

APPENDIX TO THE

RESEARCH REPORT

**R8252 HOUSING THE POOR THROUGH AFRICAN NEO-CUSTOMARY LAND DELIVERY
SYSTEMS**

1. Draft synthesis of findings by Alain Durand-Lasserve
2. Draft case study of Tanzania, by J. M. Lusugga Kironde
3. Draft case study of Ghana by Seth Opuni Asiamah
4. Draft case study of Senegal by Rasmus Precht
5. Draft case study of Benin by Rasmus Precht with Jose Tonato

April 2004

Michael Mattingly
Development Planning Unit
University College London

In collaboration with:
Alain Durand-Lasserve
Laboratoire SEDET
Centre National de la Recherche Scientifique
Universite Denis Diderot
Paris

The UK Department for International Development (DFID) supports policies, programmes and projects to promote international development. DFID provided funds for this study as part of that objective but the views and opinions expressed are those of the author(s) alone.

DRAFT

LAND FOR HOUSING THE POOR IN AFRICAN CITIES. ARE NEO-CUSTOMARY PROCESSES AN EFFECTIVE ALTERNATIVE TO FORMAL SYSTEMS?

Alain Durand-Lasserve

This paper synthesises findings of an investigation of the ability of transactions based upon traditional customs to provide urban land for housing those who are poor in Sub-Saharan Africa. This knowledge is important to formulating policies that might recognise such land claims and even support these neo-customary procedures as effective alternatives to the formal government and private sector systems from which poor households tend to be excluded.

The work is the result of a collaboration of Alain Durand-Lasserve in France and Michael Mattingly in the UK with colleagues in Senegal, Ghana, Benin, Cameroon, Namibia, South Africa, Tanzania, Kenya, and Uganda. It is jointly funded by Programme de Recherche Urbaine pour le Développement of the French Government and the Social Science Research Unit of the Department for International Development of the British Government.

1.1. Regional context and trends

According to recent UN estimates (Lopez Moreno, 2003), Africa has the world's highest rapid urbanisation growth in the world, with an annual average urban growth of 4.0 %. Over the next two decades, 87 % of the population growth in Africa will take place in urban areas.

High rate of urbanisation combined, in most countries, with consistent economic decline over the last two decades has resulted in drastic increase in the number of the urban poor: in sub-Saharan African countries, it is estimated that more than 40% of urban resident are living in poverty.

In the vast majority of sub-Saharan African cities, the urban poor as well as large segments of low and middle income groups do not have access to land provided by the public and the formal private sectors. In all countries covered by the research project, excepted in South Africa, **public provision of serviced land and housing** is steadily declining. Reasons are many: magnitudes of the problem, lack of resources, lack of political will, widespread corruption and illicit practices, administrative and technical bottlenecks, especially in the identification of land rights and a failure to reach targeted low-income groups.

As for the **formal private sector**, it does not contribute in the provision of land and housing, unless heavily subsidised. Private sector's investments in low-cost housing development schemes is usually deterred by political risks, chronic weaknesses of housing finance systems, lack of reliable land information and registration systems, and low profit margins.

The failure of governments' urban land and housing policies and the inability of the formal private sector to provide land for housing the poor has strengthened the attractiveness of informal land markets. The African continent has today the largest proportion of the urban population living in **informal settlements** with no proper access to basic urban services and less security of tenure than in formal settlements.

Access to land through informal processes covers a wide range of situations. At the periphery of Sub-Saharan African cities, informal land delivery processes are strongly influenced – and occasionally even dominated – by actors that refer to **customary legitimacy**.

1. 2. Emerging forms of customary land delivery in urban areas

During the past two decades, **customary land management practices** have undergone various adjustments. In most countries, they proved to have a surprising ability/capacity to adapt to the new economic and social context introduced by the globalisation of national economies and to the rapid spatial expansion of urban areas.

Customary land "ownership" refers to the communal possession of rights to use and allocate agricultural and grazing land by a group sharing the same cultural identity. A single person usually administers on behalf of the group. Decisions - made on a consensual basis - must comply with the cultural tradition of the concerned community. The extent of the rights to use the land depends on the agreement passed between the customary community and the person receiving the rights. Within the group, social institutions defend or protect these rights against other claims regarding the land.

However, in urban areas, customary land delivery in the strict sense of the term does not operate according to this model. It still survives at the periphery of most cities, but it has been progressively eroded during the colonial and post-colonial period. Recent empirical observations suggest that it is being replaced by what we can call **"neo-customary practices"**: a combination of **reinterpreted customary practices with other informal and formal practices**. As underlined in the case of South Africa, the definition of neo-customary tenure includes urban and peri-urban areas where land rights were initially delivered by customary systems, and where practices that have been part of a customary system are currently being used. Current land and housing situation in many African cities cannot be explained without referring to these practices. These terms need to be defined.

Neo-customary land delivery systems include all the stakeholders and all the practices, which claim to be rooted directly or indirectly in the custom. It works **through individuals** who sell as market commodities, more rights that they have received through a customary system. Alternatively, these systems may operate **through groups** that replicate familiar elements of customary systems that inspire confidence among those obtaining land. Group practices derived from customary ones for delivering land rights to their members. Neo-customary systems are **based on trust** that assures (that others will support will support an individual's claim) This trust arises from a confidence in the customary social relationships that have been embedded in the land delivery process, because the land rights were first obtained directly from a customary delivery system or because they came through a system that used customary practices or both. These systems permit a cheap and fast access to land, and often provide a better security of tenure security of tenure than other informal land delivery systems.

Neo-customary practices **involve social institutions** including central and local government institutions, but the basis of the neo-customary social institutions remains the group. Neo-customary actors play an important political and social role at settlements levels, and are often able to position themselves as necessary intermediaries between the communities and the administration, even in cities and countries (such as Senegal or Cameroon) where they are not officially recognised. In countries where they are formally recognised, such as Ghana, neo-customary actors are tightly associated in the decision making process at the lowest levels of local governance.

All case studies confirm that commodification is the most important factors that transform customary into neo-customary land delivery systems. ***Neo-customary sector deals with land rights that have been commodified.*** As noted in the case of Senegal, as soon as a customary land is subject to a monetary transaction, it enters into the neo-customary logic.

Points of difference between neo-customary and other informal land delivery systems are not always easy to establish. The main distinction between neo-customary and informal land delivery systems is the status – the primary tenure right – of the land. Referring to Cotonou case study, Precht (2003) suggests that the entire land delivery process (from land subdivision and the sale of individual plots by customary owners to the delivery of a housing permit by government institutions following the land readjustment and redevelopment scheme - *opération de lotissement-remembrement*), clearly follow a neo-customary logic. Being recognised by the administration, owners of building plots are incorporated within the sphere of the modern law (the Civil Code) and they have no more links with the custom. In fact, in the absence of formal title registration, the land remains under the customary regime.

Another approach is put forward by the Kenyan case study. It stresses that the distinction is provided by a *belief* that a group – a social institution – will defend claims to the land. This belief is probably created by reference to customary social practices, in the form of the claim of the seller that he/she received rights from a customary land delivery system *or* in the form of a practice that imitates a familiar customary practice. This is the case in Nairobi where group ownership of a formal claim (which has not been delivered by a customary system) is managed by the group and informal rights are divided among the members.

1.3. What is the scale of the population in the city area that rely on these practices for having access to land for housing?

According to all empirical observations, a significant proportion of the urban population relies on neo-customary practices.

However, especially in countries where customary practices are not recognised, and accordingly which do make any distinction between various forms of informality, it is difficult to provide accurate figures regarding the number of population that had relied on neo-customary systems to have access to land for housing. In **Ghana** most peri-urban land in the country is held under customary law. In Yaoundé, **Cameroon**, more than 70% of populations of suburban settlements live on customary lands. In **Tanzania**, it is generally officially stated that some 70% of Dar es Salaam's residents live with informal tenure in unplanned areas, with traces of customary or quasi-customary tenure. In Dakar, **Senegal**, between 1982 and 1987, 91% of the housing production was considered as informal. It can be assumed that most of it has taken place on customary lands. In Cotonou and Porto Novo, **Benin**, it can be estimated that about 80% of the last two decades land developments have taken place on land provided by the neo-customary system. Most of the land in Kampala City, in **Uganda**, is managed and delivered according to neo-customary practices by the Buganda Land Board. More than 56% of the population of Nairobi, Kenya is living in informal settlements. Although it is estimated that only 9% percent of all households in **South Africa** "live under traditional, informal, inferior and/or officially unrecognised forms of tenure, primarily in rural areas." (Royston 2002) "the informal allocation of land by traditional authorities is observable" in towns that are in close to former homeland boundaries (Cross 2002, Allanic, 2003). With time urbanisation of urban areas such as Durban, which are surrounded by land under tribal authority, will depend on adjustments to traditional land allocation.

This synthesis of the case studies focuses on two questions:

1. What are the current changes and trends regarding neo-customary land delivery practices in urban and suburban areas?
2. Are customary land delivery systems viable alternatives to formal systems in providing the urban poor access to urban land?

2. CURRENT CHANGES AND TRENDS REGARDING NEO-CUSTOMARY LAND DELIVERY PRACTICES IN URBAN AND SUBURBAN AREAS

2.1. Depending on countries, three main types of situations regarding customary rights:

- ***Customary land management is formally recognised by governments*** (by law and in the Constitutions). However, recognition is usually limited to particular types of lands and/or to particular areas/regions (Uganda, Ghana, and South Africa).

- ***Legal recognition of customary system is limited to rural areas, but customary land management practices are tolerated in suburban areas*** (under certain circumstances and depending on local political context) (Benin, Cameroon, Namibia).

- ***Customary land management is not recognised or it is strictly limited to rural areas*** (Tanzania, Cameroon, Senegal). This does not mean that customary actors cannot operate. Usually, they can, but at their own risk, given the discretionary power of central government regarding land administration. In former French colonies this situation is clearly linked with conception of freehold as defined in the Code Napoleon, and with the French centralist political model. It is characterised by: (i) State monopoly on land, and state control over land markets and centralised land management system, and (ii) access to land mainly through conditional and revocable administrative permits to occupy and/or housing permits delivered by government administrations.

Over the last decade, trends towards *de facto* recognition of customary rights and practices can be observed in several countries studied including in those countries that used to have repressive attitude regarding neo-customary land management. This shift is linked with land administration reforms: in Senegal in 1970: (administrative recognition of some neo-customary land developments), in Tanzania in the 1980 and 1990s (where judiciary decisions showed some recognition for customary tenure in urban areas), and in administrative practices, such as in Cameroon in the 1990s.

Kenya, where there is no significant customary land management (the customary land is held in trust by the Government and not managed by customary actors at all) does not fit into any of these three categories

2.2. Converging trends in the provision of land for housing in sub-Saharan African cities.

In all countries studied, excepted in South Africa, converging trends can be identified in the provision of land for housing.

Step 1 (from political independence to the early 1990s)

- Rapid population increase in all cities of the region
- Newly independent governments take over the land management responsibilities of the colonial powers.

- Limited capacity of the formal private sector to respond the housing needs of middle income groups (weak housing finance mortgage systems, legal dualism regarding tenure, centralised and over-complicated procedures for obtaining administrative approvals, corruption and illicit practices)
- Public provision of land (more rarely of housing) at subsidised prices, using public land reserves, mainly targeted towards emerging low-middle and middle income groups (government/state clienteles).
- High pressure of the demand for land for housing from the urban poor.
- Depending on cities, the urban poor have a limited number of housing options:
 - They can settle as squatters, usually on public land.
 - They can be tenants in formal and informal low income settlements, in the periphery of the cities or in over-crowded areas in city centres,
 - They can apply for a temporary permit to occupy on public owned land at the periphery of cities(in most Francophone West African cities)
 - They can settle on of a plot of land bought from customary owners at the periphery of cities. Some of them will be entitled to apply later for a PTO, or a leasehold.

Step 2 (from the early 1990s onwards)

- State disengagement from the urban land and housing sector (economic crisis, role of international finance institutions and structural adjustment plans, limited achievement or failure of most public land and housing policies).
- Public urban land reserves are drying out.
- Emergence of urban middle classes and corresponding demand for urban land that the States can hardly provide.
- Demand for urban land is boosted by speculative behaviour of middle and high income groups (limited investment opportunities in the productive sectors).
- Re-emergence of customary claims, in most Francophone West Africa countries (including Cameroon and Senegal) where customary law and practices had been abolished (public land reserves frequently claimed back by customary groups)
- In most countries, greater tolerance regarding customary practices from the part of the States and, accordingly, improved security of tenure for buyers of plots of land
- Better security of tenure results in an increased demand from middle income groups, inducing increases in market price of land and scarcity of customary land in the nearer urban fringe areas.
- Access to neo-customary land delivery system by the urban poor is increasingly difficult in sub-urban areas. The only option for the urban poor is to settle on customary land far from the city boundaries or in suburban areas unsuitable for urbanisation, or to be a tenant in the sub-standard rental sector, or to settle as a squatter, usual on public land.

Although the **situation is different in South Africa**, where tenure systems, land administration and government's attitude regarding customary practices have been strongly influenced by the legacy of apartheid, some similarities with other sub-Saharan African countries can be observed. Recognition of traditional/customary rights and practices, especially in the former "homelands" and increased scarcity of land for housing in the urban fringes have generated a high demand for customary land from low and low-middle income groups.

Neo-customary land delivery systems have emerged in peri-urban settlements incorporated within metropolitan and urban areas where customary control and land administration are being challenged and eroded due to large numbers of people seeking access to residential land predominantly in break away from customary authorities. However they want to retain the advantages of the customary system of land delivery, i.e. cheap and fast access to bigger plots, a grassroots land management body that can mediate and arbitrate land disputes and make

requests for services and development to public authorities. This land delivery is usually followed by a phenomenon of self-initiated and self-funded house construction and upgrade which reveals a feeling of tenure security (Allanic 2003). Similarly to other countries in the region, access of the poor through neo-customary land delivery system is progressively declining, especially in rural-urban fringe areas located near densely urbanised areas.

2.3. In all sub-Saharan African countries, two converging dynamics that narrow the gap between formal practices and informal/neo customary practices can be observed.

2.3.1. That of government institutions

Given the limits and failures of public and private formal land delivery systems, the **contribution of neo-customary actors in the provision of land for housing is progressively acknowledged** in an increasing number of sub-Saharan African countries. This shift can be linked with emerging role of civil society organisations, democratisation processes, and the acknowledgement by governments of the limits of public land and housing delivery.

Ongoing **decentralisation processes**, and pressure from municipality on central governments to put an end to the State monopoly on land, facilitate the involvement of local counsellors together with customary actors in the land delivery process (Dakar after 1996). As a result, neo-customary actors are now providing land with rather sound de facto security of tenure.

More flexible government policies regarding existing informal settlements (less forced evictions) and their renewed interest for **tenure regularisation or upgrading programmes** generate sense of tenure security in those who have access to land through neo-customary land delivery.

In all countries, the poor people using neo-customary land delivery systems have problems with conventional registration and titling processes. For this reason, many countries have started land law reforms or have initiated pilot projects in order to provide **new forms of evidence and approaches regarding customary land rights** (systematic titling is not consider as the only option).

In some countries (Uganda, Ghana, and South Africa, for example) **new tenure types are being introduced under new land laws codes**: they include occupancy rights, anti-eviction rights and family or group rights.

2.3.2. That of neo-customary actors and communities living on land delivered by neo-customary systems

They are increasingly accepting to comply with a minimum set of rules and formal procedures, especially regarding registration of land rights and transactions, planning rules and delivery of some basic services.

Land transaction in the neo-customary sector are being progressively formalised: (institutionalising the use of witnesses to land transactions, transaction authenticated by local and sometimes central government administrations, keeping records of land transfers and transactions). This practice helps solving one of the main problems neo-customary land delivery has: the multiple allocation of the same plot of land to different buyers (common practice, with the collusion of customary and local authorities). It provides also improved security of tenure: to defend their rights, people will refer to both the "paper" (usually a deed of sale countersigned

local government officials, or a certificate delivered by administrations in charge) and to customary evidence.

Neo-customary systems are incorporating elements of planning: new concerns to comply with **planning rules** (especially layout plans) are being observed, such as Uganda and Kenya, but especially in Francophone African countries, where professional surveyors involved in neo-customary land delivery play an important role regarding this matter (Cameroon)

2.3.3. However, there are limits to these converging trends.

For Government institutions

- Land management as well as planning reference model inherited from colonial period
- Centralist administrative tradition, especially regarding land management and administration, and resistance to decentralisation
- Lack of human and financial resources of local authorities and insufficient administrative capacities.
- Widespread corruption and illicit practices regarding land allocation
- Weak registration of titles and deeds: conventional land registration and titling systems too complicated and too expensive (especially for the poor).
- Lack of appropriate LIS and cadastres.
- Weaknesses of community organisation
- Political problems (competing legitimacy between customary leaders and democratically elected representatives)

Neo-customary systems are being eroded:

- Although considerable customary land reserves are available in rural areas far from city centres, customary land reserves are drying out in the inner fringes of cities. Access to customary land is now possible only in areas far from city centres.
- Lack of resources, technical culture, skill and know-how from the part of neo-customary developers create planning and environmental problems
- Neo-customary owners are being marginalised by intermediaries and brokers, including by land surveyors. They play a key role between buyers, customary owners and government administrations.

3. ARE CUSTOMARY LAND DELIVERY SYSTEMS A VIABLE ALTERNATIVE TO FORMAL SYSTEMS IN PROVIDING ACCESS TO URBAN LAND FOR THE POOR?

Given the weakness of public and formal private land and housing delivery system, neo-customary systems are strong enough and effective enough in terms of quantity delivered to be an alternative to formal systems. They are less bureaucratic and more flexible than formal systems: time for delivery is short, transaction costs are lower than in the formal system, and they provide enough security of tenure to encourage investment in housing. As suggested by the Kenyan case study neo-customary land delivery systems can thrive even when they do not use land that has been provided by a customary system. However, their effectiveness for reaching the poor as well as their long-term sustainability as well as their accessibility for the poorest segments of the urban population must be questioned, especially in the absence of appropriate public policies.

3.1. Viability of neo-customary land delivery systems and practices can be questioned on the following:

Supply of land

In the periphery of most cities, the supply of customary land at reasonable commuting distance from cities is drying out. In the inner part of the urban fringe, it has been already alienated (sale of small plots of land, or of large tracks of customary land to informal developers). However, it should be noted that in cities such as Nairobi, neo-customary land delivery system can operate without using land that was once delivered by a customary system.

In most cities studied, customary land reserves still available for urban development are now further and further from cities boundaries. Distance from places of employment as well as lack of public transports limits severely the capacity of neo-customary sector to respond to the demand for land for housing. However, more than often, this situation does not put an end to neo-customary practices. The Kenya illustrates how, even without land reserves, neo-customary leaders can intervene, especially in land disputes resolution, in community organisation, and in mediation between residents and public authorities.

Provision of basic services

Policies to plan land development and to install service facilities are made more difficult to implement by all of the neo-customary land delivery systems that we have studied, although there are some that are moving toward more co-operation.

One of the greatest shortcomings of the neo-customary system is its inability to provide land with adequate services. However, official recognition of neo-customary tenure claims and authority improves land management and housing and infrastructure provision, since this increases the confidence that landowners have over their land. Officials can then give these systems, advice, legal powers and technical assistance to proceed. They can also assist them in securing internal or external support (Kombe and Kreibich, 1999).

It seems that neo-customary developments located near city boundaries and usually targeted towards low-middle and middle-income groups are likely to make the necessary land reservations for the future provision of urban services. However, neo-customary actors do not have the required financial resources or guarantees (in terms of security of tenure) for providing basic urban services. Should they have, this would inevitably impact on the selling price of land. Provision of services is usually left to local authorities and residents, and will be provided in a later stage, once the self-initiated house construction is well advanced.

Conversely, in areas far from city centres, and/or in local contexts where neo-customary land developments are not likely to be integrated within the city web in the near future, neo-customary developers will not make the necessary provisions for the delivery of basic urban services, but rather keep the cost of land development as low as possible and proceed as rapidly as possible.

Layout and planning

Neo-customary actors do impose on public authorities land use and spatial growth patterns that are not necessarily compatible with long term planning objectives. Usually unplanned settlements and inappropriate layouts have created spatial planning and environmental problems in the urban areas and have had serious implications for housing development and infrastructure provision, at settlement as well as at city levels. Urban houses are constructed in areas without adequate infrastructure and are allowed to stand vacant while their owners wait for infrastructure to be provided. Even in case like Kumasi, Ghana, where the customary system operates within a legal framework, the planning authorities are unable to expedite action on planning applications from developers. This leads many people to carry out their developments

without permission. However, it is worth to note – as emphasised in the Benin case study – that future recognition and integration of neo-customary land developments will be facilitated if the development conforms to a minimum set of rules regarding road accessibility, charges, layout and land reservations for public spaces and services.

In most cases studied, **uncontrolled urban sprawling** is clearly associated with neo-customary land developments. Steady increase in the price of urban land close to cities boundaries, along with the absence of constraining regulations in areas that are not included within municipal boundaries encourage the spatial expansion of cities, especially in countries where neo-customary institutions and community organisation are not in a position to limit land speculation processes at settlements level. In the long term, the cost of urban sprawling borne by public authorities (provision of infrastructure and services) and by the population concerned (higher costs for basic services and for transports) will be considerable.

In the context of South Africa, current development of neo-customary land delivery in the Gauteng and North West provinces is clearly linked with massive subsidies for providing basic services in these settlements. Ongoing decentralisation process and cost recovery for service delivery is likely to impact of the long-term sustainability of neo-customary settlements.

3.2. Accessibility to the urban poor

Excepted in Kenya and in Namibia, case studies confirm that neo-customary land delivery systems are responding increasingly to the demand from middle and low-middle income groups, which have no access to public land and housing development projects. They are less and less effective in reaching poor people in urban areas, especially in contexts where neo-customary practices are recognised (Ghana and Uganda) tolerated and streamlined by inclusive administrative practices (Benin) or not recognised (Cameroon, Senegal). In such contexts, the urban poor have to rely on squatting (in the strict sense of the term) and on the sub-standard rental sector (in squatter settlements, informal land subdivisions, backyard shacks, and dilapidated building in city centres). Alternatively, the poor will settle in customary claimed land in areas unsuitable for urbanisation near cities, or in neo-customary development located in the outer periphery of cities, thus accelerating urban sprawling.

Current trends observed suggest that accessibility to the poor is decreasing in most cities. However, neo-customary land delivery seems to have a positive impact on the economic situation of low-middle income groups to which it remains accessible (South Africa, Gauteng Province case study).

3.3. Dealing with neo-customary land delivery systems: current shifts in public policies

The basic contradiction of all policies aiming to improve the performance of neo-customary land delivery systems can be summarised as follows: if neo-customary land delivery practices are formally recognised, not only tolerated they will probably lose their main advantages to low-income people (fast, simple and cheap delivery); if not recognised, public authorities denied themselves the possibilities to have any influence on neo-customary practices and dynamics, and on some of their major shortcomings.

Land records and registration

Conventional land registration systems are not adapted to neo-customary land delivery, especially in the absence of land-related information systems such as cadastres. Although de facto security of tenure is usually provided to households who settle in neo-customary developments, lack of formal registration or local records of land transfers may generate series of conflicts (multiple allocation of land). For households living in such settlements, this situation

can impact on their access to credit, for public authorities on taxation, and for providers of urban services on cost recovery. However, it can be argued that credit may be given without formal land title, taxes can be charged without formal ownership registers, and even some services may be paid for without them. To a large extent, these limitations may exist mainly because the formal sector views of neo-customary land delivery systems do not provide a basis for overcoming these obstacles.

Inclusive administrative practices are more important than formal legal recognition of neo-customary land delivery practices

Benin is a good example of such an approach: the law ignores neo-customary transactions but permits them. For example, land readjustment schemes carried out in neo-customary settlements do not have any legal basis: they are mere administrative practices. However, they give to households living in informal settlements a sense of tenure security. In return, households concerned do comply with administrative requirements.

Ad hoc institutions or administrative procedures must be set up, especially at local/municipal levels, to ensure compatibility and adequate articulation between formal land management procedures and practices, and neo-customary ones. The main objective of such is to limit the impact of neo-customary land delivery shortcomings on planning, environment and provision of services (advisory planning, conflict resolution, and incremental service delivery). South Africa, Ghana and Benin case studies provide good examples of this.

The role of community based organisation seems to be essential. Co-operation between CBOs and public authorities and other stakeholders has resulted in the improvement of the settlements concerned, in the increased access to services and income-earning opportunities, in increased community cohesion and good governance, and in improved environmental conditions. The legality of the settlement is also improved (Tanzania).

REFERENCES

Cross, C. 2002. Why the Urban Poor Cannot Secure Tenure: South African Tenure Policy under Pressure. In: Durand-Lasserve, A. and Royston L. (Eds.) 2002. Holding their Ground: Secure Land Tenure for the Urban in Developing Countries, Earthscan Publications, London. pp. 195-208.

Kombe, W. and Kreibich, V. 2000. *Informal Land Management in Tanzania*, SPRING Centre No. 29, University of Dortmund.

Lopez Moreno, E. June 2003. Slums in the World: the Face of Urban Poverty in the New Millennium. Monitoring the Millennium Development Goals, Target 11- World-wide Slum Dwellers Estimations. UN-Habitat. The Global Urban Observatory, 47 p.

Royston L. 2002. Security of Tenure in South Africa: Overview of Policy and Practice. In: Durand-Lasserve, A. and Royston L. 2002 (eds.) 2002. Holding their Ground: Secure Land Tenure for the Urban in Developing Countries, Earthscan Publications, London. Pp. 165-181.

DRAFT

CURRENT CHANGES IN CUSTOMARY/TRADITIONAL LAND DELIVERY SYSTEMS IN SUB-SAHARAN AFRICAN CITIES: THE CASE OF DAR ES SALAAM CITY

J. M. Lusugga Kironde

Introduction to the City of Dar es Salaam

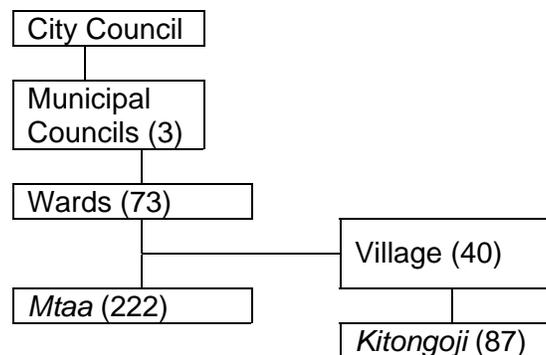
This Report presents findings on the role of customary/traditional land delivery systems in land management in Dar es Salaam Tanzania, as part of a wider study involving a number of cities in seven sub-Saharan African countries.

Dar es Salaam is by far the largest urban area in Tanzania with a population, exceeding the total for the next eight ranked urban centres. It is still the *de facto* seat of Government, despite the declaration of the inland town of Dodoma as the country's capital since 1973. It is the country's chief commercial, economic, industrial, educational, transportation and cultural centre, as well as the country's chief port. It is connected by a network of roads, railways and waterways not only to the rest of the country, but also to neighbouring countries of Kenya, Uganda, Rwanda, Burundi, Zaire, Zambia and Malawi.

The city-region of Dar es Salaam is located between 6° 34' and 7° 10' south, and stretches along the Indian Ocean coast for about 100 km from the mouth of the river Mpiji to the north to the river Mbezi to the south, and includes 8 offshore islands. It has a total area of 1387 km² of which 12.5% is densely built upon, accommodating over 90% of the city's population. The rural part comprises more than 40 villages, increasingly under pressure for urbanization.

Administratively and in terms of local government set up, Dar es Salaam is divided into three municipalities of Ilala, Kinondoni and Temeke, overseen by an overall City Council. The area of the City of Dar es Salaam is further divided into 73 wards, 222 *Mtaa*'s, 40 villages and 87 *Kitongoji*'s (Figure 1).

Figure 1: The general structure of the local government authorities of the City of Dar es Salaam area



It is important to realise that villages are recognised as local authorities in their own right, as are the Municipal Councils, each with a Village Assembly and a Village Council.

Dar es Salaam also has an administrative set up representing the central government. This includes the Regional Commissioner, and three District Commissioners. The central government through the Regional Commissioner, the District Commissioners, and through sector ministries such as that of Lands, Water, and Works, as well as the local authorities, all have fundamental impacts on the land delivery process in the city.

In terms of demographic development, the population of Dar es Salaam has grown from 272,821 in 1967 to nearly 2,500,000 people in 2002 (Table 1). The make up of the population of Dar es Salaam is as shown in Table 2.

Table 1: Population growth of Dar es Salaam 1967-2002

Year	Population	Inter-censal growth rate (%)
1967	272,821	
1978	843,090	10.8
1988	1,360,850	4.9
2002	2,497,940	4.2

Source: Population Census

Table 2: The Structure of the population of Dar es Salaam, 2002

Municipality	Males	Females	Total	Average Household Size
Kinondoni	549,929	538,938	1,089,867	4.2
Ilala	321,903	315,670	637,573	4.3
Temeke	389,245	382,255	771,500	4.1
Total	1,261,245	1,236,863	2,497,940	4.2

Source: Population and Housing Census 2002

The evolution of public sector attitudes towards customary tenure in urban areas in Tanzania

The current land tenure regime in Tanzania with its impacts on both rural and urban areas emanates from the impact of colonialism. Although it is accepted that indigenous people had their own land tenure systems, German and later British colonial rules introduced the concept of land being held in the state. The British Land Ordinance of 1923 declared all lands in the country to be public lands “under the control and subject to the disposition of the Governor to be held *under a right of occupancy* and no title to the occupation and use of any such lands shall be valid without the consent of the governor” (s.2 and s.3).

The omission of customary rights from the Land Ordinance brought criticism from the Permanent Mandates Commission of the League of Nations, so that in 1928, an amendment was deemed necessary. This expanded the meaning of the right of occupancy to include “the title of a native or native community lawfully using or occupying land in accordance with native law and custom”.

It has been argued that although the Land Ordinance recognized customary titles, (which came to be known as deemed rights of occupancy) the definition was only declaratory. It did not define the rights (and obligations) of landholders as against the state, nor were these rights

entrenched in law in any form. The lands occupied by indigenous people remained public lands under the control and subject to the disposition of the state. This means customary titles were recognized but were not protected. In effect, they were held at the discretion of the Governor (and later the President), who could withdraw his consent as and when he found it suitable.

This has had impacts on land at the periphery of urban areas, which is under pressure for development. The declaration of such areas to be planning areas immediately brings about an uncertain tenurial status as far as customary tenure is concerned. Indeed, in 1953 the colonial government construed that customary tenure was extinguished after an area was declared to be a planning area, and issued a circular to that effect.

Lack of security of tenure in the case of customary tenure was a deliberate action of the colonial government, which declared all land to be public lands vested in the Governor (and later, the President). Insecurity of tenure is not an inherent factor of customary tenure. However, in view of the insecurity introduced after colonialism, observers came to see customary tenure as being inferior to statutory tenure. Progress was seen as moving away from customary tenure to statutory tenure.

Government Paper No 6 of 1958 proposed to move to freehold tenure and abolish customary tenure. Although this was never translated into law, the idea that modernization went hand in hand with moving away from customary land tenure was and continues to be, upheld¹.

Writing in the mid-1990s Shivji (1998) points out that during colonial days the assumption seems to have been that on declaration of a planning area, the rights of customary owners are extinguished automatically by law. This assumption presumably became the basis of the administrative policy underlying Government Circular No. 4 of 1953 (Tanganyika Government 1953), which stated (paragraph 12):

It is the intention that in a township all the land should be 'alienated' from tribal tenure and that Africans should obey the same laws of the territory with regard to their occupation as members of any other race. The disposition of land in a township has become largely a matter of town planning but administrative action does lie with the District Commissioner in the case of expanding townships, for which new and wider boundaries are proclaimed by the Governor, in dealing with the question of rights of Africans living in accordance with African customary law on land which it becomes necessary to include within a township.

The “rights of Africans” referred to were restricted to the “provision of an alternative plot”, entitlement “to take away the materials of the demolished house at his own expense”, and compensation for “unexhausted improvements”. It is doubtful if the provision of an alternative plot could have been legally enforced.

Shivji (1998) goes on to note that, the colonial land structure and the legal and policy assumptions were taken over and continued with independence with hardly any modification. In the 1960s, the then Minister of Lands, Settlements and Water Development reaffirmed the

¹ In 1992 Parliament passed a law abolishing customary tenure (Regulation of Land Tenure (Establishing of Villages) Act 1992). This Act sought to extinguish pre-villagisation customary rights in villages established during the villagisation process. This was done in order to solve problems emanating from villagisation of the 1970s. However, the High Court and later the Court of Appeal courts ruled that this law was unconstitutional.

principles underlying the 1953 Circular (i.e. that customary tenure got extinguished on the declaration of an area to be a planning area. (James 1971). According to the Minister “native laws and customs were inapplicable in urban areas and were only applicable in tribal areas” (Fimbo, 1992:69).

In the late 1970s and 1980s, this policy was pursued in earnest. Land officials would usually not bother to cite any authority, not even the 1953 Circular or the 1960s Minister's speech, for the assumption that customary rights were extinguished on the declaration of planning areas. By the 1980s even minimal “rights” for the provision of alternative plots and payment of compensation could be ignored. Thus, customary land rights holders have suffered considerably as the result of expansion of urban areas.

Meanwhile, urban expansion and declaration of peri-urban or village lands to be planning areas have moved on apace. Town Planning has been the process of displacing and dispossessing indigenous customary landowners. The boundary of the city of Dar es Salaam now has some forty registered villages within it². There are however, many traditional villages which are not registered villages but which are under intense pressure for urbanisation. There are also many areas which were formerly villages but which have now grown to high densities on the basis of customary tenure transactions. In the peri-urban areas, indigenous inhabitants occupying farmland are being displaced and are moving further out, pushed by various pressures. Inhabitants from the City have been acquiring land usually through purchase from the original inhabitants. A typical scenario is for such an inhabitant to buy farmland from the original occupant owning land under “native laws and customs”. Many indigenous landholders, faced with the pressure of urbanisation on the one hand, and poverty on the other, sell their landholdings wholly as a farm (*shamba*), or in small pieces at a time. The sale will many times be evidenced by a sale agreement usually witnessed by local government or political party leaders, or respected elders. Transfer of land between natives does not require the consent of the Commissioner for Lands³. On the strength of the sale agreement, the purchaser may get a land officer to sanction the survey of the plot and issue a letter of Offer. Once the survey is done and a deed plan prepared, a certificate is issued. This land will have moved out of the realm of customary tenure. However, it must be mentioned that land that moves out of customary tenure through this process is highly limited. In most cases the land that is bought or otherwise acquired outside a grant for a right of occupancy remains under an informal kind of tenure.

A few land buyers may be considered to be speculators who establish “week-end” farms on the perimeter of the city in anticipation of the expansion of city boundaries. The expectation is that eventually, as the town boundary expands, such a farm could yield several plots valuable plots. On the other hand, there are those, who are possibly in the majority, who acquire land at the periphery as a genuine investment for their immediate or future settlement and as a way of engaging in agriculture. These may eventually subdivide the land into smaller plots as pressure for urbanisation increases. Evidence put before the Presidential Commission of Inquiry into Land Matters of the early 1990s from villages surrounding Dar es Salaam all told the same story of the expanding city consuming surrounding lands, with a good number of the original landowners getting displaced (Tanzania 1994:76).

Declaration of areas to be “Planning Areas” under the Town and Country Planning Ordinance 1956 is another way through which traditional landowners get displaced. Once an area is so

² The Government has recently declared its intention to deregister all villages in the City of Dar es Salaam.

³ Under the Land Ordinance, 'native' is defined to mean 'any person who is a citizen of the United Republic and who is not of European or Asiatic origin or descent'.

declared, a process gets in motion, which makes it impossible for the traditional landowners to hold onto land in the customary sense. They may or may not get compensation as a result of the implementation of the planning scheme. Where compensation is paid, the universal complaint is that it is inadequate and is rarely paid on time. It does not put the affected person into a position of "equivalence". In some cases, traditional landowners are offered a piece of land on their now planned land. Many are unable to meet the new land use conditions, and may have lost part of the input to their subsistence from agriculture. Thus they sell the plot(s) allocated to them and move further out of town.

Town planning, therefore, has literally meant the expropriation of customary lands and the extinction of customary land rights. In the mid-1980s, as a result of popular dissatisfaction with this situation, the judicial attitude towards customary rights began to show some sympathy. In the case of *Nyagwasa v. Nyirabu* (1985) the Court of Appeal made a tentative statement that it was not prepared to accept that the declaration of a planning area alone extinguished customary titles. This was upheld in a subsequent case of *Kakubukubu v. Kasubi* (1991), where the courts decided that:

In any event, a Right of Occupancy under customary law does not become void merely upon an area being declared a planning area...Other statutory provisions must operate to occasion such an eventuality (Tanzania, 1994).

The full implication of these decisions on the security of customary tenure in urban and peri-urban areas however has been minimal and land officials have continued to behave as if customary tenure ceased to exist once an area was declared to be a planning area.

While the judiciary in the 1980s and early 1990s showed some recognition for customary tenure in urban areas, the government did not. During the early 1990s the government declared many unplanned areas and many peri-urban areas to be areas ripe for development, or for land regularisation, and therefore, planning areas. While such declarations are legally meant to address issues of land use, the General Notices making such declarations specified that all land in the specified area would vest in the President (i.e. the Notices extended their coverage to include land tenure issues). The President would then allocate the land for the purpose specified in the detailed scheme. Some observers consider this divestiture of land rights from the landowners to be *ultra vires* (Shivji 1998), but this has had little impact on protecting customary land rights owners. Nevertheless, in an ongoing 20,000 planned plots provision scheme in Dar es Salaam, the government was unable to take over land in the areas that had been declared to be planning area as a result of stiff opposition from the land occupiers and had to resort to compulsory acquisition powers to extinguish the rights of landowners in the peri-urban areas falling under the scheme.

In a case involving the expansion of a major highway in Dar es Salaam in 1996, invocation by landowners whose houses were built in an unplanned area and were earmarked for demolition, that they held their land under customary tenure, was rejected by the attorney General because, *inter alia*, the claimants were not indigenous to the area (i.e. they came from other parts of Tanzania). Besides, they had no evidence of ownership of their land. In other words, the government seems to recognise customary tenure among a community composed of the same tribe. In another court case in 1998 (*Mwalimu Omari and Ahmed Baguo v Omari Bilal*, Civil Appeal 19 of 1996), the court ruled that customary tenure applied only in rural areas. In urban areas, it applied only to registered villages existing in these urban areas. Anyone who owns land in an urban area without a granted right of occupancy was declared to be a squatter without title. This ruling turns the majority of landowners in urban areas into squatters. Nevertheless, the Court itself is not of one stand. Going through a number of land cases at the Registrar of the

High court, it is evident that many judges recognize unsurveyed land to be land held under customary tenure. The Courts therefore have themselves wavered, sometimes in favour of customary tenure in urban areas, and sometimes against it. Likewise, the definition of customary tenure has not been explicitly propounded by the various authorities.

Customary tenure has moreover been suffering from the onslaught of urbanisation and government planning schemes, and has been replaced by neo-customary and informal tenure.

Defining customary tenure

The Land Ordinance saw customary tenure as the use of land by a native community according to native law and custom. Colonial policy saw this as being communal, and the complete negation of individual land ownership. This definition did not include any dynamism such as the movement of people from one area to the other; or the changing in the modes of managing land, as a result of changed socio-economic circumstances.

According to the Land Act 1999 a “customary right of occupancy” *includes* a “deemed right of occupancy”. This implies that customary tenure is more than the definition of a deemed right of occupancy, which is defined as:

The title of a Tanzanian citizen of African descent, or a community of Tanzanian citizens of African descent using or occupying land under, and in accordance with customary law”

Note that there is no geographical delimitation of the applicability of customary tenure in the above definition.

A number of recent writers on urban development in Dar es Salaam (such as Kombe (1995), and Lupala (2002)) recognize at least two types of tenure outside the granted tenure:

- Customary tenure, which they see as being clan land, where land is inalienable, or can only be transferred after very wide consultation with, and consensus of, clan members. This type of tenure is slowly being replaced.
- Quasi-customary tenure, where land is alienable. This is seen as the tenure recognised by local administrators and leaders, elderly indigenous inhabitants, and adjoining landowners (Kombe, 1995). Consultation is less wide compared to the case of customary tenure. The right to sell lies mainly with the individual landowner. This is the most common form of tenure in informal settlements in Dar es Salaam.

From these two categorizations, it can be concluded that a third category exists. This is informal tenure. This is where transaction in land no longer involves customary requirements such as the consent of a larger family (clan), or “elderly indigenous inhabitants” but could be between any land seeker, and anyone who purports to own the land.

Indeed, Kombe (1995) points out that the informal land management system has devised informal ways of protecting individual (purchaser’s) rights, that is, there is a process of authenticating ownership, transfer and sale of urban land.

The Land Act 1999 seems to hold the view that there is customary tenure as well as other forms of informal tenure. In this paper, although we feel that there is a difference between neo-

customary tenure and informal tenure, and that neo-customary tenure is being replaced by informal tenure, we will use the term neo-customary tenure to include informal tenure.

Defining neo-customary tenure

With regard to Tanzania in general and Dar es Salaam in particular, and from evidence from the literature and policy and other official statements, the concept of customary tenure is used in a variety of senses ranging from access to land from traditional owners using traditional institutions and procedures, to any form of access to land outside government (central, or local) allocation. Such a wide-ranging conception hides a lot of differences and is not suitable for this study. Thus, as we have pointed out above, we find in the literature, reference to customary as well as to quasi-customary tenure. The latter has elements of traditional landowners and traditional processes still playing a role. With time, and with decreasing distance towards the city centre customary and quasi-customary tenures give way to another form of tenure. We therefore find reference to informal tenure, being the situation where traditional landowners are no longer key in terms of controlling land, although certain forms of traditional institutions and practices may still be adhered to.

All tenures convert to statutory tenure upon the land getting planned, and/or surveyed. Statutory tenure is evidenced by an offer for a Right of Occupancy, or a Certificate of Title.

For the purpose of this study the concept of neo-customary tenure is taken to mean both quasi-customary tenure and informal tenure. Areas covered by such tenure also coincide with what is generally referred to as unplanned areas. Customary or quasi-customary tenure as defined above is more prominent in peri-urban areas.

Kombe and Kreibich (2000) point out that unplanned areas are not uniform. They distinguish inner city areas, with high densities, intermediate areas with relatively lower densities and outer or peri-urban areas used at low densities and where agriculture is practised. Kironde and Rugaiganisa (1995) argue that high-density areas are usually inhabited by low-income households. High-income households are found in outer city low-density areas but are mixed with low-income households who earn a living from agricultural activities.

The indigenous peoples in and around Dar es Salaam are usually recognised as belonging largely to the Zaramo, Ndengereko and Matumbi tribes. It is these people, whose land ownership has been giving way to urban development of the city of Dar es Salaam. According to Kironde (1995), the process of their displacement started with the German colonial era in the 1880s and has continued thence.

The indigenous people of Dar es Salaam have for long lived in dispersed homesteads practising agriculture. They have a long interaction with the expansion of the city of Dar es Salaam. They have been generally selling their land, and moving further, away from the expanding City. The selling of land is well captured by Kombe (1997), and usually involves both customary and statutory institutions and processes. For example, family or clan members may have to be consulted and their consent obtained before land can be alienated. However, the sale may be witnessed by local government (village, ward or street) or political party leaders.

Both Kironde (1995) and Ndjovu (2003) provide record of claims and counter claims on whether the local landowners can assert to own land under customary tenure.

Up to the 1970s, the densities around Dar es Salaam were no more than 20 persons per square kilometre. During the 1973/74 Vilagisation campaigns, many peripheral areas of Dar es Salaam were turned into *Ujamaa* Villages. Recognised local leaders became chairpersons of these villages. Some of these villages were later on registered either under the legislation requiring the registration of villages, or under the Local Government legislation. Here, local leaders could allocate land to new land seekers from anywhere in the country, or where land was transferred by sale, local village leaders acted as witnesses (Rwebangira, *et al*, 1998). The existence of registered villages gave some legitimacy to the continued existence of customary or quasi-customary tenure in the City of Dar es Salaam. But even in these villages, customary tenure was under retreat and as pointed out elsewhere, the government is now considering deregistering all villages in urban areas.

Defining “Land Delivery”

In this report, “Land Delivery” is taken to include bringing land to the market and making it available to those who may be in need of it. It also includes planning and servicing of this land, securing tenure, managing land transfer, overseeing land development and settling disputes.

The extent of neo-customary practices in Dar es Salaam

According to Lupala (2002), in peri-urban zones, most people derive their security of landownership from actual development and recognition through informal arrangements in local neighbourhoods. Kombe goes further to say that “only a few landowners hold titles or land transfer documents. Thus the security of ownership for the majority (80%) of landowners hinges on social recognition or quasi-customary rights” (Kombe 1997).

It is generally officially stated that some 70 percent of Dar es Salaam’s residents live in unplanned areas. In these unplanned areas, tenure is mainly informal, with traces of customary or quasi-customary tenure. However, the figure of 70 percent is in all probability an understatement. It was calculated in the late 1970s from the data collected for the preparation of the Dar es Salaam Master Plan of 1979. Since there has been a very slow growth of the planned sector compared to the unplanned sector, the proportion of households living in unplanned areas in Dar es Salaam is likely to have gone up, although it should be realised that densities have also gone up in planned areas.

A recent calculation has concluded that the housing stock in Dar es Salaam is 350,000 units out of which 327,000 are in unplanned areas (Rwechungura 2003). This suggests that over 90 percent of Dar es Salaam’s residents live in unplanned areas. Given that the 2002 census put the population of Dar es Salaam at around 2.5 million people, over 2.3 million of these live in unplanned areas where neo-customary practices offer access to land.

The population of people living in informal (or unplanned) areas has been growing, as has the proportion of the total population of Dar es Salaam in these areas. In 1968, 97,500 people (out of 272,515) lived in unplanned areas. In 1979 the number had gone up to 478,489 occupying 2349 hectares in 25 unplanned settlements (Tanzania, 1979). In 1990, there were 40 unplanned areas in Dar es Salaam covering 5000 hectares.

The area covered by neo-customary practices in Dar es Salaam is estimated to be around 1120 square kilometres⁴. Most people live in the high density unplanned areas. A count carried out

⁴ The planned sector has recently been boosted up through the ongoing 20,000 Plots Project for Dar es Salaam.

for the Community Infrastructure Upgrading Project (CIUP) in 2002 established that there were over 110 unplanned areas in Dar es Salaam compared to 40 in 1990. There are however, large areas at the periphery developed at low densities, undeveloped or used for agriculture, but slowly densifying especially along major routes.

The scale of the population served by neo-customary practices in the past has been growing partly because of the growth of the urban population, expansion of urban boundaries and the very slow growth of the planned sector.

All studies and publication on Dar es Salaam indicate that land for housing the poor is mainly provided by neo-customary actors. This is partly because the planned land sector has been growing slowly compared to demand and partly because the planned sector has not provided land suitable to the needs of low-income households e.g. in terms of location.

Acute shortage of planned, surveyed and serviced plots for housing is being experienced in almost all urban areas of Tanzania compared to demand. While the annual registered demand for formal (planned) land is 150,000 plots, the supply has been an average of 8,000 surveyed plots annually for the ten years 1991-2001 indicating an annual shortfall of about 95 percent (Tanzania, 2001). The data for Dar es Salaam reveals a dire picture with regard to the supply of planned land compared to demand.

Between 1990 and 2001, the Dar es Salaam City Council received a total of 243,473 applications for planned plots. However, only 8,209 plots were surveyed and allocated. The annual demand over the period, based on registered applications is over 20,000 plots, while the annual supply has been under 700, leaving nearly 97 percent of the recorded demand unfulfilled.

It is difficult to estimate the supply of non-formal land over the years but given the rapid development of unplanned areas, it may be safe to assume that much of the unmet demand submitted to the formal sector gets accommodated in the non-formal sector. This crude assumption means that the non-formal sector supplies between 18,000-19,000 plots in Dar es Salaam annually.

Getting access to formal land involves long bureaucracies and, increasingly, costs, which low-income households may not afford. The most commonly identified ways of getting access to land are: occupation without anybody's permission, allocation by a friend, relative or village authorities, allocation by the Ministry of Lands/City Council, inheritance, and purchasing (Hoek-Smit, 1990). Acquisition through purchasing has become the most common form of access to land in recent times, thus increasing the extent of the land under neo-customary systems.

How neo-customary systems work

The actors and their characteristics

Both Kombe (1997) and Lupala (2002) give insights into the actors in neo-customary systems of land delivery.

First there are the land seekers. These include all kinds of households, from those in low to those in high-income brackets. According to Mwamfupe (1994) and according to other studies, most land seekers were not born in Dar es Salaam, but migrated there from other parts of the country. This of course leads to the breakdown of customary tenure.

Some of the land seekers can be termed as seeking land for survival. These include those who are in desperate need of land for construction or for agriculture. The majority of land seekers in the 1980s were probably in this category. In the 1990s, there emerged as well those seeking land for investment particularly in the peripheral zones, developing land into commercial housing and engaging in commercial or semi-commercial agriculture (Mwamfupe and Briggs, 2000). Poor households may be so desperate that they will build anywhere including on marginal land. In July 1998, there were at least 5723 houses constructed in valleys and earmarked for demolition by the city Commission. This demolition never took place.

A good number of transactions involve a broker, or facilitator (Lupala, 2002). His role is to know who of the landowners has what type of land to dispose of. He then looks for prospective buyers. He also normally acts as one of the witnesses where a deal is concluded, and for this he may get a fee from both the seller and the buyer.

The landowners have been changing from the indigenous populations of the Zaramo and other indigenous tribes interacting in family or clan land, or long-term settlers, such as the Nyamwezi, Gogo, Sukuma and Makonde, to a more assorted mixture of population. Family land that may have been inherited has been disposed of by its inheritors as individuals, while those who acquired land as individuals, have not found it difficult to pass it over to other land seekers (Lupala, 2002; Kombe 1997).

The sanctioning or witnessing officers were and to some extent still are the traditional elders recognised in the neighbourhood or village. These however, have been influenced or taken up in the ongoing political developments. During the Socialism (*Ujamaa*) era, many of these became the ten-cell leaders (*Mjumbe*). In the case of peripheral areas, a number of these became village chairmen. Ten-cell leaders are no longer part of government set-up but people still recognise these leaders in many transactions including those involving land (Kironde, 1999).

Other actors include those under the formal local government set-up. These include Ward Executive Officers, *Mtaa* chairmen, and village council chairmen or Village Executive Officers. Sometimes, formal legal experts are brought in.

The *modus operandi* for all these is that they can be consulted by both the would-be sellers and buyers on their intentions and they can give their advice. They ascertain ownership and land boundaries, sign documentation, charge a fee, resolve conflicts where these arise, and may enforce development. For example, local leaders do sometimes ensure that developers do not block rights of way, and do not leave land idle.

It is still not legal to sell undeveloped land in Tanzania. Therefore all acquisition of land is documented as acquisition of developments such as agricultural plants or a building, even if these may not exist, or do not measure up the value at which the land changes hands.

The short-term objectives of the actors depend on who they are. Sellers may need cash or may have excess land, or may want to solve a family problem such as joint inheritance. Buyers need land. Witnesses need cash, but also need to play their role in society by looking after land development and the needs of their people. As a long-term strategy, buyers may not leave land vacant. They may erect a small building (*banda*), or clear the land and plant crops, in the case of peri-urban land. The sellers may take up alternative land and start anew, or they may intensify or change the direction of development on the land that they remain with. There seems to be a stigma to selling family land. Therefore many sellers cite hardships (e.g. sickness) as the reason for selling land.

Kombe and Kreibich (2000) in their study on Informal Land Management in Tanzania give us insights into the operation of the neo-customary tenure systems. They divide Dar es Salaam into three zones: the inner-city zone, the middle-belt zone and the outer-city or peri-urban zone. The types and effectiveness of neo-customary system actors differ somewhat between these zones, as are the problems that have to be solved.

The Inner-city zone: The Case of Keko Mwanga

The inner-city zone is a short distance from the city centre, within a radius of around 5 kilometres. Informal settlements here have high land values and high densities. Plots are small. Infilling of existing open spaces, encroachment on public services land, extension of property and expanding on hazard and marginal land. Similar characteristics can be found in settlements farther away from the city centre, but which are highly accessible, such as those allocated along major thoroughfares.

Local leaders double as respected elders as well as chairpersons of local government authorities. The lowest local government authority level in urban areas (except where villages are involved) is known as the *Mtaa* (sub ward). Given the high land values, and the commoditification of land, local elders are less successful in managing land. On top on that, both local and national leaders have failed to remove people building in flood-prone areas or on other marginal land. The Case of Keko Mwanga illustrates the situation in an inner-city area (BOX 1)

BOX 1 KEKO MWANGA, AN INNER CITY INFORMAL AREA IN DAR ES SALAAM

Keko Mwanga is located 2 kilometres to the south of Dar es Salaam City Centre and is one of the *Mitaa* of Keko Ward with around 25 000 people and covers 31.5 hectares. Major ethnic groups in Keko Mwanga are the Zaramo, Ngoni and Ndengereko. These form around 60 percent of the population. The remaining residents are Nyakyusa, Luguru and Sambiaa, and a few Indian and Arab families. Houses are constructed haphazardly and to high densities. Most paths in the area are narrow and non-motorable. Soon after Independence in 1961, immigration to Keko Mwanga increased. This led to accelerated land subdivisions, transfers and building activities. In the 1970s there were government proposals to remove the residents and convert the area into an industrial area. This was resisted by the residents who got support from their MP. The idea was dropped. Thereafter, local party leaders played an active role in facilitating land transactions and authenticating land transfers. Payment for the land was made in cash but much as the land had been commercialised, land prices remained modest till the late 1980s. Increased demand for land led to further subdivisions, property sales and redevelopment, house extensions, and encroachment on public land and on marginal land.

Land for the primary school as well as the police post was donated by the ruling political party on land formerly expropriated from an Indian. One indigenous formerly large land-owning lady donated the land for a mosque, a market and for burial grounds. The latter are now full. Land for the other two mosques and two churches in the area was bought from locals.

Before the 1970s, land transactions were concluded without any written papers, although local party leaders and neighbours were involved in land. From the mid-1970s the use of written transfer documents became more regular and ten-cell leaders started playing an active role in sanctioning and authenticating land transfers. Today most

buyers seek local leaders' certification before land transfer deals are concluded.

Most disputes in Keko Mwanga are associated with trespassing on, private land, road reserves, footpaths, open spaces, storm water drains, cemeteries, and other areas earmarked for public use. Disputes are first presented to ten-cell leaders and then to the Mtaa chairperson. A *Mtaa* Disputes Reconciliation exists at the *Mtaa* level. If a solution is not found then the dispute is referred to the police and if there is no solution, then the dispute is taken to the Primary Court.

Local grass root actors have been finding it increasingly difficult to regulate land transactions and land development. The main reason for this limited capacity is the high land values and the highly commercialised land transactions. Failure to intervene in these land transactions is yielding undesirable results in terms of overcrowding, diminution of land for public uses, environmental degradation, and colonisation of hazardous land. Unregulated private markets alone cannot work well and urgent positive intervention by the public sector is called for.

Source: Kombe and Kreibich (2000)

The Intermediate Zone

In this zone, land values and densities and intensity of land-use are generally lower than in inner city informal areas but higher than in settlements at the periphery. Land subdivision is going on in this area but there is still open land, which can be used for agriculture. Plot sizes range from small ones to very large ones. Nevertheless, pressure is increasing on land in this zone, so plots are getting smaller and encroachment on hazard land is also taking place. Land developers in these areas are low, middle and high-income earners from all parts of Tanzania.

Peri-urban Zone

The predominant use in the peri-urban areas is agriculture but there is intense pressure especially from city residents to acquire and subdivide land for urban development. Informal land transfers are increasingly replacing indigenous landowners. Most of the peri-urban areas were declared to be ripe for development in the early 1990s but most of the planning schemes have not been implemented because of lack of funds for paying compensation to existing landowners. We know of only one land-sharing scheme that has been tried and implemented on a partnership basis between the Temeke Municipality and the residents of the Chamazi area (Rwechungura, 2003). An example of what is happening in the peri-urban areas can be gauged by looking at the case of Rangji Tatu in the Charambe Ward of Dar es Salaam (Kombe and Kreibich, 2000).

BOX 2 PERI-URBAN AREAS IN DAR ES SALAAM, THE CASE OF RANGI TATU

Rangi Tatu is one of the six *mtaa*'s in the Charambe Ward. It is 20 kilometres to the south of the City Centre and has 23,000 residents. Within the past 25 years, this area has grown from a sparsely inhabited area where indigenous landowners were cultivators of cassava, maize cashew nuts and coconuts, to a fast growing urban neighbourhood. In the late 1960s, the area consisted in part of large sisal and coconut plantations. Early settlers were the Yao, Makonde and Ngoni. The nationalisation of the plantations and the Villagisation programmes brought in more people in the 1970s and early 1980s. During the villagisation era, local party leaders exerted law and order so that subdivision and land use arrangements were controlled. This discipline went down in the 1980s. Land selling and buying became and is still prominent. Selling takes place after long

negotiations between the buyer and the seller. In the case of the latter, family or clan members are also involved. Ten-cell leaders, and *mtaa* chairpersons authenticate the sale.

Prices have been going up from Tshs 75-100/= per m² in 1992 to Tshs 600-800/= per m² in 1997. Customary practices have gradually been weakened and the indigenous population are moving out. Some of the local leaders have set down procedures, which must be abided with when people want to buy or sell their land. In some cases, forms that must be filled in and signed by the various parties have been divided, and feed proscribed. A 10 percent (of the price) administrative fee is charged and is credited within the *mtaa* coffers.

Information about land availability is by way of mouth, so there are no open market transactions. Thus prices may differ considerably even between adjoining plots. Some 40 percent of the landowners have sales agreements. In the case of 10 percent, the land is surveyed. In the case of the rest 50 percent, there is no evidence of land ownership. A number of landowners put up expensive property but have no written evidence of landownership. Some local leaders feel that land matters are not within their jurisdiction.

Common disputes are those involving dubious sales, trespassing, encroachment on public land uses. Most disputes are solved at ten-cell or *mtaa* level. If disputes are not solved at these levels, they are referred to the Ward level and thereafter to the Primary Courts.

Source: Kombe and Kreibich (2000)

The actors in the neo-customary system can be schematically presented as shown in Table 3.

Table 3 Schematic representation of the actors in the neo-customary systems

Actors/Action	Inner City Zone	Intermediate Zone	Peri-urban Zone
Land Suppliers	Individuals/Family members; indigenous or long-term residents of Dar es Salaam	Individuals/Family members; indigenous or long-term residents of Dar es Salaam	Family members/clan Village governments
Land Characteristics	Very high land values, very high densities; marginal and hazardous land	High land values, high to low densities, some agricultural land, marginal and hazardous land	Low land values. Very low densities with pockets of medium densities, mainly agricultural or open land
Product	Houses, small plots, marginal land in valleys	Medium sized plots, marginal land	Large pieces of agricultural land (<i>shamba</i>), medium sized building plots.
Mode of transaction	Purchase; inheritance; invasion (of marginal land)	Purchase, inheritance, invasion (of marginal land)	Purchase, allocation
Witnesses to transactions	Local elders, local government or party leaders	Local elders, local government or party leaders, neighbours	Local elders, local government or party leaders, neighbours

Actors/Action	Inner City Zone	Intermediate Zone	Peri-urban Zone
Evidence of transaction	Sale agreement	Sale agreement. No evidence	Sale agreement
Land Acquirers	High income households seeking redevelopment or change of use; low-income households on marginal land	High to medium income households	High, medium low income households
Development Control/Effectiveness	Local elders, local government leaders, little impact.	Local elders, local government leaders, some impacts.	Local elders, local government leaders, some positive impacts
Dispute settlement	Local elders, local government leaders, little impact	Local elders, local government leaders, some impact	Local elders, local government leaders, some positive impact
Role of public authorities	Little role played Unimplemented land regularisation schemes Unsuccessful drive against those living on marginal land	Limited role. Some community plans submitted to public authorities.	Most peri-urban areas declared to be planning areas. Most planning schemes unimplemented.
CBOs	Exist in some areas dealing mainly with water and sanitation	Exist in some areas. Playing a role in land use planning and servicing.	Very few.
Proposed way forward	Community-based upgrading	Community-based regularisation	Land planning and management worked out in partnership with landowners

Source: Constructed by the author with inputs from Kombe and Kreibich (2000)

As a general observation, neo-customary systems of land delivery are tolerated by the government. In some cases, they are part and parcel of government machinery, like when local government officials take part in land transactions. In other cases, documents used in neo-customary transactions can be used to convert land from customary or informal tenure to statutory tenure.

Yet, in cases where major land use schemes are being contemplated, neo-customary tenure actors, especially the local leaders, are consulted and used by the government to sell the project to the local population and to assist the government to identify the legitimate claimants who may suffer as a result of the scheme, and the interests which they can claim (Ndjovu, 2003; Komu, 2002).

Looking at the various literatures on Dar es Salaam it can be concluded that neo-customary land delivery systems are on the increase. Here we mean that more and more of the land seekers, get land and develop it outside the formal set down procedures and systems. Also these systems are getting respectability and are tending to follow well laid-down procedures in dealing with land transactions. Another route, which these systems are taking to respectability

and acceptability, is through CBOs, a number of which have been formed to deal with land delivery issues in Dar es Salaam (Burra, 1997).

Relationships between customary leaders and public authorities

The importance of local leaders and the community at large is recognised by the government. Local government legislation provides for the incorporation of the people in various decision making for a, particularly at ward and sub-ward level. The National Human Settlements Development Policy states categorically that the public, through their organisations (such as CBOs) should work hand in hand with the government institutions to improve the living environment.

As already indicated above, neo-customary tenure systems have a close relationship and work with the neighbourhood, *mtaa*, village and ward local government levels. Local government legislation provides for this, particularly by encouraging the participation of CBOs, and representation on local authority committees.

The relationship between neo-customary actors and public authorities has grown as their importance has been realized. The socialist era had one of its aims, the enabling of the people to control their destiny. The 10-cell leader system was set-up during this period. The failure of the public authorities to deliver meant that alternative approaches to land management and servicing had to be sought. CBOs are playing a crucial role (Kyessi, 1999). Recent years have seen CBOs play an important role in land delivery and management in areas such as Tabata, Kijitonyama, Hana Nasif, Buguruni, Mbezi, Makongo and Changanyikeni to name but a few.

Meshack and Sheuya (2001) found that the kind of community-based land management activities in Dar es Salaam had the following objectives:

- Physical improvement of the living environment including the provision of basic infrastructure such as water supply and storm water drainage.
- Legitimisation of settlements considered illegal or semi illegal within the urban boundaries
- Improvement of environmental quality, by particularly dealing with air, solid waste, liquid waste, and underground water pollution
- Provision of social and community facilities such as primary schools health centres and recreational centres.

Examples of CBOs operating in Dar es Salaam and fulfilling the above objectives include the following:

- Changanyikeni Development Association, a CBO in the Changanyikeni peri-urban unplanned area of Dar es Salaam. Its focus has been the provision of basic infrastructure (water supply and road network), and the dialogue between the government and the residents to prepare a land use scheme acceptable to both parties.
- Tabata Development Fund, a CBO that emerged out of a community's struggle against a polluting dumping site in their neighbourhood. The TDF mobilises the

community to provide basic infrastructure especially roads, and water supply to both planned and unplanned areas in the neighbourhood on a sustainable manner.

- CBOs in the Buguruni and Vingunguti inner area settlements which collaborate with an international NGO known as Plan International focusing on instituting empowerment approaches to establish representative community structures, supporting them in the provision of basic infrastructure services, social facilities and the promotion of local employment and home-based enterprises.
- Kijitonyama Community-based Organisation (KIJICO) whose focus is the solving of the flooding problems in their settlement and improving the roads, which traverse the neighbourhood.

Many CBOs have committees and sub-committees that follow up on special issues and liaise with public authorities and donors, as well as mobilise the local population to address a burning issue at hand.

Kombe (1997), Nnkya (1996), Kombe and Kreibich, (1999) and Kyesi (2002) argue that official recognition of neo-customary tenure claims and authority improves land management and housing and infrastructure provision, since this increases the confidence that landowners have over their land. Officials can then give these systems, advice, legal powers and technical assistance to proceed. They can also assist them in securing internal or external support.

A successful example cited in the literature is the Hannah Nassif Upgrading Scheme in the Kinondoni Municipality. Here a combination of local and official leadership in collaboration with donors brought about a major improvement in the standard of infrastructure and environment to this low-income neighbourhood. The quality of the environment improved tremendously, the existing land use layout was improved, and the income of the residents was improved through community contracts, service provision opportunities that arose (such as solid waste management) as well as a savings and credit scheme that was part of the whole upgrading project.

Another example is to be found in the Ubungo Maziwa area. This grew up as an informal settlement but residents decided that there was need to attempt a regularisation scheme in the area. With expert inputs from UCLAS, a land use scheme was worked out that respected most of the existing land holdings, but also ensured that service infrastructure such as roads were instituted. After a long period of negotiations within the community, and between the community and public authorities, the proposed land use scheme has been approved by the Ministry of Lands.

Co-operation between CBOs and public authorities and other stakeholders has resulted in the improvement of the settlements concerned, in the increased access to services and income-earning opportunities, in increased community cohesion and good governance, and in improved environmental conditions. The legality of the settlement is also improved.

The techniques and procedures of neo-customary land development are sometimes compatible, sometimes incompatible with central and local government land management policies (Lupala 2002).

- They allow subdivision of land, which is usually incompatible with official plans and policies. As a result, there are many areas in Dar es Salaam where the government holds official land use plans which however do not correspond to what is on the ground,

and as time goes by, this divergence continues to grow. The government policy is to declare an area to be a planning area, clear interests thereon, prepare land use plans, survey the land and make allocation to new people. In such areas, it is the neo-customary practices that manage the land.

- They allow the buying, selling and transferring of land, although is against government policy. In general, the government is against the selling of land. In order to deal with this, all land sales under the neo-customary system are usually presented as sale of a *shamba* (farm), or of a *banda* (hut), although in may not be the case. This sometimes brings problems in transferring the land (where this had been obtained from the government) from one owner to the other.
- They allow local mobilization and community participation, which sometimes is compatible with government policies (Kombe and Kreibich, 1997).

Neo-customary systems, as pointed out above, enable the subdivision of and access to land particularly in unplanned areas. While the official procedures will emphasise the preparation of an official land use plan and the surveying of the land, the neo-customary system will not have a land use plan. Land surveying in particular is ignored and there is little effort done to get official title to land. According to some studies, landowners in informal settlements were wary of getting official title to land since this would involve them in having to abide with development conditions, and in annual ownership costs (such as land rent) (Kironde, 2002)

There is also evidence that neo-customary land delivery systems are aware of, or, have adapted to, the current socio-economic conditions in which people have low and irregular incomes and in which local administration has weakened. In case of the latter, we see that the systems have been providing land and in many cases ensuring security of tenure and land development thus filling in the gap created by the weak and inadequate official land administration. While the official system produces land lots according to official standards (where land lots are generally large with the official minimum size being 400m²), the neo-customary system produces small plots that can fit the pockets of low-income households. Besides, payment for land in instalments is allowed (Kironde, 2002). The ongoing 20,000 plots provision project in Dar es Salaam, though meant to ease the shortage of planned plots and stem unplanned development, has produced plots whose minimum cost is well beyond the ability of most urban dwellers. As of 30th June 2003, out of the 16747 plots that had been allocated for sale to the public by the Ministry of Lands, only 3674 (22 percent) had been paid for because people could not afford them (Tanzania, 2003). This means that the majority will continue to seek land from the neo-customary systems.

Changing and adaptation in neo-customary systems

Neo-customary systems in Dar es Salaam are not static. The political system based on socialism encouraged the development of these systems under the ruling party. The multi-party system is also encouraging grass-root administration and agitation. In particular, the government is careful in dealing with areas where opposition parties are strong. This is for example the case in the Buguruni unplanned settlement in Dar es Salaam. Other policies such as Local Government Reform and the Poverty Reduction Strategy Policy encourage this adaptation and change. The *mtaa* level of the local government has been strengthened to enhance public-private partnerships.

Economic hardships and the importance of land as a survival tool have encouraged neo-customary systems to act to stem government plans that may result in the loss of land by the

landowners. One strategy adopted is rapid subdivision and development of land whenever it is feared that an official planning scheme may be in the offing for an area.

In terms of culture, Dar es Salaam has witnessed first the importance of the indigenous population. The indigenous population has suffered from continued displacement and outward movement as the urban area has grown. However, current claims to customary land rights come from a much more diverse spectrum, with landowners and actors from all parts of the country.

Since 1996, Tanzania has been implementing a Local Government Reform Programme whose aim is *inter alia*, the strengthening of local government and decentralization of powers to these authorities. There are also many other sector reforms going on. The impact of these on the land delivery system is yet to be felt since many powers of land delivery and infrastructure provision are still vested in sector ministries such as that of Lands, and Water and Energy (see for example provisions of the Land Act 1999)

Formal land market mechanisms are poorly developed in Dar es Salaam. This is partly because the formal land sector is limited, and the government does not favour market transactions in land. Informal market transactions exist and are vibrant, and these are mainly supported by neo-customary land delivery mechanisms (Kironde, 2000). Most studies of access to land in Dar es Salaam have indicated that the most prevalent form of access is through land purchase.

Major infrastructure services such as water, roads and drains are not yet privatised, but land servicing is generally poor in Dar es Salaam, particularly in unplanned and peripheral areas. Private water vendors serve many areas (Kironde and Kyessi, 1999). What this means in part, is that land development does not have to wait for the institution of the standard infrastructure. Land development (i.e. construction) comes first. Infrastructure comes much later. Many foresighted neo-customary actors leave land aside in their settlements for future infrastructure particularly roads.

Both the colonial and post-colonial land development policies did not favour the poor. Thus, the neo-customary system has intervened to allow the poor to access any available land including marginal land in river valleys. This occupation, though illegal and unsecured by official papers has not been easy to remove, and in a number of cases, politicians have come out openly in favour of the land occupiers. This has been the case with the valley dwellers of the Msimbazi Valley, whose removal has eluded various authorities (Skaare, 2000). This disenfranchisement unfortunately continues. In the ongoing 20,000 plots project in Dar es Salaam the poor have been technically excluded by the government pegging the price of the cheapest plot way above what most Dar es Salaam residents can afford (Alan, *et al*, 2003). This means, the majority of land seekers must continue to look to the neo-customary system for their needs.

Current Trends and Changes in the neo-customary land delivery systems

Kombe and Kreibich (2000), and a number of other researchers have identified that neo-customary procedures of land management have got some recognition from the official system. This is the case for example where officials witness land sales, or where village governments levy a fee on land sales and keep a register of land transactions (Rwebangira, *et al*, 1998). Nevertheless, land use plans prepared by local populations may not be readily approved by public authorities because they usually do not conform to official standards in a variety of ways including the shape and size of land lots, land for public infrastructure such as roads; land for common services such as schools, health centres and open spaces.

There is also evidence of officials resisting the acceptability of neo-customary procedures and products. For example, both the Town and Country Planning Ordinance 1956, and the Land Act 1999 provide for the maximum involvement of the people in land delivery schemes. This involvement has not generally been mainstreamed in official land use planning thinking, although there are a number of planning schemes that have emanated from the people themselves that have recently been approved.

Nevertheless, the neo-customary land delivery system is continuing to grow because among other reasons:

- The public sector cannot provide sufficient land for housing the poor. In some cases, the public sector adopts policies that are aimed at deliberately excluding the poor.
- There are no formal (corporate) private sector land providers of land in Dar es Salaam. This is partly because of the complications related to assembling and servicing land, and partly because of lack of finance to enable the purchase of services land or housing.

There is evidence that the neo-customary system is adapting to the commodification of land. In the late 1980s and early 1990s, allocation of land and inheritance were major forms of access (Mwamfupe, 1994). Currently, it is purchase that is the major form of access. In order to meet the needs of low-income households, land parcels have been getting smaller with time and with decreasing distance to the city centre. To illustrate this point two cases can be cited. In his study covering 11 peri-urban areas Mwamfupe (1994) identified three major ways of accessing peri-urban land, that is: allocation by village governments, inheritance and purchase. Allocation by village government was found then to be a major form of access to land (Table 4).

Table 4: Ways of accessing peri-urban land in Dar es Salaam in 1994

Mode of land acquisition	% Households
Allocation by Village governments	39.9
Inheritance	33.8
Purchase	26.7

Source: Mwamfupe (1994)

The situation has been changing as the example below illustrates. Although public policy is not in favour of accepting the sale and purchase of land, data from Bunju shows that by far the majority of landowners are increasingly getting access to land by way of purchase (Table 5).

Table 5: Ways of accessing peri-urban land, Bunju Village (2001)

Mode of land acquisition	% Households
Allocation by Village governments	5.3
Buying and Inheritance	5.3
Bush clearing	10.5
Purchase	78.9

Source: Kironde (2001)

Allocation by village governments is getting more and more constrained since much of the land is in private ownership. This also hampers allocation by public authorities. To clear existing interests, compensation for un-exhausted improvements is usually necessary. Compulsory

acquisition of land is very unpopular and is usually challenged. That is why it is becoming much easier to purchase land from willing sellers at an agreed price. On the other hand, since there is always this fear that the government can always use its powers to take land from its owners, many landowners are encouraged to subdivide their land and sell it, rather than have it compulsorily acquired by the government.

Where land is purchased, a land seeker is brought in contact with a landowner wanting to dispose of their land. Sometimes a go-between may exist between the two parties. Since it is not allowed to sell bare or undeveloped land, the usual nomenclature used in these transactions is the sale of a *shamba* with crops and possibly a building. The price is usually bargained and the usual factors that affect the value of land come into play. Thus land by the main roads is more expensive compared to land away from infrastructure. The level of developments over the land under sale consideration also matters.

Transactions based on the sale of land usually involve local government officials. These officials would usually be witnesses to the sales. They may be paid a commission. Part of this goes into the coffers of the local government and part of it is treated as witnesses' fees. Land sales are entered in the local government register, although there are sales that do not involve local governments. Thus, records of land transactions kept by grass root Governments are incomplete. A sales agreement document is usually prepared and signed by both parties as well as by witnesses. Lawyers are sometimes involved. There is a circuitous way of converting this informally acquired land into statutory tenure.

There has perhaps been limited action by the state to control neo-customary land systems. One way has been to ignore their activities whenever a planning scheme is declared over an area. This for example is the case in the ongoing 20,000 plots project in Dar es Salaam. The other has been to adopt a laissez-faire attitude towards these systems so as to deny them any legitimacy, except in a few cases that have been cited. This in effect has seen the limitation of the potential growth and efficacy of the neo-customary system.

Responses of the government to neo-customary claims and practices

Theoretically, the Government acknowledges the existence and the important role of neo-customary land delivery systems. This is for instance clear from reading the National Land Policy of 1995 (Tanzania, 1995), the Land Act 1999 and the National Human Settlements Development Policy 2000 (Tanzania, 2000). In practice however, neo-customary land delivery systems are either ignored or forgotten in conceiving land use schemes. There have been a few cases where these have been integrated. We have already cited the Hanna Nassif case. The government knows that these exist and may rely on them to further its own schemes, but there has been little by way of integrating them in the mainstream of land management in Dar es Salaam.

The efforts to overcome the resistance to the recognition and mainstreaming of the neo-customary land delivery systems, have included the writing of papers and holding of workshops and seminars by researchers (for example, Kironde 2002), and mobilising stakeholders. Efforts are being made to incorporate ideas that will see the mainstreaming of neo-customary land delivery systems in the new Town and Country Planning Act, currently under preparation.

The National Human Settlements Development Policy, in recognition of the fact that the majority of housing in urban areas is in unplanned, unserviced or hazardous areas states that:

Unplanned and unserviced settlements shall be upgraded by their inhabitants through CBOs and NGOs with the government playing a facilitating role. The government through local authorities shall support the efforts of the inhabitants to form and run CBOs and NGOs for upgrading purposes (Tanzania 2000).

Among the strategies proposed to achieve this, the Policy states that:

The government shall recognise and respect the rights over land held under customary law. Besides, the government will encourage inhabitants in unplanned and unserviced settlements to upgrade their settlements. They will be required to form community-based organisations (CBOs) that will bring them together. Local authorities will be required to support their efforts.

The government also promised to provide skills on planning and management of settlements to CBOs and facilitate training of practising planners, architects, engineers, and other professionals involved in human settlements development to enable them to assist communities and the private sector in upgrading programmes.

The above policy statements and strategies are being built into the Town and Country Planning Act that is currently under formulation. When this is achieved, it will be a big boost for mainstreaming the neo-customary land management system into the official planning set up.

Viability of the neo-customary land delivery systems as an alternative delivery system

The neo-customary land delivery systems in Dar es Salaam are providing sufficient land at affordable prices to meet the needs of those excluded from the formal land delivery systems. However, this land has got many shortcomings including its unplanned nature, and its location in some cases on marginal land. Besides, because of lack of resources, this land is usually unserviced. Security of tenure is provided by way of witnesses, documentation and enforcing development. Usually the bundles of rights that are allocated, are absolute, and can be transferred.

However, the operations of the neo-customary land delivery systems are not compatible with the official land registration system since the latter requires that land be surveyed and a deed plan, be in place before land can be registered. Like, much of the developments on unplanned land cannot obtain a building permit, meaning that technically they are illegal. Nevertheless the type of buildings in these areas, are not generally different from those on official land. This is a reflection of the confidence that the developers have in the land system and also a general reflection of the congruence between planned areas and those areas under the neo-customary land delivery systems.

For the time being, the standards and norms adopted in these areas do not confirm to the requirements set down by the authorities. For example, the minimum plot size allowed is 400 m², while subdivisions in unplanned areas go as low as 100m². The same can be said of standards for roads, public utilities, land for public uses. At least one reason why the government has been finding it difficult to approve planning schemes prepared by communities, such as the plan for Makongo, is because these plans do not measure to the requirements set down in official planning standards.

The advantages of the neo-customary land delivery systems are therefore frustrated since they are only distantly recognized by public authorities. The continued and unregulated operation of the neo-customary land delivery systems can only mean that the gap between them and the

official standards and requirements is getting wider. Thus their sustainability is jeopardised. A paradox exists here. If public authorities chose to recognize these areas, and therefore impose standards e.g. on minimum plot sizes or minimum widths for rights of way, the advantages that these system have for reaching low-income households would be lowered. It should also be remembered that officially recognized land also carry other charges including annual land rent. Research from the Kinyerezi area in Dar es Salaam found that many people in unplanned areas did not want to have their land surveyed because of the fear of being subjected to official development conditions and land rent⁵.

Nevertheless, there is some hope that public authorities are prepared to be flexible with regards to standards. The National Human Settlements Development Policy states that as a strategy to particularly encourage orderly development, planning regulations and standards shall be reviewed in order to match with the present social, economic and cultural situation. This was planned to be achieved within three years of the approval of the Policy (Tanzania, 2000).

Ideas to develop flexible standards are being incorporated in the proposed Town and Country Planning Act. Besides, the government has recently approved regularisation plans for the Isamilo and Ibungilo areas in the City of Mwanza, and in the Ubungo Maziwa area in Dar es Salaam. In all cases, the approved land use schemes were very flexible to accommodate the existing situations.

Moreover, as part of the Community Infrastructure Upgrading Project being prepared for some parts of Dar es Salaam, the government has been asked to give out specific policy statements as to the legal status of the upgraded areas since it will not be possible to plan any of these to the existing standards. The viability of the neo-customary claims and practices is therefore brightening up and becoming potentially more positive.

The Interaction between neo-customary actors and public authorities

In view of the ongoing political and other reforms in the country, a number of laws allow for the interaction between the neo-customary land delivery actors, and public authorities. These include the Land Act 1999, the Town and Country Planning Ordinance 1956, and the various Local Government Acts. Under the Local Government Institutional set-up, the neo-customary land delivery systems have room to interact with the municipal authorities at the ward, *mtaa*, village and *kitongoji* levels. Also some legislation and institutional set up for providing infrastructure like Water, provides for the interaction between the public authorities and communities through the formation for example of Water Committees. Such set-ups are part of the government's efforts to improve good governance, and efficiency.

For the time being, the association of customary power and modern procedure of urban management is still limited. Therefore, the impact is small, and a lot of formal land delivery and servicing powers are still in the hands of central government ministries and agencies.

Officials recognise the importance of neo-customary actors and recognise many positive aspects emanating from these. For example, land transfers effected by the neo-customary systems are recognised administratively, and the documents issued are considered authentic.

Individuals, groups or CBOs owning land under neo-customary tenure systems and who are able to pay the survey and title preparation fees can submit applications to the local authority

⁵ Municipal authorities charge some form of property tax even on land delivered by the neo-customary land delivery systems.

concerned to have their land surveyed. Later they can process to get a certificate of title and therefore own land under the officially recognised system.

As we have seen above, there are registered villages in a number of urban areas in Tanzania, including Dar es Salaam. Customary land tenure is prominent in such areas, and these are the areas where the urbanisation pressure is targeted. The village council is empowered to allocate land. According to a number of officials interviewed, where land is allocated by the village council, it is usually subdivided in a planned manner with land set aside for schools, roads, and other public uses, although the land set aside may not meet the official standards. When it comes to land transfers, local leaders as well as relatives get involved, and the sign documents as witnesses

Occasionally conflicts occur between official urbanisation needs and the land held under customary systems. An example that one official pointed out to us concerned the village of Buyuni in the municipality of Ilala. Buyuni is a registered village. The municipal authorities wanted to acquire the land in the village for an urban expansion programme. The villagers objected on the grounds that since theirs was a registered village, their land could not be acquired for urban land uses. The central government intervened requiring the villagers to drop their objections. The urban expansion programme continued but Buyuni villagers are reported to have been unconvinced by the central government action.

Summary and Conclusions

It seems appropriate to conclude for Dar es Salaam that customary tenure in Dar es Salaam is on the retreat under the onslaught of government action and quasi-customary tenure. The latter may have a lot of significance at the peri-urban areas, giving access to many land seekers. However, quasi-customary tenure has been giving away to informal tenure as land transfers moves to later generation owners who may have no affiliation with the original customary owners. Also occupying land on marginal areas such as river valleys is perhaps best seen as informal tenure. In this paper, we have considered quasi-customary and informal systems to be neo-customary land delivery systems.

With the above definition in mind the majority of landowners in Dar es Salaam get land from the neo-customary land delivery systems. According to the official interviewed, the role of the neo-customary land delivery systems is increasing. There are however, only limited attempts by the public authorities to work with this system. Many policies and legislation related to urban development would like to see the incorporation of all stakeholders in decisions related to land management and infrastructure provision. In practice, little has so far been realized in this direction.

This partly explains the continued dual development of Dar es Salaam. The major obstacle to the incorporation of customary actors is blockages on the part of officials, at both central and local government levels. This is despite the various policy and legal provisions designed to accommodate change. A re-orientation of these officials is necessary. Looking at the various literature with regard to Dar es Salaam, there is a general advocacy for the incorporation of the customary actors in the City's land delivery system. Should this be realised, we may see a more orderly and equitable development of the City.

REFERENCES

Alan, *et al*, (2003), An Evaluation of the 20,000 Plots Project in Dar es Salaam, Semester Project, LMV Department, UCLAS, Dar es Salaam

Burra, M. (1997), "Land Use and Development dynamics in the peri-urban Zones of Dar City: A Quest for Planning and Management Responses", in, *Journal of Building and Land Development*, Vol. 4 No. 2.

Fimbo, G.M.M. (1992), *Essays in Land Law in Tanzania*, Faculty of Law, University of Dar es Salaam.

Hoek-Smit, M. (1990), The Urban Housing Sector in Tanzania, Report prepared for the World Bank and the Ministry of Regional Development and Local Government.

James, R. (1971), *Land Tenure and Policy in Tanzania*, Dar es Salaam, East African Literature Bureau

Kironde, J.M.L. (1995), The Evolution of the City Structure of Dar es Salaam, 1890-1990: A Study in the Impacts of Land Policy, Phd Thesis, University of Nairobi.

Kironde, J.M.L. (1999), *Access to Land by the Urban Poor in Tanzania: The Case of Dar es Salaam*, University College of Lands and Architectural Studies, Dar es Salaam.

Kironde, J.M.L. (2000), "Understanding Land Markets in African Urban areas: the Case of Dar es salaam, Tanzania", *Habitat International*, 24, pp. 150-165.

Kironde, J.M.L. (2001), Peri-urban Land Tenure, Planning and Regularisation: Case Study of Dar es Salaam, Tanzania, Study carried out for the Municipal Development Programme, Harare, Zimbabwe.

Kironde, J.M.L. (2002), "The Impact of the Regulatory Framework on Access to Legal Shelter in Tanzania: the Case for Revision based on Lessons from Kinyerezi", Paper presented at a Workshop on the Regulatory Framework for Legal Shelter in Tanzania, Dar es Salaam, February 12th.

Kironde, J.M.L. and Kyessi, A.G. (1999), The Water and Sanitation Situation in Dar es Salaam, Report prepared for the World Bank.

Kironde, J.M.L. and Rugaiganisa, D. (1995), *Urban Land Management, Regularisation and Local Development Policies in Tanzania, with Special Emphasis on Dar es Salaam*, Dar es Salaam, UCLAS.

Kombe W. (1995), *Formal and Informal Land Management in Tanzania, The Case of Dar es Salaam City*, SPRING Research Series No. 13, University of Dortmund

Kombe, W. (1997), "Regularising Urban Land Development During the Transition to a market-led Land Supply in Tanzania", in, Kombe, W. and Kreibich, V. (Editors), *Urban Land Management and the Transition to a Market-led economy in Tanzania*, Spring Research Series, No. 19, University of Dortmund.

Kombe, W.J. and Kreibich, V. (1997), "Community-based Land Regularisation: Prospects for Decentralised Planning", *Trialog*, 55, pp. 27-31.

Kombe, W.J. and Kreibich, V. (1999), Reconciling Informal and Formal Land Management: An Agenda for Improving Tenure Security and Urban Governance in Poor Countries", Paper

presented at the International Conference on the Interaction between Formal and Informal Urban Land Management in Africa, Dar es Salaam, 25th-27th December.

Kombe, W. and Kreibich, V. (2000), *Informal Land Management in Tanzania*, SPRING Centre No. 29, University of Dortmund.

Komu, F. (2002), "Reflections on Land Acquisition and Compensation. Lessons from the Kinyerezi Resettlement Area in Dar es salaam"; Paper presented at a Workshop on the Regulatory Framework for Legal Shelter in Tanzania, Dar es Salaam February 12th.

Kyessi, A.G. (1990), *Urbanisation of Fringe Villages and Growth of Squatters: The Case of Dar es Salaam, Tanzania*, MSc Thesis, ITC, Enschede, the Netherlands.

Kyessi, A.G. (1999), "Community-based Environmental Management in Urban Tanzania", in, Atkinson, A., *et al*, *The Challenge of Environmental Management in Urban Areas*, London, Brookfield.

Kyessi, A. G. (2002), *Community Participation in Urban Infrastructure Provision: Servicing informal Settlements in Dar es Salaam*, Spring Research Series 33, University of Dortmund

Lupala, A. (2002), *Peri-urban Land Management for Rapid Urbanisation: The Case of Dar es Salaam*, SPRING Research Series 32, University of Dortmund.

Meshack, M. V. and Sheuya, S. A. (2001), *Trekking the Path of Urban Community-based organisations in Tanzania. The Case of Five CBOs in Dar es Salaam*, Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press

Mwamfupe, D. (1994) *Changes in Agricultural Land Use in Peri-urban Zones of Dar es Salaam*, Phd Thesis, University of Glasgow.

Mwamfupe, D. and Briggs, J. (2000), "Peri-urban development in an era of structural adjustment in Africa: The City of Dar es Salaam in Tanzania", *Urban Studies*, Vol. 37, No. 4, pp. 797-809.

Ndjovu, C.E.K (2003), *Compulsory Acquisition and Compensation in Tanzania: Bulldozing property rights*, Phd Thesis KTH, Stockholm.

Nnkya, T.J. (1996), *Planning and Practice in Democracy in Tanzania*, Phd Thesis, Royal Danish Academy of Fine Arts.

Rugaitika, *et al* (1998), *A Study on land delivery in the peri-urban Settlements of Dar es Salaam*, Semester IV Projects, UCLAS.

Rwebangira, *et al*. (1998), *Land Administration in Dar es Salaam peri-urban Settlements: The Case of Boko*, Unpublished Semester Project IV, LMV Department, UCLAS.

Rwechungura, J. (2003), *The Use of the Land Adjustment in regularising unplanned urban developments in Tanzania*, Draft Research Report for the MSc (Geography), The Open University of Tanzania

Shivji, I. (1998) *Not Yet Democracy: Reforming Land Tenure in Tanzania*, Faculty of Law and IIED.

Skaare, S.O. (2000), *Urbanisation and Flood Hazard; A study of settlement on flood exposed land in Dar es Salaam, Tanzania*, MPhil Thesis, University of Oslo.

Tanzania (1979), *Dar es Salaam Master Plan*, Marshal Macklin Monaghan, Toronto.

Tanzania (1994), *Report of the Presidential Commission on Land Matters (The Shivji Report)*, Government of Tanzania and Scandinavian Institute of African Studies.

Tanzania (1995), *The National Land Policy*, Dar es Salaam, Government Printer.

Tanzania (2000), *The National Human Settlements Development Policy*, Dar es Salaam, Government Printer.

Tanzania (2001), *Public Expenditure Review for the Ministry of Lands 2000*, Ministry of Finance.

Tanzania (2003), *Speech by the Minister for Lands and Human Settlements Development to the Budget session of Parliament*, Dar es Salaam, Government Printer

Appendix 1: Overview of the regulatory framework in Tanzania

The regulatory framework in Tanzania is set out in various principal and subsidiary legislation, and directives and technical instructions. The most important of these are shown in Box 2.

Box 2: Key provisions for the regulatory framework in Tanzania

Principal Legislation:

Land Ordinance, 1923 (till May 2001)
Land Act, 1999 (from May 2001)
Town and Country Planning Ordinance (Cap 378) 1956
Land Registry Ordinance (Cap 70) 1923
Land Registration Ordinance (Cap 334), 1954
Land Surveying Ordinance 1957 (Cap 390)
Registration of Documents Ordinance (Cap 117) 1921
Land (Law of Property and Conveyancing) Ordinance (Cap 114) 1923
Land Acquisition Act 1967
Water Utilisation (Control and Regulation) Act of 1974, as subsequently amended
Local Government (Urban Authorities) Act, 1982
Public Health (Sewerage and Drainage) Ordinance, Cap 336, 1950

Subsidiary Legislation:

Under the Land Act 1999

Land (Compensation Claims) Regulations, 2001
Land (Management of the Land Compensation Fund) Regulations, 2001
Land (Fees) Regulations, 2001
Land (Schemes of Regularisation) Regulations, 2001

Under the Land Survey Ordinance (Cap 390) 1957

Land Survey (General) Regulations 1959
Land Survey and Surveyors Regulations 1959
Land Survey (General) (Amendment) Regulations 1990.

Under the Town Planning Ordinance (Cap 378) 1956

Use Classes Regulations 1960 as amended in 1993
Application for Planning Consent Regulations 1960
Town and Country Planning (Appeals) Regulations 1961
Town and Country Planning Modification of Planning Schemes Regulations 1964
Urban Farming Regulations Order 1993
Town Planning Space Standards Regulations 1997
Public Recreation Grounds (Allocation, Development Conditions, Management and Control) Regulation 1994
Town and Country Planning (Amendment of Use Classes) Regulations 1993

Directives and Technical Instructions

Technical Instruction no 5 of 1977 Distribution of Approved Layout
Technical Directive No. 1 of 1989 Design of Layouts and other related matters
Technical Instruction No 3 of 1991 Standards for cemeteries and waste disposal
Technical circular No 14 of 1994 On legal requirements regarding planning consents and

building permits in urban areas

Technical circular No 1 of 1995 Conditions for the subdivision of urban plots in Tanzania

Technical circular No. 1 of 1991, Standards for Market and small business areas

The regulatory framework can be conceived at various levels: the national level, the municipality level and the individual household level.

The declaration of an area to be a planning area, the sanctioning of change of use, the approval of planning schemes, the application of land acquisition and compensation powers if necessary, the approval of surveying instructions, the approval of cadastral surveys, the issuance of title to land and land registration are all done at national level. The major agent here is the Ministry of Lands and Human Settlements Developments (MLHSD) (formerly, Ministry of Lands, Housing and Urban Development). The relevant legislations include the Town and Country Planning Ordinance of 1956 (and use class regulations and orders issued under it); the Land Acquisition Act of 1967; the Land Survey Ordinance of 1957; the Land Registry Ordinance 1923; and, the Land Act 1999 (which replaced the Land Ordinance 1923 in May 2001). Besides, some powers, responsibilities and procedures are contained in the Local Governments Acts.

Some planning schemes are conceived at the municipal level (though approval lies with the Minister). Land is allocated at the municipal level (as well as at the Ministerial level). Approval of development schemes such as issuance of a building permit as well as enforcement of development controls is done at municipal level.

The Town and Country Planning Ordinance and the Land Act both offer scope to incorporate neo-customary systems in land management although powers in these pieces of legislation are hardly used.

Appendix 2: A Word on Research Methodology

This Report is based on an extensive review of the literature, particularly various researches carried out at UCLAS and the university of Dar es Salaam Main Campus by both staff and students. Government Policy Documents, legislation and regulations were consulted.

Interviews were also carried out with various land officials in the three municipalities of Dar es Salaam as well as within the Ministry of Lands. Visits were made to a number of settlements in Dar es Salaam especially in the Municipality of Temeke. This is where neo-customary practice is most prominent.

Consultation was carried out with other stakeholders on land matters in both the academia, and in practice. Advantage was taken of other projects that are going on the Dar es Salaam such as the 20,000 plot provision project and the Community Infrastructure Upgrading Project.

DRAFT

CURRENT CHANGES IN CUSTOMARY/TRADITIONAL LAND DELIVERY SYSTEMS IN SUB-SAHARAN AFRICAN CITIES - GHANA.

Seth Opuni Asiana

1.0 INTRODUCTION

Customary land tenure in Ghana is based on rights held communally by social groups or communities formed on the basis of tribe, village, clan, lineage or family. The head of the community often manages the land on behalf of the community and is assisted by a council of elders of the community who are selected by some laid down criteria determined by custom.

1.1 Types of Interests

There are two main types of interests known to customary law in land in Ghana. These are:

- *The allodial interest* – This is the highest interest known to customary law, beyond which there is no superior title. It is sometimes referred to as the paramount, absolute, radical or ultimate title and lesser interests in or right over land are derived from it (Bentsi-Enchill, 1964). Depending on the applicable customary law in a particular community, the allodial interest is held by stools, skins, clans or families. The allodial title is vested in the community as a whole and the head of the community, assisted by the principal elders, manages it. Historically, the allodial title has arisen through purchase, gift, discovery or conquest and subsequent settlement thereon, and use thereof, by the members of the community. (Ollennu, 1962).
- *The Usufructuary Interest*. – This is sometimes referred to as the customary freehold and it is an interest held by members of the community. Community members acquire this interest by cultivating virgin land, or by allotment from the land owning group of which they are members or as a gift from the community. The usufructuary interest is always derived from the allodial interest and is generally held in perpetuity. Its holder cannot be dispossessed except by the community and then an alternative land may be given in replacement (Ollennu, 1962).

Customary law abhors land sales outside the community. This is because land is believed to belong to “ a vast family of which many are dead, a few are living and countless hosts are still unborn” (Ollennu, 1962:4). The living has received the land as a heritage from the departed ancestors and has a responsibility to pass it on to their posterity. In the words of Danquah (1928:212), selling land is like “selling a spiritual heritage for a mess of pottage: a veritable betrayal of ancestral trust.”

Customary law, however, has developed mechanisms to enable strangers (non-community members) to acquire land for various purposes. For agricultural purposes, strangers can acquire land under the customary tenancy arrangements of *Abunu* and *Abusa*. Various variants of this exist in different parts of the country but generally, the *Abusa* is where the land owner gives his virgin land to the tenant who cultivates the land with his own resources and shares the farm produce with the landlord in moieties. In this case it is usually the land, which is shared, and the tenant acquires a usufructuary estate in his part of the land. At other times the landowner may give virgin land to the tenant and provide him with resources with which to cultivate the land. The produce from the farm is shared into three – the landowner taking two-thirds and the tenant taking one-third (Asante, 1975:209).

The stranger's usufruct is another way in which the stranger may be afforded the opportunity to own land in the customary regime. This has the characteristic of the subject's usufruct except that the stranger must be given a specific grant by the landowner and he must also pay annual rents, which may be in the form of part of his farm produce.

The stranger's usufruct also avails the stranger the opportunity to acquire land for housing in the community. So long as he continues to live in the community he has a right to his building land. Customary land tenure arrangements are currently in a state of transition in response to the demands of the modern economy. This is particularly so in the urban areas of the country. While the traditional bases remain the same the practices are changing. Though government influence on this is significant there is no doubt that many of the changes have come about as the customary system reacts to the demands of a fast developing economy and the concomitants of urbanization. One area where these transformations have been very evident is the development of urban housing. The emerging customary arrangements are referred to as the neo-customary system and are discussed in this paper in relation to accessibility to urban housing.

1.2 The Neo-Customary System

In the face of modernisation and the development of the urban economy, the customary system has responded by undergoing some transformations. The result of this evolution may be termed a modernised customary system or neo-customary system. The neo-customary system therefore is an embodiment of the existing customary systems of land ownership, its management practices and methods of alienation. It reinforces the notion that the traditional African society and its institutions are organic and will change when the circumstances so demand. It symbolizes the internal mechanisms of stability even in the face of societal transformations and shows that changes engineered from outside the customary system may ignore or even be counter-indicative of the changes that could result if the system were allowed to develop. Arguably, the neo-customary system as we see it today may not fully meet the demands we expect of the system at this time but it is indicative of the direction of change and will, perhaps, guide policy makers in adding a little push in that direction to speed up the process without destroying the system.

The neo-customary system in Kumasi, as an informal land management system, can be distinguished from the informal land management practices in the surrounding areas, which share common borders with Kumasi. Of particular interest to this study is Ejisu to the South, Mampong to the southeast, and Kuntanase to the southwest. Though these traditional areas are not part of the Kumasi Metropolitan Area, they currently serve as dormitory towns for workers in Kumasi and so their land management practices are relevant to the study. The land management practices in these towns are still rooted in the traditional system and have seen some, albeit slow, modernization.

About 80% of land in the country is held in customary ownership and is managed by customary institutions. The rest is held by government under various statutes and practices, which range from outright ownership of land by the State to the management of customary owned land by the State. The exact extent of state-owned land and their locations are not yet known but under the World Bank assisted Land Administration Project (LAP) which will soon take off in the country, the true extent of these holdings will be determined. It is, however, safe to postulate that about 90-95% of peri-urban land in the country is held and managed under customary law.

In Kumasi, where this report will be concentrated, various variants of landholding can be identified. These are composed of two basic types - State Lands and Private Lands.

State lands are of two types. First is land, which was retained by the colonial government and held in trust for His Majesty the King of England. This is termed Government lands and the absolute interest is vested in the State. The second is that land which was given back to the Asantehene under the Kumasi Town Lands Ordinance, 1943 and taken back under the Ashanti Lands Act, 1958 in trust for the Golden Stool and the Kumasi State. This area is termed Trust Lands or Part 1 Lands. The third variant of state land in Kumasi is those areas which have been specifically acquired for use in the public interest under the State Lands Act, 1962 (Act 125) and its predecessor legislations. These include land used by state and para-statal organizations such as the Kumasi Metropolitan Authority (K.M.A.), the Railways, Posts and Telecommunications, etc. Also included are some of the roads in the city and their borders (i.e. a distance of between one and three hundred feet from the middle of the main roads on either side).

Private Lands are those lands, which are not state lands as described above. In other parts of the country, these would include stool lands, clan lands, family lands and individual lands. In Kumasi, however, private lands would mean only stool lands, as the other categories do not exist. Apart from the State, the absolute interest in land can only be held by a stool; family and individual lands are derivative of stool lands.

The total area of land in Kumasi is currently estimated conservatively at 14,670.72 hectares; of this, State lands comprise about 31.67 percent while customary owners control the rest. The population of Kumasi is currently estimated at approximately 1,100,000.

Owing to the accessibility criteria established by the Lands Commission, which manages public lands, the urban poor are "disqualified" from obtaining public land from the Commission and can only have access to land through the customary and neo-customary systems. The accessibility criteria of the Commission require applicants for public lands to show evidence that they have a required amount of money to develop the site. The Commission also stipulates a minimum amount of money, which must be spent on the land. All these are beyond the means of the urban poor. This makes the neo-customary system significant as a source of land in the city. Unfortunately, in the neo-customary system, accessibility is determined by one's ability to pay and this has meant that the urban poor are disadvantaged from obtaining land for their use (Asiana 1984). In terms of percentages of the urban poor served by the neo-customary system, it is difficult to tell, as the system does not serve them on the basis of their poverty. In many cases it turns out that relations – particularly children abroad, may purchase land and build houses for their parents to live in. This is, however, usually, a small minority. The poor usually live in the older parts of town, in the traditional villages, which have now become part of the Kumasi Metropolis and the slums – the Zongo.

In the traditional villages, housing is usually very poor. Planning is very minimal and facilities like toilets, etc are communal. The buildings are usually of mud and of traditional architecture. Land ownership is by long usage and is usually held communally by the families. In some cases, the well-to-do members of the family have migrated to the better parts of town, having built their own houses. This creates empty rooms in the family houses, which may be rented out to the urban poor in single rooms, etc. In the zongo, where large numbers of the urban poor live, there is a concentration of people of northern stock. These are migrants to the city and they tend to live together in the zongo in high densities. Paradoxically, the main zongo in Kumasi, *Allah Bar*, is on prime land in the central business district. The land was acquired in the early 20th Century when the area was a forest and far away from Kumasi as it was then known.

2.0 HOW THE NEO-CUSTOMARY SYSTEM WORKS

2.1 Characteristics of Customary and Neo-customary Actors.

As defined earlier, the neo-customary system is merely a development of the existing customary practices as modified by the traditional institutions. This has been in reaction to the demands of modernisation and the increased demand for land and greater transparency in land dealings with their attendant influence on improvements in title security. The traditional institutions revolve around the chief who, as the traditional overlord of the community, is the custodian of the community lands. He derives his authority from the traditions and culture of the people (Ollennu, 1962). His principal elders who also derive their authority from the traditional society aid the chief in his land management role.

Significantly, the modernisation process has introduced new actors into the machinery of customary land management who were unknown in the traditional regime. The old actors – the chief and his elders - are still at the centre of the land management system but to these have been added some non-customary leaders. In some places, the Town Development Committees, which were made up of community members charged to oversee developments in the settlements, were added to the chiefs and their elders to manage lands. The essence was to ensure that revenues from land were available to be used for development projects within the town.

Under the government of the Provisional National Defence Council (PNDC), the role of the Town Development Committee in some communities was taken over by the Committees for the Defence of the Revolution (CDR). These were comprised principally of the politically active youth in the towns who felt that the resources of the community should be used for the benefit of the entire community. The CDR was a political organization to which many of the young people in the towns did not belong. Again, owing to its political basis, the CDR was often regarded with some misgivings by the community members who did not share its philosophy. The effect was that when there was a change in government the CDR lost its participation in the land management system.

The CDR was replaced by the Unit Committee members of the local authority (Nunnan, 2001: 33). The Unit Committee is the lowest level of local governance and was created by statute under the Local Government Act, 1993 (Act 462). The local people, under elections conducted by the National Electoral Commission, elect members of the Unit Committee.

In terms of the legitimacy of the customary leaders to deal in the community's land, it does not appear that adding non-traditional members to the land management machinery has really changed anything. The traditional authorities still enjoy their legitimacy and respect from the community members. In many communities, the chief, or his representative, serves on the land management committee. The customary leaders (i.e. the chief and his elders) still play their traditional roles in the community and are still the pivots around whom developments revolve (Asiamah, 1981). They are still the custodians of culture and the chief's court is still the fulcrum for dispute resolution in the community. It appears that the development of the new land management structures has not in any way affected the traditional stature of the traditional institutions. It does not appear that the decision to enlarge the land management machinery to include non-customary participant was meant to diminish the influence of the traditional authorities in the community. The real reason for enlarging the land management committee was to ensure that revenues accruing from transactions in land were used in the development of

the community to give meaning to the traditional principle that land belongs to the community as a whole.

The introduction of the neo-customary leaders in land management in the community helped to enhance transparency in land transactions and also to improve recording of land transactions, eliminating the possibility of conflicts in land alienations. Previously, much of the information on land transactions was kept in memory. In a few cases the traditional authorities kept a notebook in which were recorded the land sales carried out. In many cases these registers were poorly kept which led to dual sales out of ignorance. The neo-customary leaders still keep a notebook for recording transactions but their registers are better kept as the committee usually has a secretary who is educated and has to give periodic reports to the committee. This, coupled with the fact that more people now witness transactions has meant that mistakes have been minimized considerably and cases of double sales of land have virtually been eliminated.

The acquisition of land in the neo-customary system follows closely that of the customary system. A person requiring land for housing would see the secretary or the chairman of the land allocation committee of the village. The request would then be presented to a meeting of the whole committee. Some members of the Committee are asked to show the applicant the land and he pays the purchase price (locally called *drink money*) to the Committee. He is then given the Allocation Note, with a site plan attached, which evidences the grant made to him. The secretary of the committee records all allocations in a notebook, which is endorsed by the chairman as a check. In the customary system the chief and his principal elders would sign the Allocation Note but in the neo-customary system, the Chairman and Secretary of the land management committee sign it. The treasurer of the committee receives all monies. Part of the money is given to the chief and his elders for their up-keep while the rest is kept by the committee in an account, which is used for development projects in the community. In the customary system, the money would be received by the chief and his elders, who would generally use it on themselves.

It needs to be emphasised that the role of the neo-customary institutions in land management is limited strictly to land management issues. They do not have any influence in the other spheres of the community's life. Issues relating to the management of the community's other resources, dispute resolution, etc., are not within the purview of the committees. These are still the preserve of the customary authorities.

Though the customary legitimacy of the traditional authorities is respected in the local communities, there are increasing indications that unless the neo-customary system promotes transparency in land transactions they will face considerable difficulties in the future. Kasanga, (2000:71) reports of the case of a crisis in land management, which occurred at Pakyi No. 2 near Kumasi. The Deeper Life Christian Ministry acquired land in the village to build a retreat centre. The youth of the village complained to the traditional authorities that the land was the source of livelihood of about 10 families in the village. The chief allegedly ignored the demands of the youth. In the crisis that followed, one pastor of the church was killed and the youth banished the chief from the village. Though this is an isolated case, it gives an indication of the looming crises of legitimacy for the neo-customary authorities if they do not improve their land management practices.

Though there is no evidence of the future strategies for achieving their objectives, there is no doubt that customary land management practitioners wish to ensure that the benefits of land ownership devolve on the community as a whole - both in the short and long terms. How this can be achieved in the long term is, however, unclear, as the traditional institutions, led by the chiefs, have begun to resist the influence of the neo-customary leaders (Adams, 2000). While

government appears to passively acquiesce in the development of the neo-customary institutions, there is no doubt that government has adopted the strategy of “wait and see” to be able to assess how the powerful traditional institutions react to the emerging situation. Under the Land Administration Programme, however, there are plans to reinforce the capacity of the traditional authorities in land management. How this will affect the neo-customary institutions is however, unclear. This is because the support is to be provided at the level of the paramount chief; how this will filter down to the community leaders is quite murky at this stage.

In terms of the economics of land delivery, the neo-customary institutions have not changed anything. The factors, which have influenced land prices, remain unchanged and land prices are still high and increasing. The relative ability of the various income classes to access land has not altered and the low-income earners have no better access under the neo-customary leaders than they did under the traditional authorities.

2.2 How Neo-Customary Actors Operate

To the extent that some Unit Committee members serve on the land management committees one can say that there is a meeting point between the neo-customary actors and local governance. In reality, however, there has been no evidence to suggest that the work of the land management committees have had any influence on decision-making at the level of the city. This is probably because the role of the Unit Committees, as defined under the Local Government Act, 1993 (Act 462), has not been fully actualised in practice. For this reason, the land management committees have operated in isolation from the institutions of local governance. It is likely though, that as the Unit Committees begin to exercise their statutory roles in the community the land administration system and the local authorities will move closer together.

Local authorities in the country have little or no role in land management beyond ensuring that developments are controlled under the existing planning laws and regulations. Issues of land alienation have always been the preserve of the customary landowners in the private sector, or the Lands Commission, which is the central government body charged with the management of public lands in the country. In accordance with Article 267(3) of the 1992 Constitution of the country, the Lands Commission must approve all grants or development of stool lands in the country and certify that such grants or developments are “consistent with the development plan drawn up or approved by the planning authority for the area concerned”. Under normal circumstances this has always been a mere formality and under the neo-customary system, this is still the case (Adams, 2000:81).

All land grants in Kumasi and its surrounding villages are leasehold interests. All leases granted by customary and neo-customary landowners must be approved by the Lands Commission otherwise they are invalid and do not convey title. The leases must also be registered in the Land Title Registry. Registration in the Registry implies that the title is guaranteed by the State. Ground rents reserved under the leases of customarily held lands are assessed and collected by the Office of Administrator of Stool Lands, which is a central government body charged with the responsibility. The revenues are divided among the local authority and the customary landowners with a larger proportion going to the local authority for local development. This practice still prevails.

There is no doubt that the recognition of the customary land management practices by the state has helped significantly in stabilising the land market in the country. However, there are still major disequilibria in the systems of alienation. This has created spatial planning and environmental problems in the urban centres and has had serious implications for housing

development and infrastructure provision. Urban houses are constructed in areas without adequate infrastructure and are allowed to stand vacant while their owners wait for infrastructure to be provided. This locks up capital and adversely affects the growth of the urban centres. A paradox is, thus, created where there is over-crowding in the urban centres while uncompleted houses litter the peri-urban areas, due to the lack of adequate infrastructure in such areas.

In many cases, empirical evidence has suggested that neo-customary actors tend to reinforce the official procedures for land development and management. This is because the neo-customary actors act as watchdogs in the community to ensure that land allocated by them are utilised for the purposes for which the lands were given. In a few cases there have been evidence that the customary holders have alienated land reserved for educational, sanitary or recreational purposes in the urban plan for residential purposes, thus, frustrating the implementation of the urban plan. In areas where neo-customary actors are at work, however, such activities are to the minimum, as the members of the committee tend to protect the urban plan.

Current evidence does not support the thesis that neo-customary actors have “adapted to new social and economic conditions caused by increased globalisation in which people have less access to regular incomes”. The traditional customary practices still prevail and monies paid up-front for land grants have always been demanded in bulk. This has meant that the fact that land developers tend to receive irregular incomes has not had any impact whatsoever. It is not true to say that local administration in Ghana has been weakened. Instead, local authorities have been strengthened through the policy of decentralization that seeks to improve the local participation of central government institutions of state at the local level. By diffusing local authority through Metropolitan and sub-Metropolitan Assemblies, Area Councils and Unit Committees, the Local Government Act, 1993 has strengthened the powers of local authorities. Though decentralization has not really succeeded, the evidence is abundant that local authorities are stronger now than they used to be. Nevertheless, this has not affected the land management practices of the customary landowners.

3.0 CHANGE AND ADAPTATION IN THE NEO-CUSTOMARY SYSTEMS

3.1 Conditions that Support Development of Neo-customary Land Delivery

The customary notion that land belongs to the community with the chief and his elders as custodians or fiduciaries and the community as the beneficiaries has held sway in the country for a long time. The effect of education and European acculturation, coupled with the departure of a majority of the people from the traditional African religion built on ancestral worship, have made people believe less in the divinity of chiefs and the strength of their connections with the departed ancestors. Thus, people have begun to question the fact that chiefs hold the land for the community and yet appear to be the sole beneficiaries of land grants - sometimes to the almost total exclusion of the members of the community. Added to this is the development of the modern economy, which has given land a new economic value, which was unknown in the traditional society. This has led to people exerting their rights to land – particularly urban land. Local communities have also questioned the use of revenues received by the traditional authorities from the land resources of the community. In many cases the chiefs have become the sole beneficiaries while the rest of the community has to live in abject poverty. While the local people see land being sold in their communities each day, they do not see the effect of this in improvements in the provision of community facilities and infrastructure such as roads, places of convenience, schools, etc. In some communities, it became obvious that community members who required land for their use were less likely to receive such lands, from the

customary leaders, than strangers who would pay for such lands (Asiama 1980). These are some of the factors, which led to some communities agitating for a change in the status quo and asking for greater transparency in land alienation, and the use of land derived revenues for the provision of community facilities and infrastructure. To achieve this, it became necessary to enhance the procedures of acquisition and to break the monopoly of the traditional authority in the land alienation process by including non-traditional individuals.

The development of the neo-customary system was, thus, a reaction to the perceived injustices the people saw in the land management practices of the customary traditional leaders rather than a desire to improve the land delivery system to meet the demands of the modern society. Any such benefits that have accrued from the neo-customary system may, thus, be viewed as being fortuitous. This is not to say that the customary system would not have improved over time but it is natural that the contradictions in the system should precipitate change.

As already noted, the decentralisation policy of the government has had little influence on urban land delivery. This is probably because decentralisation has not been effectively implemented. When decentralisation is fully implemented, it is expected that the government agencies responsible for land management, such as the Lands Commission and the Office of Administrator of Stool Lands, would be decentralised to the District Assemblies. While this would not directly affect the land management practices of the customary and neo-customary landowners, it is likely to improve the supervisory roles of those agencies by bringing their activities closer to the customary system and, hence, improve land delivery.

The development of a formal land market is one of the effects of the emergence of the neo-customary system. Land developers appear to have developed some confidence in the land delivery mechanism of the neo-customary system and this has helped to engender growth in the sector. The improvements in the land allocation system, which have reduced the incidents of conflict in the land sector, have meant that investors can now feel that their investments in land are safe. When this is coupled with the title security achieved by the introduction of land title registration in the city, the result is growth in the land market.

It does not appear that colonialism had the effect of disenfranchising any segment of the country's population. This is particularly so in Kumasi. The history of colonialism and land in Ghana is one of a constant struggle between the indigenes and the colonial administration on the issue of land ownership. From the days of the Aborigines Rights Protection Society in 1897 the indigenous population fought to retain its land. Thus, it was not possible for the colonialists to deprive any group of people of their land rights. At independence, the principles of land ownership in the country had been so entrenched that government could not make any rules to change them. Laws that were made were meant to regulate the use of revenues accruing from land. The Administration of Lands Act, 1962 (Act 123) sought to vest the management of stool lands in the government but this only succeeded to a limited extent. The State Lands Act, 1962 (Act 125) made it possible for the State to acquire land compulsorily using its powers of *eminent domain* though this came with the responsibility to pay compensation. Under the 1992 Constitution the rights of customary groups to land have been enshrined under Article 267(1): "All stool lands in Ghana shall vest in the appropriate stool on behalf, of and in trust for the subjects of the stool in accordance with customary law and usage". This effectively ensures that no group could be disenfranchised as far as their land rights are concerned. The provision that the land should be held *in trust for the subjects of the stool* has buttressed the rise of neo-customary institutions as they seek to give meaning to the constitutional provision.

3.2 Current Trends and Changes in Neo-customary Land Delivery Systems

In Kumasi, the attempt to formalise land transactions has been in operation since about 1954 when the Asantehene's Lands Secretariat was created. All land transactions undertaken by the traditional authorities in Kumasi have to pass through the Secretariat, which is headed by the Liaison Officer. While it is obvious that the main purpose of the Secretariat is to safeguard the Asantehene's revenues from such land grants, the Secretariat has played a very meaningful role in ensuring that land disputes resulting in title insecurity have been reduced to a minimum.

The Secretariat has contributed significantly to the formalisation of land transactions in the city. The office serves as the link between the traditional landowners and the State land administration machinery. When a person acquires land from the customary owners (the stools) he is given an *Allocation Note* which is a document indicating the intention of the landowner (the stool) to grant him the land. A site plan showing the land in question is always attached to the Allocation Note. The chief and his principal elders who serve as witnesses to the grant always sign the Allocation Note. The Allocation Note is not complete unless it is endorsed by the Asantehene – the traditional overlord of the Ashanti state of which Kumasi is the capital. To obtain the Asantehene's endorsement, the person acquiring the land must submit the Allocation Note to the Asantehene's Lands Secretariat. . According to Asiana (1989:64),

“When the prospective grantee submits the application to the Asantehene's Liaison Office (Lands Secretariat), the Liaison Officer sends a copy of the site plan and an enquiry letter to the Regional Secretary of the Lands Commission for a verification of the fact that the plot had not been previously allocated to anyone else and that it is capable of being allocated. The Regional Secretary checks with the Records Office and sends the reply to the Asantehene's Liaison Office. In this way, the Asantehene's Liaison Officer is able to avoid the duplication of land grants in respect of particular plots”.

When the verification process has been completed, the Asantehene's Lands Secretariat then invites the person acquiring the land to pay the Asantehene's share of the purchase price – referred to as the *Drink Money*.

To quote Asiana (1989:65) again,

“After the prospective grantee pays the *drinks money* due the Asantehene and the Allocation Note is endorsed, the Liaison Officer forwards it to the Regional Secretariat of the Lands Commission. The transaction is noted in the Records Office and a leasehold document is prepared between the grantor stool as lessor, the Asantehene as the Confirming Party, and the prospective grantee as the lessee.

Thus, the Asantehene's Land Secretariat is an important link in formalising customary practices in land management in the city.

It is significant to note that under the existing planning legislation, unless a person has a registered title to his land, he cannot obtain planning permission to develop his land. This makes the role of the Asantehene's Lands Secretariat of vital importance in the land management process in the city. In practice, however, it has been recognised that many people do not acquire planning permission before developing their land. This is not due to lapses in the land administration system but to the inefficiency of the city planning authorities and their inability to grant permits in a timely way.

With the introduction of land title registration in the city, the official procedures for land management have been tightened. The effect of this has been that the neo-customary system has become even more relevant. There are plans by the Land Title Registry to accept the Allocation Note and the attached site plans as evidence of ownership for registration. When this happens the role of the Asantehene's Lands Secretariat will become paramount in land management in the city. This is because the role currently played by the Lands Commission would be eliminated, thus, creating a direct link between the Secretariat and the Registry.

The neo-customary system is attempting to reinforce its relevance in the city. This is probably the result of the demands of the modern economy and also because the system receives encouragement from the central government. Under the Land Administration Programme, the Asantehene's Lands Secretariat would be strengthened with the appointment of land-based professionals, such as land economists, planners and land surveyors. In addition, modern tools, such as computers with the appropriate software, would be provided. The expectation is that such assistance would enhance the capacity of the Secretariat to deliver safe and secure land to help with national development. This would mean that the Asantehene's Secretariat would be able to reinforce the land management practices of the state sector institutions in their land delivery functions.

The changes occurring in the neo-customary land tenure system are not likely to enhance the capacity of the low income to access land for housing. This is because the commodification of land has meant the traditional authorities are becoming very conscious of the economic value of land. Accessibility is, thus, determined mainly on the basis of one's financial capacity. If the low income is to have an enhanced access to land it will not be from the neo-customary system; there may have to be a conscious effort on the part of central and local government to ensure this. Unfortunately, owing to the constitutional provisions requiring that land taken from the traditional owners must be paid for at the market value, the ability of government to acquire land and pass it on to the low income at a cheaper or subsidised price is very much limited.

The limitations on growth in the neo-customary sector have come from the traditional sector itself. In the mid-1990s while the Land Allocation Committees were operating in the peri-urban areas around Kumasi, the Asantehene declared them illegal and requested that they should all be dissolved. Though no reason was given for this declaration, later evidence has suggested that the traditional authorities were concerned about the usurpation of their powers of allocation. They were also concerned about the fact that revenues from land were not accruing directly to them. This has meant that the chief of the village and his principal elders must sign all Allocation Notes if the Asantehene is to endorse them.

One effect of this has been that in cases where the land grants made by the Land Allocation Committees were not processed, the Asantehene's Lands Secretariat rejects the Allocation Notes given by the Allocation Committees and the grantee is expected to obtain another Allocation Note from the chief. This will usually be given only on the payment of a fee.

While this has not significantly affected the pace of land delivery in the sector, it has removed the transparency and the security, which was introduced by the land management committees.

3.3 Government Reactions to Customary Claims and Practices.

Customary land ownership rights are recognized and protected by the Constitution of the country. Article 267 (10) of the 1992 Constitution provides that all stool lands shall vest in the appropriate stool on behalf of and in trust for the subjects of the stool in accordance with customary law and usage. This implies that the indigenous owners take all management

decisions and exercise the powers that go with ownership – the right to own, sell, receive payment, manage, decide on who is allocated a plot, terms and conditions of the grant, and the price, etc. In addition to the constitutional proposals are various legislation and subsidiary legislation, which regulate the management of land by the customary and neo-customary owners and builds their practices into the land management practices of the public institutions.

Though the traditional authorities originally make land grants, the Lands Commission provides a validation machinery to ensure that such grants are within the legal frameworks established for land management in the country. Thus, as seen with the Asantehene's Lands Secretariat, land grants from the traditional rulers must be submitted to the Regional Secretariat of the Lands Commission for clearance before the Asantehene would endorse them. This ensures that the Lands Commission's records are used to check the land grants from the traditional sector. Again, when the Asantehene has endorsed the grants, the Allocation Note is brought to the Lands Commission where a leasehold document is prepared between the Stool, as the Lessor, the Asantehene as the Confirming Party, and the grantee as Lessee. The law also enjoins the Lands Commission to grant its concurrence to the transaction to give it validity. According to Article 267(3) of the 1992 Constitution,

“there shall be no disposition or development of any stool land unless the Regional Lands Commission of the region in which the land is situated has certified that the disposition or development is consistent with the development plan drawn up or approved by the planning authority for the area concerned”.

To ensure that the land grants of the traditional authorities are not unduly frustrated, the Constitution further provides that where the lands Commission fails to give the required consent to the transaction any aggrieved person may appeal to the High Court for redress.

Additionally, the 1992 Constitution of the country provides, under Article 267(7) that,

“The Administrator of Stool Lands and the Regional Lands Commission shall consult with the stools and other traditional authorities in all matters relating to the administration and development of stool land and shall make available to them all relevant information and data”.

Thus, the role of traditional authorities in the management of land in the country is not only recognised, but is actively promoted, by the state. To give meaning to this recognition, the government has given seats on the Lands Commission to the traditional authorities. This means that the traditional authorities can play their role in the land management structures of the country.

The recognition has helped to smoothen land administration procedures considerably and minimized conflict between the state and the traditional authorities. It has also given confidence to those who acquire land from the traditional authorities and helped to minimise disputes involving land.

So far the integration process has been very successful. One implication of this has been that customary landowners are now attempting to also incorporate the formal structures into their land management practices. The Asantehene's Lands Secretariat has now employed a land economist and a spatial planner to assist it in its work. An attempt is being made by the Secretariat to acquire a computer to improve its database and speed up the storage and retrieval of information, which is still manually assembled and accessed. It is expected that the

Land Administration Programme will expedite this. It is significant that the Secretariat itself sees this as a necessary development and is willing to embrace it. In one peri-urban village in Kumasi, Asokore-Mampong, the chief has computerised his land transactions and, at the press of a button, can give information on all transactions involving land in the village. Kasanga and Kotey, (2001:19) report that in Gbawe, a suburb of Accra, the traditional landowners have established a lands secretariat, which employs land surveyors who help to demarcate land and aid in dispute resolution. Under the Land Administration Programme, these land secretariats will be encouraged and it is envisaged that eventually, all traditional areas of the country would have land secretariats.

4.0 THE NEO-CUSTOMARY SYSTEM AS A VIABLE ALTERNATIVE TO THE FORMAL SECTOR

The mechanisms under which the neo-customary system operates are based strictly on the money economy. So long as a person has money enough to spend on land acquisition, the customary system is able to provide the needed land. In this respect, one can say that it is rather the formal sector controlled by the Lands Commission, which has strictures, like the amount of land a person can acquire. The Lands Commission has developed these conditions because the Commission's land grants are subsidised by the State and the conditions are meant to ensure equitable distribution. Much of the land used by the real estate development companies like Regimanuel-Gray and Parakuo Ltd., have been obtained from the neo-customary sector. Unfortunately, the fact that the system relies so much on the money economy means that the urban poor, for whom housing may be critical, do not have access to building land in this sector.

Difficulties sometimes arise when a developer requires a large amount of land for an activity such as a large-scale housing development. This is due to the fact that owing to the ownership structure of land in the customary system, land needed for large-scale development may be in the ownership of several landowners and the developer may have to negotiate with a number of people to be able to assemble the requisite amount of land he requires.

The customary system is not organized to carry out land development by itself. It rather provides land to developers who may require it. For this reason, it has not been possible to find customary owners with financial resources aimed at developing land. There is no doubt, however, that should they require to develop land, many neo-customary owners could get into partnership with real estate developers to carry out large-scale development. It may not be difficult for the banks to extend credit to such ventures. Recently, the Asantehene has formed a company, Golden Development Holding Company, which has floated shares to the general public with the objective of mobilising funds for executing business ventures including land development. Some prime sites in Kumasi have been set aside by the Asantehene for the purpose of developing large-scale commercial properties. This is a novelty and time will tell how this fares. Access to funds may, however, not be one of the problems of the venture as it is not likely to be difficult for the Asantehene to mobilise the needed funds, either from his own resources or from the financial institutions.

As already noted, the neo-customary system does not target the urban poor for accessibility to land. This is due to the fact that the sector is built entirely on the money economy. This situation is, however, not peculiar to the neo-customary sector as the formal sector also operates on the basis of how much a person can pay for land. The Lands Commission operates on rules, which make it impossible for the urban poor to have access to land in the formal sector (Asiama, 1984).

One of the greatest shortcomings of the neo-customary system is its inability to provide land with adequate services. It does not appear that this is the result of any financial or technical disabilities on the part of the neo-customary system. It appears that because whether the land is serviced or not, there is demand for it, the customary owners do not see the need to go to the extent of providing services to the land. The unfortunate fact is that the customary system alienates land far away from service lines and makes it difficult, expensive and uneconomical for the service providers to extend services to properties. This is because these lands are usually in the peri-urban areas where the service providers have usually made no provision.

This situation has persisted, perhaps because of the nature of house building in the country. Since people build by accretion and it takes so long for a building to be completed, purchasers of land do not seem to bother because they estimate that by the time they complete their buildings, services would have been provided to the area. The reality, however, is that many houses are left uncompleted in the peri-urban areas because of the absence of services. This, naturally, locks up development funds unduly.

In many cases, purchasers of land in the customary sector in Kumasi can expect a very high degree of title security. This is because of the performance of the Asantehene's Lands Secretariat, which serves as a clearinghouse for all land transactions in the city. Thus, issues connected with dual sales of land which breed title insecurity in places like Accra are virtually non-existent in Kumasi.

Purchasers of interests in land in Kumasi usually obtain leasehold titles. This interest is usually for 99 years for residential development, and 50 years for agricultural, commercial and industrial development. Lessees have the right to deal in any way with their properties with the only proviso that they will seek the formal consent of the lessor (i.e. the customary owner). The lessee can assign the remainder of his interest to a third party. He can mortgage his interest for a loan for whatever purpose and he can sub-let part of his interest. On his death the lessee can bequeath the land to his heirs. Under normal circumstances the consent is automatic except that the lessee is expected to make some payment to the lessor to obtain the consent. Since the interest is leasehold, it would expire one day and revert to the landowner. The leases may, however, be renewed under certain circumstances which will depend on the wishes of both the lessor and the lessee.

The leasehold interest obtained from the neo-customary holders can be registered under the Land Title Registration Law, 1986 (PNDC 156) which is the law governing land title registration in the country. Under this law, titles to land are guaranteed by the State once such titles are registered in the Registry. This makes the titles very secure. All dealings in the land after the first registration are entered into the Title Register as encumbrances.

The leasehold interests obtained from the customary owners can be dealt with in the open market without any hindrance from the landowners except for the covenant not "mortgage, assign or otherwise part with possession of the property without the consent of the landlord" which is a normal covenant in all the leases. To obtain the consent of the customary owner, the lessee has to apply in writing to the Lands Commission who will forward the application to the lessor for the necessary action to be taken. The lessee will be invited to meet the lessor who will negotiate for the appropriate fee to be paid.

The fact that a person has a lease does not absolve him from obtaining planning and building permits for his development. On the other hand, a person will not be given planning permission to carry out any development unless the person can show that he has a leasehold interest in the land. This is a check on developers to ensure that they possess the requisite title for their

building operations. However, this is not to say that many of the new developments in peri-urban Kumasi have planning and building permits. In practice, many of the properties are unauthorized developments but this is not because of the titles of the owners. It is usually due to the inability of the planning authorities to expedite action on planning applications from developers. This leads many people to carry out their developments without permission

In many respects the neo-customary system meets the demands of the modern economy in so far as the titles it conveys are concerned. It needs to be noted that Kumasi presents a better picture than other parts of the country, particularly, the capital city, Accra, where many problems plague land developers.

There is no evidence that the neo-customary system consciously discriminates against women in land delivery – particularly in the urban areas. As already stated, the qualifying element is a person's ability to pay the purchase price for land. Where the ability to pay exists, a person's sexuality is irrelevant.

Again, there is no evidence that the neo-customary system discriminates against vulnerable groups. People like orphans, the elderly, and people infected with HIV/AIDS have as much right as anybody else to acquire land provided they have the ability to pay for it.

5.0 INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND NEO-CUSTOMARY ACTORS.

Customary land management has not been built into the system of governance in the country. Traditional authority is recognized under the constitution of the country and traditional authorities have representation on many bodies. But as a land owning institution, traditional authorities have not been built into the existing institutional arrangements. At the National level, the National House of Chiefs is represented on the National Lands Commission. At the regional level traditional rulers serve on the Regional Lands Commissions but in Kumasi that means one out of a total membership of 25. Thus, it is difficult for the traditional institution to make an impact on the land management practices of the Commission.

The recognition given by the Constitution also carries with it the responsibility to ensure that customary owners manage the land to the benefit of the larger population. According to Article 36(8) of the Constitution:

“The State shall recognize that ownership and possession of land carry a social obligation to serve the larger community and, in particular, the State shall recognize that the managers of public, stool, skin and family lands are fiduciaries charged with the obligation to discharge their function for the benefit respectively of the people of Ghana, of the stool, skin, or family concerned and are accountable as fiduciaries in this regard”.

To give meaning to this fiduciary relationship, the Constitution (Article 267) makes provision for the establishment of an Office of Administrator of Stool Lands with the major responsibility to collect and disburse stool land revenue. The revenue is to be shared in the following proportions:

- (a) “Twenty-five percent to the stool through the traditional authority for the maintenance of the stool in keeping with its status;
- (b) twenty percent to the traditional authority;
- (c) fifty-five percent to the District Assembly, within the area of authority of which the stool lands are situated”.

Giving a greater proportion of the stool land revenue to the local authority means that the people of the locality will benefit from the revenue when the District Assembly uses the revenue to provide infrastructure and services in the community.

Traditional authorities have representation on District Assemblies but this is not specifically provided for under the law. The Constitution (Article 242) states that the President may appoint not more than thirty percent of all the members of the District Assembly, in consultation with traditional authorities and other interest groups in the District. In practice, the President has included traditional authorities in the membership of the Assembly. It needs to be emphasised that the traditional authorities do not sit in the Assembly as landowners and therefore their influence on land matters may be limited.

In Kumasi, there is a traditional leader on the Kumasi Planning Committee, which has responsibility for physical planning and development control in the Metropolis. His influence has been minimal as he is there in his personal capacity and not as a representative of the land owning authorities.

Traditional leadership is rooted in custom. When the Land Allocation Committees existed, their membership was broad-based as it included the youth of the villages. With their abolition, the traditional authorities have assumed direct control of land in the community. Though in every community there is an Assemblyman who is elected by the community as its representative on the District Assembly, he plays no role in land management at the community level. Thus, democratic representation within the local government system does not apply to land management at the community level.

6.0 CONCLUSION

The customary system of land ownership in Ghana is undergoing some profound changes. These changes have been the natural reaction of the system of ownership to increased economic activities. They have also been occasioned by increased awareness of the local people to the enhanced benefits from land ownership – particularly in the urban and peri-urban areas. Though some traditional landowners are resisting them, it is likely that these changes would continue into the future.

Under the Land Administration Programme, which is sponsored by the World Bank and other development partners, significant improvements would be injected into the land administration system. Time will, however, tell how these will impact on land delivery.

BIBLIOGRAPHY

- 1 Adams, M. G., (2000), *Final Technical Report*, Natural Resources Systems Programme, Kumasi Natural Resources Management Research Project, NRI, Greenwich.
- 2 Asante, S.K.B. (1975) *Property Law and Social Goals in Ghana, 1844-1966*, Ghana Universities Press, Accra
- 3 Asiama, S.O. (1980) *Social Analysis, Urbanisation and Land Reform in Ghana* Ph.D. Dissertation, University of Birmingham, U.K.
- 4 Asiama, S.O. (1981)“Chieftaincy - a Transient Institution in Urban Ghana?” *Sociologus* (Berlin) Vol. 31 No. 3 (1981): 122 - 140.
- 5 Asiama, S.O. (1984) “The Land Factor in Housing for Low Income Urban Settlers - The Example of Madina, Ghana”. *Third World Planning Review* (Liverpool) Vol. 6 No. 2: 171 - 184.
- 6 Asiama, S.O. (1985)“The Rich Slum Dweller: A Problem of Unequal Access”. *International Labour Review* (Geneva) Vol. 124, No. 3: 353 - 362.
- 7 Asiama, S.O. (1989) *Land Management in Kumasi (Ghana)*. Report prepared for the World Bank (Infrastructure and Urban Development Division), Kumasi.
- 8 Asiama, S.O. (1997)“Crossing the Barrier of Time: The Asante Woman in Urban Land Development”. *Africa* (Rome) LII: 212-236.
- 9 Bentsi-Enchill, K (1964) *Ghana Land Law*, Sweet and Maxwell, London.
- 10 Danquah, J.B. (1928) *Akan Laws and Customs and the Akim Abuakwa Constitution*. Routledge, London.
- 11 Durand-Lasserve, Alain, (1995) *Urban Land Management, Regularisation Policies and Local Development in Africa and the Arab States*, Urban Management Programme, Research and Development Division, Nairobi.
- 12 Fourie, Clarissa, (1997) “Combining Informal Systems with Formal Systems”, *Habitat Debate*: 3-2, UNCHS-Habitat, Nairobi.
- 13 Fourie, Clarissa, (2000) *Best Practices Analysis on Access to Land and Security of Tenure*, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) Urban Management Series No. 8
- 14 IIED (1999) *Land Tenure and Resource Access in West Africa: Issues and Opportunities for the next 25 years*, International Institute for Environment and Development, London.
- 15 Kasanga K. and Kotey N.A. (2001) *Land Management in Ghana: Building on Tradition and Modernity*, International Institute for Environment and Development, London.

- 16 Kasanga Kasim, (2000), "Changes in Land Tenure" in *Proceedings of Final Workshop, Kumasi Natural Resources Management Research Project*, NRI, Greenwich.
- 17 Kasanga, R. Kasim and E. Acquaye & Associates, (1990), *Institutional/Legal Arrangements for Land Development – Case Study of Three Secondary Cities of Ghana*, Urban Management Programme.
- 18 Koné Mariatou, (2002) *Gaining Rights of Access to Land in West-Central Cote d'Ivoire*, International Institute for Environment and Development, London.
- 19 Kotey, E. (2001) "The 1992 Constitution and Compulsory Acquisition of Land in Ghana: Opening New Vistas?" in C. Toulmin et.al. (eds.) *The Dynamics of Resources Tenure in West Africa*, Oxford.
- 20 Lavigne Delville, et.al. (2002) *Negotiating Access to Land in West Africa: A Synthesis of Findings from Research on Derived Rights to Land*. International Institute for Environment and Development, London.
- 21 Longbottom, Judy et al, (2001), "The Role of Institutions in Mediating Access to Land in Peri-Urban Kumasi" in F. S. Nunnan, Final Technical Report, *Further Knowledge of Livelihoods Affected by Urban Transition*, Kumasi, Ghana, University of Birmingham. UK.
- 22 Mattingly, Michael, "Urban Management Intervention in Land Markets", in Devas, N and Carole Rakodi (eds.) *Managing Fast Growing Cities*, Longmans, Harlow, UK.
- 23 Nunnan, F. S., (2001), Final Technical Report, *Further Knowledge of Livelihoods Affected by Urban Transition, Kumasi, Ghana*, University of Birmingham, UK.
- 24 Ollennu, N. A. (1962), *Principles of Customary Land Law in Ghana*, Sweet and Maxwell, London.
- 25 Ward, Peter, (1998) "International Forum on Regularisation and Land Market", *Land Lines, Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, 10(4): 1-4.

DRAFT

LA NOUVELLE COUTUME URBAINE ÉVOLUTION COMPARÉE DES FILIÈRES COUTUMIÈRES DE LA GESTION FONCIÈRE URBAINE DANS LES PAYS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Le cas de Dakar, Sénégal

Rasmus Precht

“ The land reform in Senegal has not fully succeeded to turn away from the European concept of private property in land and from its colonial past but has initiated processes towards a new system that have to be continued ” (Münkner 1995, 32).

Introduction - Contexte des pratiques foncières dans l'agglomération Dakaroise

Afin de comprendre les enjeux de la filière néo-coutumière, il faut d'abord expliquer comment fonctionnait la coutume originelle des Lébou, premiers occupants du sol de l'actuelle agglomération Dakaroise, et les différents intérêts dans le conflit entre Lébou, colonisateurs, gouvernements indépendants et occupants non-Lébou.

La coutume foncière pratiquée avant l'arrivée des colonisateurs

Comme dans beaucoup de sociétés traditionnelles Ouest africaines, pour les Wolof, une des principales ethnies de l'actuel Sénégal, la terre était vue comme un don des dieux, ce qui justifie sa sacralité et en fait ainsi un objet de culte. Elle ne pouvait être appropriée *individuellement*, dans le sens occidental. Les modes d'accès au sol s'opéraient par les procédés du feu et de la hache, comme l'explique Mamadou Niang :

“ Le premier occupant (Lamane) est maître de la terre ayant délimité le premier son espace par le feu. Ce premier acte fonde le droit éminent qui n'est pas un droit individuel mais un droit communautaire appartenant à une lignée (famille). Le deuxième procédé par lequel les Wolof accèdent à la terre est le droit de hache (Semin en wolof). Il s'agit d'un droit d'usage concédé par le premier occupant à un exploitant (titulaire du droit de hache) ” (Niang 1996, 7).

Le “ *maître de la terre* ” était un responsable parental qui gérait les terres familiales, restant ainsi indivis et inaliénables. Pour autant, le droit de la hache fut un droit héréditaire stable, soit un droit d'usage sur le sol pouvant se transmettre aux héritiers s'ils continuaient de payer certaines redevances annuelles au maître de la terre. Par redevances, on entend une série de prestations obligatoires sous forme de cadeaux. Dans ce système traditionnel, la vente était donc exclue, mais pas le don dans le cadre de transmission par voie d'héritage (Niang 1996, 7).

La presqu'île du Cap-Vert, actuelle implantation de l'agglomération de Dakar, était depuis la fin du 17^e siècle peuplée par les Lébou, un sous-groupe apparenté aux Wolof. Ils vivaient en villages, leurs principales activités étant la pêche et l'agriculture. En 1801, les Lébou prirent leur indépendance du royaume du Cayor et s'organisaient en république dirigée par un Serigne, chef suprême, détenant le pouvoir religieux, politique et militaire. Dans ces fonctions, il était assisté par trois ministres chargés du peuple, du culte et de l'économie ainsi que par deux assemblées de notables, les “ *Diambours* ”.

La terre appartenait à l'ensemble de la communauté. Chaque famille, en fonction de sa taille, disposait d'un lot qui lui était affecté et dont elle pouvait jouir de la propriété absolue. Les autorités politiques n'exerçaient sur ces terres familiales aucun droit, les frais de gestion de l'Etat lébou étant assurés par des lots spécialement affectés à cet usage, et qui pouvaient d'ailleurs au besoin, être en partie redistribués.

Dans cette société, la terre fait partie des relations économiques et sociales entre les individus et la société et il n'existe aucune distinction entre les aspects économiques et sociaux de ces relations (M'Baye 1996, 9-10). Cette conception du mode de gestion foncière des terres de l'agglomération par les Lébou va constituer une dualité conflictuelle avec le système foncier occidental, instauré par les colonisateurs. Ce système sépare les relations économiques et sociales et considère la terre comme un bien et un facteur de production. La confrontation des deux systèmes fonciers, droit coutumier et droit moderne, s'est perpétuée avec la politique foncière répressive des gouvernements du Sénégal indépendant.

Le présent rapport analysera l'évolution récente des pratiques fondées sur cette dualité foncière vers un système foncier néo-coutumier.

1. Quel rôle actuel et quelle place pour les formes néo-coutumières de production et de gestion foncière ?

1.1. Distinction entre les filières néo-coutumières et les autres filières informelles de production foncière

La frontière entre filières néo-coutumières et autres filières informelles de production foncière est difficile à repérer. Commençons avec la coutume " *pure* " dont la distinction par rapport aux filières néo-coutumières et informelles paraît plus évidente.

Filière coutumière

Le système coutumier traditionnel ne connaît pas de vente de terrains. Dans les zones urbaines du Sénégal, le système coutumier au sens strict du terme n'est plus en vigueur, excepté dans certaines enclaves comme les villages traditionnels de l'agglomération Dakaroise⁶. Les autorités traditionnelles - notamment le chef suprême de la confrérie religieuse des Lébou, le Khalife Général des Layènes⁷, installé dans le village de Cambéréne, et les Djarafs, chefs des autres villages⁸ - ont refusé de reconnaître la loi de 1964 supprimant les droits fonciers coutumiers. Ils ont poursuivi les attributions foncières supervisées par les notables et le *cadi*⁹ dans les villages traditionnels de l'agglomération. En 1970, un arrêté¹⁰ accordait un régime particulier aux quartiers dits *villages traditionnels* pour aplanir les différends entre l'Etat et les propriétaires terriens lébou. Le noyau central reste non immatriculé, donc domaine national. Y vivent, sur des grandes parcelles, un nombre élevé de personnes attachées à la concession familiale. Il y est pratiqué, jusqu'à ce jour, une gestion foncière

⁶ Aujourd'hui il existe une dizaine de ces villages traditionnels dans les départements de Dakar et Pikine-Guediawaye. On distingue dans la banlieue occidentale de Dakar, les villages traditionnels de Ouakam, N'gor et Yoff ; dans la banlieue orientale Cambéréne, Hann-Pêcheur, Thiaroye-sur-Mer, Yembeul, Keur Massar, Malika et Mbao. Les villages traditionnels sont très répandus dans le Département de Rufisque (cf. M'Baye 1996, 22 ; Ndiaye 1991, 23).

⁷ La majorité des Lébou appartient à cette confrérie fondée vers la fin du 19e siècle par SEYDIMA LIMAMOULAYE (M'Baye 1996, 22 ; Mbow 1992, 102).

⁸ Le Djaraf assume officiellement la fonction de Chef du village à l'instar des villages ruraux (Mbow 1992, 110).

⁹ tribunal musulman

¹⁰ Arrêté n° 6228 du 26 mai 1970

coutumière (M'Baye 1996, 29). La zone périphérique du village présente une mosaïque de terrains à statuts fonciers différents (Sy Sall, Ndiaye et Sané 1994, 16). Mais le système coutumier peut varier d'un village à l'autre. Le sol de Cambéréne, siège du Khalife Général des Layènes, est géré par celui-ci, et cet état de fait est accepté par la population villageoise. Le Khalife s'est manifesté jusqu'à présent en tant que principal opposant à l'immatriculation de l'occupation des terres de "son" village dans le cadre d'un programme de régularisation foncière (Wehrmann 1999, 5).

Filière néo-coutumière

Dès qu'une vente monétaire de terrains par les propriétaires coutumiers est réalisée, la logique néo-coutumière apparaît. La filière néo-coutumière à Dakar intègre tous les acteurs et toutes les pratiques qui se revendiquent directement ou indirectement de la coutume foncière originelle. Les ventes de terres coutumières à grande échelle ont commencé dans les années précédant la loi sur le domaine national de 1964 (M'Baye 1996, 29). A cause de leur ignorance des "*arcanes de la procédure administrative*" (Fall 1986, 124), de nombreux propriétaires lébou ont préféré céder leurs terres à des individus habitués à se confronter à l'administration. D'où les prix bas qui déclenchaient un "*land rush*" (Gaye 1992, 104) : les aspirants propriétaires dakarois, dont des spéculateurs fonciers, ont saisi cette "*chance inespérée*" et acheté des terrains aux Lébou (Vernière 1973, 111). Pour la plus grande partie de ces ventes, il s'agissait de transactions non autorisées par l'administration puisqu'il n'existait pas de titres de propriété¹¹. Ces transactions foncières concernaient majoritairement le domaine national, mais dans une moindre mesure aussi, le domaine de l'Etat ainsi que des titres fonciers privés (Ndiaye 1991, annexe)¹².

Ce "*land rush*" constitue l'origine d'une spéculation foncière dans le cadre d'un marché foncier informel très dynamique jusqu'à ce jour, (M'Baye 1996, 29) marquant ainsi l'amorce d'un système foncier néo-coutumier. La vente de terres par les propriétaires coutumiers se poursuit jusqu'à présent et constitue le principal accès des pauvres au sol urbain.

Filière informelle

La distinction entre "*néo-coutumier*" et "*informel*" est difficile à saisir du fait qu'un quelconque acteur foncier peut justifier de ses liens avec la propriété coutumière, comme l'exprime Ciré Sall, ancien Directeur des Domaines : "*il existe ceux qui appliquent la coutume parce que ça les arrange*"¹³.

La personne qui a acheté un terrain au propriétaire coutumier, ou dans le cas de revente, auprès d'un spéculateur de la première génération, n'opère plus directement dans la logique coutumière. Mais dans la logique d'un droit non écrit, le terrain lui appartient puisqu'il l'a acheté et payé (dans une transaction en présence de témoins). Etant donné qu'il a obtenu la parcelle de la part du précédent propriétaire, il est désormais le nouveau propriétaire. Cette

¹¹ Cela ne s'applique pas dans le cas où le propriétaire coutumier avait réussi à immatriculer le terrain à son nom. Il est ainsi devenu propriétaire selon le droit moderne écrit. La revendication coutumière devient obsolète, sauf dans le cas où le propriétaire coutumier qui avait vendu le terrain pour la première fois n'y avait pas le droit au sein de sa famille, et que cette dernière remet en cause l'aliénation de son patrimoine par un membre familial.

¹² Dans le cas des terrains faisant partie du domaine de l'Etat, les transactions foncières illicites concernent souvent des zones où est prévue l'installation des infrastructures publiques ou des sites grevés de servitudes (d'emprises d'autoroute, de lignes à haute tension) ou impropres à l'habitation, par exemple quand il s'agit de zones inondables.

¹³ Lors d'un entretien le 18 mars 2002.

propriété ne se fonde pas sur l'immatriculation formelle de son nom, mais sur une propriété qui remonte au système coutumier. Le nouveau propriétaire rentre, si on veut, dans le système néo-coutumier dont la propriété est indirectement justifiée par l'ancienne propriété coutumière.

Outre l'achat " *correct* " d'un terrain auprès d'un propriétaire coutumier, il existe des cas où des " *aventuriers* " revendent des terres dont ils sont devenus " *propriétaires* " en les usurpant afin d'en tirer une rente (Fall 1986, 133). Dans le cas où ce propriétaire auto-déclaré se revendique de la coutume, il se sert de la coutume comme prétexte pour faire des affaires. Sans justification coutumière indirecte, une telle transaction peut être considérée illégale et intègre une logique davantage informelle que néo-coutumière. Mais le cas devient plus compliqué si l' " *aventurier* " se réjouit de la protection informelle d'un Lébou qui l'a aidé à obtenir la terre (Fall 1986, 133). Ne se retrouve-t-il pas aussi dans une logique néo-coutumière ?

Il existe des cas dont la justification ne relève pas de la propriété coutumière. Citons par exemple le cas d'un maire d'une Commune d'Arrondissement¹⁴ : il fait lotir et met en vente des parcelles sans l'accord de l'Etat, ou depuis la décentralisation, de la Commune. Il s'agit là d'une pratique informelle sans justification coutumière. On connaît également le cas des lotisseurs clandestins sur des terrains immatriculés au nom d'un propriétaire privé (titres fonciers privés), lébou ou non lébou. La carte de Pikine Irrégulier montre bien que dans la zone couverte par des quartiers irréguliers se trouvent des titres fonciers. Par conséquent, des lotissements réguliers et irréguliers coexistent, par exemple à Wakhinane dans la zone de Pikine Irrégulier, ou encore à Grand Yoff, notamment dans le quartier d'Arafat (Ndiaye 1991, annexe). Cette pratique de lotissement clandestin relève alors d'une filière informelle de production foncière sans avoir nécessairement de liens avec la coutume.

Face aux prescriptions trop contraignantes du Code de l'Urbanisme et à la lenteur des procédures administratives, certains détenteurs de titres fonciers réalisent des lotissements clandestins, souvent en respectant le maximum de règles d'urbanisme afin de réduire le risque de démolition du lotissement par les autorités urbaines.

1.2. La place et l'ampleur des pratiques néo-coutumières dans les zones urbaines et suburbaines

Une telle distinction demeure théorique face à la réalité de la pratique. La Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA) du Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire (MUAT) ne distingue que deux catégories de propriétaires fonciers : " *les réguliers et les irréguliers. Les réguliers occupent légalement leur terrain et sont détenteurs de titre foncier, permis d'occuper ou de bail emphytéotique. Les irréguliers s'installent sans l'obtention d'une autorisation administrative préalable* " (MUAT-DUA 2001, 54). Sur cette base, la DUA ne connaît que deux formes d'habitats : régulier¹⁵ et irrégulier. Il paraît donc impossible de faire

¹⁴ Les Communes d'Arrondissement ont été créées dans le cadre de la politique de décentralisation (www.1.cyg.sn/safefod/htm " La décentralisation au Sénégal "). Dans chacun des trois Départements de la Région de Dakar se trouvent une ou plusieurs Communes (ou Villes). Département Dakar : Commune de Dakar ; Département de Pikine : Commune de Pikine et Commune de Guédiawaye ; Département de Rufisque : Ville de Rufisque. Chaque ville est découpée en plusieurs Communes d'Arrondissement (cf. annexe). Le découpage des limitations de ses entités n'a pas été bien conçu : les Communes d'Arrondissements ne sont pas économiquement viables et ainsi n'ont pas assez de recettes pour effectuer des investissements.

¹⁵ L'Habitat régulier est reparti en trois sous catégories : immeubles, habitat planifié, et habitat individuel type villa.

une distinction entre les zones d'origine néo-coutumière et celles d'origine plutôt informelle¹⁶. Mais il existe une distinction dans la catégorie “ *irrégulier* ” entre “ *habitat spontané* ”¹⁷ et “ *type villageois* ”. Les villages traditionnels sont classés par les autorités urbaines comme “ *quartiers informels* ” à cause de leur statut foncier majoritairement irrégulier et des mêmes insuffisances d'équipement et d'infrastructures que l'on trouve dans les quartiers irréguliers¹⁸. Dans les deux cas, l'installation des habitations a été faite sans l'obtention d'une autorisation administrative préalable.

Les données disponibles couvrent alors l'habitat issu des pratiques “ *informelles* ” et non pas “ *néo-coutumières* ”. Pour déterminer si l'origine d'un quartier informel relève plutôt des pratiques informelles ou s'il y a un lien à la propriété coutumière, il faudrait mener une enquête sur la formation de tous les quartiers classés informels (sauf les villages traditionnels où le cas est clair). Une telle enquête exigerait une équipe qui interrogerait jusqu'aux ménages. L'étude la plus récente se fonde sur le dernier recensement de 1988¹⁹, qui a servi dans la programmation d'une nouvelle politique de restructuration et régularisation foncière (Ndiaye 1991). Mais l'objet de l'étude étant la proposition de mesures pour l'absorption de l'habitat spontané, l'angle ne portait pas sur les auteurs de ces quartiers ni sur leurs pratiques. Le rapport de Ndiaye fait surtout l'inventaire des quartiers à habitat spontané en décrivant les localités, le nombre respectif d'habitants, la destination de la zone, la nature juridique et le mode d'appropriation. Ce dernier constitue le seul indicateur postérieur à l'occupation pour avoir une idée des pratiques à l'origine du quartier : les occupations suite aux ventes illégales sur des terrains du domaine national proche d'un village traditionnel peuvent généralement être considérées d'origine néo-coutumière.

Dans ce qui suit, la référence aux données informelles sera justifiée par la définition du système néo-coutumier intégrant non seulement les pratiques coutumières et formelles, mais aussi les pratiques populaires informelles.

Les zones d'occupation informelle dans le passé

L'émergence des premiers habitats spontanés s'est faite entre quartiers lotis et villages traditionnels aux alentours de la ville coloniale dans la période de l'entre-deux guerres. Ainsi les villages péricentraux comme Ouakam, Yoff, Ngor et Hann ont été intégrés dans la ville. A partir de 1950, pour alléger les quartiers mal structurés ou trop denses, une couronne de cités et de lotissements autour de la ville planifiée a été aménagée. Pour pouvoir réaliser ces cités, il fallait libérer des espaces de l'habitat spontané. En opérant la politique de “ *déguerpissement* ”²⁰, les

¹⁶ La carte la plus récente “ Utilisation des sols en 2001 ” (MUAT-DUA 2001) reflète cette typologie appliquée par les autorités urbaines. Elle montre la répartition de seulement deux types d'habitat dans l'agglomération de Dakar : Habitat régulier et Habitat spontané/villageois. Une carte plus ancienne différencie au moins entre “ principaux anciens villages lébou ” dont la fondation remonte à l'époque précoloniale, et “ espaces urbanisés illégaux non régularisés ” dont l'origine est récente (Atlas du Sénégal 2000, 51).

¹⁷ Au Sénégal, le terme “ habitat spontané ” est défini comme “ tous les logements qui n'ont pas été construits par l'Etat ou par des sociétés immobilières privées, sans considération de la situation juridique des terrains sur lesquels ils ont été édifiés ” (Sidibe 1990, 28).

¹⁸ Dans la pratique, ils sont souvent regroupés dans la catégorie “ habitat spontané ” ce qui paraît difficile, étant donné qu'ils ont tous précédé la création de Dakar et ont évolué selon un système d'habitat traditionnel. En fait, ils constituent la première forme d'habitat non planifié selon la méthode occidentale (Precht 2001, 26).

¹⁹ Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1988.

²⁰ Le déguerpissement désigne, dans le contexte sénégalais, les opérations menées par les pouvoirs publics pour libérer les terrains irrégulièrement occupés (Thioye 2000, 77). La politique de déguerpissement à grande échelle a engendré des coûts socio-économiques élevés. Elle n'a pas donné

habitants de l'habitat spontané ont été déplacés vers Pikine, ville-satellite créée par les autorités urbaines à partir de 1952 à 12 km à l'est de la ville. Pikine est devenue "l'éponge de l'urbanisme de bulldozer" (Dubresson 2000, 50)²¹ au même titre que Guediawaye à partir de 1970, un espace avoisinant. Ces lotissements administratifs n'ont pas suffi à loger tous les "déguerpis" et les migrants ruraux. Par conséquent, de nombreux quartiers irréguliers se sont développés dans l'extension de Pikine, appelées Pikine Irrégulier (Vernière 1973, 107-110). L'implantation incontrôlée des populations en quête d'un terrain abordable pour construire s'est surtout faite au-delà des limites Est de la zone urbaine, de part et d'autre de l'axe Thiaroye - Yeumbeul - Malika (Ndiaye 1991, 4)²². L'occupation est partie du village traditionnel Thiaroye qui a été absorbé et intégré.

Faute d'une véritable distinction, les chiffres sur l'habitat informel donnent une idée de l'ampleur de la filière néo-coutumière dans le passé. Entre 1965 et 1972, la population des quartiers informels de Dakar a augmenté de 45% (World Bank 2002, 6-7). Entre 1982 et 1987 par exemple, 91% de la production totale de logement, ont été réalisés par la filière informelle (Gaye 1992, 107), et on peut donc supposer qu'une grande partie relève des pratiques néo-coutumières. En 2001, près de 900 000 habitants sur environ 2 500 000 (36%) de l'agglomération dakaroise²³ sont concernés par l'habitat informel, ce qui inclue "habitat spontané" et "type villageois" (MUAT-DUA 2001, 70). En 2001, l'habitat spontané a représenté près de 22%, le type villageois environ 16% de **la surface de l'agglomération dakaroise** occupée par l'habitat, ce qui donne un total de **38% d'informel**. Presque 90% des quartiers irréguliers et plus de 42% des villages traditionnels de l'agglomération sont concentrés dans le Département de Pikine. 35% des villages traditionnels se trouvent dans le Département de Rufisque, le Département le plus rural de la Région de Dakar (MUAT-DUA 2001, 68-70).

La filière néo-coutumière comme principale productrice des terrains pour loger les pauvres

Les réserves foncières dans l'emprise des villages péricentraux étant devenues rares et chères, les champs des villages périphériques au front de l'urbanisation à l'est de Pikine Irrégulier constituent le principal lieu de production de parcelles en cours (GITEC 1998, Annexe C, 2 ; Wehrmann 1999, 4). Les extensions irrégulières les plus dynamiques se développent autour des villages traditionnels Keur Massar et Malika, et, dans une moindre mesure, aux alentours de Rufisque où se trouvent les plus grandes réserves foncières de la Région. L'ancien quartier spontané de Keur Mbaye Fall, implanté sur les anciens champs du village Thiaroye et situé en partie le long de l'autoroute Dakar-Thiès, constitue un bon exemple d'un site qui s'est densifié jusqu'au point de la saturation sur une dizaine d'années. Il est aujourd'hui complètement intégré dans la zone urbanisée.

les effets escomptés : " (...) un bidonville supprimé en un endroit réapparaît toujours dans un autre, souvent dans les mêmes formes et avec la même ampleur " (Ndiaye 1991, 19).

²¹ Pikine et Guediawaye sont situés autour des Niayes. Quelques zones sont frappées d'inondations régulières en hiver. En 1998, l'ensemble de Pikine-Guediawaye atteignait 1.045.000 habitants, constituant l'entité urbaine la plus peuplée au Sénégal (Dubresson 2000, 48).

²² La partie du Plan Directeur d'Urbanisme de 1967 classée "zone rurale" avec règlement spécifique qui a pu servir de zones d'opérations d'habitat pour les premières années du nouveau Plan d'Urbanisme et où l'administration avait pu faire jouer plus facilement la loi sur le Domaine National, a été largement consommée par les populations échappant au contrôle des pouvoirs publics. "Le Plan d'Urbanisme de Dakar 2001 qui couvrait Dakar, Pikine et une partie du Département de Rufisque, a vu le phénomène s'amplifier, pour finalement devenir un problème majeur pour l'urbanisation de la Région de Dakar" (MUAT-DUA 2001, 56).

²³ L'agglomération dakaroise coïncide avec la Région de Dakar, constituée des trois Départements, Dakar, Pikine et Rufisque.

Depuis l'indépendance, le secteur immobilier formel n'a jamais pu satisfaire la demande. Face à cette faiblesse de la filière formelle, la filière néo-coutumière constitue aujourd'hui le principal fournisseur de terrains à bâtir dans la Région de Dakar. Pour le grand nombre de ménages pauvres, la seule option demeure l'installation dans les nouveaux lotissements irréguliers qui sont actuellement réalisés au front de l'urbanisation.

2. Comment le système néo-coutumier fonctionne-t-il ?

Le système foncier néo-coutumier est constitué de deux éléments principaux : la production de parcelles et la commercialisation de celles-ci.

2.1. La production de parcelles

Les parcelles du système néo-coutumier sont produites à l'instigation du propriétaire de la zone, soit un propriétaire coutumier lébou, soit un propriétaire de "deuxième génération" qui a acheté la terre auprès d'une famille lébou. Dans de nombreux lotissements néo-coutumiers, le premier occupant et fondateur du quartier, par la suite devenu Chef de quartier, a été accepté par les Lébou et s'est donc érigé comme maître de la terre lui-même. Dans les quartiers en zone périurbaine, le chef de quartier est ainsi devenu un des principaux vendeurs de terrains (Tall 1994, 144). Depuis la décentralisation de 1996, les élus locaux des Communes et Communes d'Arrondissement sont souvent impliqués. Ils se mettent d'accord avec les propriétaires pour passer au morcellement de la zone concernée. Le morcellement de la zone est fait par un géomètre d'occasion ou agrégé. Le géomètre se fait payer en parcelles du terrain qu'il morcelle. Depuis le début des activités foncières néo-coutumières, le géomètre joue un rôle stratégique dans la formation du futur quartier, car il est connu et reconnu, puisqu'il a accès aux outils techniques et réglementaires de l'urbanisme : il connaît le dernier Plan d'Urbanisme de Détail de la zone à morceler, ce qui est utile afin de savoir jusqu'où peut s'étendre le lotissement. Traditionnellement, le géomètre cherche un "*compromis satisfaisant entre les desiderata de son client et ce qu'il connaît des règlements de construction*" (Osmont 1984, 92). L'avantage de faire exécuter les travaux par un géomètre est que le quartier disposera d'une trame régulière. Dans le passé, les quartiers irréguliers, dont la trame a respecté un minimum de règles d'urbanisme, notamment le dégagement des voies, ont eu des meilleures chances d'être maintenus (M'Baye 1996, 24). Si l'occupation du site se passe d'une façon anarchique, s'il n'y a pas d'espaces réservés aux rues et équipements publics, car le souci du propriétaire est de pouvoir loger le maximum de ménages possibles et réaliser le maximum de profit, le risque de déguerpissement se trouve être plus grand. Dans ce cas, l'ignorance des règles d'urbanisme est à l'origine de la promiscuité et de l'insalubrité qui va caractériser le futur quartier (Sidibe 1990, 30). Depuis la formation de Pikine Irrégulier à partir des années 1960, on observe ce phénomène de lotissements pseudo-professionnels qui amène à une occupation quasi-coordonnée (Vernière 1973, 122).

La différence entre parcelles issues du système formel et celles du système néo-coutumier demeure le niveau d'équipement. La plupart de parcelles néo-coutumières ne sont pas aménagées au moment de la première vente. La vente des parcelles brutes était surtout une pratique répandue au sein des autochtones lébou suite à la loi sur le domaine national en 1964 (Mbow 1992, 117). Mais il existe des cas où les lotisseurs s'arrangent avec des sociétés prestataires de services pour le branchement aux réseaux d'eau et d'électricité. Comme dans le cas d'un lotissement néo-coutumier-communal à Dalifort-Foirail, les sociétés prestataires reçoivent quelques parcelles en contrepartie (DEGGO 2000, 6). Cette méthode est appliquée plus souvent depuis l'intervention des élus locaux dans la production foncière depuis la décentralisation de 1996. Un indice de telles activités d'aménagement en cours sont entre autres les boîtes en béton pour le branchement ultérieur au réseau d'électricité. Nous avons

également observé un tel cas dans la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail (voir photo).

Mais la plupart de parcelles vendues par les lotisseurs néo-coutumiers étant non aménagées et dépourvues d'équipements, ce sont les acquéreurs qui s'engagent pour l'extension des réseaux d'électricité et d'eau. La Sénégalaise des Eaux (SDE) ne demande pas de titre de propriété, ce qui rend l'accès à l'eau potable relativement facile. Il y a des solutions individuelles (branchement de la maison) ou collectives (borne fontaine dans la rue). L'accès à l'électricité pose beaucoup plus de difficultés car la Société Nationale d'Electricité (SENELEC) requiert un titre de propriété avant l'extension de son réseau. Nombreux sont alors les branchements clandestins, particulièrement dans les quartiers irréguliers limitrophes aux quartiers planifiés. Une stratégie souvent mise en œuvre par les habitants des quartiers issus des pratiques néo-coutumières consiste à demander l'éclairage public. Les habitants du quartier s'organisent, cotisent et font intervenir la SENELEC. Une fois le courant dans le lotissement, il devient plus facile de s'y brancher clandestinement ou de trouver une solution informelle avec la SENELEC pour le branchement individuel après l'installation d'un compteur dans la maison.

Etant donné que les équipements publics comme les écoles, dispensaires et cliniques, ainsi que l'assainissement, coûtent plus chers et exigent des réserves foncières qui existent rarement dans les lotissements néo-coutumiers, ils n'y sont presque jamais réalisés.

2.2. Le marché foncier néo-coutumier : la commercialisation des parcelles

Les transactions foncières ne s'arrêtent pas avec l'acquisition d'une parcelle par un client. Il y a de nombreux cas de revente. Les pratiques de commercialisation des nouvelles parcelles issues de la production néo-coutumière sont également appliquées pour la revente de parcelles déjà construites, souvent dans des quartiers informels bien établis. Ces revendeurs sont dénommés "*propriétaires d'impenses*" par les auteurs sénégalais. Mais ce genre de spéculation peut déjà être pratiqué par un nouvel arrivé dans un lotissement néo-coutumier : en train de construire sa maison, il met en vente une partie de la parcelle qu'il avait obtenue auprès du lotisseur²⁴.

Souvent, la commercialisation des parcelles n'est pas assurée par le lotisseur (ou le revendeur) lui-même. Il fait agir un ou plusieurs démarcheurs courtiers dont la mission est de trouver de personnes en quête d'un terrain à bâtir. Généralement, des vieux tacherons en retraite reconvertis dans ce métier cherchent leurs clients dans les quartiers de Dakar, dans les usines et d'autres lieux fréquentés. Le courtier reçoit 5-10% du prix de la parcelle qu'il a "*commercialisée*" pour le compte de son "*employeur*"; ou il lui est donné une parcelle pour toutes les dix parcelles vendues (Gaye 1992, 103). Dans le cas de revente d'une parcelle à l'intérieur d'un quartier informel établi, le courtier reçoit une commission de la part du vendeur qui s'élève entre 5 et 10% du montant global de la transaction (M'Baye 1996, 68).

Chaque intéressé fait venir deux témoins. En outre, le Chef de quartier et les notables du quartier dans lequel s'intègre le nouveau lotissement jouent les rôles de garants. Depuis l'amorce de la nouvelle politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané, un nouveau garant a fait son apparition : le Groupement d'Intérêt Economique (GIE), mis en place sur l'initiative du maître d'œuvre²⁵ de ces opérations pour assurer la participation

²⁴ Ces activités contribuent à la densification du nouveau quartier informel (M'Baye 1996, 23).

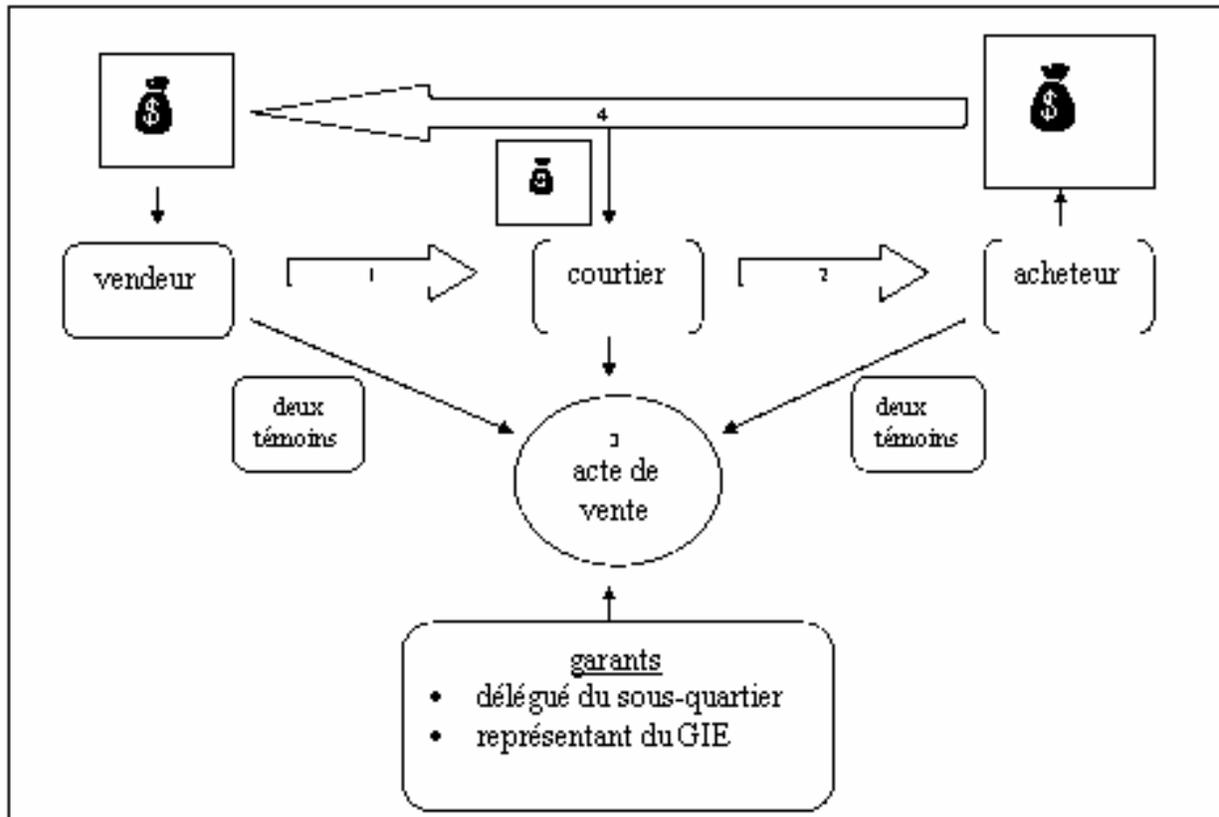
²⁵ Le maître d'ouvrage de la restructuration et régularisation des quartiers informels est la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA). La régularisation foncière relève du Ministre de l'Economie, des

des populations à la restructuration et la régularisation foncière de leur quartier, notamment le recouvrement des coûts de l'opération. De part son statut de répondant du programme au niveau du quartier, le GIE bénéficie d'une très grande crédibilité (M'Baye 1996, 67). Dans les quartiers faisant l'objet de l'étude de M'Baye²⁶, le GIE prend une part active dans les transactions et le cachet du GIE fait foi sur les actes de vente, ce qui laisse croire à certaines personnes que les transactions foncières sont acceptées et reconnues par l'administration de l'Etat. A la fin de la procédure, une " *légitimation juridique* " de l'acte de vente est assurée par les autorités de la police, de la gendarmerie ou de la mairie, et, depuis peu, aussi par les élus locaux, qui certifient conforme les signatures des acteurs de la transaction.

La transaction foncière dans la filière néo-coutumière

Finances et du Plan (MEFP), notamment ses Directions des Domaines et de Cadastre. Depuis une réforme des collectivités locales, entreprise en 1996 (loi 96-07 du 22 mars 1996) et s'inscrivant dans le projet de décentralisation, la DUA peut déléguer les compétences en matière de restructuration des quartiers informels aux Communes. Dès lors, ces dernières ont le droit de mener des opérations de restructuration de leurs quartiers informels, tout en respectant les prévisions du plan d'urbanisme directeur réalisé par la DUA (UNCHS et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 66). Face aux faibles moyens personnels, financiers et techniques des Communes, la DUA peut aussi déléguer la maîtrise d'ouvrage à un opérateur autonome, qui agit à la place des Communes (World Bank 2002, 11 ; GITEC 1998, Annexe M). La Fondation Droit à la Ville (FDV), créée dans un long processus depuis 1996, est devenue l'agence d'exécution spécialisée responsable de la réalisation et de la coordination des tâches. Ayant un statut de droit privé, ce maître d'ouvrage délégué est détaché de l'administration publique tout en conservant sa mission d'ordre public face au caractère social des opérations. Ce transfert de responsabilité a été requis par les bailleurs de fonds et se fonde sur l'attente qu'un opérateur autonome spécialisé soit plus efficace en ce qui concerne les procédures, plus transparent quant aux décisions et plus modéré dans le déploiement de l'administration (Coopération Sénégal-Allemande 2000, 4). Les négociations autour de son statut juridique ayant traînées en longueur jusqu'à récemment, le démarrage de la FDV n'a été possible qu'après sa déclaration d'utilité publique, effectuée par le Président de la République en décembre 2000. Depuis le début de l'année 2002, la FDV conduit la mise en œuvre de la politique de restructuration et régularisation de l'habitat spontané. Son principe de fonctionnement est de déléguer l'essentiel de ses activités à des acteurs privés (bureaux d'études, sociétés prestataires des services, ONGs etc.).

²⁶ L'étude de M'Baye analyse les zones irrégulières de Sam Sam I, Sam Sam III et Dalifort, toutes localisées à Pikine et issues des lotissements coutumiers.



(Graphique : Rasmus Precht)

Compatibilité des techniques et procédures de gestion foncière néo-coutumière avec les logiques de gestion mises en œuvre par les pouvoirs publics

Les techniques et procédures de la filière néo-coutumière sont compatibles avec les logiques de gestion mises en œuvre par les pouvoirs publics (État et collectivités locales) dans la mesure où elles empruntent aux procédures officielles et ainsi s'en rapprochent. Les pratiques néo-coutumières peuvent ainsi être intégrées dans la gestion foncière formelle. Cela est illustré par les exemples suivants.

Pendant toute la période de déguerpissement, la survie de lotissements néo-coutumiers comme celui de Wakhinane de Pikine Irrégulier a été possible grâce à sa compatibilité avec certaines normes d'urbanisme. Un lotissement néo-coutumier bien fait rend sa régularisation facile et moins coûteuse, ce qui facilite son intégration au tissu urbain. Ainsi, il peut constituer une alternative aux procédures lourdes des lotissements administratifs.

Dans le cadre du programme de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané, les actes de vente sous seing privé, preuves des ventes (illicites) des terrains, sont reconnus lors du recensement foncier visant l'identification des bénéficiaires de l'opération (Voigt-Moritz 1991, 7). Grâce à l'existence d'un document fondé sur le droit écrit, le quartier d'origine néo-coutumier peut alors être régularisé et ensuite intégré dans la ville légale.

Quant au Chef de quartier, ses fonctions sont assez particulières. Le Chef de quartier représente le passeur entre deux composantes de la filière néo-coutumière : il agit pour le formel - pour le compte de l'Etat - et pour l'informel. D'une part, il représente le pouvoir public, d'autre part, il représente aux yeux des habitants l'organisation traditionnelle du quartier à

l'instar du chef de village. Souvent il est le chef du premier ménage qui s'y est installé ou son fils. Jusqu'en 1983, la fonction de chef de quartier se transmettait héréditairement. Depuis 1983, les chefs de quartier sont nommés par le Ministre de l'Intérieur sur proposition des Maires des Communes, ce qui a beaucoup politisé cette fonction. Selon la taille du quartier, il peut y avoir plusieurs chefs de quartier. Seuls ceux reconnus par le Ministre sont indemnisés : il s'agit des Délégués de quartier. Ils constituent donc le dernier maillon de la hiérarchie administrative du Ministère de l'Intérieur dans les zones urbaines au Sénégal (GITEC 1997, 74-75).

Outre sa responsabilité pour les affaires concernant la vie sociale dans le quartier, le chef de quartier joue un rôle clef dans la filière foncière néo-coutumière. Comme on l'a montré dans le chapitre 2, il se porte garant de l'acte de vente, intervient en tant que médiateur dans les litiges, et il vend des terrains en son nom ou en tant que courtier entre vendeur et acquéreur en mettant en valeur son réseau de connaissance. Dans les cas de litiges, par exemple quand la même parcelle est vendue à plusieurs acquéreurs, il intervient afin de résoudre le conflit. Ayant été garant d'une des deux transactions, il convoque une rencontre avec les témoins dans la maison du vendeur malhonnête et l'oblige à rembourser l'acquéreur qui a payé le prix le plus bas ou à lui affecter une autre parcelle (Gaye 1992, 103). Le chef de quartier assure ainsi une certaine gestion foncière de proximité, qui allège la charge de travail du tribunal, qui est d'ailleurs toujours débordé et, par conséquent, lent. En ce qui concerne son intervention dans les litiges, elle paraît donc compatible avec les logiques de gestion mises en œuvre par les pouvoirs publics.

2.3. Typologie des acteurs (sommaire)

Les acteurs animant les filières coutumières et néo-coutumières de gestion foncière peuvent être regroupés selon la phase à partir de laquelle ils interviennent dans l'activité de ces filières.

I. La production néo-coutumière de parcelles

Le lotisseur

Il s'agit, soit du propriétaire coutumier Lébou qui morcelle ou fait morceler une partie de ces tenures foncières familiales, soit d'un propriétaire de " *deuxième génération* " qui a acheté la terre auprès du Lébou.

Le géomètre

Le propriétaire du terrain (ou son mandataire) fait souvent appel à un géomètre d'occasion ou agrégé pour le morcellement du terrain. Le géomètre se fait payer en parcelles du terrain qu'il morcelle.

Les sociétés prestataires de services

Dans le cas de lotissements municipaux, elles sont payées en parcelles pour l'aménagement.

II. La commercialisation des parcelles

Le revendeur-spéculateur

Mis à part les lotisseurs qui font commercialiser les nouvelles parcelles, il y a des propriétaires d'impenses qui revendent leurs terrains. Ainsi tout le monde peut être vendeur, même le nouvel arrivé qui construit sa maison, ou qui met en vente une partie de sa parcelle obtenue auprès du lotisseur.

L'intermédiaire/courtier

Il s'agit souvent de vieux tacherons en retraite reconvertis dans ce métier, leur mission étant de trouver des personnes en quête d'un terrain à bâtir.

Les garants

- chef de quartier
- représentant Groupement d'Intérêt Economique (GIE)
- autorités de la police, de la gendarmerie
- maire

Les acquéreurs

- “ *économiquement faibles* ”, en règle générale analphabètes, émigrants des villages, “ *squatters* ”
- intellectuels, souvent plus nantis que les vendeurs
- émigrés vivant en Europe ou aux Etats-Unis

3. Evolution du système néo-coutumier de la gestion foncière et son adaptation au changement

3.1. Conditions d'émergence d'une nouvelle coutume urbaine

Plusieurs raisons ont contribué à la montée de la filière néo-coutumière de production de parcelles constructibles depuis l'indépendance. Généralement, le système néo-coutumier prospère grâce à l'insuffisance de la production foncière et immobilière de la filière formelle qui entraîne l'exclusion de la majorité de la population urbaine de ces créneaux officiels. Au Sénégal, Le secteur privé formel ne s'intéresse pas aux formes de production foncière destinées aux bas revenus puisque “ *la recherche du profit y prime sur les considérations d'ordre social* ” (M'Baye 1996, 64). Les raisons pour lesquelles la viabilisation des zones nouvelles pour l'habitat urbain par la filière formelle publique ne produit pas assez de parcelles sont d'ordre structurel. La croissance urbaine est trop forte et trop rapide, la planification d'urbanisme est complexe et trop lente, les normes de constructions trop élevées, les mécanismes de financement trop exigeants - notamment la régularité du revenu requis - et les ressources financières publiques limitées (Sy Sall, Ndiaye et Sané 1994, 13). Ces facteurs sont eux-mêmes fortement influencés par les conditions macro-économiques instaurées par les Institutions Financières Internationales.

3.1.1. Raisons d'une offre foncière formelle insuffisante

Croissance démographique

Selon le recensement de 1988, plus de la moitié de la population urbaine était concentrée dans la Région de Dakar. En l'an 2021, la Région devrait contenir 80% de la population totale du pays. Dakar accueille chaque année presque 120 000 nouveaux arrivants pour une superficie urbanisable d'environ 528 km², ce qui explique en partie les difficultés de la gestion urbaine et foncière (M'Baye 1996, 97). La croissance démographique dans l'agglomération Dakaroise s'étant élevée à 4% entre 1995 et 2000 (World Bank 2002, 7), il est estimé que l'agglomération de Dakar atteindra plus de quatre millions de citoyens en 2015 (Dubresson 2000, 48).

Selon une étude du gouvernement, l'habitat planifié produit entre 1976 et 1988 par les promoteurs publics et privés²⁷ n'a pu couvrir que 7% des besoins globaux issus de la croissance démographique (Ndiaye 1991, 15). En 2000, cet écart énorme entre une demande très forte et une offre très limitée persistait sur le marché du logement formel : la demande avoisinait les 25 000 unités par an, alors que l'offre stagnait autour de 1 500 unités produites par les Sociétés d'aménagement foncier et immobilier, publiques ainsi que privées (MUAT-DUA 2001, 67). Les 1 500 unités ne couvrent donc que 6% de la demande.

Planification d'urbanisme inadéquate et procédures administratives fastidieuses

La planification de l'aménagement urbain face à une telle croissance peut être considérée comme un échec. Les différents plans d'aménagement urbain qui se sont succédés depuis l'indépendance n'ont pas pu gérer et maîtriser la croissance démographique en "*pêchant dans les estimations des surfaces à urbaniser*" (M'Baye 1996, 21). Avant l'échéance de ces plans, les limites fixées étaient souvent largement dépassées par les réalités du terrain. La cherté des réalisations des plans, le manque de rigueur dans l'application de ceux-ci et des règlements les accompagnant et les insuffisances de ressources finissent de compliquer les opérations.

Pour les propriétaires néo-coutumiers, les prescriptions du Code de l'Urbanisme trop contraignantes et la lenteur des procédures administratives retardant l'instruction des dossiers de demande d'autorisation de lotir, sont au fondement de la décision de procéder à un lotissement informel sans aménagement. Entre la demande de lotir et la réalisation du projet, une année peut s'écouler²⁸.

Afin de suivre la voie officielle en vue de la construction, l'acquéreur du lot doit se conformer à une procédure lourde en faisant intervenir un dessinateur ou un architecte pour le projet de la maison et déposer par la suite un dossier de permis de construire conforme aux règlements de construction. Après approbation, l'entrepreneur peut alors intervenir (Osmont 1984, 91).

Des ressources financières publiques insuffisantes

L'Etat s'est toujours engagé dans le secteur immobilier au travers de sociétés publiques comme la SICAP et SN/HLM (lancées dans les années 1950-60) ou encore l'HAMO et la SCAT-URBAM à partir des années 1980. Mais l'avènement de ces structures n'a pas permis, et ce malgré les efforts déployés, d'améliorer considérablement le sort des populations les plus économiquement vulnérables (M'Baye 1996, 48). L'échec du programme de logements sociaux est dû, en partie, au choc pétrolier. Intervenu au début des années 1970, ce dernier a entraîné le renchérissement des coûts de construction et a ainsi compromis le programme. Dès lors, ces sociétés ne sont plus en mesure d'offrir à la majorité de la population des logements décents ou

²⁷ Cela inclue les programmes de logements sociaux ainsi que de parcelles assainies. L'opération des Parcelles Assainies de Cambérène, démarrée en 1973, marquait un changement dans la politique de l'habitat : l'objectif était de fournir 14 000 parcelles viabilisées, mais il fut plus tard revu à la baisse (10.500 parcelles). L'idée de base du projet était de faire accéder les classes les plus démunies au logement. Mais les "parcelles assainies" n'ont pu résoudre le problème. Le nombre insuffisant de parcelles produit et l'acquisition des parcelles par des couches plus aisées constituaient un problème, ce qui a amené à un glissement social du quartier de Parcelles Assainies. En outre, le taux de subvention était trop élevé pour permettre la répliquabilité à grande échelle (Sidibe 1990, 11).

²⁸ En général, la procédure prescrite pour le lotissement est longue et complexe : constitution d'un dossier de lotissement par un géomètre agréé, qui va ensuite borner et lotir le terrain, établir un cahier des charges, un plan-masse, un programme de travaux, tout cela en conformité avec les prescriptions d'urbanisme : plans de détail du quartier, surface des lots, dimensions et tracé des voiries.

des parcelles équipées, ce qui a contribué à l'agrandissement du fossé entre pauvres et nantis dans la ville. Outre le choc pétrolier, la politique d'ajustement structurel, imposée par la Banque mondiale et le FMI à partir des années 1980, a aggravé l'affaiblissement des ressources de l'Etat disponibles pour le développement urbain et l'habitat (Osmont 1995).

3.1.2. L'exclusion de la majorité de la population de la filière foncière formelle par les forces du marché

Nouvelles conditions économiques et sociales nées de l'ajustement structurel

Résultant également de la nouvelle politique d'austérité prescrite par les IFIs, la dévaluation du Franc CFA en 1994 a entraîné une hausse des prix des principaux produits de consommation courante, qui se traduit par la diminution des revenus réels des ménages. Auparavant, la catégorie des ménages à revenus moyens (soit 25% des ménages de la Région de Dakar) pouvait théoriquement accéder aux logements sociaux produits par SN/HLM et HAMO. Mais compte tenu des bouleversements économiques découlant de la dévaluation du Franc CFA, leur pourcentage " *s'est rétréci comme une peau de chagrin* " (M'Baye 1996, 54). Selon les institutions financières, comme la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS), les familles déclarées " *non solvables* " sont devenues plus nombreuses.

Mécanismes de financement trop exigeants

Même si le secteur formel produisait un plus grand nombre de logements, pour presque $\frac{3}{4}$ des ménages, les coûts à payer et le salaire net minimum exigé pour accéder au logement planifié " *très économique* " seraient toujours trop onéreux, comme le montre une étude de M'Baye réalisée en 1996 faisant référence aux Programmes Promoteurs Financés par la Banque de l'Habitat du Sénégal-BHS (M'Baye 1996, 51). Il en est de même pour les deux projets actuels de production de terrains équipés, Parcelles Assainies à Malika et la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) de Mbao²⁹. En outre, le candidat à l'achat d'une parcelle ou d'un logement formel doit franchir un parcours administratif aussi fastidieux que celui du lotisseur : la demande d'acquisition implique la constitution d'un dossier administratif très long à élaborer.

Spéculation foncière par les agents de l'administration

Dans le cas des " *lotissements administratifs* " comme celui de Parcelles Assainies à Malika, l'Etat joue le rôle de promoteur de terrains aménagés et équipés par ses soins. Ils sont beaucoup moins chers que ceux des opérateurs privés, mais l'accès reste fort délicat du fait du manque de transparence dans les attributions (M'Baye 1996, 65). Ces parcelles équipées sont subventionnées par les pouvoirs publics afin de les rendre financièrement plus abordables aux groupes de population à bas revenu. Mais des fonctionnaires spéculateurs chargés de leur attribution rachètent des parcelles produites dans les lotissements de l'Etat (ou des Communes) pour les revendre au prix du marché aux clients de leurs choix, encaissant ainsi les bénéfices réalisés grâce à la différence des deux prix. Ces *maîtres de la terre* sont souvent des descendants ou des parents des autorités coutumières, et sont maintenant motivés par le gain monétaire considérable (Mertins, Popp et Wehrmann 1998, 37). Ce phénomène, déjà légion depuis les programmes de logements sociaux des sociétés immobilières publiques comme la SICAP, se poursuit à présent dans le cadre de la décentralisation. Ainsi, le procédé utilisé pour l'attribution des parcelles d'un lotissement communal à Ngor a provoqué des protestations de l'association des jeunes COPECS du village (*Le Soleil*, 20 novembre 2001).

²⁹ Les terrains équipés dans la ZAC sont principalement destinés aux Coopératives d'Habitat.

En général, on observe donc une inadéquation entre les programmes de logements, les parcelles planifiées et les faibles niveaux de revenus, ce qui renforce l'exclusion de la population la plus pauvre de cette filière de production de l'habitat et entraîne une sélection ségrégationniste dans ce secteur formel.

Flambée des prix fonciers dans les quartiers informels due à la nouvelle politique de restructuration et régularisation foncière

La filière foncière néo-coutumière étant fortement influencée par la demande, il faut noter l'évolution du profil des acquéreurs de terrains. Jusqu'au milieu des années 1980, il s'agissait surtout des " *économiquement faibles* " : analphabètes en règle générale, émigrants des villages à l'intérieur du pays ou des ménages urbains pauvres cherchant à échapper à la surdensification des bidonvilles et des quartiers populaires centraux. Faute de ressources et contraints de bâtir la parcelle progressivement, à partir d'une baraque, ils peuvent être considérés comme " *squatters* ".

Avec la mise en œuvre à partir de 1986 de la nouvelle politique de restructuration et de régularisation foncière des quartiers spontanés, la clientèle des parcelles néo-coutumières s'est beaucoup diversifiée. Des intellectuels, souvent plus nantis que les vendeurs, n'hésitent plus à acheter dans des quartiers d'occupation irrégulière, où ils " *attendent sagement la fin du processus de régularisation foncière pour faire la mutation à leur nom* " (M'Baye 1996, 44). Selon l'étude de M'Baye en 1996, un acquéreur sur trois était émigré, vivant en Europe ou aux Etats-Unis. Ces investisseurs émigrés font intervenir à leur place des parents en tant qu'intermédiaires qui se chargent de rechercher des terrains à vendre pour la construction des maisons ou d'immeubles à mettre en location. Cela a amené l'émergence des cabinets de courtiers qui gèrent les intérêts de ces nouveaux maîtres de biens fonciers et immobiliers vivant à l'étranger (Tall 2000).

Cette nouvelle clientèle ne trouve pas facilement des terrains à sa convenance sur le marché formel. La majorité des clients de ce marché préfère la filière néo-coutumière pour des raisons de simplicité des procédures de transaction. Cependant, une partie de cette clientèle achète dans l'informel à cause de sa méconnaissance des créneaux officiels d'accès à la propriété³⁰. La présence de ces nouveaux acquéreurs (ou de leurs mandataires) qui disposent souvent de moyens importants, accroît la concurrence et met davantage à l'écart les *économiquement faibles*. Ces derniers sont alors contraints de chercher leurs terrains loin des bassins d'emplois, dans les zones périphériques contrôlées par les propriétaires néo-coutumiers, où d'autres ne veulent pas s'installer.

3.2. Dynamiques en cours et les mutations des filières coutumières et néo-coutumières

3.2.1. La généralisation des pratiques marchandes en matière foncière

Si le début de la commercialisation des terres coutumières est marqué par la période de l'implantation de migrants ruraux entre 1950 et 1960, le prix était alors encore très bas (Fall 1986, 139). Le processus de marchandisation de la terre a évolué depuis et a atteint, avec les changements économiques intervenus à partir des années 1980, un état qui ne se distingue pas beaucoup de la filière formelle.

³⁰ 15% de l'échantillon de l'étude réalisée par M'Baye (1996, 44).

Ainsi, le prix est fixé par les forces du marché. La valeur d'un terrain découle de plusieurs facteurs : la taille de la parcelle, son emplacement dans le lotissement (proximité d'un axe de desserte et des grands équipements, distance aux zones inondées), et le nombre de façades sur rue. Ce dernier aspect paraît essentiel si l'exercice des activités commerciales ou artisanales est envisagé. Les propriétaires coutumiers savent parfaitement tirer bénéfice de la situation : le rapport de prix est de 1 à 20 suivant la localisation de la parcelle. Une parcelle de taille moyenne (150 m²) coûte l'équivalent du revenu annuel d'un ouvrier moyen (Sy Sall, Ndiaye et Sané 1994, 15).

Libéralisation du marché foncier urbain

L'émergence d'un marché foncier formel a contribué à la marchandisation de la terre. S'inscrivant aussi dans la politique d'ajustement, une loi de 1987 autorise la vente des terrains du domaine privé de l'Etat réservés à l'habitation dans les zones urbaines (Sall 1997, 49). Dès lors, ces terrains peuvent être vendus aux particuliers et promoteurs privés ou parapublics. L'objectif est triple : promouvoir la propriété privée - qui constitue, selon l'Etat, une meilleure garantie pour une bonne gestion de l'espace urbain et favorise des investissements à plus long terme (M'Baye 1996, 63) - satisfaire la demande d'une plus grande sécurité foncière, et assurer des recettes à l'Etat. Cette loi a entraîné une concurrence plus forte pour les rares terrains disponibles dans l'agglomération. Désormais soumis aux forces du marché, ils sont encore moins à la portée des *économiquement faibles*, qui sont obligés de chercher un terrain abordable issu de la filière néo-coutumière. Ainsi cette nouvelle politique favorise aussi le développement des formes néo-coutumières de production foncière.

3.2.2. Nouvelles formes de production foncière depuis la décentralisation de 1996

Dans le cadre de la politique de décentralisation mise en œuvre depuis 1996³¹, l'Etat a transféré aux collectivités locales certaines compétences, entre autres dans la gestion et l'utilisation du domaine de l'Etat et du domaine national ainsi que dans l'urbanisme et l'habitat (PDM 2001, 5). Les Communes détiennent désormais le droit d'élaborer leurs propres documents de planification et de réaliser des lotissements. Une opération d'aménagement foncier en vue de créer un lotissement peut être effectuée, tout en respectant les prévisions du plan d'urbanisme, sur un terrain de propriété privée (titre foncier privé) ou du domaine de l'Etat. Mais le code de l'urbanisme ne permet la construction que s'il y a propriété. Pour les opérations d'aménagement dans une zone qui relève du domaine national, l'immatriculation au nom de l'Etat a toujours été obligatoire (AFVP 1993, 17). Depuis la décentralisation, un terrain peut être affecté aux collectivités locales une fois qu'il est immatriculé au nom de l'Etat. Le lotissement est soumis à autorisation et comporte des obligations vis-à-vis des lotisseurs et des acquéreurs (UNCHS et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 64).

L'exercice des compétences transférées requiert de la part des collectivités locales de grandes capacités techniques et financières. Faute de moyens des Communes, le Plan Directeur d'Urbanisme de la Région de Dakar Horizon 2025 a dû être élaboré par l'Etat à travers son Ministère de l'Urbanisme et de l'Architecture (MUAT-DUA 2001, 1). Dans l'agglomération dakaroise, le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales en matière domaniale n'est pas très avancé. En plus, on observe des problèmes relatifs à l'interprétation et à l'application de la loi de 1996 : certains actes en matière d'urbanisme ont été pris par des Maires sans instruction préalable des services d'urbanisme (administration de l'Etat). En outre, il y a des conflits de compétence entre les Maires de Commune et les Maires

³¹ Loi 96-07 du 22 Mars 1996

de Commune d'Arrondissement (UNCHS et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 66). Selon la loi, les Communes d'Arrondissement n'ont pas les mêmes compétences que les Communes en ce qui concerne les lotissements. La loi de 1996³² ne permet qu'aux seuls Maires des Communes de conduire la procédure de lotissement sur les terrains concernés, après l'approbation du représentant de l'Etat. Les Maires des Communes d'Arrondissement en sont donc exclus. Néanmoins, certains Maires de Commune d'Arrondissement ont engagé des procédures de lotissement. Ainsi, ils interprètent de leur propre façon une loi qui, selon eux, n'est pas très claire (*Le Soleil* du 20 novembre 2001).

Au cours des dernières années, des incidents ont montré qu'il s'agit d'une décentralisation " *mal faite* ", c'est à dire d'un transfert de certaines compétences seulement, mais non d'un transfert suffisant, ni des ressources financières, ni du patrimoine de l'Etat. La faiblesse des ressources financières des collectivités locales a amené les élus locaux à mettre en œuvre des stratégies de lotissement et d'aliénation (Thioye 2000, 74) afin de générer des ressources pour leur Collectivité locale (et dans certains cas aussi pour leur propre compte). Ces activités ont engendré de nombreux conflits impliquant les Maires de Communes, les Maires de Communes d'Arrondissement, l'Etat et des propriétaires fonciers se revendiquant de la coutume.

Deux types de situations se sont produits dans les dernières années au niveau des Communes et/ou Communes d'Arrondissement : dans un premier cas, les collectivités locales constituent des nouveaux concurrents en terme de maîtrise foncière pour les propriétaires néo-coutumiers. La décentralisation y " *a réveillé le démon de Lamanat mais cette fois-ci sous le manteau des Communes d'Arrondissement* " (*Le Soleil* du 20 novembre 2001). Les revendications coutumières se sont multipliées, notamment dans les villages traditionnels devenus Communes d'Arrondissement. Dans l'autre cas, les Maires et les propriétaires néo-coutumiers coopèrent dans la mise en œuvre des lotissements. En général, il semble que le nombre de lotissements formels a augmenté depuis la décentralisation. Ceux qui sont réalisés selon la loi tombent dans une nouvelle catégorie, les " *lotissements municipaux* ", qui prend le relais des " *lotissements administratifs* " monopole de l'Etat jusqu'en 1996.

3.2.3. La tendance à la convergence des pratiques formelles et des pratiques néo-coutumières

Face à une attitude répressive de l'Etat, les acteurs néo-coutumiers ont adapté leurs pratiques en les calquant sur les procédures formelles prescrites par les lois. Ainsi, ces pratiques constituent une réinterprétation des procédures formelles de production et de gestion foncière. Les pratiques modernes réinterprétées les plus visibles sont l'intervention d'un géomètre pour le lotissement, l'établissement d'un acte de vente, et l' " *officialisation* " de la transaction (décrit ci-dessus dans le chapitre 2).

Rappelons la garantie de la transaction foncière néo-coutumière. La procédure " *normale* " sur le marché foncier formel prévoit l'établissement de l'acte de vente chez un notaire suivi par l'inscription au livre foncier, sans quoi la nullité est déclarée. Tout titre foncier d'un terrain ayant fait l'objet de transaction doit être muté au nom du nouvel acquéreur. Sur le marché néo-coutumier, dans la plupart des cas, l'acte n'est pas notarié. Etant donné que le propriétaire du nouveau lotissement néo-coutumier ne dispose pas de titre de droit réel ou d'autorisation administrative qu'il pourrait donner aux acquéreurs des parcelles, il leur délivre une autre sorte de sécurité : l'acte de vente, souvent tapée à la machine afin d'augmenter son "

³² La loi 96/09 du 22 mars 1996 portant organisation administrative et financière de la Commune d'Arrondissement

officialité”, signé par les garants, les témoins des deux parties, et timbré par le cachet du chef de quartier et/ou du GIE.

Le cachet du chef de quartier (ou le cas échéant du représentant du GIE) au bas du document, certifié par la police ou le Maire en tant que représentant du pouvoir public, devient un gage de sécurité et confère à l'acte de vente une valeur de titre de propriété délivré ou cautionné par l'autorité compétente. En un mot, le cachet des garants légitime la transaction et du même coup, l'occupation de la parcelle (M'Baye 1996, 68). Cette pratique reflète la mentalité des acquéreurs, toujours inscrite dans une logique de droit non écrit qui se contente d'un droit d'usage sur le sol, et le souci de rentrer dans la logique du droit moderne qui exige des documents écrits, auxquels est liée la sécurité foncière. Cette pratique présente donc un exemple d'une tendance à la formalisation des procédures néo-coutumières de production foncière au niveau des acteurs.

Cette même tendance est valable pour le comportement de l'Etat dans certaines situations. Dans le passé, l'Etat a essayé de rapprocher les textes et la réalité foncière, par exemple au travers d'un arrêté de 1970³³ concernant les terrains faisant partie des lotissements néo-coutumiers situés sur le domaine national non immatriculé. Essentiellement appliquée sur les villages traditionnels, mais aussi sur certains quartiers informels, l'occupation a pu être davantage formalisée via le “ *certificat administratif*”. Ce dernier ne reconnaît pas un droit de propriété aux occupants du domaine national (ce droit étant attribué à la nation) mais leur attribue un droit d'occupation³⁴.

Dans le même temps, on observe une informalisation croissante des procédures formelles. Les services de l'Etat ne disposent pas systématiquement des ressources nécessaires pour effectuer leur travail dans de bonnes conditions : souvent, l'immatriculation des titres de propriété n'est pas régulièrement mise à jour, ou certaines parcelles sont enregistrées plusieurs fois en faveur de différentes personnes (Münkner 1995, 32). Les agents de l'administration centrale sont souvent impliqués dans les activités de la filière néo-coutumière. Apparemment, au niveau des Services des Domaines, il existe des cas d'enregistrement de terrains au nom de l'acquéreur qui sont réalisés grâce à l'appui et à l'influence de personnalités religieuses ou politiques (Gueye 2000, 3). La complicité des fonctionnaires haut placés doit être vue parallèlement au phénomène de l'influence de la communauté traditionnelle lébou sur l'administration publique à Dakar, au travers de la présence des fonctionnaires lébou (Thioye 2000, 74). Cela leur permet d'influencer la prise de décision à l'intérieur de l'administration en faveur de la filière néo-coutumière. Il paraît intéressant de noter que Mamadou Diop, Maire de Dakar pendant des longues années jusqu'aux élections municipales en 2002, est un natif du village lébou Yoff (Mbow 1992, 112). Depuis quelques années, il est le Maire de la nouvelle Commune d'Arrondissement de Yoff. Suite au transfert de certaines compétences foncières dans le cadre de la décentralisation, les instances décentralisées doivent désormais souvent collaborer avec le pouvoir traditionnel lébou (Thioye 2000, 75-76).

Exemple 1

Un exemple récent s'inscrivant dans le nouveau cadre institutionnel de la décentralisation représente les deux tendances, à savoir la formalisation de l'informel et

³³ Arrêté n° 6288 du 26 mai 1970

³⁴ Le certificat est strictement personnel et ne peut pas être cédé, il peut servir à la constitution d'un dossier pour une demande d'autorisation de construire (M'Baye 1996, 29).

l'informalisation du formel. Un de nos interlocuteurs nous a expliqué la manière dont il a acquis un terrain de plus de 600 m² dans la zone où se trouve le village de Malika. Il s'est d'abord intéressé aux parcelles situées dans un lotissement initié par le Maire de la Commune d'Arrondissement de Malika. Mais sur le terrain avoisinant, un propriétaire coutumier venait de finir un lotissement illicite. Le morcellement suivant exactement la lancée du lotissement municipal, le non initié n'y voyait aucune différence, excepté la taille des parcelles néo-coutumières qui correspondaient davantage aux préférences de notre interlocuteur. Décidé à être prudent face aux pratiques illégales, il s'est renseigné auprès du Maire, qui lui a assuré que le lotissement était " *légal*". Ainsi rassuré, il a acheté le terrain auprès du lotisseur néo-coutumier en la présence du chef de quartier qui s'est porté garant. Plus tard, un membre de la famille de notre interlocuteur a pu faire valider la transaction au Service des Domaines et obtenir un permis de construire sur la parcelle. La prochaine étape visée est l'obtention d'un titre foncier. Cet exemple illustre d'ailleurs que la décentralisation donne l'occasion aux acteurs néo-coutumiers de profiter de la nouvelle procédure pour s'aligner davantage sur le formel. Mais l'exemple montre également avec quelle habileté les acteurs de la filière néo-coutumière intègrent les deux types de procédures, formelles et informelles. La convergence concrète de ces deux filières dans le quotidien des acteurs fonciers paraît déjà atteinte.

3.3. Réponses apportées par les pouvoirs publics aux revendications et aux pratiques coutumières et néo-coutumières

La coutume foncière dans l'époque coloniale

Conscientes d'une part, de l'intérêt stratégique de Dakar et des enjeux suscités, et d'autre part, de la ferme détermination des Lébou à préserver sur leurs terres leurs droits qu'ils jugent des plus légitimes, les autorités coloniales durent faire beaucoup de concessions. Pour faciliter la cohabitation avec les Lébou et éviter toute rébellion, une reconnaissance tacite des droits coutumiers fut admise, de sorte que la plupart des installations coloniales ont dû se faire par achat de terrains aux Lébou. Ainsi, avec la croissance de la ville coloniale, une partie des 16 villages lébou ont dû être déplacés vers la périphérie de la ville.

Une telle situation ne pouvait manquer de favoriser l'apparition de comportements individualistes et mercantilistes, inconnus jusqu'alors chez les Lébou (M'Baye 1996, 11). Sous l'influence du régime colonial, les règles traditionnelles de la coutume ont subi des " *déformations* " avec des redevances sous forme de sommes d'argent de plus en plus importantes (Sow Sidibe 1997, 56). Entre les deux guerres, avec l'arrivée des migrants du milieu rural, les villages traditionnels autour de la ville ont intégré de plus en plus d'étrangers. En dehors du noyau des villages lébou, la coutume du libre accès au sol n'a pas survécu à cette dynamique. Les Lamanes ont commencé à vendre leurs champs situés aux alentours du village au lieu de les céder en échange de redevances (Fall 1986, 138), ceci marquant l'essor de la marchandisation de la terre coutumière à grande échelle.

Les Lébou, qui avaient compris les nouveaux enjeux du foncier, ont essayé d'immatriculer leurs tenures coutumières familiales, ce qui était possible depuis 1906³⁵. Mais l'Etat colonisateur avait une principale préoccupation : mettre les terres à la disposition des particuliers Français avec le souci de permettre à l'Etat de contrôler le développement économique. Par conséquent, à l'époque coloniale, très peu de terrains relevant du droit

³⁵ Le décret du 24 juillet 1906, organisant la propriété foncière dans les colonies d'A.O.F., permettait l'immatriculation à tous ceux qui détenaient une terre (M'Baye 1996, 27).

coutumier dans l'agglomération ont été immatriculés, sous divers prétextes émanant de l'Etat (M'Baye 1996, 26).

La suppression des droits coutumiers depuis 1964

Le premier gouvernement, sous la présidence de Léopold Senghor, est allé plus loin que le colonisateur en supprimant le droit foncier coutumier. L'Etat a essayé de se substituer aux Lamanes en tant que maître de la terre, arguant de la nécessité d'un contrôle étatique de la gestion foncière afin de satisfaire les exigences du développement économique et social du pays (M'Baye 1995, 28).

“ In a circular of 1964, President Senghor advised his administration to turn down without mercy all claims of persons based on customary law. (...) [He] proclaimed this new law as being a return to the African culture, legitimized by African history and turning away from roman legal doctrine and bourgeois concepts of land ownership, hence an anti-colonial law, (...) perceived as an orientation towards a socialist concept of land law thought to be closer to African traditions ” (Münkner 1995, 29-30).

En 1964, le Sénégal indépendant s'est doté d'un régime foncier qui est particulier par rapport aux régimes dans les autres anciennes colonies de l'A.O.F. Selon la loi 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national, trois statuts différents de propriété foncière (Mertins, Popp et Wehrmann 1998, 8 ; Samb 2001, 3-4) existent :

- Propriété privée : les terrains immatriculés au nom des particuliers (titres fonciers privés) - 0,5% du territoire national, seulement en zone urbaine (la propriété privée enregistrée durant l'époque coloniale gardait sa validité) ;
- Domaine de l'Etat : les terrains immatriculés au nom de l'Etat (titres fonciers de l'Etat) et ceux qui ne sont pas susceptibles d'appropriation privée (emprises de routes, lignes à haute tension, les *pas géométriques* regroupant les bandes de terres qui jouxtent la mer et les autres cours d'eau) - 5% du territoire national ;
- Domaine national : les terrains non immatriculés (TNI) - 94,5% du territoire national.

Cette loi visant l'élaboration d'un inventaire respectif des terres de l'Etat et des propriétés particulières (Vernière 1973, 111), n'a pas eu l'effet escompté, mais a déclenché une forte résistance de la part des propriétaires coutumiers, ce qui a influencé le développement des pratiques néo-coutumières.

Selon la loi, les occupants des terres non immatriculées (les propriétaires coutumiers) pouvaient faire immatriculer et enregistrer leurs terrains en leurs noms à condition de les mettre en valeur (AFVP 1993, 7). Un terrain était considéré mis en valeur lorsque l'occupant avait réalisé des constructions, installations, ou aménagements à caractère permanent. Pour les Lébou se posait le problème de la justification de la mise en valeur de leurs terres, une grande partie étant souvent laissée en friche (Navarro 1988, 1106). Faute de temps³⁶ et de capacités appropriées, l'administration était vite débordée et, par conséquent, de nombreuses demandes étaient alors suspendues (Gaye 1992, 104). Cela signifie que peu de terrains coutumiers lébou ont été immatriculés, et parmi ceux immatriculés, il y a peu de véritables occupants de ces terres : *“ (...) only few persons (mainly urban business men) took advantage of these new provisions ”* (Münkner 1995, 29). Ces derniers sont alors devenus propriétaires *“ modernes ”* à travers le titre de propriété qu'ils obtenaient. Tous les terrains qui n'étaient pas immatriculés

³⁶ La loi prévoyait une période de six mois pour l'immatriculation des terres coutumières.

sont devenus propriétés du domaine national, qui représente aujourd'hui 94,5% du territoire national. Face à la forte demande de terrains et par peur de céder leurs terrains à l'Etat, les Lébou ont beaucoup vendu pour s'assurer au moins de certains bénéfices. La loi a ainsi renforcé la marchandisation du foncier.

En général, l'adoption du rôle de " *maître de la terre* " par l'Etat n'a pas été acceptée par les propriétaires coutumiers (Münkner 1995, 32). De leur point de vue, la loi sur le domaine national nie officiellement la propriété coutumière (Ly 1990, 239), ce qui est ressenti comme " *décisions réglementaires illégales, qui causent un grand préjudice matériel aux propriétaires* " (Associations des propriétaires possesseurs et détenteurs d'immeubles 1981, 50). Par conséquent, les propriétaires coutumiers qui n'ont pas immatriculé leurs terrains ont maintenu leurs revendications sur ces terrains. Cela a amené à la superposition de deux revendications, l'une fondée sur le droit coutumier formellement supprimé par la loi sur le domaine national et l'autre sur le droit moderne.

La persistance de la revendication coutumière

Depuis l'arrivée des colonisateurs sur la presqu'île du Cap-Vert, les Lébou se sont attachés aux terres de leurs ancêtres " *comme à la prunelle de leurs yeux* " (Le Soleil, 20 novembre 2001) et se sont donc opposés au droit moderne. Ceci s'inscrit dans une forte volonté de préserver leur propre culture et de rester différents des étrangers. Ils se sentent, encore aujourd'hui, les véritables propriétaires fonciers de la presqu'île.

Quelle que soit l'intention qui sous-tend la loi sur le domaine national, cette loi inspirée du droit romain était étrangère à la société sénégalaise (Lébou en l'occurrence) et a déclenché une bonne partie des conflits fonciers qui freinent depuis des décennies le développement de l'agglomération dakaroise (Fall 1986, 123). La collectivité lébou revendique les terres restantes, à savoir les anciens champs localisés autour des noyaux villageois. L'Etat considère ces terres comme des réserves foncières. La revendication sur ces terrains a une forte influence sur leur utilisation (Wehrmann 1999, 4)³⁷. Les terres autour des villages péricentraux comme Ouakam, Ngor et Yoff ont une valeur marchande plus élevée à cause de leur localisation. Les conflits entre communauté lébou et autres acteurs voulant mettre en valeur ces terres sont alors plus sévères dans ces endroits qu'autour des villages traditionnels périphériques comme Malika et Keur-Massar à l'est de Pikine.

Exemple 2

Dans le village de Ouakam, il y a un groupe de villageois qui s'oppose à la réalisation d'un projet immobilier de grand standing d'un promoteur italien (Le Soleil, 20 novembre 2001). La résistance est entre autre organisée par le Comité de Défense des Intérêts du Village (CODIV), une association regroupant " *les Ouakamois de souche et d'adoption* ", selon les renseignements de son président et le Djaraf du village. Initié par le Maire de la Commune d'Arrondissement, dans laquelle est localisée Ouakam, l'Etat a cédé des baux à ce promoteur sur un terrain qui fait partie de la zone d'extension du village. Cette zone a été prévue pour l'installation des ménages du village, relogés au cours de la restructuration, une opération qui, faute de moyens et de volonté politique, ne s'est pas concrétisée jusqu'à maintenant. Selon le CODIV, ces terrains devraient être réservés aux ressortissants du village.

³⁷ En générale, les revendications lébou concernent tous les trois régimes fonciers, ce qui complique beaucoup la situation

Des cas semblables sont connus des villages de Yoff et Ngor. A Yoff, l'association villageoise APECSY s'est " *rudement battue* " avec une coopérative d'habitat contre un programme de promotion immobilière. Elle a réussi à s'assurer d'une zone d'extension pour le village avec zone d'équipements collectifs³⁸. Dans ce cas, le Khalife Générale des Layènes, a soutenu les populations.

Ces exemples montrent que les villageois défendent leurs droits sur le sol contre les intérêts de l'Etat, des collectivités locales et d'autres acteurs. Cette revendication coutumière en matière de gestion foncière urbaine constitue donc l'expression de l'affirmation identitaire des Lébou en tant que groupe dépossédé par le pouvoir colonial puis le nouvel État indépendant. Mais ces cas illustrent aussi que les pouvoirs publics sont souvent contraints de négocier avec le pouvoir coutumier en raison de sa légitimité, de son poids politique et de sa capacité à pacifier les rapports sociaux en milieu urbain. Quant aux litiges fonciers entre l'Etat (ou la Commune) et les villageois, l'Etat (ou la Commune) se voit souvent obligé de donner un terrain alternatif dans une autre zone à la personne ou à l'entreprise qui vise à mettre en place ses projets sur les terres revendiquées par les Lébou et qui a été autorisée par l'Etat (ou la Commune) (Niang 1996, 21). Dans d'autres cas en zones non immatriculées, l'Etat a dû dédommager les propriétaires lébou avant de pouvoir réaliser ses projets. Ainsi, les pouvoirs politiques ont cautionné les droits coutumiers sans qu'ils n'en prescrivent le respect (Fall 1986, 131). Au contraire de ces exemples de quasi reconnaissance des droits coutumiers, le pouvoir public s'est imposé contre la résistance des villages quand les intérêts économiques étaient trop élevés, comme dans le cas des complexes touristiques au bord de l'Atlantique, érigés dans la proximité du village Ngor (Niang 1996, 18).

³⁸ La devise de cette association créée en octobre 1982 est "Yoffi Demb ak tay " (littéralement Le Yoff d'hier et d'aujourd'hui). L'APECSY est une organisation communautaire de base qui a épousé les contours de la structure de gouvernance locale qui fonctionne depuis plusieurs siècles. C'est ainsi que sa base est constituée de volontaires élus démocratiquement en assemblée générale (pour une durée de 2 ans), auxquels s'ajoutent deux représentants désignés par chacun des sept quartiers traditionnels du village, soit quatorze membres au total. De plus, elle intègre toutes les autres organisations communautaires existantes qui sont membres de droit et sont représentées au sein du conseil. Elle intègre et s'intègre dans les structures traditionnelles de gouvernance locale. Car au sommet de son organigramme se trouve le comité d'honneur constitué des autorités coutumières et religieuses. Sont membres de cette association toutes les forces vives du village (pas de cartes de membre ni de cotisation).

Les objectifs principaux sont d'une part de regrouper toutes les forces vives du village dans un cadre unique de concertation, de réflexion et d'action et d'autre part de mener toute action utile à l'amélioration et à la modernisation du cadre de vie des populations et cela en étroite collaboration avec les autorités administratives.

Composée des moins de 55 ans, cette association qui a commencé par se charger uniquement du nettoyage du village, a gagné progressivement la confiance des autorités coutumières et religieuses sur toutes les questions d'intérêt public. Ainsi, elle est l'association mère des groupements associatifs yoffois. Outre l'acquisition de la zone d'extension, parmi les résultats de l'action de l'APECSY on compte l'obtention d'un terrain municipal de sport, la création d'un cadre moderne qui s'est inséré harmonieusement dans les structures traditionnelles avec un contrat de confiance et un partenariat éprouvé, l'établissement du partenariat avec la nouvelle Commune d'Arrondissement de Yoff ainsi que des partenariats extérieurs (l'APECSY travaille avec des villes comme LONGJUMEAU VIRY CHATILLON et EVRY en France et ITHACA, New York aux Etats-Unis, pour des échanges culturels et d'expériences), la création d'emplois à travers un groupement d'intérêt économique (GIE) multifonctionnel, et la mobilisation de l'épargne par la création d'une caisse populaire d'épargne et de crédit comptant 1450 adhérents (www.cresp.sn/APECSY/apecsy.htm).

La filière néo-coutumière depuis la politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané

La menace de la part de l'Etat est devenue beaucoup moins sévère avec la mise en œuvre de la politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané depuis la fin des années 1980. Celle-ci constitue une reconnaissance *a posteriori* de l'occupation néo-coutumière de l'espace urbain. Au lieu de simplement déguerpir les occupations irrégulières, l'Etat a dû reconnaître le rôle clef de cette filière pour le logement des couches *économiquement faibles* dans la ville. S'inscrivant dans une approche plus large de lutte contre la pauvreté urbaine, l'Etat négocie dès lors avec les habitants des quartiers issus des pratiques néo-coutumières leur propre régularisation. Face aux faibles ressources des populations concernées, l'Etat a dû faire des concessions quant aux normes d'urbanisme (Precht 2002, 58). La simplification des procédures foncières administratives est envisagée ; des études approfondies ont été élaborées à ces fins (Durand-Lasserve, Ndiaye et Sall 1993), mais la réalisation de cet objectif va dépendre de l'efficacité du nouvel opérateur autonome FDV. Pour les habitants des quartiers informels, cette reconnaissance officielle tardive de leurs droits sur le sol qu'ils occupent depuis longtemps est importante puisqu'elle leur donne la sécurité foncière. Mais cette sécurité foncière revient cher aux bénéficiaires. Vu le caractère participatif de la politique de restructuration et de régularisation foncière, ils sont obligés de payer une deuxième fois pour la parcelle, cette fois à l'Etat, pour un " *droit de superficie* " (Precht 2001, 98).

La résistance des élites politiques à la reconnaissance des filières néo-coutumières de production foncière

Depuis l'indépendance, les élites politiques au Sénégal ont bénéficié du dualisme foncier. Au niveau de la municipalité de Dakar, les Lébou ont su jusqu'à présent exercer un certain contrôle sur le foncier urbain. Mais le gouverneur de la Région de Dakar ainsi que le Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat sont également soupçonnés d'avoir été impliqués dans des transactions foncières informelles. Le fait qu'une bonne partie du sol péri-urbain n'ait pas été enregistrée, à savoir les terres du domaine national, a facilité ces activités (Durand-Lasserve, Bague, Gueye et Tonato 2002). Par conséquent, les élites politiques n'ont pas d'intérêt à renoncer à leurs privilèges.

Lors de la récente mise en œuvre de la politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané, la résistance des cadres de l'administration publique qui se voient privés du contrôle du foncier, est devenue évidente. Ces agents s'opposent à la régularisation de l'occupation résidentielle irrégulière qui exige l'identification et l'enregistrement des bénéficiaires et ensuite la délivrance d'un droit de superficie. Ainsi, ils créent des goulots d'étranglement considérables (Durand-Lasserve, Ndiaye et Sall 1993). Au cours de cette légalisation, un cadastre est créé, ce qui rend la gestion foncière transparente et permet de la contrôler. Ce contrôle était impossible auparavant quand l'occupation de la zone n'était enregistrée nulle part. Les mêmes résistances que dans la régularisation des quartiers informels, c'est-à-dire la reconnaissance *a posteriori* de la propriété coutumière, devraient se manifester si une nouvelle loi réhabilite les droits fonciers coutumiers.

Les agents du Service des Domaines dans l'administration centrale avancent souvent l'argument selon lequel face à l'importance économique du foncier dans l'agglomération dakaroise, l'Etat devrait en garder le contrôle. Ils ne font pas la distinction entre Domaine National et Domaine de l'Etat. Ils se sentent comme gardiens des deux, même si le Domaine

National n'appartient pas à l'Etat mais à la Nation. Cette attitude devrait sans doute entraîner des obstacles à la reconnaissance entière des filières néo-coutumières de production foncière.

Les limites de la croissance du système néo-coutumier

Etant donné que l'Etat ne sera pas, à moyen terme, dans la mesure de fournir suffisamment de terrains aménagés pour satisfaire toute la demande, la filière néo-coutumière va sans doute encore jouer le rôle clef dans la production de terrains à bâtir. Ainsi l'épuisement des réserves foncières coutumières constitue la seule limite de la croissance du système néo-coutumier

Les plus grandes réserves foncières se trouvent dans la zone rurale du Département de Rufisque. La situation foncière y est marquée par la prédominance des titres fonciers privés puisque dans cette zone, les Lébou ont su mettre à profit les avantages que les textes datant de la période coloniale leurs avaient consentis. Dans les communautés rurales de Sébikhotane, Sangalkam, Bambilor et Tène, une bonne partie des terrains sont immatriculés par des privés (particuliers, sociétés privées) et les terrains restants et qui relèvent du domaine national, sont accaparés par des exploitations agricoles appelées " jardins de dimanche " réalisées par des populations aisées de Dakar (fonctionnaires et commerçants) (M'Baye 1996, 73-74, MUAT-DUA 2001, 57). Ces jardins seront sûrement transformés en zone d'habitat dès que le front d'urbanisation y arrivera. Dans cette zone, le grand nombre de terrains immatriculés rend possible la réalisation massive de lotissements formels, mais face aux procédures fastidieuses décrites ci-dessus, il paraît plus probable que les lotissements néo-coutumiers se poursuivent aussi dans cette zone.

4. Les formes néo-coutumières de production foncière - une alternative viable à la production foncière formelle ?

Malgré l'approche répressive pratiquée pendant longtemps et malgré la multiplication récente des structures décentralisées et le rapprochement des services déconcentrés de l'Etat, les pratiques foncières néo-coutumières conservent une grande vitalité (Thioye 2000, 76). Ce phénomène montre, d'une part que les conditions n'existent pas pour que la filière formelle se substitue à la filière néo-coutumière et, d'autre part, que les produits néo-coutumiers, les parcelles non aménagées, sont tellement demandés face à une modeste réalité économique, qu'ils se présentent comme une adaptation pragmatique. Les exemples cités ci-dessus, notamment ceux des nouvelles formes de collaboration, montrent que les formes néo-coutumières de production foncière sont d'ores et déjà la réalité du terrain pour une majorité de personnes cherchant l'accès au sol urbain. Afin de pouvoir juger si la filière néo-coutumière constitue une véritable alternative à la production foncière formelle, examinons ses avantages et inconvénients en nous mettant à la place des différents acteurs.

Les principaux avantages : La simplicité de l'accès au sol et la grande quantité d'offre

La filière néo-coutumière assure l'accès au sol urbain pour tous ceux qui sont exclus de la filière formelle. Pour l'acquéreur d'une parcelle issue du système néo-coutumier, ce système assure un accès relativement facile au sol urbain. Le terrain lui coûte moins cher que celui fourni par la filière formelle, équipé et enregistré. La procédure rapide et orale (à l'exception de la convention de vente, rien n'est écrit) arrange surtout le migrant rural non habitué au système de gestion foncière moderne avec ses démarches administratives complexes et fastidieuses. L'analphabète n'a aucune raison d'être gêné puisqu'il n'y a presque rien à écrire et à lire. Le contact se joue directement avec le propriétaire coutumier ou avec son courtier, tout comme au village où l'intéressé s'adresse au maître de la terre. Il s'agit d'une gestion foncière de proximité

en dehors du droit écrit. Après l'acquisition de son terrain, l'acheteur peut directement se mettre à construire. Dès que le premier abri est érigé, il peut habiter la parcelle avec sa famille. Ce type d'accès à la propriété foncière lui permet d'adapter son action à la disponibilité des ressources économiques. L'auto construction progressive est adaptée à l'évolution de sa famille (nombre d'épouses, de parents et d'enfants à héberger).

Pour le propriétaire coutumier, la mise en œuvre d'un lotissement sur son terrain lui permet de réaliser des bénéfices considérables qui lui ont été niés par la loi de 1964. L'opération est vite faite et il n'est même pas obligé de personnellement apparaître sur la scène – il peut se faire représenter par son mandataire. Pour le courtier, le lotissement constitue un travail rémunéré en fonction de son engagement et de son efficacité. Il en va de même pour le géomètre qui, comme le courtier, peut ainsi devenir propriétaire foncier lui-même ou se faire des bénéfices annexes. Le tâcheronnat étant le mode de construction le plus répandu dans les zones d'habitat informel, le secteur informel de construction constitue aussi un bénéficiaire des pratiques néo-coutumières³⁹. Le nombre de personnes y travaillant est considérable.

Le chef de quartier aussi gagne bien dans cette affaire et il renforce son pouvoir par ses interventions en cas de litiges. La décentralisation et la création de nombreuses collectivités locales offrent aux élus locaux des occasions de se faire du profit. En même temps, ce genre d'occasions devient plus rare dans les Services de l'Etat, d'où certaines résistances de la part des agents fonctionnaires vis-à-vis du transfert de compétences foncières aux Communes. Le pouvoir public a l'avantage d'être " libéré " à la fois de la responsabilité de fournir suffisamment de terrains à bâtir à ses citoyens aux revenus faibles et moyens, et de la mission conflictuelle d'attribuer ces parcelles d'une façon juste parmi le grand nombre de demandeurs.

Les principaux inconvénients : l'absence/insuffisance de sécurité foncière, d'équipements et d'infrastructures de base

Faute d'enregistrement des actes de vente et d'un système d'information foncière incluant les quartiers informels, les quartiers sont marqués par l'absence d'une situation claire de la propriété foncière. Les " propriétaires " de parcelles ne disposent pas de droits réels susceptibles d'être hypothéqués pour accéder au crédit, et ils ne peuvent ni vendre ni transmettre par voie d'héritage. Il y a deux formes de risque : le menace d'être déguerpis par l'Etat et les litiges entre particuliers.

Avec la politique de restructuration et de régularisation foncière, l'Etat a renoncé à la politique de déguerpissement⁴⁰, ce qui a beaucoup sécurisé les citoyens installés dans les quartiers irréguliers. Les déguerpissements se limitent maintenant à la libération d'emprises de grandes voiries, d'équipements collectifs structurants et de zones dangereuses (Precht 2001, 23). Avant, le soutien politique ou confrérique, assuré par l'adhésion au parti du pouvoir et le rapprochement avec les leaders religieux, constituaient les seuls moyens de protection contre l'expulsion⁴¹. La menace de déguerpissement par l'Etat ayant été considérablement diminuée, cette dépendance des occupants irréguliers vis-à-vis de leurs réseaux de parenté, d'alliance, de

³⁹ Dans l'agglomération dakaraise, 56 % des constructions d'habitat sont le produit du tâcheronnat (Sidibe 1990, 30).

⁴⁰ Par la loi de 1991 sur la restructuration et régularisation foncière de l'habitat spontané par le Décret Présidentiel 91.748 du juillet 1991.

⁴¹ Il en est ainsi des démolitions de l'année 1985 à Guinaw Rails, quartier irrégulier de Pikine Irrégulier. Seuls quelques maisons situées sur un titre foncier privé ont été détruites, tandis que la plupart du quartier, située sur des terrains du domaine national, a survécu jusqu'à ce jour. Cela a été possible grâce au bon fonctionnement du réseau de clientélisme dont la ramification s'étend jusqu'aux marabouts à Toubas et Tivaouanes ainsi qu'au bureau des députés parlementaires (Gaye 1992, 104).

voisinage, clientélistes, ethniques et religieux comme sécurité foncière “ *informelle* ”, n'existe plus comme avant. Cela montre que *de facto* la sécurité foncière dépend avant tout du comportement de l'Etat (Durand-Lasserve, Bagre, Gueye et Tonato 2002).

Quant aux litiges, il peut y avoir des escroqueries à n'importe quel moment dans la maille de la chaîne des acteurs intervenant dans le système néo-coutumier. Une des pires expériences de ce genre peut arriver à la personne en quête d'un terrain si elle tombe sur un fraudeur qui vend le même terrain à plusieurs personnes. De facto, la nouvelle sécurité foncière découlant de la politique de régularisation foncière a sans doute commencé à éliminer les pratiques de certains fraudeurs, qui se faisaient payer cher pour “ *régulariser* ” la situation juridique des occupants irréguliers en produisant de faux titres (Gaye 1992, 104). Mais la politique de régularisation foncière n'a pas pu diminuer le nombre de litiges entre propriétaires fonciers présumés. Au contraire, avec la possibilité de régulariser sa situation foncière, de nombreux conflits re-émergent. A l'origine de ces litiges se trouve souvent l'absence d'enregistrement correct des transactions et de l'occupation du sol. Le tribunal n'ayant pas la réputation de résoudre les litiges d'une façon efficace, le recours aux réseaux sociaux, traditionnels et locaux, demeure important. Ou comme le souligne Prouzet, “ *le problème de la sécurité foncière (...) est une affaire de relations entre voisins et non plus de relations Etat-particulier (...)* ” (Prouzet 1992, 47). Comme M'Baye l'a montré dans son étude, les quartiers irréguliers sont devenus intéressants pour des groupes sociaux plus aisés. Ainsi, les acteurs propres du système néo-coutumier de production foncière, comme le chef de quartier, les membres du GIE, ou les Djarafs et Marabouts, sont sollicités pour intervenir dans les litiges. Par conséquent, les habitants des lotissements néo-coutumiers continuent à dépendre de ces réseaux informels. Pour cause de manque de transparence, la personne non initiée à ces réseaux ne trouve pas facilement la sécurité foncière dont elle a besoin.

A cause de l'absence de planification systématique et face à l'irrégularité, les acquéreurs de parcelles néo-coutumières sont confrontés à l'inexistence ou à l'insuffisance d'équipements et d'infrastructures (écoles, dispensaires, eau, électricité, assainissement etc.). Certes, il y a des lotissements irréguliers qui sont raccordés aux réseaux avant les lotissements réalisés selon les règles, ce qui est dû “ *à la forte politisation des rapports* ” (Sy Sall, Ndiaye et Sané 1994, 7), et n'est certainement pas sans intérêts financiers pour les agents administratifs⁴². Mais la plupart des lotissements néo-coutumiers demeurent sous-équipés. En règle générale, les propriétaires néo-coutumiers ne s'intéressent plus au destin du lotissement après avoir vendu les parcelles.

Même si quelques lotisseurs néo-coutumiers essayent de respecter un minimum de règles d'urbanisme, ils ne laissent pas assez de réserves foncières pour la mise en place des équipements. En plus, l'assiette de la plupart des habitations n'a pas été nivelée préalablement et les rues sont étroites et sans assez d'ordonnancement, rendant difficile les opérations d'équipement *a posteriori*. Nombreuses sont aussi les habitations implantées en zones inondables.

Les habitants sont alors obligés de faire des démarches auprès de l'administration et des sociétés de services, souvent initiées par le chef de quartier (Bulle 1999). C'est à ce moment qu'interviennent aussi des ONG comme ENDA Tiers Monde, en appuyant les initiatives

⁴² Le branchement progressif du lotissement au système d'adduction en eau et d'électricité peut être vu par les habitants comme un pas important vers l'intégration de leur quartier dans la ville. Dans le cas du quartier de Guinaw Rail, les formulaires de demande ont été signés par des agents de la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture au niveau du Ministère (Gaye 1992, 104).

en vue de l'amélioration des conditions de vie dans le quartier. Mais les tentatives des habitants pour équiper leur quartier n'aboutissent qu'après des années. Les résultats se limitent souvent à l'installation de certaines bornes fontaines publiques et au raccordement électrique de quelques maisons là où la trame de la voirie le permet. Dans de nombreux quartiers spontanés, l'alimentation en eau se fait à l'aide de puits dont l'eau est souvent très polluée (BAU 2003, 15).

Depuis l'accroissement *de facto* de la sécurité foncière, la régularisation foncière n'est plus le principal souci des habitants des quartiers issus des pratiques néo-coutumières. Une enquête menée dans la phase préparatoire du projet de restructuration et de régularisation foncière d'une zone de Pikine Irrégulier a révélé que l'intérêt de la population pour la régularisation foncière, donc à une sécurité foncière *de jure*, est moins fort que le désir que le quartier soit équipé (GITEC 1997, 49)⁴³. Le fait que la quasi-totalité des maisons dans les nouvelles extensions irrégulières au front de l'urbanisation soient construites en dur montre que les populations ne se sentent plus menacées du déguerpissement.

La non compatibilité avec l'objectif de développement urbain durable

Nous avons vu que la filière néo-coutumière ne garantit pas suffisamment de sécurité foncière et ne produit pas de lotissements intégrés dans la ville existante. La question de la compatibilité de cette filière avec l'objectif de développement durable sera analysée selon les trois critères de durabilité qui sont économique, social et écologique.

L'absence de planification préalable à la réalisation du lotissement exige de lourdes et coûteuses opérations de restructuration physique de la part des autorités publiques avant de pouvoir mettre en place des infrastructures. Par conséquent, la filière néo-coutumière ne peut pas être considérée comme économiquement durable. Les opérations de restructuration et de régularisation sont en grande partie financées par des bailleurs de fonds extérieurs, dans le cas de Dakar la GTZ, la KfW et l'AFD (Precht 2001, 25), et la répliquabilité de l'opération pilote à Dalifort n'a pas encore pu être assurée. Le lotissement planifié *a posteriori* est sans doute plus coûteux qu'un lotissement planifié et réalisé selon des règles minimales d'urbanisme qui s'intègre dans le tissu urbain dès sa création. La démolition de maisons pour libérer des emprises de voirie présente une perte économique considérable pour tous les acteurs concernés. Le relogement des déguerpis et l'aménagement des sites d'accueil sont onéreux (GERPES 2000, 4-5), mais il y a aussi des répercussions de ces déguerpissements sur le tissu social, qui s'est bâti à travers des décennies. Celles-ci ne sont pas compatibles avec l'objectif de développement durable sur le plan social. La dislocation des ménages occupant des maisons qui doivent disparaître a un impact négatif sur leur vie quotidienne, par exemple sur la scolarité des enfants (Omoghe 1999, 25).

Dans l'absence de planification urbanistique, de nombreux lotissements néo-coutumiers sont localisés en zones non aptes à l'habitat. Une grande partie de Pikine Irrégulier est inondée

⁴³ 52% des ménages enquêtés ont déclaré leur propension à payer pour la régularisation foncière cependant 65% sont prêts à contribuer financièrement à l'équipement du quartier. Selon l'enquête de Pikine Irrégulier, la première priorité des habitants est la voirie, suivie par l'évacuation des eaux usées et l'adduction en eau potable, des postes de santé, le ramassage des ordures ménagères, l'électricité et des écoles (GITEC 1997, 46-47). Démarré dans une opération pilote dans le quartier spontané de Dalifort en 1988, les résultats du programme de restructuration et régularisation foncière sont jusqu'à présent plutôt modestes : seulement Dalifort et deux quartiers de Pikine Irrégulier ont été restructurés, mais la régularisation foncière n'a pas pu être finaliser dans aucun entre eux (Precht 2001, 67).

régulièrement en hiver⁴⁴. Faute d'évacuation des eaux usées et du ramassage des ordures ménagères, l'environnement de l'habitat est fortement pollué. La prolifération des dépôts sauvages pollue la nappe phréatique. Ce problème est aggravé par le péril fécal causé par le manque de système d'assainissement. Les lotissements néo-coutumiers ne disposent d'aucun système d'assainissement. Quelques ménages créent des vidoirs individuels improvisés dans leurs concessions pour les eaux ménagères. Mais souvent, les eaux usées sont simplement stockées dans des bassines pour être déversées plus tard dans les terrains vagues autour du quartier ou pour être jetées dans un trou creusé dans le sable. Dans les quartiers irréguliers les plus pauvres, les baraques sont même dépourvues de latrines et leurs habitants sont alors obligés de satisfaire leurs besoins naturels dans la nature, autour du quartier. Cela est à l'origine de lieux de défécation aux abords immédiats du quartier. L'installation des fosses septiques ne constitue pas une solution durable non plus en raison de leur mode de vidange. La plupart de ménages se débarrassent du contenu de leurs fosses à intervalles réguliers dans un trou qu'ils ont creusé juste à côté de leur parcelle, dans la rue (Vagassky 1999, 32). L'enfouissement des matières fécales pollue la nappe phréatique. Par conséquent, l'eau des puits ne peut être utilisée que pour la lessive et pour le nettoyage de la maison. L'alternative à cette pratique de " *vidange sauvage* " est de faire venir un camion citerne qui coûte à peu près € 20, mais dont le prix peut s'élever jusqu'à € 35 durant l'hiver, quand les eaux stagnantes font déborder les fosses de la zone inondée, ce qui rend plus nécessaire encore le service du camion et permet ainsi à l'entreprise d'augmenter les prix. Cela montre que les lotissements de la filière néo-coutumière sont loin d'être compatibles avec l'objectif de développement durable sur le plan écologique.

Possible impact de la reconnaissance et du soutien par l'État des filières néo-coutumières sur les avantages qu'elles offrent aux pauvres des villes

(questions 2.2. et 4. des ToR traitées ensembles ci-dessous)

Les principaux avantages des filières néo-coutumières pour les pauvres urbains résident dans l'importance de l'offre, les prix fonciers abordables, la simplicité de l'accès au sol urbain ainsi que la gestion foncière de proximité dans le cas de litiges. La reconnaissance des ces filières par l'Etat aurait des effets positifs et négatifs sur ces avantages. Premièrement, la reconnaissance signifie la légalisation des lotissements néo-coutumiers. Ainsi, pour les propriétaires terriens néo-coutumiers qui ont dans le passé hésité à morceler et à vendre leurs terres à cause de l'illégalité de cette pratique, il n'y a plus de risque. Par conséquent, l'offre de parcelles sur le marché foncier s'accroîtrait. Les terrains devraient devenir moins cher, ce qui serait encore plus à l'avantage des pauvres urbains. En même temps, il n'aurait plus la distinction entre marché formel et informel. Tout le monde pourrait alors acheter dans les zones d'activités néo-coutumières. La plus grande demande ferait augmenter les prix fonciers. En somme, la conséquence de ces deux effets pour les prix fonciers serait probablement neutre.

Quant à la simplicité de l'accès au sol urbain, les clients de la filière néo-coutumière continueraient d'en bénéficier après la reconnaissance par l'Etat, mais cette dernière nécessiterait sans doute une certaine formalisation, au moins en vue d'un enregistrement systématique de l'occupation de terrains. Cela exigerait des pauvres urbains quelques démarches administratives qui n'existaient pas avant. Mais ces procédures pourraient être limitées au minimum requis pour assurer la sécurité de l'occupation résidentielle. Ceci pourrait

⁴⁴ Le quartier irrégulier de Pikine dans la ville de Saint-Louis dans le nord du Sénégal, a été souvent inondé par le fleuve Sénégal jusque la Commission Européenne au travers le Fonds Européen de Développement (FED) finance la construction d'une voie digue et d'un barrage éclusé. Une zone de relogement a été aménagée par le remblaiement de la zone d'inondations.

être atteint par le renforcement et l'amélioration d'une gestion foncière de proximité, i.e. dans le cas de litiges, cette fois dans un cadre légal (voir ci-dessus).

5. Interactions entre pouvoirs néo-coutumiers et pouvoir démocratique à l'échelle de la ville et du quartier

Dans les dix dernières années, deux changements politiques ont pavé le chemin pour une plus forte association du pouvoir néo-coutumier à la prise de décision en matière d'aménagement urbain et de programmes d'équipements. Il s'agit de la politique de restructuration et de régularisation foncière de l'habitat spontané, mis en œuvre depuis 1991, et de la décentralisation, intervenue à partir de 1996.

La participation des habitants à la restructuration et à la régularisation foncière de leurs quartiers informels

Le premier concerne les quartiers informels issus des pratiques néo-coutumières, mais déjà établis comme quartiers densément habités. L'approche innovatrice de la politique de restructuration et de régularisation foncière des quartiers informels crée le cadre pour une forte participation des habitants des quartiers. Cette participation inclut la planification des infrastructures et équipements à réaliser, la réalisation des travaux physiques, le financement d'infrastructures, d'équipements et de la régularisation foncière ainsi que la gestion des équipements mis en place. Elle permet l'équipement graduel du quartier en fonction de la capacité financière des habitants (Precht 2001, 36) et s'inscrit donc dans la logique des pratiques néo-coutumières adaptées aux besoins des pauvres urbain.

Depuis l'opération pilote de Dalifort, les quartiers ciblés pour être restructurés et régularisés ont du mettre en place un GIE. Ce GIE est en grande partie constitué d'acquéreurs de parcelles, c'est à dire de clients du système néo-coutumier, qui s'engagent pour la régularisation de leur quartier et pour l'amélioration du cadre de vie. S'il se trouve aussi des propriétaires coutumiers dans les GIE des quartiers concernés, leur participation n'est pas claire (Wehrmann 1999, 5). Cela devrait être examiné individuellement pour chaque quartier⁴⁵.

Dans le seul cas de régularisation quasiment achevé, à savoir le quartier-test de Dalifort, les acteurs néo-coutumiers ont joué de leur influence sur le processus au travers du comité des sages, qui était formé pour assurer la représentation des notables. Ainsi, le fondateur du quartier, qui avait été autorisé par les Lébou, propriétaires coutumiers de la zone, à s'y installer, et qui devenait ensuite véritable maître de la terre reconnu par la Communauté lébou, a fait partie de ce comité. Les rapports sur l'opération de Dalifort suggèrent que lui et plusieurs autres propriétaires néo-coutumiers ont réussi à régulariser leurs parcelles (Precht 2001, 76).

Les lotissements municipaux dans les Communes et Communes d'Arrondissement depuis la décentralisation en 1996

La loi sur la décentralisation de 1996 marque le deuxième changement. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 3, les élus locaux mènent de plus en plus de lotissements municipaux. S'il n'y a pas de revendication coutumière sur la zone concernée et si la procédure

⁴⁵ Une des difficultés étant que les propriétaires terriens néo-coutumiers ne se montrent pas toujours en tant que tels, une telle étude ne pouvait pas être menée dans le cadre de ce projet. Elle exigerait sans doute plus de temps et de confiance de la part de ces acteurs.

prescrite par la loi est respectée (affectation de la terre à la Commune par l'Etat), le lotissement est conduit par le Maire de la Commune sans contestation. Mais il y aussi eu des cas où des propriétaires néo-coutumiers se sont opposés à la mise en œuvre de lotissements municipaux, ce qui a généré des blocages. Cela concerne surtout les anciens champs villageois autour des villages traditionnels lébou (*Le Soleil*, 30 novembre 2001). Dans d'autres cas, les propriétaires néo-coutumiers participent à ces opérations de lotissement. La zone concernée est donc lotie en coopération entre Maire et conseillers municipaux d'un côté, et propriétaires néo-coutumiers de l'autre côté. Selon la loi, le représentant de l'administration de l'Etat (Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture ; Services des Domaines) n'y joue qu'un rôle de contrôle, ce qui coïncide avec l'objectif de la politique de décentralisation, à savoir de remplacer le système classique de tutelle par un nouveau système de contrôle administratif et juridictionnel à posteriori (www1.cyg.sn/safefod/decentra/decent1.htm). Dans la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail, qui fait partie de la Commune de Pikine, un tel lotissement concerté a été réalisé, mais comme dans d'autres cas, le projet a été victime d'un conflit entre les collectivités locales et l'Etat pour la maîtrise du sol urbain (Thioye 2000, 76).

Exemple 3

Depuis plus de 20 ans, l'Etat a planifié la construction d'une autoroute entre Dakar et Thiès. Un échangeur est prévu sur le territoire de la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail. Pour cette raison, l'Etat n'a pas réalisé de lotissements dans cette zone. Les terres sont revendiquées par plusieurs familles lébou et jusque-la utilisées par des personnes tenant des baux maraîchers sur ces terrains du domaine national. Ces dernières envisageaient de se faire de l'argent en cédant ces jardins au lotissement sans en être propriétaires. Après les élections municipales de 1997, la Mairie de la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail, sous la pression de la Coopérative d'habitat et de constructions "DEGGOO" des locataires de Dalifort⁴⁶ qui cherchaient des terrains pour ses adhérents dans la proximité de leur quartier, s'est mise d'accord avec les propriétaires coutumiers et a initié une opération de lotissement. Les agents des Services de l'Etat, et ce, jusqu'au plus haut niveau, (Gouverneur de Dakar) ont été informés, et "ont accompagné, moyennant rétribution cette opération" (DEGGOO 2000, 6). Parallèlement aux démarches de la Mairie, les propriétaires coutumiers ont engagé des procédures pour acquérir des titres fonciers, renforcées par "la caution morale explicite du Khalife Général des Layènes" (DEGGOO 2000, 7). Aucun titre n'ayant été délivré, la Mairie a lancé le lotissement en collectant les frais de bornage. Elle a certifié des actes de ventes et délivré aux acquéreurs des autorisations d'occuper. La Mairie de la Commune d'Arrondissement, de même que les propriétaires coutumiers, ont fait intervenir les entreprises prestataires de services. Ils ont réglé des factures en payant en nature, c'est à dire en quelques terrains⁴⁷. Ces entreprises ont réalisé les prestations de services suivantes : assainissement des sites, lotissement des terrains, morcellement des parcelles, pose des bornes, électrification du site, approvisionnement de matériels et mobiliers de bureau.

Après une longue période de construction, "en plein jour et en face de la voie la plus fréquentée du pays" (DEGGOO 2000, 1), en février 1999, toutes les maisons, déjà habitées et branchées aux divers réseaux, ont été démolies, sur ordre du Gouverneur de Dakar et le chef du Service Départemental de l'Urbanisme de Pikine, par des bulldozers. DEGGOO accuse

⁴⁶ Etablie au cours du projet de restructuration et de régularisation foncière de Dalifort avec l'appui de la GTZ en vue de trouver une solution pour les nombreux locataires qui n'ont pu être attribuer leur propre parcelle après l'opération de relogement.

⁴⁷ Certaines entreprises ont vendu les terrains qui leurs étaient affectés à des particuliers avant l'intervention des bulldozers.

notamment les agents de l'Etat et la Mairie d'irresponsabilité, de corruption et de pratiques mafieuses (ces dernières accusations s'adressant surtout à l'Etat). Les élus locaux de la Commune d'Arrondissement de Dalifort-Foirail, au contraire, nous ont assuré qu'ils avaient engagé cette opération dans le seul intérêt d'engendrer des revenus communaux et de créer des parcelles pour les personnes en quête d'un terrain abordable à bâtir. De nombreux habitants du quartier de Dalifort, voisin du lotissement néo-coutumier, nous ont exprimé leur déception face à cette issue. Dès lors, les maisons démolies situées le long de l'autoroute témoignent d'une tentative échouée de collaboration entre propriétaires coutumiers, élus locaux, et services de l'Etat sur la base d'une reconnaissance *de facto* des droits des propriétaires coutumiers. En dernière minute, l'Etat a empêché un tel cas de jurisprudence. Les nombreuses ruines le long la Route Nationale le rappellent, même pour l'observateur externe non initié aux conflits fonciers dans l'agglomération Dakaroise ([voir photo](#)).

Compatibilité des techniques et procédures de gestion foncière néo-coutumière avec l'exercice démocratique du pouvoir (en particulier au niveau local/municipal)

Même si ce projet de lotissement en collaboration n'a pas abouti, ce cas montre comment le pouvoir coutumier pourrait être associé aux procédures "*modernes*" de gestion urbaine. En fait, tous les acteurs de la filière foncière, propriétaires coutumiers, élus locaux, représentants de l'Etat, géomètres et sociétés prestataires de services ont été intégrés dans les démarches. Même les candidats à la propriété d'une parcelle nouvellement produite y ont participé par le biais du groupement d'intérêt DEGGOO.

Le cas d'un lotissement néo-coutumier dans la Commune d'Arrondissement de Malika (cf. exemple 2 ci-dessus) montre que la coopération entre lotisseur néo-coutumier et Maire de la Commune d'Arrondissement peut réussir. Le Maire, qui y a voulu intégrer le lotissement municipal et le lotissement informel juxtaposant, a déclaré ce dernier légal et s'est porté garant des ventes de parcelles ce qui a aidé les acquéreurs d'une parcelle à recevoir un permis de construire, c'est à dire une quasi-régularisation foncière, auprès des Services des Domaines de Pikine-Guédiawaye⁴⁸.

Ces exemples et la grande volonté des habitants quant à la participation à travers le GIE lors les opérations de restructuration et de régularisation foncière rendent compte de ce que les populations veulent vraiment : une gestion foncière urbaine de proximité, simple et transparente. Comme nous l'avons montré ci-dessus, elles souhaitent être intégrées à la ville moderne à travers les réseaux d'infrastructures, mis en place graduellement en fonction de leurs moyens, et davantage de sécurité foncière. Concernant cette dernière, M'Baye explique très justement que : "*Ce qui compte réellement pour eux, ce n'est pas le titre officiel de propriété délivré par l'Etat ou l'acte de vente signé par le vendeur, ce qui importe pour eux, c'est que l'autorité leur reconnaisse un droit de jouissance sur les parcelles acquises*" (M'Baye 1996, 58).

Les Communes et Communes d'Arrondissement semblent être les instances les plus légitimes pour exercer une telle gestion foncière de proximité. Institués relativement récemment, les élus locaux s'ajoutent aux institutions existantes comme les délégués de quartier et les GIE. Directement élus et donc proches des populations, les conseillers municipaux et le maire disposent de la légitimation démocratique nécessaire pour jouer le rôle du leader dans la gestion foncière. Mais face à la pénurie de leurs ressources et à la forte politisation des rapports dans les Communes, l'Etat hésite jusqu'à présent à vraiment transférer toutes les compétences

⁴⁸ Service déconcentré de l'administration de l'Etat

nécessaires aux élus locaux. Selon Thioye, l'Etat est en effet resté maître du jeu foncier. Même s'il a transféré certaines compétences aux Communes, il contrôle toujours le domaine national, qui doit être transformé en domaine communal avant de pouvoir être développé par les Communes. Face à l'actuelle étroitesse du domaine communal, le rôle des Communes dans la production foncière demeure encore limité (Thioye 2000, 79). Afin de permettre aux Communes de gérer le foncier urbain, l'Etat devrait leur transférer les terres du domaine national et une partie du domaine privé de l'Etat (entretiens avec le Professeur Samba Traoré). Comment ces difficultés pourraient-elles être surmontées dans l'avenir ?

Une perspective possible : la reconnaissance du droit foncier néo-coutumier, les lotissements concertés et les tables rondes de médiation dans le cadre d'une gestion foncière de proximité

Les chapitres précédents ont montré que la filière néo-coutumière est trop dominante pour être supprimée. Pourtant, malgré ses avantages, elle n'est certainement pas une alternative souhaitable au système formel. La qualité des lotissements, la manque d'infrastructures et d'équipements, la difficulté et les coûts élevés pour les équiper *a posteriori*, le non-enregistrement des transactions foncières et les nombreux litiges fonciers dans l'agglomération sont des caractéristiques indésirables qui rendent la vie inutilement dure pour les acteurs concernés. Comment cette réalité pourrait-elle être améliorée ? L'amélioration passe par la reconnaissance des droits fonciers coutumiers.

Rappelons-nous la situation qui semble être au point mort afin de mieux identifier les arguments pour la reconnaissance des filières néo-coutumières de production foncière. Les propriétaires coutumiers de la presqu'île du Cap-Vert ont été privés de leurs droits fonciers. La position officielle de l'Etat quant à la propriété coutumière et les pratiques qui en résultent est claire : les terrains non immatriculés dans l'agglomération dakaraise appartiennent au domaine national et sont gérés par l'Etat, ou dans le cas du transfert, aux Communes, et non par les propriétaires néo-coutumiers qui les revendiquent. Suivant la logique de la loi, l'Etat devrait s'imposer face aux revendications néo-coutumières. Mais cela n'est pas le cas dans la pratique. L'Etat est obligé de négocier l'utilisation des réserves foncières de Dakar avec le pouvoir néo-coutumier. Dans les cas où ces négociations n'aboutissent pas, la résistance coutumière engendre des blocages dans la gestion foncière, entravant ainsi le développement de certaines zones de l'agglomération.

La position répressive du pouvoir public vis-à-vis de la gestion foncière coutumière a été favorable à l'émergence des pratiques informelles au plus haut niveau de l'administration. Comme la partie précédente l'a montré, les pratiques néo-coutumières ne sont pas contrôlées d'une façon conséquente ni par les élus locaux ni par les fonctionnaires de l'Etat. Les fonctionnaires et hommes politiques pratiquent une interprétation souple et fluctuante des lois et prescriptions réglementaires. A Dakar, le salaire des agents de l'administration publique ne leur permet pas toujours d'avoir une maison dans un quartier régulier. Achétant eux-mêmes dans la filière néo-coutumière, ils se trouvent en situation irrégulière sans se sentir irréguliers ou illégaux. Ils agissent donc également dans la logique néo-coutumière.

L'informalisation des pratiques formelles apparaît comme la seule réponse à la confrontation entre la loi importée et les traditions bien vivantes. Ainsi, les pratiques néo-coutumières sont devenues la norme, tolérée et pratiquée non seulement par les acteurs coutumiers, mais aussi par ceux qui devraient lutter contre sa persistance. Les Lébou, dans la hiérarchie administrative, peuvent-ils exécuter une politique foncière qui nie tout leur héritage culturel ? Ainsi les acteurs censés être " formels " et " modernes ", deviennent des véritables acteurs néo-coutumiers pratiquant un droit immanent (Tribillon 1993), plus proche de la

coutume que du droit moderne. Dans la pratique, les articulations entre la filière coutumière, les institutions et les acteurs formels sont si nombreuses que la notion d'un découpage net entre deux filières, l'une formelle, l'autre informelle ou coutumière, paraît dépassé. Le moteur de ces articulations coutumières-formelles semble bien être le principe de "l'échange cadeau" (Navarro 1988, 1117), ce qui est, en fait, proche des pratiques du feu et de la hache : l'usage du sol est approuvé en contrepartie d'une redevance, une pratique aujourd'hui fortement inscrite dans un système clientéliste (*Le Soleil*, 30 novembre 2001). Peut-être serait-il plus approprié de parler d'une "coutumierisation" des pratiques formelles au lieu de l'"informalisation". Face à ce mélange de formel, d'informel et de coutumier, il paraît impossible (et indésirable) d'instaurer un système entièrement guidé par un droit écrit importé peu adapté à la réalité culturelle locale. Cela nécessiterait la séparation du formel, de l'informel et du coutumier afin de pouvoir supprimer les deux derniers, une opération peu réaliste.

Face à cette réalité, la reconnaissance du pouvoir néo-coutumier par le pouvoir public semble être la seule solution. Afin de mettre fin à plus que 150 ans de résistance du pouvoir coutumier aux lois foncières occidentales, afin de rétablir la justice, afin d'apaiser les conflits fonciers autour des villages traditionnels de Dakar et de débloquer les réserves foncières, afin de décriminaliser la production foncière par la filière néo-coutumière ainsi que le marché foncier et immobilier néo-coutumier, et afin de libérer les fonctionnaires et hommes politiques du stigmate d'irrégularité, l'Etat devrait reconnaître le droit foncier coutumier comme une forme de reconnaissance des droits sur le sol. Cela ne signifie pas qu'il faudrait donner toutes les terres de l'agglomération aux Lébou. Une loi devrait régler les conditions exactes de reconnaissance. Cette loi devrait être le résultat d'un débat public au niveau national sur le foncier, mené avec la participation de tous les acteurs concernés et dans la plus grande transparence. Les réflexions devraient s'appuyer sur les expériences des autres pays ayant reconnu le droit coutumier, comme le Ghana et le Botswana.

L'objet de la nouvelle politique foncière devrait être de reconnaître les droits coutumiers fonciers des propriétaires néo-coutumiers qui peuvent dûment justifier leurs propriétés, et qui arrivent à se mettre d'accord avec les autres membres de leur communauté quant à la propriété. Cela exige que la collectivité familiale résolve ses litiges fonciers internes pour qu'elle puisse s'organiser en groupe de propriétaires. Ainsi, un droit réel collectif pourrait être attribué à ce groupe.

Il y a des cas où certains terrains ont été vendus par des individus lébou sans informer les autres, empêchant ainsi l'aboutissement des négociations entre collectivité lébou et Etat (ou Commune). Dans un cas, l'Etat avait promis la mise en place d'un hôpital en échange d'un terrain, mais l'hôpital ne pouvait pas être réalisé puisque le terrain prévu a été vendu (entretiens avec Ciré Sall, ancien Directeur des Domaines, le 18 avril 2002). Les raisons remontent jusqu'au moment du "land rush" dans les années 1960, quand des terres relevant de la propriété familiale lébou ont été enregistrées au nom des mandataires alors que celles-ci auraient dû être immatriculées au nom des chefs de lignage dont les descendants seraient les usufruitiers (Fall 1986, 125). Etant donné qu'il est souvent difficile de retracer la propriété coutumière jusqu'au premier occupant, cette pratique génère des litiges longs et coûteux. En plus, la juxtaposition des droits traditionnel, musulman et moderne a engendré des difficultés successorales (Niang 1996, 19). Le problème de la copropriété se pose par exemple sur des terrains du Plateau (Centre Ville de Dakar) appartenant à une famille lébou. A cause de désaccords entre les héritiers quant à l'utilisation de ces terrains, la situation stagne : les terrains ne sont ni mis en valeur ni vendus, et, par conséquent, sont actuellement emplis de baraques, formant ainsi un petit bidonville (entretien avec Ciré Sall).

Malgré ces difficultés, la reconnaissance à *posteriori* des droits coutumiers rendrait compte du contexte spécifique dakarois et rectifierait les erreurs de la loi sur le domaine

national de 1964. Ou, comme le dit Münkner : “ ... *the feasibility of a [land] reform concept cannot be assessed by studying the texts of the written laws (the law on the books) but by taking the prevailing socio-economic, cultural and political conditions into account and by understanding the historical roots on which the current systems are based (law in action)* ” (Münkner 1995, 31). Ainsi, la reconnaissance formelle du droit coutumier constituerait la base pour l'amélioration de la gestion urbaine en général et pour la mise en œuvre des programmes de logement et d'équipement en particulier. Paradoxalement, cela coïnciderait même avec un des principaux objectifs du domaine national, à savoir sa meilleure utilisation : “ *The overriding concern [of the 'national domain'] is to allow best possible use of the land. This general objective determines the criteria for appointing land of the national domain to those using the land* ” (Münkner 1995, 30). Dans ce sens, la production de parcelles par la filière néo-coutumière, maintenant reconnue, sur certaines terres du domaine national, ne présenterait-elle pas la meilleure utilisation (étant donné que le secteur immobilier formel n'arrive pas à satisfaire la demande populaire) ? Une étude menée dans quinze pays africains il y a dix ans a montré “ *que les filières [néo-]coutumières peuvent contribuer à répondre à la demande en assurant une allocation relativement équitable des terrains pour les revenus moyens et bas lorsqu'elles sont formellement reconnues (et pas seulement tolérées comme des survivances), lorsque le dispositif juridique et institutionnel qui les encadre est accepté par les principaux acteurs urbains* ” (UNCHS 1995, 21).

Comment mettre en œuvre une telle nouvelle politique foncière urbaine ?

La médiation et les solutions à l'amiable étant les modes de résolution de conflits préférés par la société sénégalaise, la reconnaissance formelle du pouvoir néo-coutumier par les pouvoirs publics paverait le chemin pour une gestion foncière intégrante/participative et plus démocratique. D'un point de vue pratique, il faut deux approches distinctes dans les deux principales situations dans l'agglomération dakaroise, à savoir les terres restantes autour les villages traditionnels péricentriques, et les nouveaux lotissements en zone périurbaine.

La première, caractérisée par des blocages résultant de la superposition des deux droits fonciers, exige des médiations concertées impliquant tous les acteurs concernés. La reconnaissance *de facto* de la revendication coutumière a déjà, par le passé, permis de débloquer la situation. Ainsi, à Yoff, les villageois et l'Etat ont trouvé un accord qui prévoyait que le village renonce à une partie de la zone en question mais conserve une partie comme zone d'extension. L'Etat a dû promettre la réalisation des équipements comme compensation pour le village. Cette approche de médiation pourrait sans doute être améliorée une fois les revendications coutumières formellement reconnues. Cela permettrait aux autorités traditionnelles et religieuses de la communauté lébou, qui ont un poids considérable dans le règlement des litiges fonciers, d'intervenir ouvertement. Dans le passé, le Khalife Générale et les autorités traditionnelles Djarafs ont souvent joué le rôle d'arbitre lors de litiges, soit entre Lébou et autorités publiques, soit à l'intérieur de la collectivité lébou ou entre Lébou et particulier. En plus, ils ont créé une structure fédérative qui intervient en tant que médiateur. L'association officielle de ces acteurs des décisions en matière foncière serait certainement susceptible d'améliorer la gestion foncière à Dakar.

L'autre situation, la mise en œuvre de nouveaux lotissements en “ zone coutumière-périurbaine ”, requiert, comme l'ont suggéré plusieurs de nos interlocuteurs, également une approche “ *table ronde* ” pour arriver à un “ *lotissement concerté* ” (entretiens avec Sellé Ndiaye). Il s'agit aussi de prévenir la construction de nouveaux quartiers irréguliers. Comme l'exemple du lotissement communal-coutumier de Dalifort-Foirail l'a révélé, une telle approche est caractérisée par l'avantage d'associer tous les acteurs au processus dans la plus grande transparence. Les représentants des Communes, soutenus par ceux des Communes

d'Arrondissement, pourraient conduire les procédures et convoquer les autres acteurs, tout d'abord les personnes se revendiquant propriétaires de la zone à lotir, y compris le représentant de l'Etat. Le produit de cette approche pourrait être un " mapping " de la propriété coutumière dans la zone concernée. Un tel inventaire cartographique de la tenure coutumière a été réalisé autour d'une ville secondaire en Casamance. Cet inventaire n'était pas un enregistrement officiel de la propriété foncière coutumière (ce qui aurait été contre la loi de 1964), mais constituait un outil précieux pour résoudre de nombreux litiges dans une démarche marquée par la plus grande transparence (Gaye et Nicolas 1988). Une telle méthode fondée sur l'inventaire cartographique permettrait d'identifier les propriétaires et, le cas échéant, d'indemniser la partie qui renonce à l'utilisation de la terre, comme cela s'est passé dans le cas de Yoff.

Dans les étapes suivantes, la même table ronde pourrait trouver un accord pour le respect d'un minimum de règles d'urbanisme et planifier l'aménagement des parcelles et du futur quartier en invitant des sociétés prestataires de services. Les représentants de l'administration de l'Etat assureraient la compatibilité du nouveau lotissement avec le Plan Directeur d'Urbanisme. Cette démarche devrait entre autres établir la base pour une plus juste attribution des parcelles, garantir un certain contrôle sur l'utilisation des revenus au niveau de la Mairie, en bref, faciliter la création d'un meilleur quartier dans un procédé régulier.

La loi sur la décentralisation prescrit que les assiettes foncières de lotissements réalisés sous l'initiative des Maires sur des terrains du domaine national doivent être " apurés " pour permettre aux occupants de disposer de titres d'occupation en bonne et due forme (BAU 2003, 77) : les terrains doivent être immatriculés au nom de l'Etat et ensuite transférés aux Communes pour qu'ils puissent initier le lotissement. Pourquoi alors ne pas intégrer les procédures de " mapping " des possessions coutumières (celles qui peuvent être nettement justifiées) et l'immatriculation des terres du domaine national ? La mise en œuvre d'un cadastre urbain et périurbain via une collaboration entre l'Etat, les collectivités locales concernées, et les propriétaires néo-coutumiers éligibles, pourrait constituer un outil de gestion foncière et domaniale adapté. Une telle gestion foncière de proximité fondée sur un système d'enregistrement transparent et simple pourrait aider à mieux gérer les conflits fonciers, et à les éviter à moyen terme. Dans le cas idéal, elle apporterait une clarification du parcellaire, du bâti et de sa valeur, et permettrait une meilleure politique d'urbanisme et d'habitat.

Ce cadastre foncier local pourrait être géré par la Commune et contrôlé par un comité constitué des représentants des différents groupes d'acteurs. Devraient être représentés dans ce comité des élus locaux, des représentants de l'Etat, des agents des administrations centrale et locale, des adhérents des associations de quartier (y compris le GIE), des sociétés prestataires de services engagées dans la Commune ainsi que le Chef de quartier en tant que représentant du pouvoir semi-traditionnel. Les autorités traditionnelles et religieuses pourraient être invitées ponctuellement pour la médiation en cas des sévères confrontations exigeant leur intervention.

La participation des différents acteurs et le maximum de transparence possible devrait mettre sous un certain contrôle les personnes qui ont, jusque-là, pratiqué du clientélisme et/ou des méthodes d'enrichissement personnel (*Le Soleil*, 20 novembre 2001). Particulièrement, la participation des populations à la réalisation de ces lotissements concertés pourrait constituer un contrôle efficace, comme dans le cas du village Ngor. L'Etat y avait affecté à la Commune d'Arrondissement de Ngor, depuis 1996 englobant le village traditionnel, des terres destinées à décongestionner le village. L'association des jeunes du village, COPECS, a contesté l'attribution par la Mairie de parcelles aux bénéficiaires. Selon eux, la

représentation des populations dans la commission de distribution n'était pas assurée (*Le Soleil*, 20 novembre 2001).

A travers un tel montage institutionnel, le pouvoir public regagnerait un certain contrôle sur le sol urbain, mais cette fois-ci en adoptant une approche intégrante, qui renforce la décentralisation du pouvoir et la démocratie locale en associant ceux qui se sont opposés à la gestion foncière publique.

Les principaux acteurs d'un aménagement foncier concerté et leurs motivations

Quelle position de la collectivité lébou ?

La réussite de la mise en œuvre d'une telle politique foncière dépendrait avant tout du soutien de la collectivité lébou à Dakar. Selon Sellé Ndiaye, on peut distinguer trois "générations" de Lébou reflétant l'évolution de l'attitude envers les questions foncières. La première de ces "générations" était constituée par les fondateurs des villages, la deuxième "génération" pratiquait la vente de terres tout en conservant une gestion foncière coutumière, et la troisième et actuelle "génération" vise à rectifier l'impact de la loi de 1964, à rétablir le droit foncier coutumier, et à éviter l'ingérence des "étrangers", i.e. des non Lébou dans la filière foncière. Il y a de nombreux intellectuels dans cette dernière génération qui défendent à la fois les valeurs traditionnelles de leur communauté et vivent une vie moderne en travaillant dans l'administration publique ou d'autres professions non traditionnelles. Les associations comme l'Association pour la Promotion Economique, Culturelle et Sociale de Yoff (APECSY) visent l'aménagement du cadre de vie, le développement des activités productives, et, la sauvegarde des valeurs morales et culturelles (Mbow 1992, 112).

Un de ces Lébou intellectuels qui s'investit pour les intérêts de sa communauté est Maître Doudou Ndoye, avocat et homme politique, qui a été ministre et candidat présidentiel pour son propre parti. Maître Ndoye revendique que toutes les terres non mises en valeurs sur la presqu'île du Cap-Vert aillent à la collectivité lébou. Mais cette revendication paraît "irréaliste" (Cirié Sall) pour plusieurs raisons. Les non Lébou de Dakar trouvent qu'il ne faut pas donner deux fois aux Lébou, étant donné qu'ils ont déjà vendu une grande partie de la terre de la presqu'île. En outre, les Lébou n'agissent pas toujours de façon harmonieuse comme nous l'avons décrit ci-dessus. La gestion foncière participative de proximité constituerait pour eux une bonne occasion de récupérer une partie de leurs valeurs foncières, notamment celles qui sont tombées dans le domaine national car le délai pour l'immatriculation était trop court. La participation de la collectivité lébou à la mise en œuvre d'une telle politique foncière semble donc probable.

Quant à la situation particulière des noyaux villageois, la proposition de Niang, qui prévoit la modification des centres des villages en communautés rurales - ce qui légaliserait la gestion coutumière de ces terres par la communauté de villageois - mérite d'être prise en considération (Niang 1996, 21).

Quelle position de l'Etat ?

Le tentative du pouvoir étatique de supprimer le pouvoir coutumier a conduit à sa réémergence dans les institutions du pouvoir démocratique. Les Chefs de quartier et les Maires, qui sont propriétaires fonciers néo-coutumiers eux-mêmes, en constituent des exemples. Face aux circonstances actuelles, il paraît que l'Etat sénégalais aurait deux options politiques. La

première, c'est l'approche d'une nouvelle politique de table ronde, qui intègre tous les acteurs, y compris les propriétaires néo-coutumiers. La seconde option, c'est l'approche "légaliste", fondée sur la gestion foncière et domaniale par les Communes dans le cadre d'une décentralisation renforcée. Cette dernière approche ne devrait pas nécessairement rompre avec le principe de domanialité, c'est-à-dire la prérogative de l'Etat de contrôler toutes les terres non immatriculées. C'est pour cette raison que la mise en œuvre de l'approche légaliste semble plus réaliste, mais il faut voir si les Communes auront la capacité d'assurer une gestion foncière adéquate sans reconnaître les acteurs néo-coutumiers comme partenaires (commentaires de Malick Gaye lors d'un rencontre à l'occasion du Conseil d'Administration du PNUEH, le 9 mai 2003, à Nairobi).

Conclusion

Depuis la tentative pour supprimer les pratiques foncières coutumières à travers la loi sur le domaine national, divers auteurs ont décrit l'évolution de la réalité foncière à Dakar. Thioye identifie l' "échec de la socialisation du droit écrit" (Thioye 2000, 79) qui fait émerger les lois foncières "naturelles" (Vernière 1973, 118) fondées sur un "droit foncier africain" dans la "ville africaine" (Navarro 1987/8). Hesseling repère simplement la "reproduction de certaines pratiques rurales en milieu urbain" (Hesseling 1996), plus précisément dans l'espace périurbain, dans "cette continuité de l'urbain et du rural, où les populations élaborent leur propre système de régulation" et qui peut être vu comme des "zones de liberté foncière" (Thioye 2000, 78). Le Roy analyse le phénomène d'un "droit hors la loi" comme logique propre par rapport à celle de l'Etat qui se veut moderne (Le Roy 1996, 18). Jusqu'à présent, l'évolution des pratiques foncières et l'interprétation du cadre juridique par les acteurs des filières foncières n'a rien perdu de sa dynamique. Toutes ces analyses montrent que "l'émergence d'un système local de gestion foncière", déjà attesté par Osmont (1984, 96) il y presque deux décennies, i.e. bien avant l'institution des élus locaux, est en cours. Revu dans ce rapport sous le concept de la "néo-coutume", le mélange entre droit écrit, importé de l'occident, et droit coutumier traditionnel, pourrait amener à un système adapté aux besoins des Dakarais en matière foncière. Il doit pour cela être aménagé volontairement par les acteurs responsables afin de le transformer dans une véritable alternative à la réforme foncière de 1964, fondée sur une conception entièrement européenne. Ce présent rapport a pu, nous l'espérons, contribuer à éclairer davantage les "processes towards a new system that have to be continued" (Münkner 1995, 32).

Bibliographie

ASSOCIATION DES PROPRIETAIRES POSSESSEURS ET DETENTEURS D'IMMEUBLES (DÈGGÒ JÀPPANTE) (1981), *La Terre, Journées d'études consacrées aux questions domaniales et foncières dans la Région du Cap-Vert*, Dakar, 89 p.

ASSOCIATION FRANCAISE DES VOLONTAIRES DU PROGRES (AVFP) (1993), *Fiche de lecture. Le droit foncier sénégalais*, miméo, 20 p. (Réf. bibl. de l'ouvrage : CAVERIVIERE, MONIQUE et DEBENE MARC (1988), *Le droit foncier sénégalais*, Paris : Ed Berger-Levrault, Collection Mondes en devenir, 329 p.)

BAU (BUREAU D'ARCHITECTURE ET D'URBANISME) (2003), *Etude sur la sécurité de l'occupation foncière et immobilière et la bonne gouvernance, Rapport provisoire*, Dakar, 110 p.

BULLE, SYLVAIN (1999), *Gestion urbaine et participation des habitants : quels enjeux, quels résultats ? Le cas de Yeumbeul, Sénégal*, Gestion des Transformations Sociales - MOST, Documents de discussion, n° 33, www.unesco.org/most/yeumbeul.htm

COMITE DE BARAKA et ENDA-ECOPOLE (2001), *Sauvé par le Président, Baraka, quartier émergent, a-t-il sa place dans le "beau Dakar" ?*, 11 p.

COMITE NATIONAL POUR L'HABITAT (2001), Amélioration et restructuration de l'habitat spontané à Dakar, pp. 7-12, www.unchsh.org/istanbul+5/4-Senegal.doc (site consulté le 14 août 2001).

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1997), " *Le problème foncier au Sénégal, Séance du 16 décembre 1996, Dossier 96-15*", Journal des Actes du Conseil Economique et Social, n° 2, août, pp. 85-99.

COOPERATION SENEGALO-ALLEMANDE (2000), *Prévention et Restructuration de l'Habitat Spontané. La Situation à Pikine*. Dakar : Ambassade de l'Allemagne, 7 p.

DE BIE, JEAN-LOUIS et GUEYE, MOUSSA (1994), Elaboration d'outils pour la restructuration, in PGU, *Collection Série Actes des Ateliers et Consultations du PGU*, PGU-Bureau régional pour l'Afrique, 29-40.

DEGGOO Coopérative d'habitat et de constructions des locataires de Dalifort (2000), Rapport sur les démolitions dans l'emprise du Projet d'Autoroute Dakar-Thiès, miméo, 13 p. + annexes (document remis par le Maire de la Commune d'Arrondissement Dalifort-Foirail).

DUBRESSON, ALAIN (2000), Dakar et la presqu'île du Cap Vert, *Atlas du Sénégal*, Paris : Les Editions J.A., 48-51.

DURAND-LASSERVE ALAIN, NDIAYE SELLÉ et SALL CIRÉ (1993), *Simplification des procédures pour une régularisation à grande échelle*, miméo, document communiqué par l'auteur Durand-Lasserve, 53 p.

DURAND-LASSERVE, ALAIN (en collaboration avec BAGRE A., TONATO J. et GUEYE M.) (2002), Innovative approaches to tenure for the urban poor. Current changes and trends in sub-Saharan francophone African countries: Benin, Burkina Faso and Senegal, in PAYNE, GEOFFREY. (ed.), *Land, rights and innovation: improving tenure security for the urban poor*. Intermediate Technology Publishing, London.

FALL, PAPA DEMBA (1986), *Du village à la banlieue : l'évolution des villages lébou du rivage méridional de Dakar*, Thèse de Doctorat de Géographie, Université Paris 10-Nanterre, sous la direction de PAIN Marc, 350 p.

GAYE, MALICK (1992), The self-help production of housing and the living environment in Dakar, Senegal, *Environment and Urbanization*, 4 (2), 101-108.

GERPES (2000), *Evaluation participative du projet de restructuration et de régularisation foncière à Dalifort. Rapport définitif*, Dakar : DUA-GTZ, 53 p.

GITEC CONSULT GMBH (en collaboration avec SETICO Sarl, Dakar) (1997), *Etude de faisabilité : Restructuration de Pikine Irrégulier, Rapport provisoire, Volume 1, janvier 1997*, Düsseldorf : GITEC, 59 p. + annexes (communiqué par GITEC).

GITEC CONSULT GMBH (1998), *Etude de faisabilité : Restructuration de Pikine Irrégulier, Rapport de l'étude, 2 Volumes, avril 1998*, Düsseldorf : GITEC, 53 p., (communiqué par GITEC).

GTZ (1998), *La Fondation Droit à la ville. Fondation d'Utilité Publique. Régularisation et Restructuration des Quartiers Spontanés*. Première édition publiée en Février, 1998, Dakar, 11 p.

GUEYE, MOUSSA (2000), Restructuration et régularisation foncière de l'habitat spontané : éligibilité à la régularisation foncière et accès à la pleine propriété, 12 p., inédit, communiqué par l'auteur).

HESSELING, GERTI (1996), Réformes et pratiques à l'ombre du droit: quelques réflexions, in *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*, Cahiers africains CEDAF, Paris: Harmattan, pp. 215-224.

LE ROY, ETIENNE (1996), Un droit hors la loi ? Irrégularités et illégalités foncières dans quelques situations urbaines d'Afrique noire, in LES ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE, *Régularisations de propriétés*, n° 66, mars, Plan Urbain, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, 12-21.

LY, IBRAHIMA (1990), Les manifestations du pouvoir réglementaires des autorités administratives en matière foncière au Sénégal, *Revue des Institutions Politiques et Administratives du Sénégal (RIPAS)*, n°s 23-24, janvier/décembre, pp. 237-248.

M'BAYE, RAYMOND (1996), *Compréhension des enjeux fonciers et des pratiques foncières dans les quartiers spontanés de l'agglomération Dakaroise. Contribution à la mise en place d'une politique de restructuration et de régularisation foncière des quartiers non lotis. Etudes de cas : quartiers de Dalifort, Sam Sam 1 et 3 (Sénégal)*. Mémoire de DEA en Sciences Appliquées, Option Habitat et Développement, Université Catholique de Louvain, Belgique, sous la direction de MATTHIEU Paul, 104 p.

MBOW, LAT SOUCABE (1992), *Dakar : Croissance et Mobilité urbaines*, Thèse de doctorat d'Etat, Géographie, Université Paris 10, sous la direction de Paul Pélissier.

MERTINS GÜNTER, POPP JÜRGEN et WEHRMANN BABETTE (1998), *Land Tenure and Land Regulations in Informal Urban Settlements in Developing Countries. Examples from Latin America and Africa*. Sector Project : Importance of Policy and Land Tenure in Developing Countries, GTZ : Eschborn, 102 p.

MINISTERE DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT (2000), *Rapport d'activités*, présenté par DANSOKHO Amath, Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat, 52 p.

MINISTERE DE L'URBANISME ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, DIRECTION DE L'URBANISME ET DE L'ARCHITECTURE (MUAT-DUA) (2001), *Plan Directeur d'Urbanisme de la Région de Dakar Horizon 2025. Analyse et synthèse des données urbaines et régionales*, rapport provisoire, réalisé par le cabinet CAUS-BCEOM, 131 p. + annexes.

MÜNKNER, HANS (1995), *Sythesis of Current State and Trends in Land Tenure, Land Policy and Land Law in Africa, Study for the Guiding Principles : Land Tenure in Development Cooperation*, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn, 60 p.

NAVARRO, ROGER (1988), Irrégularité urbaine et invention de la ville africaine au Cap-Vert (Sénégal), *Tiers Monde*, n° 116, octobre-décembre, pp. 1101-1119.

NDIAYE, IBRA (1991), *Problématique de l'occupation du sol dans la Région de Dakar, Comité régional de développement spécial du 26 août 1991, présidé par Monsieur Amath DANSOKHO, Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat*, Dakar : République du Sénégal, Région de Dakar, Gouvernance, 22 p.

NDOYE, DOUDOU (1997), *Le problème des biens immobiliers de la Collectivité Lebou de Dakar. Questions historique, économique, sociale et juridique*, Dakar : Les Editions Juridiques Africaines (EDJA), 81 p.

NIANG, MAMADOU (1996), *La gestion des conflits fonciers au Sénégal (Les villages traditionnels de la Région de Dakar, la zone des Niayes et le Delta)*, 39 p., inédit, communiqué par le Centre Canadien d'Etude et de Coopération internationale (CECI) à Dakar

OMOGHE, MIREILLE (1999), *La répliquabilité du modèle Dalifort dans les opérations de restructuration et de régularisation foncière des quartiers spontanés au Sénégal : Exemple du quartier de Sam Sam 3*, Mémoire de fin d'Etudes, Ecole Nationale d'Economie Appliquée, Département Aménagement du Territoire, Environnement et Gestion Urbaine, Dakar, sous la Direction de TIMERA Aly Sada, 102 p.

OSMONT, ANNIK (1984), Pratiques foncières locales à Rufisque, Sénégal, in : CNRS, CEGET, *Terres des uns, villes des autres : questions foncières et pratiques urbaines en Afrique*, Collection Pratiques Urbaines, n° 72 p.

OSMONT, ANNIK (1995), *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris : Karthala, 309 p.

PRECHT, RASMUS (2001), *L'impact de la restructuration et de la régularisation foncière de l'habitat spontané à Dakar. Le cas du quartier de Dalifort*, Mémoire de maîtrise, Université Paris 7 Denis Diderot, sous la direction de Claire OLLIVIER, 138 p.

PRECHT, RASMUS (2002), *La régularisation et l'intégration des quartiers informels dans les villes des pays en développement. Analyse des différents types d'intervention et leur impact : la "Méthode Dalifort" (Sénégal) et le "Lotissement-remembrement formule nouvelle" (Bénin)*, Université Paris 7 - Denis Diderot, Mémoire de DEA, Laboratoire SEDET, 84 p.

PROUZET, MICHEL (1992), Afrique, régularisation participative pour résorber l'habitat insalubre, *Etudes foncières*, septembre, n° 56, 42-47.

PROUZET, MICHEL (1994), La " régularisation participative ", suite, *Etudes foncières*, mars, n° 62, 45-46.

SALL, AMADOU CIRE (1997), *Etude sur le régime juridique des terres au Sénégal et les implications de la libéralisation*, étude réalisée pour le Conseil Economique et Social, Observatoire Economique et Social, République du Sénégal, 76 p., inédit.

SAMB, MOUSSA (2001), Introduction à la problématique foncière au Sénégal, communication au Séminaire-Atelier sur *La gestion foncière et les ressources forestières au Sénégal*, au siège de la Fondation FRIEDRICH EBERT, Dakar, 29-30 juin 2001, 6 p.

SOW SIDIBE, AMSATOU (1997), Domaine national. La loi et le projet de réforme, *Revue du Conseil Economique et Social*, n° 2, février-avril, pp. 55-65.

SIDIBE, CHEIKH SADIBOU (1990), *La restructuration de l'habitat spontané à Dakar. Le projet-pilote de Dalifort*, Mémoire de maîtrise d'aménagement – option urbanisme, Université de Paris VIII, Institut Français D'Urbanisme, sous la direction de : OSMONT Annik, 215 p.

SY SALL SEYDOU, NDIAYE SELLÉ et SANE LANDING (1995), Cas du Sénégal, Rapport Général, in *Document de travail, Etudes de cas III : Afrique Francophone*, présenté au Séminaire sur la gestion foncière urbaine, politiques de régularisation et développement local en Afrique et dans les pays Arabes, 21-24 mars 1995, Abidjan, 43 p. (communiqué par Alain Durand-Lasserve).

TALL, SERIGNE MANSOUR (1994), Les investissements immobiliers à Dakar des émigrants sénégalais, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 10, N°3, pp. 137-151.

TALL, SERIGNE MANSOUR (2000), *Les investissements immobiliers à Dakar des émigrés sénégalais. Emergence d'un nouvel acteur et mutations de l'espace urbain*, Thèse de Doctorat, Géographie, Université de Strasbourg 1, sous la dir. de Jean Luc Piermay, 581 p.

THIOYE, ABDOUL AZIZ (2000), *Le foncier urbain et la décentralisation au Sénégal*, Mémoire de DEA, Etudes Africaines, Option Droit, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, sous la direction de ROCHEGUDE Alain, 87 p. + annexes.

TRIBILLION, JEAN-FRANCOIS (1993), *Villes africaines. Nouveau manuel d'aménagement foncier* (participe au programme de gestion urbaine PGU animé par la Banque mondiale, CNUEH, PNUD). Paris : Association pour le développement des études foncières (ADEF), 317 p.

UNCHS (CNUEH) (1995), *Gestion foncière urbaine, politiques de régularisation et développement local en Afrique et dans les Etats Arabes*. Conclusions de l'étude et du Séminaire à Abidjan, 21-24 March 1995. Série Gestion Foncière n° 5, Nairobi : UNCHS, 82 p.

UNCHS (CNUEH) ET GOUVERNEMENT DE BURKINA FASO (1999), *Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique sub-saharienne. Enjeux et opportunités après la Conférence Habitat II*. Rapport du Colloque régional des professionnels africains, Ouagadougou, Burkina Faso, 20-23 avril 1999, 91 p.

VAGASSKY, LAURENCE J. (1999), *Restructuring and Regularizing Spontaneous Habitat in Dakar, Senegal : A Case Study of DUA/GTZ Project Impacts and Replicability*. MSc in the Faculty of Economics (Development Studies), Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements of the degree, s.l., 40 p.

VERNIERE, MARC (1973), Pikine, 'ville nouvelle' de Dakar, un cas de pseudo-urbanisation, *L'Espace géographique*, n° 2, 107-126.

VOIGT-MORITZ, HANS-CHRISTIAN (1991), *Partizipation in der Technischen Zusammenarbeit. Zehn Thesen und der Fall Dalifort/Dakar* [Participation dans la coopération technique. Dix thèses et le cas de Dalifort/Dakar], Konzepte zur Diskussion gestellt, édité par la GTZ, 12 p.

WEHRMANN, BABETTE (1999), Bodenrechtskonflikte in den informellen Siedlungen Dakars (Senegal) [Litiges fonciers dans les quartiers informels de Dakar (Sénégal)], in: GTZ ET FREIE UNIVERSITÄT BERLIN *Prozesse und Institutionen der Konfliktregelung in Bodenkonflikten* (Workshopdokumentation auf CD-ROM) (Processus et institutions de résolution de conflits fonciers, Actes de colloque sur CD-ROM), 15- 17 février 1999 à Berlin, 9 p.

WORLD BANK (janvier 2002), Upgrading of low income urban settlements. Country assessment report Senegal, sur le site *Upgrading Urban Communities* (<http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/case-examples>), 32 p.

Sites Internet

PROGRAMME DE DEVELOPEMENT MUNICIPAL (PDM) (2001), Etat de la décentralisation au Sénégal, in PDM, *Etat des lieux de la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre*, www.pdm-net.org/french/cdr/decentralisation/etat_decent.htm, 11 p.

www.1.cyg.sn/safefod/decentra/decent1.htm

“ La décentralisation au Sénégal ”

ASSOCIATION POUR LA PROMOTION ECONOMIQUE CULTURELLE ET SOCIALE DE YOFF (APECSY), <http://www.cresp.sn/APECSY/apecsy.htm>

Journaux

LE SOLEIL (20 novembre 2001), *Gestion des terres : les litiges fonciers de plus en plus après dans le pays - Dakar : le flou des textes à la base des conflits fonciers*, <http://www.lesoleil.sn/recherche/article>, site consulté le 20 février 2002.

Références supplémentaires de Malick Gaye :

GAYE, MALICK et NICOLAS, PIERRE (1988), *Naissance d'une ville au Sénégal*, Paris : Enda/Karthala, 220 p.

African Environmental Review/Bulletin (1993?)

Cahier Numero 5 CAMBRE (Belgique)

DRAFT

La Nouvelle Coutume Urbaine Evolution Comparée Des Filières Coutumières De La Gestion Foncière Urbaine Dans Les Pays D’afrique Sub-Saharienne

LE CAS DE LA CONURBATION COTONOU—PORTO-NOVO—ABOMEY-CALAVI AU BENIN

Rasmus Precht avec Jose Tonato

Introduction – la zone d’étude

La conurbation Cotonou—Porto-Novo—Abomey-Calavi comprend les circonscriptions urbaines de Cotonou et de Porto-Novo ainsi qu’un nombre de communes “ satellites ”. Ces dernières jouent un rôle d’accueil pour nombre de ménages dont les activités et les modes de vie sont essentiellement urbains. Elles constituent les “ réserves ” des espaces à urbaniser.

En 1992, au moment du dernier recensement, la conurbation totalisait 962.000 habitants. Les circonscriptions urbaines de Cotonou et Porto-Novo représentaient 74% de cette population avec 760.000 habitants et les communes satellites 26% avec 246.000 habitants.

Dans la dernière décennie, la population totale de la conurbation a augmenté à un taux élevé : 962.000 habitants en 1992 ; 1.075.000 en 1995 et 1.300.000 en 2000. Il est estimé qu’elle atteindra 1,6 millions en 2005, et 2,5 millions en 2020 (SERAU-SEM et ACT Consultants 1996, 12-14).

1. Quel est le rôle actuel et quelle est la place qu'occupent les formes néo-coutumières de production et de gestion foncière ?

1.1. Définition des termes utilisés

1.2. Quelle est la place et l'ampleur des pratiques néo-coutumières dans les zones urbaines et sub-urbaines ?

1.2.1. Pouvez-vous opérer une distinction entre les filières néo-coutumières et les autres filières informelles de production foncière ? Sur quelle base faites-vous cette distinction?

Selon Sohounou, la coutume est un usage, qui, pour constituer une coutume au sens juridique du terme, doit remplir plusieurs conditions. Il doit être général ou largement répandu dans l’espace ; il doit être ancien, constant et régulièrement suivi depuis un certain temps ; et il doit être perçu comme une règle juridiquement obligatoire. Au Bénin, il existe effectivement de véritables coutumes dans différentes matières dont une est la propriété foncière. Ces coutumes sont reconnues et admises comme des sources de droit. Ils ont été résumés autrefois dans le “ Coutumier du Dahomey ” de 1931¹, qui continue de servir de référence pour le jugement des affaires relevant du droit traditionnel. Celui-ci coexiste officiellement avec le droit moderne (celui du Code civil). Le droit coutumier est une donnée de l’organisation judiciaire (Sohounou 2001,

87)². Les droits coutumiers fonciers correspondent au fonctionnement d'une société de type féodal et non-monnaire. Ils partagent un " interdit d'exo-cessibilité " (Rocheude 2001, 31).

Mais les droits coutumiers traditionnels, issus des civilisations pré-coloniales, ne sont plus en vigueur, sauf dans certaines zones rurales, et en partie seulement (Comby 1998, 4). Dans la pratique, sous l'influence des divers facteurs comme l'urbanisation avec le développement de la monétarisation de la société et le progrès de l'individualisme, les règles coutumières ont beaucoup évolué. La constance et la stabilité dans l'espace, qui permettent de reconnaître une coutume, ne sont plus données face à " l'émiettement excessif du champ d'application de (...) [ces] usages " (Sohouéno 2001, 88). Dans ces développements sur les " coutumes populaires urbaines ", Tribillon utilise aussi la formule " pratiques populaires ", ainsi indiquant la caractéristique changée de ces usages (Tribillon 1982, 300)

Par rapport aux anciens droits coutumiers traditionnels, ces pratiques n'ont de " coutumières " que le fait de ne s'appuyer sur aucun droit écrit (Comby 1998, 5). Dès qu'il y a vente monétaire d'un terrain, la logique purement coutumière n'est plus donnée. A partir de là, il s'agit plutôt des pratiques " néo-coutumières ".

Selon la définition dans les ToR, le système néo-coutumier est une combinaison de pratiques coutumières, de pratiques populaires informelles et de pratiques formelles. Théoriquement, pour opérer une distinction entre filières néo-coutumières et filières informelles de production foncière, il faut simplement enlever la coutume de cette équation, et il s'agit d'une filière seulement " informelle ". S'il n'y a pas de lien avec la coutume en matière foncière, il n'y a que l'informel. Si on y rajoute la coutume, il en résulte de nouveau la filière néo-coutumière.

Dans la pratique, cette distinction n'est pas aussi évidente. Le critère de distinction la plus conséquente entre filières foncières néo-coutumières et filières informelles est le statut du sol sur lequel se déroule la pratique en question : Seul le détenteur d'un terrain relevant du régime foncier coutumier agit dans une logique néo-coutumière. Ainsi, tout le processus de production foncière, du morcellement et de la vente par lots des terres par les propriétaires coutumiers en zone périurbaine jusqu'à la délivrance d'un permis d'habiter par la sous-préfecture/commune au moment de la clôture de l'opération de lotissement-remembrement, se passe dans la logique néo-coutumière. Avec cette reconnaissance de l'occupation par l'Administration, les propriétaires des parcelles rentrent dans la logique administrative du droit moderne (celui du Code civil), et il n'y a plus de lien avec la coutume. Stricto sensu, la plupart des parcelles dans les périmètres du lotissement-remembrement ainsi " régularisées " demeure juridiquement sous régime foncier coutumier faute d'une immatriculation de la propriété foncière soit au nom de l'occupant (ou d'un groupe de personnes privées), soit de l'Etat, soit d'un autre organisme (Sohouéno 2001, 485).

La filière informelle, selon la définition de ce projet, peut être entendue comme l'ensemble des pratiques en dehors des prescriptions des textes en matière de droit foncier et d'urbanisme qui n'ont pas de lien évident avec la coutume. Elles concernent des terres déjà immatriculées, i.e. les terrains faisant objet d'un titre foncier, ainsi que les permis d'habiter (sur le terrain d'un titre foncier ou d'un terrain non immatriculé). L'informel est très répandu dans la zone d'étude qu'est la conurbation Cotonou—Porto-Novo—Abomey-Calavi. Dans la pratique de la gestion foncière, il est souvent difficile à déterminer si une pratique plonge ses racines encore dans la coutume, ou s'il s'agit simplement d'une pratique informelle.

1.2.2. Quelle part de la population urbaine et de la surface de la ville est aujourd'hui concernée par ces formes néo-coutumières de production foncière ?

La documentation revue n'indique pas de chiffres sur cette question. Mais face à la quasi-absence d'une production foncière formelle/planifiée, le besoin moyen annuel en parcelles viabilisées pour les deux villes de Cotonou et Porto-Novo de 1.985 (Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Direction de la programmation et de la

perspective 2000, 24), est presque entièrement satisfait par les lots mis sur le marché foncier par la filière néo-coutumière.

Les zones dans la conurbation où la production foncière est aujourd'hui la plus dynamique, sont au Nord-Ouest de Cotonou la commune³ d'Abomey-Calavi avec les localités de Godomey, Cocotomey, Cococodji et, dans un moindre mesure car plus éloignées, Togba, Ouedo et Hevié ; à l'Est de Cotonou c'est la commune de Sèmè-Kpodji avec les localités d'Agblangandan, Ekpè et Djéffa. Selon leur distance et leurs liaisons avec les pôles d'activités, la croissance des différentes zones est très variable. Certaines, comme Godomey, ont dépassé les 12% de croissance annuelle, pendant que d'autre, comme Ekpè, sont restées au niveau de la croissance rurale à 1,2%. Au Nord de Porto-Novo, c'est notamment Honvie dans la commune d'Adjarra. Certaines parties de ces zones sont en cours de lotissement-remembrement (SERHAU-SEM et ACT Consultants 1996, 37).

1.2.3. Quelle proportion de la population urbaine a eu, dans le passé, accès au sol par les filières néo-coutumières ? Sur quelle surface de la ville ces filières ont-elles opéré ?

Afin de d'avoir des chiffres fiables et exhaustives sur le nombre de personnes, qui ont eu, dans le passé, accès au sol urbain par les filières néo-coutumière, il fallait connaître toutes les convention de ventes, attestations de recasement, et permis d'habiter qui ont été produits. Faut d'une conservation centrale des conventions de vente, le nombre de personnes qui ont acquis leurs parcelles auprès d'un lotisseur néo-coutumier, n'est pas connu. Mais Sohounou indique⁴ que 43.501 parcelles ont été produites à Cotonou entre 1970 et 1990 à travers les lotissements. Pour Porto-Novo, ce chiffre s'élève à 23.078 (Sohounou 2001, 452). Les lotissement-remembrements ont été particulièrement nombreux dans les années 1980 à Cotonou⁵ où les quatre cinquièmes⁶ de la population habitent désormais sur des terrains de forme régulière, desservis par une voie aménagée, ou dont l'emplacement a tout du moins été réservé (Tonato 2000, 8).

Dans les années 1980, les plus grandes extensions spatiales de Cotonou ont eu lieu, consécutivement à l'explosion démographique de la ville (8,5% par an) à Akpakpa sud et nord à l'Est de Cotonou, et atteignent la frange périphérie nord et ouest de Cotonou jusqu'à Godomey (SERHAU-SEM et ACT Consultants 1996, 27). Toutes ces zones d'extensions sont pour la plupart le résultat d'opérations de lotissement-remembrement.

Face à la quasi-absence d'un secteur formel public et privé d'aménagement foncier et de promotion immobilière (voir aussi 3.1.2.)⁷, le système néo-coutumier de production foncier constitue le principal accès au sol urbain pour la grande majorité de la population.⁸ De toutes façons, le nombre de logements réalisé par les filières formelles est trop modeste pour pouvoir apporter une solution à la demande en parcelles et logements abordables des ménages à bas revenu.

1.2.4. Peut-on considérer que les terrains pour loger les pauvres sont produits principalement par les filières néo-coutumières ?

Les terrains vendus par les propriétaires coutumiers en zones périurbaines constituent le seul accès au sol urbain pour les ménages à bas revenu qui ne sont pas en mesure d'acquérir des parcelles à bâtir dans les limites légales des villes. Les seuls lotissements planifiés récents dans la conurbation, réalisés par l'Etat à Abomey-Calavi dans des périmètres non habités, ne correspondent pas aux besoins des pauvres. La réticence de la population à occuper, du moins immédiatement, ces lotissements découle principalement de leur éloignement par rapport aux centres urbains. A Abomey-Calavi, cette réticence est renforcée par l'absence de réseaux d'électricité et d'eau. Le citoyen à bas revenu est généralement prêt à s'installer loin, mais en zone non lotie, parce que le terrain lui coûte moins cher (Sohounou 2001, 185-188).

1.2.5. Pouvez-vous estimer – si possible quantitativement - dans quelle mesure le système néo-coutumier répond à la demande de terrain pour l’habitat des plus pauvres (les 20% de la population urbaine ayant les plus bas revenus)? Si vous ne pouvez l’estimer, expliquez brièvement pourquoi.

Rapporté au salaire minimum en l’an 2000 de € 35 (23 150 FCFA), les quartiers lotis péricentraux⁹ sont inaccessibles à une large majorité des Cotonnois. Selon une enquête menée par le Centre de Promotion et d’Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (CEPEPE) auprès des ménages à Cotonou et Porto-Novo, la demande sur le marché immobilier considérée “ solvable ” avec des revenus supérieurs à € 152 (100 000 FCFA) est estimée à seulement 9.000 personnes (Ministère de l’Environnement, de l’Habitat et de l’Urbanisme, Direction de la programmation et de la perspective 2000, 23). Ainsi, même les simples fonctionnaires¹⁰ sont exclus d’office du marché foncier (et immobilier) dans les quartiers centraux et péricentraux réguliers. Le développement macro-économique dans les années 1990 a renforcé la tendance d’exclusion de la majorité des citoyens du marché immobilier formel. La dévaluation de 50% du Franc de la Communauté Financière Africaine (FCFA) en janvier 1994 a amené à une forte hausse des prix sur le marché immobilier, tant à la construction (+60%) qu’à la location (+25%). Les revenus réels de la population se réduisent régulièrement et le quart de la population cotonnoise a atteint le seuil d’indigence (Dagnon-Prince, Souhouéno et Tonato 2001, 18).

Dans cette situation économique, le “ choix ” des 20% de la population urbaine ayant les plus bas revenus se limite forcément sur le marché foncier néo-coutumier à la périphéries de Cotonou et (dans une moindre mesure) de Porto-Novo, qui offrent encore de larges potentialités foncières à des coûts moindres (Carli 2001, 27 ; Ladurelle 2002).

2. Comment fonctionne le système néo-coutumier ?

2.1. Quels acteurs animent les filières coutumières et néo-coutumières de gestion foncière et comment les définir et les caractériser ?

Nous pouvons distinguer trois catégories d’acteurs : les propriétaires-lotisseurs, les intermédiaires, et les acquéreurs de lots. En plus, il existe un quatrième type d’acteur qui regroupe toutes les personnes revendiquant un droit à la terre qu’ils occupent.

2.1.1. Les propriétaires-lotisseurs

Il s’agit ici des possesseurs de terres qui les morcellent et vendent par lots. Ces acteurs sont à l’origine des espaces nouvellement et irrégulièrement occupés dans les zones périurbaines, le plus souvent sous régime coutumier.

2.1.1.1. Les maîtres coutumiers de la terre

Dans les zones périurbaines on trouve encore des propriétés lignagères et familiales, normalement dénommées “ collectivités familiales ”, qui est d’ailleurs le terme utilisé par l’administration pour désigner les propriétés collectives de type familial. Le nombre de collectivités familiales dans les zones périurbaines semble restreint, mais elles occupent encore de larges superficies (Carli 2001, 25). Il s’agit là du seul acteur qui peut être considéré comme “ purement coutumier ” car il peut justifier sa propriété par le lien direct avec le système coutumier pré monétaire dans lequel la terre est héritée des ancêtres, premiers occupants de la zone.

Avec l’évolution des mentalités et certaines tensions entre ses membres (souvent suscités par la jalousie), de véritables partages des terres entre les familles et même les

individus se sont de plus en plus développées. La médiation d'un géomètre est parfois requise pour garantir l'équité. Depuis la périurbanisation des zones jusque-là entièrement agricoles, un grand nombre des propriétaires autochtones, paysans ou héritiers travaillant en ville dans des professions modernes (cadres, médecins ou instituteurs) ne voient plus l'intérêt de conserver des terres agricoles dont ils n'ont plus l'utilité et, par conséquent, vendent leurs terres. Ainsi le processus de périurbanisation devient une opportunité économique imprévue pour les autochtones (Ladurelle 2002). Les autochtones qui vendent sont la plupart du temps contraints de payer les frais d'un décès, de santé, d'université pour les enfants, ou encore de lotissement-remembrement (pour les parcelles effectivement occupées par les membres de la famille) (Carli 2001, 124).

2.1.1.2. Les possesseurs néo-coutumiers : racheteurs et spéculateurs des terres coutumières

Depuis les années 1980, où les terres autour de Cotonou et Porto-Novo ont commencé à gagner en valeur du fait d'une demande croissante, la majorité des terres ont perdu le statut de pleine propriété coutumière pour être acquises par des citoyens (ou "étrangers" ou "allochtones" selon les auteurs) (Bourdon et Tonato 1998, 53 ; Grisoni-Niaki 2000, 239). Comme les maîtres coutumiers, ces racheteurs morcellent et vendent leurs terres par lots. D'après notre connaissance, l'étude de Carli est la seule qui analyse leur rôle, et cela seulement dans le cadre d'une étude de cas portant sur une zone géographiquement limitée. Le nombre de personnes vraiment spécialisées dans l'achat, le morcellement et la revente de terrains y est encore limité. Mais l'idée d'en faire un véritable "commerce" est née (Carli 2001, 121). Les deux spéculateurs interviewés par Carli, tous les deux originaires de la zone au Nord de Porto-Novo, ont déclaré qu'ils ont commencé par des transactions ponctuelles pour mettre en place une réserve foncière, en cas de nécessité financière, et non dans l'optique de revente immédiate. Au moment de l'arrivée des opérations de lotissement-remembrement dans leur zone au début des années 1990, ils se sont rendus compte des opportunités financières de ce "métier" face à une plus-value considérable. Depuis, il s'agit pour eux d'une véritable activité économique. Tous les deux n'ayant quasiment pas eu d'héritage familial au départ, ils ont ainsi accumulé de larges propriétés foncières (Carli 2001, 122-123). Ces marchands recherchent les occasions qui leur permettront de réaliser les bénéfices maxima. Leur stratégie s'inscrit donc dans une logique de spéculation foncière.

2.1.2. Les acteurs intermédiaires

2.1.2.1. Les géomètres

Ils réalisent les plans de morcellement pour le compte de propriétaires ne disposant d'aucune autorisation de lotir et sans que soient réservés les emplacements des voiries de desserte. Le géomètre joue aussi le rôle clef lors de la procédure de lotissement-remembrement. Il existe vingt deux (22) géomètres reconnus, habilités en particulier à dresser des "états des lieux" dans les opérations de lotissement. Il s'y ajoute un nombre indéterminé de topographes. Leur qualification technique ne semble pas devoir être mise en cause et ils jouissent d'une bonne connaissance des réalités du terrain. Le rôle para juridique qu'ils peuvent être amenés à jouer dans le processus de reconnaissance de la possession néo-coutumière, lors de la confection des plans "d'état des lieux", pose cependant certains problèmes de principe et la procédure doit certainement en être rendue plus rigoureuse (voir plus loin) (Dagnon-Prince, Souhouéno et Tonato 2001, 15).

2.1.2.2. Les démarcheurs

La recherche et la publicité des parcelles à vendre se fait par le "bouche à oreille", surtout dans un pays à tradition orale (Ladurelle 2002). Les nombreux intermédiaires ou "démarcheurs" sont souvent des hommes et exercent un métier qui ne les occupe pas à plein temps (Tonato 2000, 3). Mais il y a aussi des ouvriers, des déscolarisés et des chômeurs, pour

lesquels il s'agit de la seule source de revenu, devenant ainsi de " véritables professionnels du marché foncier " (Carli 2001, 121). Les démarcheurs sont des personnes très actives dans les transactions entre le propriétaire et l'acquéreur. Leur rôle est de trouver une terre disponible pour une personne qui en cherche une ou de trouver un acheteur pour une personne voulant vendre son terrain. Si un propriétaire est d'accord, ils vont chercher des témoins. Ils sont assez mobiles et connaissent bien tous les quartiers et travaillent en équipe ou individuellement. En contact permanent avec les propriétaires terriens, ils sont en mesure d'informer toute personne du potentiel foncier, ainsi que de sa valeur (Tonato 2000, 3). Le démarcheur gagne une commission de 10% sur le prix de la vente. L'acheteur et le vendeur lui donnent chacun 5% (Ladurelle 2002). Ils tirent de leur activité un revenu mensuel approximatif variant entre € 15 et € 100) (10.000 et 70.000 FCFA) selon les villes (Tonato 2000, 3).

Certains démarcheurs font un effort pour garantir la sécurité de la transaction à l'acquéreur en procédant à une vérification préalable auprès des structures compétentes et en signant éventuellement les conventions de vente en qualité de témoins. Dans l'exercice de leur activité, les démarcheurs sont confrontés à plusieurs problèmes : difficultés d'ordre financier (les clients ne paient pas toujours), rareté des marchés due au manque de confiance des clients, exploration des quartiers souvent difficile. Dans les villes de l'intérieur (autres que Cotonou et Porto-Novo), leurs prestations sont bien souvent méconnues. Le coût de la prestation du démarcheur grève davantage le montant du loyer et le prix de vente de la parcelle (Tonato 2000, 3).

2.1.2.3. Les responsables locaux

Par responsables locaux, il faut entendre les maires et les chefs de quartier (appelés également chefs de village ou délégués), et même les bureaux des affaires domaniales des sous-préfectures/communes. L'autorité administrative (maire, sous-préfet/chef de Commune) vise la convention de vente au vu de l'attestation de non litige délivrée par le chef de quartier. Les chefs de quartier jouent un rôle particulier. Chaque quartier, comme chaque village, possède un responsable, choisi par la population et dont la nomination doit être confirmée par le Ministère de l'Intérieur. Ce sont des sortes de maires de quartier, des intermédiaires entre la population et l'administration. La rémunération de leurs services n'est pas toujours bien déterminée et formalisée. Ils sont rémunérés essentiellement par les cadeaux qu'ils reçoivent à l'occasion des divers actes et interventions que les administrés leurs demandent. Ils ne disposent d'aucun moyen administratif. Pourtant, dans toutes les procédures administratives, c'est en pratique sur leur seul témoignage que repose la reconnaissance de la possession paisible sous la forme de " certificats de non litige " (Comby 1998, 21). L'acquéreur d'une parcelle assure donc volontiers ces frais accessoires qui devraient être comptabilisés au titre de la sécurisation du foncier.

Le chef de quartier participe aussi aux opérations de lotissement aux côtés de l'équipe technique chargée du lotissement.

2.1.3. Les acquéreurs de lots

Il est difficile de distinguer entre spéculateurs (décrits ci-dessus) et simples acquéreurs. Cela est dû aux stratégies diverses des acheteurs de parcelles. Nombreux sont les nouveaux " propriétaires " de terrains qui ne les construisent pas tout de suite. Certaines stratégies individuelles, comme celles des petits épargnants " qui se méfient des banques et préfèrent avoir leurs biens au soleil " (Bourdon et Tonato 1998, 54), se fondent sur la spéculation foncière, mais ne s'inscrivent pas dans une logique de gain commercial à grande échelle.

D'après notre connaissance, il n'existe pas d'étude exhaustive sur les " clients " de la filière néo-coutumière de production foncière. Les différents types d'acquéreurs présents dans une localité dépendent de ce que cette dernière offre aux intéressés. Il existe un certain nombre d'études de cas réalisées récemment par des étudiants et qui ont été mises à notre disposition, comme celles de Carli et Ladurelle. L'étude de terrain menée par Ladurelle en 2001-2002 sur

les acteurs et dynamiques de périurbanisation entre Cotonou et Porto-Novo analyse les transactions foncières qui s'étaient déroulées au sein et autour des villages périurbains d'Ekpé, Djéffa et Podji à l'Est de Cotonou. Le travail de Carli en 2001 a comme objet d'étude la sous-préfecture/commune d'Adjarra dans la zone au Nord de Porto-Novo.

Ladurelle montre que des personnes considérées "étrangères" par les autochtones rachètent des terrains dans le cœur des villages périurbains ainsi que dans les périphéries proches ou lointaines. Suite à la vente d'une parcelle (le plus souvent des anciennes terres cultivées) on y trouve une plaque métallique ou en bois qui matérialise le droit d'un propriétaire. L'installation d'un panneau est un préliminaire à la construction, comme l'est la présence d'un tas de brique ou la construction d'un mur de parpaing. Ils indiquent l'adresse du propriétaire et sa profession¹¹.

Dans les deux endroits, les acquéreurs sont majoritairement des citadins des quartiers anciens de Cotonou¹² parmi les couches moyennes de la société (fonctionnaires, professeurs, agents de douanes)¹³. Cela montre qu'un niveau de vie suffisant est nécessaire pour pouvoir acheter une parcelle dans une zone relativement éloignée du centre : il faut avant tout avoir une certaine autonomie dans les déplacements journaliers par des moyens de transports individuels (voiture ou moto) avant de pouvoir vivre ici et travailler en ville. Nous n'avons pas trouvé d'études sur des lotissements néo-coutumiers plus proches de la ville. Il paraît que les plus démunis, qui ne sont pas en mesure d'assurer les dépenses journalières du transport, sont obligés de trouver d'autres formes de logement, par exemple la location d'une petite chambre dans des quartiers populaires (mais cela est à confirmer).

Selon les deux études à notre disposition, nous pouvons retenir les catégories d'acquéreurs suivantes :

- (i) les citadins insatisfaits de leur présente situation d'habitat dans les quartiers centraux (facteur "pousse") ;
- (ii) les citadins attirés par une vie à "la campagne" (les "néo-ruraux" selon Ladurelle), dans des conditions confortables, le terrain en zone périurbaine étant souvent prévu pour le domicile secondaire (maisons de week-end) (facteur "tire") ;
- (iii) les nouveaux arrivants de la campagne en quête d'un terrain abordable pour commencer une nouvelle vie urbaine ;
- (iv) les émigrés béninois vivant à l'étranger qui investissent une partie de leurs revenus dans l'immobilier, soit pour se créer un logement de retraite en vue d'un retour au pays - en attendant habité par la famille - soit pour se faire des recettes à travers la construction et mise en location d'une maison ;
- (v) les retraités, qui, souvent, ont quitté leur milieu natal pour travailler dans la ville ou à l'étranger et qui au moment de la retraite souhaitent retrouver leurs origines ; et
- (vi) les spéculateurs fonciers.

Quant aux migrants ruraux s'installant en ville, ceux-ci n'ont rarement les moyens d'accéder immédiatement à la propriété. Ils commencent donc par chercher un logement locatif, à moins d'être hébergé par un parent ou ami. Ensuite, ils épargnent pour acquérir une parcelle en zone périurbaine. Pour des raisons de convenance (réticence à vivre dans une zone non équipée, refus de prendre le risque de faire démolir sa maison plus tard, etc.) ou de difficulté à mobiliser le financement pour construire, ils attendent le lotissement-remembrement pour s'installer sur la parcelle acquise (Sohouéno 2001, 450).

2.1.4. Les associations des présumés propriétaires de parcelles

Nous avons déjà vu que toutes les personnes possédant des terrains dépourvus d'un TF ou PH, sont considérés par le pouvoir public béninois comme "présumés propriétaires". Dans

ce rapport, ce terme ne désigne pas uniquement les acquéreurs de terrains coutumiers, y compris des spéculateurs professionnels, mais également les maîtres coutumiers de la terre. Car ces derniers ont en commun avec les acquéreurs de revendiquer un droit à la terre qu'ils occupent/possèdent. Si nous voulons faire une distinction entre maîtres coutumiers de la terre et les personnes qui ont acquis des terrains auprès de ces derniers, nous parlerons respectivement de "propriétaires néo-coutumiers" et d'"acquéreurs". Nous éviterons de nommer les maîtres coutumiers "propriétaires coutumiers" puisque au moment où ils ont commencé à vendre leurs possessions, ils ont quitté la logique purement coutumière pour opérer désormais dans une logique monétaire et commerciale, qui est étrangère à la coutume foncière traditionnelle.

Les présumés propriétaires s'organisent en associations afin de défendre leurs intérêts contre le pouvoir public. En l'absence de l'Etat dans le secteur de l'aménagement et de l'équipement des terrains, ces associations défendent leurs "droits" d'accès à un foncier régularisé, sécurisé, viabilisé et valorisé (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 19). Dans la pratique, ces organisations représentent les principaux interlocuteurs des pouvoirs publics et des intervenants techniques lors des opérations de lotissement-remembrement (vois ci-après).¹⁴

2.2. Quels sont les nouveaux modes opératoires et les réalisations des acteurs coutumiers et néo-coutumiers ?

2.2.1. Quels rapports entretiennent acteurs coutumiers et les pouvoirs publics à l'échelle de la ville et à celle du quartier ? En particulier, comment les acteurs néo-coutumiers participent à la prise de décision (officiellement et en dehors d'un cadre officiel) ? Comment ces rapports ont-ils évolué ?

L'attitude des pouvoirs publics a toujours consisté à prendre acte de l'existence de ces lotissements coutumiers et à les intégrer à la ville légale par des opérations officiellement qualifiées de "lotissements". Mais, les lotissements "à la béninoise" sont d'abord et avant tout des opérations de remembrement (ou restructuration) et de régularisation foncière *a posteriori* de ces morcellements coutumiers en zone périurbaine. Les techniciens les appellent donc des "lotissements-remembrements" (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 19).

Aussi, les acteurs coutumiers anticipent pour partie les exigences des pouvoirs publics de sorte que leurs réalisations soient par la suite formellement reconnues.

Les acteurs néo-coutumiers représentent en cela les premiers décideurs : ils sont à l'origine du développement péri-urbain. Le pouvoir public a échoué dans sa mission de planification et de gestion urbaine. En fait, l'Etat aménageur est en situation permanente de course-poursuite après les populations installées dans les espaces nouvellement occupés, et est donc obligé de suivre le rythme d'urbanisation dicté par les lotisseurs néo-coutumiers (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 23).

Malgré son comportement du maître de la terre, le pouvoir public reconnaît ainsi avec son intervention lors du lotissement-remembrement les pratiques néo-coutumières de morcellement des terres sous régime coutumier. Ainsi, les acteurs néo-coutumiers imposent l'utilisation du sol et une croissance urbaine non contrôlée aux autorités publiques (Grisoni-Niaki 2000, 236). Mais l'Etat "répond" par une intervention visant la restructuration du parcellaire et la régularisation foncière : le lotissement-remembrement. On désigne ordinairement par cela des opérations de remembrement périurbain, sur des espaces privés non aménagés, mais déjà

morcelés par leurs possesseurs initiaux et parfois même occupés par des constructions qui ne sont pas toutes précaires. Il faut rappeler que la systématisation de la légalisation des conventions de ventes ne constitue qu'un simple enregistrement des déclarations auprès des administrations concernées. Il s'agit donc d'un acte administratif et non pas encore d'une reconnaissance de droits fonciers.

Après que la mise en œuvre des opérations lotissement-remembrement des années 1970-80 ait été dominée par des lacunes, la pratique de lotissement-remembrement a connu une amélioration suite au Renouveau Démocratique lancé en 1990. La " nouvelle formule " est caractérisée par une plus grande technicité, plus de transparence et de concertation avec les représentants des présumés propriétaires (CNUEH et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 33-37)¹⁵. Jusqu'à maintenant, la procédure de lotissement-remembrement n'est pas réglementée par une loi ; il s'agit plutôt d'une pratique administrative régie par l'usage. Mais l'arrêté de 1996, même s'il reste imprécis sur les procédures foncières, prescrit le déroulement de l'opération¹⁶. La nouvelle formule se fonde sur la participation des habitants et l'intervention de nouveaux acteurs (voir section 5 de ce rapport).

2.2.2. Dans quelle mesure les techniques et les procédures de gestion néo-coutumière du sol sont-elles compatibles avec les logiques de gestion mises en œuvre par les pouvoirs publics (État et collectivités locales) ?

Plusieurs techniques et procédures de gestion néo-coutumière semblent être compatibles :

- Le degré de compatibilité du néo-coutumier avec les logiques de gestion des pouvoirs publics dépend d'abord du mode de morcellement de la terre mis en œuvre par le propriétaire : plus celui-ci a anticipé les exigences des autorités publiques, plus il est probable que le morcellement réalisé soit reconnu en retour.

A la périphérie des villes, les propriétaires néo-coutumiers et des acquéreurs-spéculateurs procèdent couramment, sans demander d'autorisations, au morcellement de leurs terrains pour les vendre par lots, souvent d'un millier de mètres carrés chacun. Les états des lieux élaborés lors des opérations de lotissement-remembrement révèlent qu'il y a trois différentes pratiques de morcellement qui nous amènent à distinguer trois différents types de " lotisseurs néo-coutumiers " (la présentation suivante est tirée de Bourdon et Tonato 1998, 56).

La première technique consiste à diviser, souvent à l'aide d'un géomètre, la terre en parcelles de superficie égale, voire même de forme identique, en damier, lorsque la forme originelle de la parcelle le permet, sans avoir aucune desserte des terrains, chacun devant accéder à sa parcelle en traversant les autres. Le lotisseur néo-coutumier évite de faire créer des réserves foncières pour la mise en place ultérieure d'équipements et d'infrastructures urbaines, afin de réaliser le maximum de bénéfices à travers la vente des lots. Ces derniers, délimités par quatre bornes, peuvent parfois être de forme parallépipédique afin de faire croire aux acquéreurs que leurs surfaces sont plus grandes qu'elles ne sont en réalité (l'acheteur mesure la distance entre les piquets et croit qu'il s'agit d'un rectangle, sans voir que les angles ne sont pas droits) (Tonato 2000). Le lotisseur néo-coutumier vend une sorte de parcelle brute qui sera ensuite fortement touchée par le coefficient de réduction lors du tracé de la viabilisation.

Le second type de lotisseur néo-coutumier se comporte un peu plus en " aménageur " que le premier. Il demande au géomètre de faire en sorte que les parcelles soient desservies par une petite voie (le plus souvent de 6 mètres). Il se prive donc d'une superficie à vendre qu'il transforme, de fait, en espace public de desserte, sans aller jusqu'à réserver des superficies pour des équipements publics (école, placette, terrain de jeu...). Mais il peut les vendre un peu plus cher car on peut penser que le coefficient de réduction sera plus faible.

Le troisième type de propriétaire organise, sur le papier, un parcellaire desservi par des voies de circulation et parfois même des emprises pour les futurs équipements afin de justifier là aussi un prix plus élevé en prévision d'un faible coefficient de réduction.

Concernant ce troisième type de lotisseur néo-coutumier, il faut distinguer deux stratégies dont l'une constitue le contraire total de l'autre. Le premier ne cherche qu'à maximiser ses gains personnels. Il prétend d'agir comme " lotisseur responsable ", mais au moment de l'établissement de l'état des lieux pour le lotissement-remembrement, il prend soin de faire immatriculer à son nom (ou à un prête-nom) les couloirs de desserte des parcelles. Ainsi, ce qu'on pouvait prendre pour une future voie est divisé en tronçons, chacun d'une surface équivalente à celle d'une parcelle normale et ces pseudo voies seront ensuite converties en parcelles dont certaines, le cas échéant, pour le fonctionnaire qui aura complaisamment couvert l'opération (Bourdon et Tonato 1998, 56). Le second montre qu'il a compris beaucoup plus que le simple intérêt économique d'une organisation spatiale rationnelle en vue de la future vente des terres. Ce que montrent les initiatives de ces propriétaires, c'est la volonté de s'organiser par soi-même et de préserver un environnement qui soit viable, organisé, ouvert sur l'avenir (Ladurelle 2002). Selon Sohounou (2001, 189), les lotisseurs " consciencieux " présentent l'exception : " Habituellement, [ils] ne prennent pas cette précaution. Ils laissent les acquéreurs régler les problèmes de desserte et de servitudes de passage ".

Les trois techniques de découpage d'un domaine en parcelles à vendre, décrites ci-dessus, reflètent jusqu'à quel point les acteurs néo-coutumiers adaptent leurs pratiques à celles appliquées par les pouvoirs publics dans le cadre des lotissements. Nous pouvons constater que plus l'approche respecte véritablement les règles minimales d'urbanisme, plus les techniques et procédures néo-coutumières sont compatibles avec les logiques de gestion mises en œuvre par les pouvoirs publics.

- L'autre dimension néo-coutumière en compatibilité avec la gestion par les pouvoirs publics concerne la formalisation de la vente des terrains :

Lorsqu'une terre est vendue pour la première fois et n'a pas de TF, des procédures sont mises en place pour sécuriser la propriété. Ces procédures tentent de prévenir et d'éviter les litiges possibles (plusieurs propriétaires qui revendiquent une même parcelle...). D'abord, un " certificat de non-litige " est établi entre le vendeur, ses témoins et l'acheteur et ses témoins. Ce certificat est officialisé par le délégué (Chef de village), avec un tampon : " sans litige ", et souvent aussi par le Maire de la commune. Ce document est porté au Bureau des Affaires domaniales au niveau des sous-préfectures/communes. C'est là que s'établissent les " *conventions de vente* ", basées sur un décret du 2 mai 1906. Elles sont établies selon un formulaire officiel entre vendeurs et acheteurs de terrains. Ordinairement, aucun notaire n'intervient dans la rédaction des conventions (Ladurelle 2002). Le formulaire utilisé indique l'identité des vendeurs et des acheteurs, la forme générale du terrain (" rectangle "), sa surface approximative et la description de sa situation en deux lignes (habituellement par indication des noms des propriétaires voisins). La localisation du terrain vendu sur un plan serait donc impossible sur une telle base (le cas serait différent pour la vente d'une parcelle de lotissement avec indication du numéro de la parcelle). Il n'est habituellement fait aucune mention des origines de la propriété du vendeur, mais le document constitue déjà un bon élément de preuve par témoignage écrit. Deux exemplaires du document sont conservés par l'administration, mais leur archivage effectif ne semble pas assuré (Comby 1998, 14).

En règle générale, l'acquéreur et le vendeur avec leurs témoins se rendent sur le terrain pour mettre les piquets de délimitation. Il s'agit en fait de planter des petits arbres, souvent à feuilles piquantes pour éviter que les animaux ne les mangent, afin de bien repérer les limites de la parcelle (Carli 2001, 127).

Quant à la procédure de témoignage que le vendeur est bien le maître du terrain et qu'il ne l'a pas déjà vendu, on cite le cas anecdotique, mais tout à fait significatif, où est organisée une sorte de cérémonie de signature filmée en vidéo pour faire la preuve de la vente et de l'accord des volontés. Cela augmente la sécurité de la transaction foncière et est censé éviter que le vendeur ne se rétracte par la suite (Comby 1998).

2.2.3. La reconnaissance formelle de la revendication ou du pouvoir néo-coutumier par les pouvoirs publics est-elle susceptible d'améliorer la gestion urbaine en général et la mise en œuvre des programmes de logement et d'équipement en particulier ? À quelles conditions ?

Dans le cas du Bénin, les réalisations des acteurs néo-coutumiers sont reconnues par l'Administration dans le cadre de l'opération de lotissement-remembrement. Mais il faut relativiser cette reconnaissance à sa caractère purement administrative. Ce qui est reconnu ce sont l'occupation de fait et les propriétaires néo-coutumiers en tant que interlocuteurs lors de l'opération de lotissement-remembrement. Cette reconnaissance n'inclut pas l'attribution des véritables droits fonciers fondés sur l'immatriculation de la propriété dans le sens moderne.

Cette reconnaissance administrative permette la participation des présumés propriétaires à travers leurs associations au processus de lotissement-remembrement. Cela leur donne plus de contrôle sur l'utilisation des fonds en vue de l'équipement du quartier. Dans le cas idéal, le résultat sera l'amélioration de la gestion urbaine en général et équipement en particulier (cf. chapitre 5).

Pour les sociétés prestataires de services urbains, le lotissement-remembrement constitue la condition préalable pour qu'elles branchent un lotissement aux réseaux. Leur souci est d'attendre que la structure physique définitive du lotissement soit réalisée afin d'éviter la démolition de leurs investissements. Quant aux obstacles à la mise en place des équipements sociaux-communautaires, il faut plutôt citer le manque de ressources des collectivités locales comme cause.¹⁷

Oui, puisque la reconnaissance formelle de la revendication et du pouvoir néo-coutumier par les pouvoirs publics incite les acteurs néo-coutumiers à respecter des règles d'urbanisme lorsqu'ils procèdent au morcellement et à la vente des terres.

L'opération de lotissement-remembrement se déroule comme suivant.

Lorsque de nombreuses aliénations se sont produites sur un site et qu'il prend de la valeur, lorsque quelques acquéreurs ont fini par édifier des constructions pour y résider ou pour les louer, l'ensemble des présumés propriétaires, normalement organisés en association, s'adressent au sous-préfet/ à la commune pour que le pouvoir public lotisse. Le sous-préfet, jouant ainsi le rôle du maître d'ouvrage, saisit l'Institut Géographique National (IGN) ou un cabinet de géomètre privé pour les travaux d'états des lieux. Le cabinet de géomètre commis à la tâche procède à un simple recensement des présumés propriétaires sur la base des conventions de vente. Le produit, un répertoire de tous les présumés propriétaires et leurs parcelles avec localisation est élaboré sous forme d'un plan est soumis à une enquête commodo-incommodo, conduite par le Préfet du Département. Le document cartographique de l'état des lieux est consultable dans les locaux de l'administration préfectorale. L'état des lieux initial fait l'objet de multiples retouches résultant des contestations soumises par les présumés propriétaires quant à la localisation de leur parcelle ou d'autres formes de litiges. L'opération peut ainsi durer de longues années.

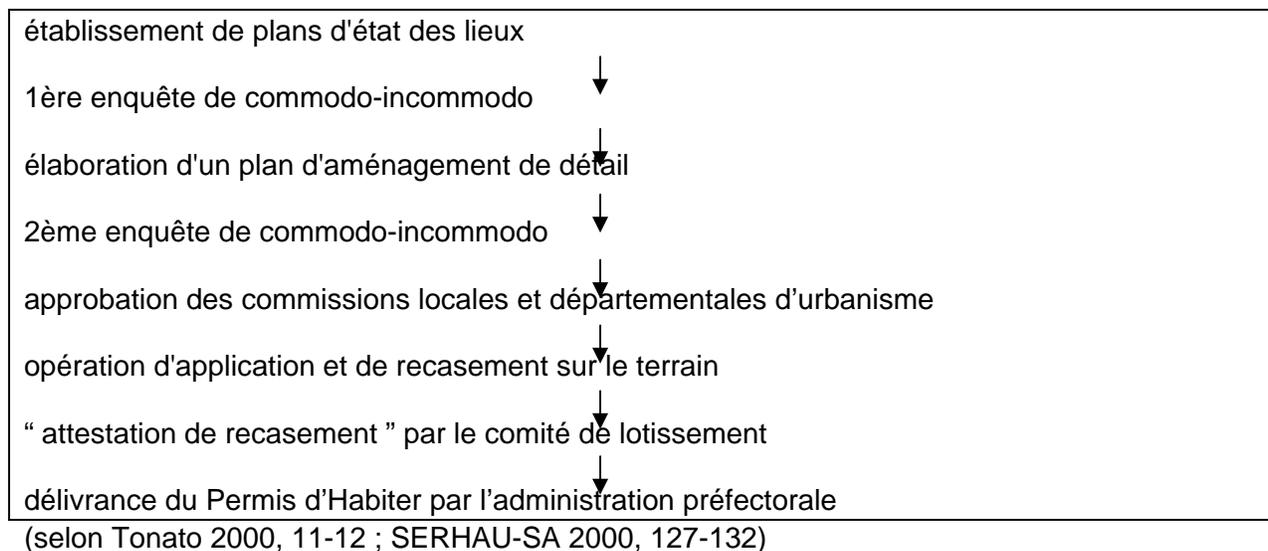
L'état des lieux est enfin transmis à l'urbaniste (privé ou public) pour l'étude et la conception du plan du lotissement. Ce plan de lotissement doit également faire l'objet d'une enquête commodo-incommodo. Puis vient la phase de mise en œuvre par un géomètre, qui est

souvent le même que celui qui a fait l'état des lieux. Cette phase consiste à mettre en place les îlots, les emplacements réservés pour les équipements et les parcelles.

En vue du dégagement des voies principales et des emplacements pour les services publics (écoles, dispensaires/cliniques, mairie etc.), un "coefficient de réduction" est appliqué à la surface de tous les terrains initiaux pour déterminer la surface des parcelles régulières qui seront accordées à leur propriétaire¹⁸. Ce coefficient constitue l'instrument permettant d'opérer un prélèvement foncier sur tous les terrains compris dans le périmètre d'une opération de lotissement-remembrement au titre de l'emprise des voies à ouvrir et des équipements à mettre en place (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 48). Il peut aussi être considéré comme "la contrepartie en nature exigée de tous les fonds qui acquièrent une plus-value du fait de l'aménagement entrepris par la puissance publique" (Tonato 2000, 6). Le coefficient de réduction avoisine souvent les 35 à 40% (SERHAU-SA 2000, 135). Même lorsque le tracé du plan de lotissement a pour conséquence la destruction partielle ou totale d'une construction, son propriétaire ne réclame aucune indemnisation. C'est le prix à payer pour la restructuration du parcellaire du quartier et la régularisation de la tenure foncière (CNUEH et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 33-37). Les sinistrés de la restructuration du parcellaire sont relogés sur une parcelle du même site si la densité d'occupation le permet.

A l'issue du remembrement, après avoir payé plusieurs taxes et redevances, l'ayant droit de chaque ancien terrain reçoit de l'administration une simple "attestation de recasement" avec indication du numéro du nouveau terrain qui lui est attribué dans le lotissement. L'attestation de recasement donne droit à la délivrance du PH par l'administration. Suite à la fin du lotissement-remembrement, les sociétés concessionnaires d'eau, d'électricité et de téléphone peuvent procéder à l'extension de leurs réseaux dans la zone (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 37).

Schéma de la procédure lotissement-remembrement nouvelle formule



2.2.4. Dans quelle mesure et comment les acteurs néo-coutumiers réinterprètent-ils les procédures formelles/officielles de production et de gestion foncière ?

Idem, 2.2.2 et 2.2.3

2.2.5. Peut-on considérer que les acteurs néo-coutumiers se sont adaptés aux nouvelles conditions économiques et sociales nées de la globalisation de l'économie, et qui se traduisent, dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne par diminution des

revenus des ménages - en particulier des revenus réguliers - et par un affaiblissement général des administrations ?

Oui, car face à l'absence d'une filière foncière formelle capable de produire des terrains à construire, le marché foncier dans la conurbation est entièrement animé par les acteurs néo-coutumiers, ou, comme le dit Grisoni-Niaki " la loi de l'offre (anémique) et de la demande (importante) prévaut et entretient une spéculation foncière sauvage " (Grisoni-Niaki 2000, 246). Le grand nombre de démarcheurs, acteurs les plus visibles, est révélateur d'un secteur que l'Etat n'a pas réussi à mettre en place (Carli 2001, 126). Comme nous l'avons montré, le secteur privé formel n'a en rien contribué, depuis l'abandon de l'idéologie marxiste, à solutionner le problème de logements des pauvres. Face au renchérissement relatif du coût de la vie dans les quartiers centraux et péricentraux, les populations à bas revenus s'adaptent en reportant leur choix sur le marché foncier néo-coutumier dans les périphéries de Cotonou et de Porto-Novo (Carli 2001, 27 ; Ladurelle 2002).

Mais il ne faut pas surestimer ces adaptations. Les conditions socio-économiques au Bénin n'ont jamais permis une capacité d'intervention adéquate du pouvoir public en matière d'urbanisme et d'aménagement (cf. 1.2.4.). Le retrait des organismes publics qui menaient les opérations de lotissement-remembrement jusqu'à la fin des années 1980, a permis d'améliorer le déroulement de ces opérations, entre autres grâce à l'émergence des opérateurs privés. Aussi, l'intervention de la Banque mondiale en vue de l'amélioration de ces pratiques peut être considérée comme un effet positif de la globalisation, et donc indirectement, comme adaptation des acteurs/pratiques néo-coutumiers.

3. Comment le système néo-coutumier de la gestion foncière évolue-t-il et s'adapte-t-il au changement ?

3.1. Quelles sont les conditions d'émergence d'une nouvelle coutume urbaine ?

Quels sont les facteurs politiques, économiques et culturels qui ont contribué à la perpétuation ou à la re-émergence des revendications coutumières en matière de gestion foncière urbaine ? En particulier :

3.1.1. Dans quelle mesure la mise en œuvre des politiques de décentralisation influence-t-elle la production foncière urbaine ?

voir aussi 5.3.4.

Lors de la " conférence nationale " réunissant " les forces vives de la nation " en 1990, à laquelle participaient d'ailleurs aussi les notabilités coutumières, le Bénin s'est doté du principe de libre administration des collectivités locales par des conseils élus, un Maire et des adjoints (PDM 2001). Cette décentralisation du pouvoir public se fonde sur un seul niveau pour l'instant, celle de la " Commune " qui a remplacé la " Sous-Préfecture " et la " Circonscription Urbaine " au moment des dernières élections municipales en décembre 2002¹⁹. Après une longue période de négociation et préparation, les premières élections municipales depuis l'amorce du processus de démocratisation en 1990, n'ont eu lieu qu'en 2002 (cf. articles divers de BBC News ; IRIN).

Le système ne prévoit ni la représentation des institutions de la société ni des notabilités coutumières au sein des conseils élus (PDM 2001). Selon les textes, trois grands domaines font l'objet d'une répartition de compétences entre l'Etat et les communes : (i) le développement économique, l'habitat et l'urbanisme, i.e. la commune élabore les documents de planification, délivre les PH et les permis de construire et crée les conditions pouvant favoriser la promotion

immobilière ; (ii) les infrastructures, les équipements et les transports ; (iii) l'environnement, l'hygiène et la salubrité. Mais la loi sur le régime financier des communes ne prévoit pas de transferts financiers de l'Etat aux Communes.

Lors des dernières années qui ont constitué une sorte de phase transitoire de la décentralisation, les sous-préfectures/communes ont de plus en plus initié les procédures de lotissement-remembrement pour se créer des revenus. Les lotissements sont perçus par tous nos interlocuteurs (sauf les agents de la sous-préfecture/commune), comme un moyen de remplir les caisses de la collectivité locale. Etant donné que l'obtention du PH ne semble pas être une préoccupation première pour tous (s'il n'y a pas de litiges, les gens se contentent souvent d'être recasés), quelques chefs des bureaux des affaires domaniales au niveau des sous-préfectures/communes tentent d'instaurer l'obligation pour les bénéficiaires des recasements d'acheter immédiatement un PH (Carli 201, 134). Selon Carli, il s'agit plutôt d'une production de parcelles et non pas d'une aide à la gestion foncière (Carli 2001, 136). Si l'Etat ne met pas en place une disposition de transferts financiers aux communes, il est à craindre que de nombreuses opérations de lotissement seront lancées sans que les communes n'aient les ressources, humaines et financières, pour garantir un bon déroulement de l'opération selon les modes de la " nouvelle formule ".

Il y a eu aussi des cas de résistances au niveau des préfectures, auparavant responsables de la délivrance et conservation des PH. Depuis 1999 les sous-préfectures/communes peuvent délivrer les PH pour augmenter leurs ressources financières. On peut par exemple citer le cas de préfectures qui ont gardé la main mise sur certaines tâches dans une unique préoccupation de gains comme la délivrance des PH et les décisions en matière de lotissement (Carli 2001, 135-136).

Globalement, le défi auquel les nouvelles communes devront faire face est considérable (OLOUDÉ, dans CNUEH et Gouvernement de Burkina Faso 1999). Le système de PH au niveau de l'administration jusque-là sous-préfectorale n'ayant aucun lien avec la Direction des Domaines à Cotonou qui s'occupe des TF, il règne souvent la confusion parmi les différents intervenants. Etant trop nombreux, ces derniers sont difficiles à coordonner, chacun essayant de garder ses prérogatives.²⁰ Même si globalement les bureaux des affaires domaniales des sous-préfectures/communes s'occupent aujourd'hui de la majorité des papiers, il y a de grandes lacunes quant au suivi pour chaque parcelle, notamment dans l'archivage des documents qui est d'ailleurs toujours centralisée au niveau des maîtres d'ouvrage et de l'IGN. Les sous-préfectures/communes commencent à conserver les plans de lotissements, les répertoires et les documents de transactions foncières. Mais l'absence d'outils techniques pour en assurer la pérennité constitue un goulot d'étranglement. Les cahiers manuels tenus par les sous-préfectures/communes n'ont pas toujours de lien avec les plans de lotissement. Ces derniers restent encore en grande majorité uniquement sur support papier, et dans les rares cas où le plan est numérisé, cette numérisation ne fait apparaître que les îlots, rendant ainsi difficile une mise à jour régulière du parcellaire. Certains Maires qui ont le répertoire de recasement sous la main, s'en servent pour vérifier l'identité du propriétaire et indiquent les changements, mais ce n'est pas une méthode généralisée ni même officialisée. Nous pouvons donc constater une réutilisation insuffisante du travail de recensement effectué lors des lotissements. Cela concerne surtout les sous-préfectures/communes alors qu'au niveau des ex-circonscriptions urbaines, la mise en place des registres fonciers urbains peut être considérée comme un pas important vers la création d'un véritable système de gestion foncière (Carli 2001, 137).

3.1.2. Comment l'émergence d'un marché foncier formel et la privatisation des services urbains ont-ils favorisé le développement des formes néo-coutumières de production foncière?

Depuis l'abandon de l'idéologie marxiste et l'ouverture à la démocratie pluraliste et au libéralisme économique en 1990, des aménageurs fonciers et promoteurs immobiliers non étatiques ont émergé²¹, mais leurs interventions restent handicapées par l'absence d'un cadre

institutionnel adéquat, le coût des terrains et l'absence des institutions financières appropriées. Les caractéristiques des produits proposés par ces opérateurs privés, notamment leurs coûts et conditions de cession, rendent leurs logements inaccessibles à la grande majorité des Béninois (Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Direction de la programmation et de la perspective 2000, 24). L'Etat aussi s'est mis à contribuer à l'augmentation de l'offre sur le marché immobilier, mais le nombre de logements produit reste négligeable.²²

Cette faiblesse des filières formelles et la demande accrue de terrains, offre la possibilité aux propriétaires terriens néo-coutumiers de vendre leurs terres. Les ventes des terres autour de Cotonou ont commencé dans les années 1960 (N'Bessa 1989), marquant la marchandisation progressive du foncier. Grâce à la périurbanisation, les propriétaires néo-coutumiers, souvent agriculteurs, ont pu faire des bénéfices via la vente des terres plus élevée que les revenus de leurs activités agricoles (Vennetier 1989). Il faut replacer ces ventes dans un contexte traditionnel africain. Même un Béninois aisé n'est pas à l'abri d'une grosse dépense : la tradition veut que l'on dépense beaucoup d'argent lors de cérémonie telle qu'un mariage ou un enterrement, obligeant le chef de famille à s'endetter pour l'occasion. Ces excès sont la preuve d'un honneur fait aux mariés ou au mort. La vente d'une terre peut être une solution de rechange pour éviter un endettement, même si les mentalités évoluent et si les générations actuelles ne suivent plus aussi rigoureusement ces pratiques (Ladurelle 2002).

L'acquisition généralisée de terres par des allochtones a des conséquences sur l'évolution des prix des terrains dans les zones sous régime foncier coutumier. La forte augmentation des prix pratiqués est le résultat de la loi du marché et reflète d'ailleurs bien la généralisation des pratiques marchandes en matière foncière.

Un facteur d'influence important sur l'offre en terrains est le lotissement-remembrement lui-même. La politique de régularisation par lotissement *a posteriori* des terrains cédés par les possesseurs néo-coutumiers a sûrement encouragé la mise en vente des territoires coutumiers de la périphérie de Cotonou et Porto-Novo (SERHAU-SEM et ACT Consultants 1996, 13). Plusieurs d'autres facteurs ont influencé l'émergence d'un marché foncier.

La facilité avec laquelle s'opère le morcellement et la vente des possessions coutumières est révélatrice d'une forte aspiration à la petite propriété, alors même que la sécurité juridique de telles opérations est des plus précaires et que l'absence de desserte interdit la mise en valeur immédiate. Cet engouement à avoir sa propre parcelle est un élément culturel indéniable qui a comme conséquence " le rejet de la copropriété verticale, comme mode résidentiel, se heurte qui renforce cette volonté [qui] a pu être vérifié lors de l'échec de la commercialisation de tels programmes " (Comby 1998, 25). Le système locatif reste généralement peu développé au Bénin. Être locataire ne peut être qu'une solution très provisoire. De plus en plus, dans le Sud Bénin, les Béninois cherchent à quitter les collectivités familiales pour avoir leur propre chez soi, prendre leur indépendance et ne plus être soumis aux pressions familiales (Carli 2001, 27). Cela renforce la pression sur les espaces périphériques et la demande en parcelles loties par les lotisseurs néo-coutumiers.

Le facteur social joue également sur la pression foncière car la plupart des Béninois, dès qu'ils ont un peu d'argent, l'utilisent pour acheter des terres. " Posséder des terres révèle une certaine aisance et est la marque incontestable d'une réussite sociale " (Carli 2001, 27).²³

3.1.3. Comment les revendications néo-coutumières se sont-elles structurées dans un contexte souvent marqué par le manque de ressources financières et humaines des états et des collectivités locales et par le désengagement des états du champ urbain ?

Les lotissements-remembrements présentent par ailleurs l'occasion pour les descendants des maîtres coutumiers de faire re-émerger des anciennes revendications qui avaient perdu leur justification au moment de la cession des terres aux nouveaux acquéreurs. L'évolution du droit coutumier vers une néo-coutume foncière a amené des confusions parmi les collectivités

familiales propriétaires de terres sous régime coutumier. La propriété étant traditionnellement lignagère dans son esprit, la génération actuelle n'est que la gérante des terrains. Selon cette conception traditionnelle, elle n'a pas le droit d'en disposer. La terre est incessible, un peu comme est incessible le territoire d'un État. Il est donc parfois difficile de savoir si l'individu qui utilise un terrain a le droit d'en disposer, c'est-à-dire de le céder à quelqu'un d'autre, ou s'il n'est que le gérant de biens familiaux. En terme de droit moderne, c'est le problème classique de la confusion entre le patrimoine d'une indivision commune à plusieurs cohéritiers et le patrimoine individuel du représentant de l'indivision. Dans la pratique des transactions actuelles, les enfants peuvent toujours revendiquer l'application de ces règles traditionnelles pour tenter de faire annuler une ancienne vente en faisant valoir que leurs parents n'avaient pas pu avoir le droit de vendre (Comby 1998)²⁴.

3.1.4. Dans quelle mesure peut-on considérer que la revendication et les pratiques néo-coutumières en matière de gestion foncière urbaine sont l'expression de l'affirmation identitaire de groupes dépossédés par le pouvoir colonial puis les nouveaux États indépendants ?

La revendication et les pratiques néo-coutumières en matière de gestion foncière urbaine peut être considérée comme l'expression d'un rejet du droit écrit/moderne. Ce rejet se justifie par l'inadaptation des règles en vigueur. Cette inadaptation peut correspondre à deux hypothèses : soit le droit est excessivement en retard par rapport à la réalité ; soit elle est trop en avance. Au Bénin, ce retard est si important qu'il est possible d'affirmer que le droit ne suit plus l'évolution des faits et comportements sociaux dans lesquels il doit précisément introduire un minimum de régulation. A l'opposé, dans la plupart des cas où des textes nouveaux sont pris, les règles et institutions mises en place sont copiées sur le modèle occidental le plus récent. Les conditions locales étant différentes, l'application des textes ainsi pris est impossible. Vu sous cet angle, le droit est la traduction d'un idéal lointain : il relève plus de la science-fiction que de la science sociale (Sohouénou 2001, 91)²⁵.

Le rejet de ce droit non apte à la réalité par les populations doit être vu de cet angle historique et psychologique. Le droit a été utilisé par le pouvoir colonial et a donc été perçu par les populations africaines comme un instrument de domination. Le pouvoir colonial n'a pas fait table rase des règles foncières traditionnelles, mais la procédure spéciale instituée pour la constatation des droits fonciers coutumiers n'a pratiquement jamais été utilisée. Il n'y a pas de système de conservation foncière fiable pour les terres coutumières. A travers la convention de vente, les populations ont eu le droit de vendre leurs terres. Mais l'immatriculation étant longue et coûteuse, celle-ci est resté toujours une possibilité uniquement théorique pour soustraire des terrains au droit coutumier et de les soumettre au droit moderne (Sohouénou 2001, 338-339). Dès lors, l'indépendance a été vécue par les populations comme la fin, non seulement de la domination, mais aussi de la soumission au droit dans lequel se cristallisait cette domination.

Un phénomène similaire a encore été observé récemment au Bénin à l'avènement de la démocratie. Celle-ci, intervenant après dix-sept ans de dictature militaro-marxiste, est interprétée par la plupart des citoyens comme la disparition de toute contrainte, le corollaire d'une liberté sans limites, les autorisant à faire ce qu'ils veulent, souvent au mépris des lois (Sohouénou 2001, 92).

Aujourd'hui, les acteurs néo-coutumiers sont les premiers à pratiquer ce rejet des lois en désuétude. Mais il existe aussi des revendications qui ne peuvent pas être justifiées par la coutume et il convient de ne pas avoir une attitude trop naïve envers la revendication et les pratiques néo-coutumières : Le droit foncier coutumier n'est souvent revendiquée que pour défendre des intérêts financiers très modernes (Comby 1998, 4)²⁶. Ainsi, il s'agit, sans doute, d'une affirmation à la fois identitaire et économique d'un groupe dépossédé par le pouvoir colonial puis l'État post colonial.

7

3.2. Quelles sont les dynamiques en cours et les mutations des filières coutumières et néo-coutumières ?

3.2.1. Quelles sont les tendances de l'évolution concernant :

3.2.1.1. La formalisation des procédures coutumières de production foncière et de gestion urbaine ?

La documentation existante suggère qu'il y a des tentatives par les pouvoirs publics de formaliser les procédures en matière de production et gestion foncière, d'un côté initiée par le gouvernement à travers des moyens législatifs (réforme du droit foncier), et de l'autre côté au niveau local dans le cadre d'initiatives individuelles.

La première tendance, ce sont les tentatives du gouvernement central à établir des procédures et leur respect pour les opérations de lotissement-remembrement. L'Arrêté numéro 0023 MEHU/DC/DU, du 22 octobre 1996, définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin, constitue l'expression d'une certaine volonté politique de formaliser des opérations jusque-là d'abord caractérisées par la non transparence et des pratiques de nature informelle²⁷. La formalisation de la procédure de lotissement-remembrement a un impact direct au tout début de la chaîne des nombreuses étapes de la production foncière néo-coutumière. Tant que tous ces papiers ne sont pas réunis, un présumé propriétaire ne peut pas récupérer sa parcelle à l'issue de la procédure de lotissement-remembrement. L'ayant-droit doit constituer un dossier comprenant une convention de vente légalisée (Mairie et/ou sous-préfecture/commune) et un certificat de non-litige (établi auprès du délégué). De ce fait, de nombreuses personnes se retrouvent à légaliser les conventions de vente des parcelles acquises parfois depuis déjà fort longtemps. Avant l'amorce de l'opération de lotissement-remembrement dans une zone, les populations concernées n'éprouvaient que rarement le besoin de légaliser auprès de l'administration leur convention de vente, moins par souci de garantie que par manque d'argent. Mais depuis, pour justifier d'une parcelle dans une zone lotie et obtenir une attestation de recasement, le présumé propriétaire doit posséder une convention de vente au moins légalisée par les autorités publiques. Dans les zones où n'est pas encore prévu de lotissement, rare sont donc les personnes qui ressentent la nécessité de légaliser leur convention (Carli 2001, 127).

Conscient des nombreuses inadaptations des textes de lois face aux pratiques existantes, l'Etat s'est penché, depuis une dizaine d'années, sur une formalisation plus globale qu'est la réforme foncière²⁸. Le but de la réforme étant de passer du système foncier actuel à un système où la propriété individuelle fondée sur l'immatriculation serait dominante, une opération-pilote en vue de transformer les PH en TF est actuellement en cours dans les villes de Cotonou, Porto-Novo et Parakou (Ministère des Finances et de l'Economie, Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Direction de l'Urbanisme 2001).²⁹ Mais cette opération pilote concerne pour l'instant davantage les quartiers centraux pour lesquels existe une cartographie numérisée dans le cadre du Registre Foncier Urbain. L'opération vise dans un premier lieu à simplifier la transformation des PH en TF puis, à l'avenir, à faire disparaître le PH grâce à la mise en place de services décentralisés. Le but est d'arriver à terme à l'unicité des titres (Carli 2001, 139).

L'exemple d'une initiative individuelle de formalisation serait celle du chef du bureau des affaires domaniales au niveau d'une sous-préfecture/commune dans la zone au Nord de Porto-Novo. Selon l'étude de Carli, il tente depuis 1998 d'instaurer lors de toutes ventes de parcelles recasées l'obligation pour l'acquéreur d'acheter immédiatement un PH, d'où la nécessité de le faire passer par la sous-préfecture lors des conventions de ventes. Mais cette stratégie n'est aucunement rédigée, il s'agit plutôt d'une interprétation mise en place par le chef du bureau des affaires domaniales. " Ce dernier indique que ces procédures sont justifiées puisque les zones

loties sont prévues pour la construction, et pour construire un PH est obligatoire ” (Carli 2001, 134).

3.2.1.2. L'informalisation croissante des procédures formelles?

Malgré les tentatives récentes décrites ci-dessus, la réalité du secteur foncier est toujours dominée par l'informalité qui le caractérise depuis son existence. Surtout depuis la démocratisation intervenue au début des années 1990, l'informalité semble d'encore se renforcer. En observant sans réagir les pratiques néo-coutumières, l'Administration renforce le sentiment d'impunité chez les citoyens. En retour, ceux-ci contestent rarement les pratiques administratives, ainsi réunissant ces deux acteurs dans la même logique. Sohounou constate que les pratiques administratives légitiment les pratiques néo-coutumières “ à défaut de les légaliser parce que n'étant pas elles-mêmes fondées sur le droit écrit (...). Les pratiques administratives ou populaires et (...) les coutumes populaires prennent de plus en plus d'importance. Elles finissent par supplanter et faire oublier les lois et les règlements théoriquement en vigueur. Cette situation est la source d'une incertitude sur l'état du droit écrit réellement applicable ” (Sohounou 2001, 93).

L'interprétation souple et le rejet croissant du droit positif par les populations et l'Administration se manifeste fortement dans la gestion foncière urbaine. Dans le droit positif béninois, il n'existe pas de véritable propriété du sol sans titre foncier (TF), résultat de l'immatriculation. Lui seul confère à son titulaire le droit de disposer librement de son terrain, c'est-à-dire de le vendre valablement³⁰. Aujourd'hui, très peu de terrains urbains au Bénin sont immatriculés³¹.

L'immatriculation étant une procédure longue et coûteuse, le TF est hors de portée des pauvres urbains. Ainsi, le TF n'a pas eu auprès de la population le succès escompté par le législateur, et, depuis la colonisation jusqu'à ce jour, le rythme de délivrance des TF est ainsi resté constant, s'il ne s'est pas ralenti. Le régime foncier béninois prévoit une deuxième forme formelle d'occupation du sol : le permis d'habiter (PH)³². La gestion de ces permis s'est beaucoup informalisée par rapport à son intention initiale. Selon la loi, le PH ne confère à son bénéficiaire qu'un droit personnel, précaire et révocable, d'habiter sur un terrain appartenant à l'État. Mais face à l'inaccessibilité du TF, dans la pratique administrative et sociale actuelle, le PH est devenu un “ pseudo titre de propriété ”, une sorte de “ TF au rabais ” (Comby 1998, 13). Le PH constitue la seule alternative permettant à la population d'asseoir officiellement ses droits sur la terre (Tonato 2000, 6).

Officiellement, le PH est attribué aux ménages sur des terrains appartenant au domaine de l'Etat. Légalement, le permis d'habiter (PH) ne doit donc s'appliquer que dans le cadre de lotissements de terrains préalablement immatriculés au nom de l'État ou sur un terrain faisant partie du patrimoine foncier d'une collectivité locale. Mais, dans la pratique, ce cas se présente rarement (SERHAU-SA 2000, 134). En réalité, le PH est généralement délivré à l'issue des procédures de lotissement-remembrement sur des terrains souvent non immatriculés et contrôlés par les propriétaires coutumiers avant que ces derniers les aient vendus. Le sous-préfet qui conduit l'intervention en la qualité de maître d'ouvrage le fait sans avoir à justifier préalablement de son droit de propriété sur les terrains (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 49). En termes juridiques, cette procédure est illégale car la législation sur le PH n'établit pas de lien direct et exclusif entre l'opération de lotissement et le PH (Sohounou 2001, 485), et elle ne relève donc que du droit administratif. Il n'y a aucune liaison ou passerelle avec la conservation foncière de la direction des impôts. La procédure de délivrance et de l'enregistrement des PH a été, dans le passé, menée par les services des affaires domaniales des sous-préfectures. Il est probable que la tendance de perversion du PH se maintienne dans la mesure où les nouvelles lois de décentralisation reconnaissent à la commune, par ailleurs compétente pour les lotissement-remembrements, le pouvoir de délivrer les PH (Sohounou 2001, 486).

En outre, alors qu'officiellement un PH ne peut être cessible, les terrains en cause font l'objet d'un marché reconnu par l'administration. Selon la loi, il ne peut être accordé qu'un seul PH (exceptionnellement deux) par ménage, mais, dans la réalité, il y a des personnes possédant de nombreux PH. Les procédures de changement de nom sont obscures. Normalement, seul un notaire peut valider la mutation du PH, mais pour éviter les procédures trop longues, les changements de noms sont directement effectués sur le papier du PH, par simple rature (Carli 2001, 131).

Une autre forme d'informalisation concerne l'attestation de recasement, délivrée aux bénéficiaires à la fin du lotissement-remembrement, et qui permet l'obtention d'un PH. Dans les zones encore peu urbanisées, où la pression foncière est moins forte que dans les zones plus proches du centre, les litiges sont moins nombreux. Par conséquent, les populations y montrent peu d'intérêt pour l'obtention d'un PH. Pour la construction de la parcelle, il faut disposer d'un PH, mais dans la pratique, peu de sanctions sont prises pour ceux qui construisent sans PH (voir aussi 4.5.).

Tout cela montre, que la notion de la propriété privée se développe " malgré la loi, et parfois contre elle " (Comby 1998). La Loi constitutionnelle du 11 décembre 1990 proclame que " toute personne a droit à la propriété ", mais le droit positif est encore imprégné d'anciennes pratiques coloniales. Il traite la propriété du sol non pas comme la règle mais comme l'exception et il place sa reconnaissance sous tutelle administrative. Un divorce croissant est donc observable entre un droit positif qui a conservé de l'époque coloniale l'idée que la propriété du sol est une faveur exceptionnelle accordée par l'administration à une petite fraction privilégiée de la population, et une pratique juridique populaire, théoriquement illégale, mais en harmonie avec l'évolution de la société, et qui admet de plus en plus une appropriation individuelle et marchande de l'ensemble des terres agricoles et des sols urbains. Le droit est resté loin en arrière du développement de la société (Comby 1998).

3.2.1.3. L'utilisation, par les acteurs néo-coutumiers, de la marge de manœuvre que leur offre les procédures formelles de gestion foncière (par exemple, de nouvelles dispositions législatives peuvent permettre l'intervention foncière d'acteurs néo-coutumiers, mais celle-ci est souvent compromise en raison de l'opposition de certains secteurs de l'administration) ?

Voir aussi paragraphe précédent.

La faiblesse générale du droit positif au Bénin constitue le cadre " idéal " pour la présence d'une forte filière néo-coutumière. Cela est vrai pour le secteur foncier, mais aussi plus généralement pour l'urbanisme. L'absence de règles d'urbanisme adaptées à la situation a entraîné la prolifération de constructions informelles³³.

Egalement, depuis la fin du monopole étatique sur les opérations de lotissement-remembrement, symbolisé par la dissolution de la SONAGIM³⁴ en 1990, la libéralisation du secteur foncier permet l'intervention des acteurs privés comme les cabinets de géomètres et les cabinets d'urbanisme ou d'architecture. Le recours aux structures privées et même par appel d'offre devient une pratique de plus en plus courante des collectivités locales dans le cadre des lotissements-remembrements. Cela s'inscrit dans la mise en œuvre des pratiques de la " nouvelle formule " de lotissement à partir du milieu des années 1990. Dès lors, toutes les opérations engagées amorcent des changements qualitatifs. L'intervention de la Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU-SA) en tant que maître d'œuvre délégué de l'opération à Godomey a eu des résultats concluants et dans les opérations suivantes, le respect des procédures a été restauré et la consultation de bureaux d'études privés, fondés par des urbanistes, a été imposée. Un milieu professionnel s'est ainsi constitué et crée une émulation et une concurrence dans le secteur (CNUEH et Gouvernement de Burkina Faso 1999).

3.2.2. Dans quelle mesure les dynamiques en cours reflètent-elles les interactions (concurrence, alliances, coopération, partenariat, etc.) entre deux formes principales d'institutions sociales (en matière de gestion foncières, ces institutions sociales comprennent les institutions communautaires/coutumières et les institutions gouvernementales au niveau central et local) ?

3.2.3. Le développement du système néo-coutumier est dû à : (i) l'incapacité du secteur public à produire des terrains pour les pauvres ? (ii) le désintérêt du secteur privé formel pour les formes de production foncière destinées aux bas revenus ? (iii) l'incapacité des promoteurs fonciers informels à opérer sans le soutien des acteurs coutumiers et néo-coutumiers ?

3.2.4. Le système néo-coutumier s'adapte-t-il, et comment :

3.2.4.1. À la généralisation des pratiques marchandes en matière foncière ?

3.2.4.2. À la demande de terrains provenant des groupes à bas revenus ?

3.2.4.3. Aux tentatives des pouvoirs publics visant à le contrôler ?

Voir précédemment

3.2.5. Quelles sont les limites de la croissance du système néo-coutumier ?

Sont-elles à mettre en relation avec l'épuisement des réserves foncières coutumières ?

Sont-elles le résultat d'une action effective de la puissance publique en matière de production foncière et immobilière (production de terrains pour l'habitat) ?

Sont-elles le résultat d'une action répressive de l'état vis à vis des acteurs néo-coutumiers ?

Selon tous nos interlocuteurs et les auteurs qui se sont exprimés sur cette question, il y a " peu de chance " que le développement effréné de la ville à travers le morcellement et la vente des terres sous régime coutumier se ralentisse dans l'avenir proche d'une manière naturelle. Le morcellement et la vente des terres en possession coutumière sont la réponse à une demande réelle en terrains à urbaniser, soit pour y habiter tout de suite, soit comme réserves foncières, soit comme épargne personnelle. Poussée par la demande et les gains considérables, notamment grâce à la plus-value apportée par la procédure de lotissement-remembrement, l'activité des propriétaires néo-coutumiers semble difficile à arrêter (SERHAU-SEM et ACT Consultants 1996, 45). Leurs gains sont simplement trop importants.

En plus, quel intérêt une " administration inefficace et corrompue " peut-elle avoir à intervenir sérieusement pour arrêter les transactions foncières quotidiennes ? Les décideurs sont à leur tour pris de " frénésie foncière et immobilière ", et il manque avant tout une réelle volonté politique (Grisoni-Niaki 2000, 249). Nos interlocuteurs ont confirmé que dans la conurbation " tout le monde spéculé, même les ministres ". L'émergence d'une production publique de terrains pour l'habitat semblant plutôt irréaliste, au moins dans l'avenir proche, les limites probables de la croissance du système néo-coutumier coïncident avec l'épuisement des terres sous régime coutumier autour des villes de la conurbation. Faute d'un enregistrement conséquent de toutes les parcelles dans le cadre des lotissements-remembrements (satisfaction de nombreux présumés propriétaires avec l'attestation de recasement), les transactions informelles continueront jusqu'au moment où les communes seront en mesure d'enregistrer et conserver la propriété de toutes les terres périurbaines et périphériques.

3.3. Quels types de réponses sont apportées par les pouvoirs publics aux revendications et aux pratiques coutumières et néo-coutumières ?

3.3.1. Quelles ont été les tentatives faites par les pouvoirs publics pour intégrer les pratiques coutumières et néo-coutumières dans le cadre formel de la gestion urbaine et les encadrer ?

Ces tentatives ont-elles abouti ?

Comme nous l'avons vu, le marché foncier néo-coutumier est réel et très dynamique et n'est considéré comme illégal par personne, ni même par l'administration (CNUEH et Gouvernement de Burkina Faso 1999). Chaque membre de l'administration béninoise a acheté ou achètera des terrains sur ce marché néo-coutumier qui se porte d'autant mieux que toute parcelle acquise est susceptible de faire partie d'un plan de lotissement dont l'établissement sera commandité par l'Etat (Bourdon et Tonato 1998, 54).

Du point de vue officiel du pouvoir public, la propriété néo-coutumière n'est pas une vraie propriété au sens juridique dans la mesure où elle n'est pas reconnue par le droit positif. Mais en même temps, elle est plus qu'une simple possession puisque les mutations à titre onéreux s'y pratiquent de manière courante. Les transactions foncières néo-coutumières sont ignorées par la loi sans être formellement interdites. Nous avons pu voir qu'elles sont reconnues et même enregistrées par l'administration. Ce premier pas vers la légalisation foncière se fait sous forme de conventions de vente de droits fonciers d'origine coutumière rédigés sous seing privé sur des formulaires disponibles en préfecture. Depuis l'époque coloniale, ces actes se fondent sur un droit permettant à l'administration de constater par écrit les conventions passées entre " indigènes " : le décret du 02 mai 1906 a institué un mode de constatation écrite des conventions (transactions foncières) passées entre " indigènes " en Afrique Occidentale Française (AOF)³⁵ (Comby 1998, 17). Mais des textes ultérieurs ont supplanté ce droit de vendre des terres coutumières. Le Décret du 15 novembre 1935, portant réglementation des terres domaniales en AOF, et la loi n° 60-20 du 13 juillet 1960, fixant le régime des PH au Dahomey, prescrivent que tous les terrains non appropriés par écrit sont présumés du domaine de l'Etat (RocheGude 2001, 19)³⁶. Le " principe de domanialité " (propriété de l'Etat sur toutes les terres non immatriculées) (Pescay 2002, 3) est désormais en contradiction avec une " interprétation contemporaine d'une disposition coloniale passée de mode " (RocheGude 2001, 19). Les représentants de cet Etat qui devraient défendre le respect de ces textes dans la pratique foncière, valident une démarche qui paraît à la fois illégale et légitime. La convention de vente ne constitue pas un droit précis, légalement défini, mais une légitimité juridique car cette pratique valide une occupation de fait. Elle crée ainsi le fondement de la sécurisation foncière et le " droit à agir " pour celui qui vend (RocheGude 2001, 19).³⁷

Au vide juridique dans lequel se retrouvent les détenteurs d'une convention de vente, se substitue la reconnaissance administrative au moment du lotissement-remembrement. La reconnaissance juridique de la pleine propriété n'est possible qu'à travers l'immatriculation, qui peut, théoriquement, être franchie à partir du moment où le propriétaire dispose d'un PH. Etant donné que très peu de détenteurs d'un PH demande aussi un TF, nous pouvons constater que l'Etat béninois pratique une quasi-reconnaissance des droits coutumiers ainsi que des pratiques néo-coutumières dans une démarche *a posteriori*.

En ce qui concerne l'aménagement foncier, le pouvoir public a du reconnaître que l'idéal, qu'est le lotissement classique, défini comme " instrument politique d'anticipation ", est difficile à atteindre dans le contexte actuel du Bénin. Pour tirer les conséquences de cette situation, le Ministre chargé de l'urbanisme a reformulé la définition du lotissement qui est devenu lotissement-remembrement (Sohouébou 2001, 184).

3.3.2. Dans quelle mesure les pouvoirs publics prennent-ils appui sur les représentants des communautés se revendiquant de la coutume - sans nécessairement les reconnaître - pour corriger les effets du désengagement de l'état en matière de production foncière ?

Nous pouvons ici citer Tribillon qui note qu'au Bénin " la théorie de l'Etat maître de la terre n'est pas abandonnée mais simplement 'oubliée' " (Tribillon 1996). Mais en revanche,

l'Etat béninois n'ayant jamais joué un rôle fort dans la production foncière, il a toujours du accepter les activités foncières des communautés se revendiquant de la coutume. Les opérations de lotissement-remembrement étant entièrement refinancées par les présumés propriétaires de terrains, l'Etat n'a jamais eu à choisir s'il voulait prendre appui sur ces acteurs ou non. Ce sont eux qui jouent le rôle actif dans la production foncière, l'Etat ne fait que réagir lors de son intervention dans le cadre de la restructuration du parcellaire et de la légalisation des occupants. On ne peut donc pas parler d'un " désengagement " de l'Etat, mais plutôt d'un " non engagement " puis d'un " engagement " ultérieur demandé par les présumés propriétaires et les sous-préfectures/communes

3.3.3. Dans quelle mesure les pouvoirs publics nient-ils l'existence du pouvoir coutumiers? Doivent-ils négocier avec lui en raison de sa légitimité, de son poids politique ou de sa capacité à pacifier les rapports sociaux et à résoudre les conflits liés à l'accès au sol ?

Cf .3.2.

3.3.4. Comment les gouvernements parviennent-ils à surmonter la résistance des élites politiques à la reconnaissance des filières néo-coutumières de production foncière ?

Les résistances existent, comme nous l'avons montré, dans certaines instances de l'administration publique (par exemple, le préfet qui ne veut pas passer la responsabilité de délivrance des PH à la sous-préfecture/commune), où " chacun des différents intervenants veut garder ses prérogatives " (Carli 2001, 140). Il s'agit là d'un problème plus général, non limité à la reconnaissance des pratiques néo-coutumières. L'administration elle-même est responsable d'une des causes d'insécurité foncière, particulièrement en ce qui concerne les PH et (plus rarement) les mutations des TF. Elle considère en effet que, tant qu'un titre n'a pas été attribué, c'est à dire sur 99% du territoire du pays, elle est en droit d'exercer une sorte de droit de propriété éminent qui peut aller dans certains cas jusqu'à prendre les terrains dont elle a besoin. Au total, le jeu de l'administration dans le système foncier peut sembler paradoxal. D'un côté, une part importante de son activité est consacrée à contrôler les droits sur le sol, et tout le système juridique vise à mettre la sécurité foncière sous sa responsabilité. D'un autre côté, en pratique, c'est l'action administrative elle-même qui est à l'origine d'une bonne partie de l'insécurité foncière dont souffre la population. Tout se passe comme si l'insécurité foncière était en définitive entretenue par l'administration pour mieux asseoir une autorité par ailleurs fragile (Comby 1998).

Comby explique ce phénomène en détail dans son étude sur le projet de la réforme foncière béninoise : " L'administration territoriale est elle aussi attachée au maintien du système foncier actuel dans la mesure où l'insécurité foncière constitue finalement pour elle un mode de contrôle du territoire placé sous sa responsabilité. Toute réforme du système foncier visant à reconnaître une généralisation de la pleine propriété sur les sols doit donc inclure des dispositifs donnant à cette administration d'autres outils lui permettant de contrôler l'utilisation du territoire.

En charge des finances publiques, l'administration fiscale est attachée au maintien du système actuel dans la mesure où, en multipliant les actes administratifs concernant la propriété et l'usage du sol, il multiplie les occasions de percevoir des taxes, des timbres fiscaux, etc. En outre la fiction de la propriété publique des terrains non immatriculés justifie que l'on " vende " le terrain à son propriétaire comme prix de la reconnaissance de cette propriété.

On ne saurait reprocher à l'administration fiscale de vouloir faire entrer de l'argent dans les caisses publiques puisque c'est sa mission. Il faut donc se donner comme contrainte que toute réforme du système foncier doit maintenir et si possible augmenter le niveau de ressources publiques. Toute suppression de ressource (par exemple en renonçant à " vendre " la propriété qu'on régularise) devra être compensée par une augmentation de ressource au moins équivalente (par exemple en augmentant le nombre de terrains taxés chaque année) " (Comby 1998).

De toute façon, une stratégie visant à surmonter la résistance des élites politiques dans l'administration consisterait à effectivement renforcer la décentralisation des affaires foncières ainsi que la participation des associations des présumés propriétaires en tant qu'instances de contrôle. Outre cela, la simplification du passage du PH au TF, si mise en œuvre d'une manière conséquente (même contre la résistance des cadres administratifs) diminuerait le pouvoir de ces derniers.

4. Les formes néo-coutumières de production foncière constituent-elles une alternative viable à la production foncière formelle ?

4.1. Le système néo-coutumier produit-il des terrains en quantité suffisante pour répondre à la demande des ménages qui sont exclus des filières formelles de production foncière ?

Le système néo-coutumier de production foncière produit une quantité suffisante de terrains ainsi assurant l'accès au sol urbain des ménages qui sont exclus des filières formelles. Il existe à l'heure actuelle un stock important de parcelles dans les extensions des trois villes de la conurbation. Certaines de ces parcelles sont situées dans des lotissements déjà régularisés/restructurés, d'autres dans les lotissements demandés ou en cours. En 1996, on a dénombré 50.000 parcelles à Cotonou et 20.000 à Porto-Novo³⁸. Avec ce potentiel, les extensions périphériques existantes, loties ou prévues pour lotissement, constituent encore des réserves importantes pour la décennie 2005-2015 et ce n'est pas avant l'horizon 2010 que l'administration devrait se soucier de " produire " de nouveaux lotissements (SERHAU-SEM et ACT Consultants 1996, 45-46).

Dans certaines zones, la mise massive sur le marché de terrains non lotis par des acteurs néo-coutumiers, suivie par le lotissement-remembrement, a amené à une sur production foncière³⁹. L'exemple de Godomey (dans l'extension de Cotonou) dont la population en 1996 a été estimée à 66.000 habitants, montre que l'occupation actuelle des extensions périphériques à l'origine néo-coutumière laisse des espaces vacants : espaces naturels plus ou moins inondables, zones d'exploitation agricole, plantations ou zones urbanisées avec une faible densité d'occupation. Les prévisions des besoins en terrains dans cette zone sont un peu aléatoires. Sur la base des prévisions démographiques, Godomey accueillera d'ici à 2005, 10.000 nouveaux ménages. Sur les 40.000 parcelles des lotissements-remembrement en cours d'étude, moins de 10.000 parcelles ont été occupées jusqu'à 1996. La croissance démographique pourra donc se faire à l'intérieur des limites loties par occupation en majorité de parcelles vides et par la densification de parcelles occupées.

4.2. Dispose-t-il des ressources requises pour aménager les terrains ?

Non, cf.4.4

4.3. Produit-il des terrains à des prix compatibles avec les ressources des ménages pauvres ?

(cf. aussi 4.12.). Les coûts de l'opération de lotissement-recasement, entièrement supportés par la population concernée, sont élevés :

- perte d'une partie de la surface achetée au prix du marché pour la création des voies et des emprises d'équipements (coefficient de réduction pouvant dépasser 40% de la parcelle initiale) ;
- destruction partielle ou entière des constructions et des clôtures ;
- frais administratifs relativement élevés pour la réalisation des lotissements : état des lieux (€ 40 pour une parcelle initiale de 500 m²), études d'aménagement (€ 15), bornage de la parcelle (€ 45), permis d'habiter (€ 230) ;
- frais d'ouverture des voies: entre € 8 et € 30 par parcelle).⁴⁰

Le montant total que le présumé propriétaire doit alors payer pour l'opération de lotissement-remembrement (outre sa contribution en nature à travers le coefficient de réduction), s'élève à € 100, avec le PH à € 330 (Tonato 2000, 13). Ces frais sont hors de la portée de nombreux ménages installés en zone périurbaine. Dans les zone périphérique de Cotonou, le lotissement-remembrement amène donc à un prix du foncier d'environ € 4 le m² au minimum (Sohouénu 2001, 453). Ce prix est bien plus élevé par rapport au prix des terrains coutumiers en zone hors lotissement-remembrement. Par exemple, à Ekpè, dans la périphérie de Cotonou, où le lotissement-remembrement vient d'être lancé, le prix d'un m² y est la moitié : € 2 (Ladurelle 2002). Pour les plus démunis, exclut par ce prix, il ne reste que l'option de la location ou l'acquisition d'un terrain coutumier lointain des lotissements-remembrements (et des centres d'emplois). A Ekpè, la location d'une chambre est de € 6 par mois (Ladurelle 2002)

4.4. Produit-il des terrains disposant des équipements minimums (cette capacité dépendant elle même des ressources financières auxquelles les acteurs néo-coutumiers ont accès) ?

Nous avons montré plus haut que les propriétaires coutumiers ou les spéculateurs, auteurs des morcellements et ventes de lots, ne se préoccupent pas de l'aménagement des lots qu'ils mettent sur ce marché foncier néo-coutumier. Mais même s'ils voulaient aménager les lots avant de les vendre, cela n'est officiellement pas possible car les sociétés prestataires des services n'interviennent qu'après le lotissement-remembrement, c'est à dire après la sécurisation foncière de l'occupation. Ainsi ces sociétés s'assurent que leurs investissements ne seront pas détruits (ce qui serait le cas si elles intervenaient avant le lotissement-remembrement) (Dagnon-Prince, Sohouénu et Tonato 2001, 37)⁴¹. Le non aménagement/équipement des lots mis sur le marché par les propriétaires néo-coutumiers décourage l'occupation du site. Une large partie de terrains vendus auprès des possesseurs coutumiers reste donc inhabitée pendant des années. Les ménages qui s'y installent néanmoins, sont dépourvus de tous services urbains.

Même à l'issue des opérations de lotissement-remembrement, les attentes des populations ne sont pas toujours satisfaites⁴². Pour les présumés propriétaires des parcelles, qui ont dû consentir à tous les sacrifices (réduction de la superficie de la parcelle, attribution d'une parcelle moins bien située, démolition de l'ancien habitat), cela réduit le lotissement-remembrement "à la simple pose des bornes" (Somadjagbi 2000, 44). Cela est d'autant plus décevant que le financement du "lotissement-remembrement nouvelle formule" est majoritairement supporté par eux-mêmes. Ils doivent payer pour les travaux topographiques (état des lieux et application du lotissement sur le terrain), les études d'urbanisme, la fonction des comités de lotissement, et l'ouverture des voies. Un montant partiel doit être versé au comité de lotissement pour que le géomètre puisse commencer à élaborer l'état des lieux. Les prochaines étapes du lotissement-remembrement sont engagées proportionnellement à l'évolution du taux de recouvrement auprès des populations (SERHAU-SA 2000, 136).

L'Arrêté de 1996 définissant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin, impose le contrainte au maître d'ouvrage, le cas échéant la sous-préfecture/commune, "d'effectuer un minimum de viabilisation (ouverture des voies, apport d'eau potable et d'électricité)" (art. 8). Mais même si le maître d'ouvrage disposait des ressources et de la volonté de le faire, cela contribuerait à porter le prix de la parcelle à bâtir à un niveau inacceptable pour beaucoup de citoyens. Toujours est-il que le texte ne prévoit pas de sanction pour le non respect de l'obligation de viabilisation préalable (Sohouénu 2001, 196).

Dans le cadre du projet-pilote de Godomey, a été conçu un mécanisme pour financer les équipements ainsi que les voies secondaires et tertiaires qui sont à la charge des populations⁴³. Après préfinancement par la Banque mondiale, il a été prévu de recouvrer les coûts de la mise en place des voies pavées et drainées ainsi que d'un Centre de Développement Local auprès

des bénéficiaires via la vente sur le marché libre des parcelles aménagées à cette fin. Cela a nécessité l'augmentation du coefficient de réduction (SERHAU-SA 2000, 136). Les revenus créés par la vente de parcelles ainsi que les frais de lotissements récupérés auprès des présumés propriétaires sont versés sur un compte spécial bloqué qui devrait permettre de préfinancer une future opération de ce genre, à long terme sans l'appui financier des bailleurs de fonds extérieurs (Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, SERHAU-SEM 1998, 37-41).⁴⁴

Mais quant à l'argent engagé pour la réalisation des infrastructures, l'équilibre financier n'a pas encore pu être atteint en raison des données du marché foncier avec un prix au m² trop faible (SERHAU-SA 2000, 136). La vente des parcelles n'ayant pas encore démarré en 1998, atteindre l'objectif ne semble possible qu'à plus long terme (Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, SERHAU-SEM 1998, 12). Ce nouveau volet de l'approche reste à améliorer.

4.5. Garantie-t-il un niveau suffisant de protection des droits sur le sol (sécurité de la tenure foncière) à ceux à qui il a vendu des terrains ?

(Question 4.5. et 4.6. traitées ensemble)

4.6. Peut-il leur garantir dans la durée un ensemble suffisant de droits : droits d'usage, le droit de vendre, de louer ou de transmettre par héritage ?

En l'absence d'un droit foncier positif bien respecté et appliqué dans la pratique quotidienne de la filière foncière, à cause du flou artistiquement entretenu autour du régime foncier, face à la cacophonie de plusieurs structures publiques dont les actions sont non coordonnées et prédatrices, la sécurité foncière est une affaire à caractère arbitraire au Bénin (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001). Néanmoins, le système néo-coutumier de production foncière procure une certaine dégrée de sécurité foncière. Celle-ci dépend de l'étape du système néo-coutumier dans laquelle se trouve un propriétaire de terrain.

Comme nous l'avons déjà montré *infra*, la première forme d'accès au sol qu'est l'achat d'un lot, documenté par la convention de vente, est précaire. Leur fondement étant un décret de l'époque coloniale, jamais abandonné et alors toujours valable, ces conventions de vente ne procurent qu'une faible sécurité pour deux raisons. La localisation exacte du terrain vendu n'est pas indiquée ; et rien ne garantit que le vendeur soit bien le propriétaire de ce qu'il vend (CNUEH et Gouvernement de Burkina Faso 1999).⁴⁵ La légalisation de la transaction auprès de l'administration locale ainsi que quelques précautions de témoignage personnelle ne changent pas trop le caractère précaire du statut de propriété. Le principal problème c'est qu'il n'y a pas de système de conservation foncière fiable pour les terres coutumières⁴⁶. Généralement, dans les opérations d'aménagement, le statut des terres coutumières constitue une énigme pour l'Administration. Jusqu'au lotissement-remembrement de la zone, le propriétaire d'un lot n'est, en quelque sorte, propriétaire que d'une sorte de quote-part à valoir dans l'avenir. Construire avant l'amorce de lotissement-remembrement signifie courir le risque de voir démolir la construction qu'il aurait édifiée.

La seule chance pour les titulaires des présumés propriétaires d'obtenir une plus grande sécurité réside dans l'opération de lotissement-recasement. La procédure prévoit la délivrance d'une attestation de recasement à la fin de l'opération qui donne droit à la demande du PH. Pour la plupart de bénéficiaires du lotissement-remembrement, ce titre provisoire qu'est l'attestation de recasement, suffit pour se sentir en sécurité foncière : ils considèrent cette attestation comme une preuve de propriété dans le sens où la mention du recasement est faite dans les registres de l'Administration. Celle-ci leur a attribué une parcelle avec un numéro et des limites reconnues. Ils ont le sentiment d'être enfin débarrassés de toutes menaces d'éviction et même de tout litige. Le lotissement en lui-même semble leur garantir que plus

personne à l'avenir ne pourra " casser " leurs clôtures ou leurs bâtiments (Carli 2001, 134). Mieux, l'Administration elle-même, sachant que les terrains attribués ne lui appartiennent pas, traite les personnes recasées comme des véritables propriétaires tant qu'aucune contestation ne surgit (Sohouéno 2001, 456). Même pour être branché aux réseaux, l'attestation de recasement est suffisante. Cela doit être vu devant la différence des redevances à payer pour les deux papiers. Pour l'attestation de recasement, il faut verser environ⁴⁷ €3, cependant le PH coûte €230 (Sohouéno 2001, 470 ; Tonato 2000, 13) (voir 4.3.). Le PH est alors hors de portée de la majorité des propriétaires concernés. Sohouéno montre que l'intérêt pour le PH de la population urbaine dans la conurbation s'est diminué considérablement depuis les années 1960 (Sohouéno 2001, p. 181).

Le PH : Comme nous l'avons montré sous 3.2.1.2., résultant de l'informalisation générale de la gestion foncière, le PH a acquis dans l'imaginaire collectif, valeur de titre de propriété. Pour rappeler, le PH n'est, selon la loi de 1960, pas un titre de propriété, mais un instrument de gestion domaniale, qui ne confère qu'un droit d'habitation essentiellement personnel, précaire et révocable. Selon la loi de 1960, " le bénéficiaire ne peut donc, sous peine de retrait, ... ni louer ou vendre, ni en disposer d'aucune manière " (cité d'après Sohouéno 2001, 340), mais cela se fait dans la pratique⁴⁸. Le PH offre un peu plus de possibilités à son détenteur que l'attestation de recasement. Depuis 1960, toutes les banques béninoises acceptent le PH comme garantie pour obtenir un prêt (Sohouéno 2001, 340), et le PH peut être transformé en TF si le détenteur dispose des moyens financiers nécessaires. Mais cette procédure n'est pas affranchie par beaucoup de détenteurs d'un PH. L'obtention d'un PH assure à son détenteur une assez grande sécurité foncière contre une possible éviction par les pouvoirs publics (Durand-Lasserve, Bagre, Gueye et Tonato 2002).

Toutefois, il persiste certains risques pour les détenteurs d'une attestation de recasement ou d'un PH. L'Etat a théoriquement le pouvoir de prononcer le retrait d'un PH (Sohouéno 2001, 485). Des enfants de collectivités coutumières peuvent venir réclamer une parcelle recasée en disant que c'était la terre de leurs aïeux, et avoir finalement gain de cause⁴⁹. Autre exemple, une parcelle a pu être vendue par un enfant de la collectivité sans qu'il consulte toute la famille et lorsque celle-ci s'en aperçoit, elle souhaite récupérer " sa parcelle ". Dans ce cas, après concertation, plusieurs types d'arrangements sont possibles. L'acquéreur peut se voir contraint de racheter la parcelle, s'il refuse, il la perd. On peut aussi proposer de lui donner une autre parcelle en échange, souvent moins bien placée. Enfin, la famille peut se regrouper et décider de ne lui en accorder qu'une partie. Ce genre d'affaire va parfois jusqu'aux tribunaux, et celui qui a vendu sans consulter " la famille " est passable d'emprisonnement (Carli 2001, 135).

Nos interlocuteurs dans les quartiers périphériques de Cotonou nous ont confirmé que le lotissement est un élément important de la sécurisation foncière, mais que celle-ci dépend toujours beaucoup des relations sociales. Ainsi, les solutions sécurisantes sont recherchées à travers des formes très diverses de contrats inter-individuels, avec des garants multiples, notables traditionnels et cadres, administratifs ou élus locaux (Pescay 2002, 5). Cela s'applique notamment dans les zones où la pression foncière est particulièrement forte.

4.7. Le système néo-coutumier est-il compatible avec les procédures existantes en matière d'immatriculation et d'enregistrement des droits sur le sol ?

Non, pas si on entend par " procédures existantes " l'immatriculation au livre foncier selon le Code civil : Du point de vue d'immatriculation et d'enregistrement des droits sur le sol, le recasement et la délivrance des attestations provisoires ou des PH clarifient finalement peu la situation foncière. Il s'agit toujours des terres non immatriculées relevant de la tenure coutumière du sol. Seule l'immatriculation au livre foncier (avec délivrance de TF) assure juridiquement la jouissance d'un droit de propriété. Stricto sensu, la délivrance, à la clôture des

lotissements-remembrements, de PH est illégale et lourde de conséquences. En dehors du fait que le PH ne devrait être délivré que sur des terrains appartenant à l'Etat, la législation sur le PH n'établit pas de lien direct et exclusif entre l'opération de lotissement et le PH. Par ailleurs, la qualification juridique du titre laisse penser à la négation des droits des présumés propriétaires et à une appropriation déguisé par l'Etat (Sohouéno 2001, 485).

L'épreuve de propriété individuelle moderne, qu'est le TF, ne fait pas parti du système néo-coutumier (cf. 1.2.1.). Ce titre définitif confère à son titulaire la plus grande sécurité foncière possible, mais face à la réalité en matière de gestion foncière au Bénin, même le TF ne procure pas une sécurité de 100 %⁵⁰.

L'absence d'un lien entre les collectivités locales, maîtres d'ouvrage du lotissement-remembrement, et la Direction des domaines, de l'enregistrement et des timbres du Ministère des finances et de l'économie, responsable de la gestion des TF, constitue un obstacle au passage de la propriété néo-coutumier à la pleine propriété en termes juridiques fondée sur l'immatriculation. La non pérennisation des documents établis lors des procédures de lotissements constitue un gaspillage considérable de ressources en vue de l'éventuelle mise en place d'un véritable système de gestion foncière (Carli 2001, 134)⁵¹. Cela rend difficile une éventuelle immatriculation au livre foncier de tous les PH, ce qui est d'ailleurs prévu dans le cadre du Réforme foncière. Une liaison fonctionnelle entre les systèmes de conservation foncière permettrait, entre autre, de diminuer le coût de l'immatriculation (entre € 300 et € 600 pour une parcelle d'environ 500 m² dans la périphérie de Cotonou) (Tonato 2000, 2).⁵²

Il existe la possibilité pour un propriétaire néo-coutumier de se procurer le maximum de sécurité foncière possible en franchissant directement l'immatriculation au livre foncier de son terrain sous régime foncier coutumier. Mais face au coût et à la longueur de la procédure, dans la pratique, cela n'est presque jamais mise en œuvre. La plupart des acquéreurs de terrains néo-coutumiers préfèrent d'attendre le lotissement-remembrement (Sohouéno 2001, 484). Aussi, une pratique des Services chargés de l'immatriculation qui refusent de procéder à des immatriculations dans les périmètres de lotissement-remembrement tant que le lotissement n'est pas clôturé et que les bénéficiaires n'ont pas obtenu un PH (Sohouéno 2001, 487).

L'incitation de faire immatriculer directement un terrain néo-coutumier, présente la privilégiation des TF par rapport à ceux qui relèvent du régime foncier coutumier (conventions de vente) lors des opérations de lotissement-remembrement. Qualifié " inattaquable ", le TF assure son détenteur que sa parcelle ne soit pas touchée lors de la restructuration du parcellaire. Le coefficient de réduction ne s'applique alors pas aux TF. Ceci est d'ailleurs à l'origine des grandes difficultés auxquelles l'équipe technique est confronté au moment d'élaboration du plan de lotissement (Somadjagbi 2000, 52)⁵³. Cette pratique paraît d'autant plus injuste et même discriminatoire que les détenteurs de TF bénéficient de la restructuration et de l'équipement du lotissement (y inclut la plus plus-valeur foncière qui en découle), entièrement financés par les détenteurs d'une simple convention de vente. L'exclusion de ces propriétaires de l'obligation de contribuer à l'opération à travers le coefficient de réduction sanctionne indirectement les propriétaires néo-coutumiers dans la zone pour l'absence d'un droit de propriété au sens de Code civil. (Sohouéno 2001, 461). Cela ne peut être vu comme un effet très négatif du droit de propriété moderne qui se superpose ici à la réalité néo-coutumière. Il devrait être possible d'appliquer à un terrain pourvu de TF le même coefficient de réduction qu'aux terrains néo-coutumiers. Cela rendrait plus compatible les deux systèmes fonciers.

Dans une démarche d'améliorer la sécurité foncière dans les lotissements-remembrements, certains ont proposé la mise en œuvre de campagnes systématiques d'immatriculation obligatoire et simplifiée à initier par l'Etat ou les collectivités locales. Mais selon Sohouéno, cette proposition pose des problèmes d'ordre pratique : La procédure d'immatriculation, même collective, à un coût, qui s'ajoutera au coût des opérations de lotissement-remembrement. Il devrait être répercuté sur les présumés propriétaires à travers un accroissement des contributions financières. Ces contributions étant difficilement recouvrées,

l'amélioration de la sécurité foncière visée pourrait donc constituer un obstacle à l'exécution des opérations de lotissement-remembrement .

En attendant une Réforme globale du droit foncier qui favorise une meilleure reconnaissance des droits fonciers coutumiers, il est au moins possible de lever toute ambiguïté sur le statut juridique des parcelles créées dans les lotissements-remembrements. Ainsi, chaque fois qu'elles entreprennent ce genre d'opération dans un périmètre ne relevant pas de leur domaine privé, les collectivités publiques devraient cesser de délivrer le PH. Alternativement, elles pourraient se limiter à la délivrance d'une attestation de recasement d'une forme plus solennelle : Celle-ci devrait indiquer clairement que le titulaire a été identifié comme présumé propriétaire. Elle pourrait ainsi se voir reconnaître la même valeur que le certificat administratif de constatation des droits fonciers coutumiers. Selon une loi de 1965⁵⁴, ce certificat est celui délivré par " l'autorité administrative établissant, après enquête publique, les conditions dans lesquelles l'immeuble est détenu " (cité après Sohounou 2001, 487). Il fait partie du dossier fourni à l'appui de toute réquisition d'immatriculation. Ainsi, les personnes recasées pourraient solliciter une immatriculation sur la base de l'attestation de recasement pour consolider leur sécurité juridique.

Toutes ces mesures, destinées à améliorer les effets du lotissement-remembrement, n'ont de sens que si celui-ci est doté d'une base juridique plus solide et moins équivoque dans le cadre de la Réforme foncière. Selon Sohounou, la nouvelle législation devrait consacrer l'entrée dans le droit positif du concept de lotissement-remembrement, définir les modalités d'application du coefficient de réduction, et reconnaître le droit d'initiative des propriétaires (voir 5.3.4.).

4.8. Permet-il aux promoteurs fonciers néo-coutumiers d'opérer ouvertement sur le marché foncier et immobilier ?

Oui, voir précédemment

4.9. Est-il ouvert ou réceptif aux conseils et demandes des pouvoirs publics relatifs au respect de normes minimales en matière d'aménagement et de construction ?

Idem

4.10. Est-il capable de se plier à des normes et standards minima en matière d'aménagement et d'équipement ?

Non, l'ancienne pratique de lotissement-remembrement n'en était pas capable (cf. 4.4.) : Toute la première phase d'urbanisation ne rentre pas dans une logique de développement durable et entraîne des coûts inutilement élevés pour tous les acteurs impliqués. Mais avec la nouvelle formule (Godomey, Banque modiale), banalisée par les efforts du Ministère chargé de l'Urbanisme (Manuel de procédure), et le contrôle croissant par les associations (cf. section 5), une telle tendance devient visible. Une condition préalable essentielle pour atteindre des normes et standards minima en matière d'aménagement et d'équipement, et cela dans une logique de développement durable, constitue le consensus des principaux acteurs sur lequel se fonde notamment cette " nouvelle formule " du lotissement-remembrement : la détermination du coefficient de réduction et les démolitions et le recasement suivants se font avec l'accord des propriétaires des maisons concernées (Durand-Lasserre, in : Jones, Gareth. Finalement paru chez Lincoln Institute, sur un CD-ROM que Alain a reçu il y a quelques mois. Pourrais-tu lui demander de te donner la référence exacte ? → bibliographie).

4.11. Est-il compatible avec un objectif de développement urbain durable ? Sinon, pourquoi ?

Les longues années qui passent avant qu'une zone soit régularisée et restructurée dans une opération de lotissement-remembrement et ensuite densifiée, résultent souvent en la mitage de l'espace, ou comme le dénomme Comby : la " stérilisation d'une partie du territoire le

plus valorisé ” (Comby 1998, 27)⁵⁵. Le report de l’offre et de la demande foncière néo-coutumière au-delà de la première couronne périphérique est donc en partie artificiel et lié à la spéculation foncière (Grisoni-Niaki 2000, 237).

L’éloignement des zones d’activité foncière néo-coutumière jusqu’à 20 Km du centre d’emploi (qu’est avant tout la ville de Cotonou), est à l’origine des problèmes écologiques liés à la circulation motorisée⁵⁶. Cotonou est située sur la bande littorale. Dans les nouvelles extensions périphériques, les limites imprécises entre eau et terre côté lagune font que les plus démunis s’installent sur des sols régulièrement inondés, parce qu’à des cotes d’altitude insuffisante (SERHAU-SEM et ACT Consultants 1996, 33). L’appropriation des bas fonds par le remblaiement comporte des risques écologiques, et provoque un recul des champs. Le manque de réglementation précise et de plan cadastral signalant la constructibilité des terrains constitue un problème quant au devenir de ces zones humides et inondables dont les populations tirent profit. Le faible prix du terrain est attractif mais l’importance des travaux de remblaiement du bas fonds qui doivent être réalisés avant toute construction est un gros investissement (Ladurelle 2002)⁵⁷.

4.12. La reconnaissance et le soutien par l’État des filières néo-coutumières diminuent-elles les avantages qu’elles offrent aux pauvres des villes ?

La reconnaissance et le soutien par l’État des filières néo-coutumières s’exprime par l’arrivée d’un lotissement. Cette intervention amène à une hausse des prix immédiate⁵⁸ : “ Elle crée des différenciations pour l’accès à la terre : l’achat de parcelles dans une zone lotie n’est plus accessible à toutes les catégories sociales. C’est l’effet inverse de ce qui est attendu puisque le lotissement devrait permettre l’accès pour tous à une parcelle dans le but final d’avoir accès au logement ” (Carli 2001, 118). Les personnes à faible revenu sont donc obligées d’acheter dans les zones non encore prévues pour le lotissement-remembrement. Trouver un terrain avant cette procédure et payer ultérieurement les frais de lotissement revient souvent moins cher que d’acheter directement une parcelle déjà lotie. Le lotissement a donc un effet de ségrégation, mais étant donné que les lotissements prennent du temps et ne peuvent pas être amorcés partout en même temps, le marché foncier demeure “ diversifié ” en donnant aux pauvres la possibilité d’acquérir un terrain en dehors des lotissements en cours et/ou prévus. Mais cela se trouve normalement dans une localité plus éloignée des centres d’emplois.

Ce qui est déplorable, mais dans le cadre d’une approche participative probablement pas évitable, est que pour les plus démunis les frais à payer pour l’opération de lotissement-remembrement sont hors de portée (Durand-Lasserve avec Bagre, Gueye et Tonato 2001). La documentation ne renseigne pas sur des éventuelles mesures de solidarité dans un quartier afin de leur permettre de bénéficier du lotissement-remembrement sans cotiser. Comme dans tout cas de réhabilitation de quartier défavorisé, la régularisation et l’amélioration du cadre de vie font augmenter les prix du sol et du loyer. Pour les personnes qui, faute de moyens, sont locataires, cela peut avoir pour conséquence le refoulement, ou plus exacte, l’éviction par les forces du marché vers la location dans un autre quartier irrégulier encore plus lointain du centre.

4.13. Les femmes sont-elles l’objet de discriminations dans le cadre du système néo-coutumier d’attribution du sol ?

Dans deux zones, qui ne font pas encore objet d’un lotissement-remembrement, les femmes sont bien représentées sur les plaques/panneaux implantées sur les lots qui ont été vendus par les lotisseurs néo-coutumiers. Suivant la même pratique que les hommes, elles écrivent leurs noms, prénoms, titres (Mme), profession, adresse, et le numéro de carrée sur la plaquette. Une propriétaire indique le numéro d’un TF. Une parcelle appartient “ au feu Oke Antonie, cuisinier au Congo, R.D.C. ”. En-dessous de son nom se trouve le nom d’une femme, “ née Oke Atchou, commerçante à Cocotomey ”. Il s’agit apparemment de sa sœur ou veuve.

Cela ne révèle rien sur la façon dont elle sera traitée ultérieurement dans le processus de lotissement-remembrement.

Une autre observation faite lors d'une décente sur le terrain d'une zone sous lotissement-remembrement dans la périphérie de Cotonou : La moitié du comité de lotissement était composé de femmes. Si les femmes sont aussi bien présentes et dynamiquement engagées dans l'opération, je ne peux pas imaginer que les femmes soient discriminées pendant cette étape de la production foncière néo-coutumière.

4.14. Les groupes sociaux vulnérables, comme les orphelins, les personnes âgées les malades du SIDA, font-ils l'objet de discriminations dans le cadre du système néo-coutumier d'attribution du sol ?

5. Quelles sont les interactions entre pouvoirs néo-coutumiers et pouvoir démocratique en particulier à l'échelle locale/municipale ?

5.1. Dans quel cadre institutionnel et juridique le pouvoir coutumier est-il ou peut-il être associé à la prise de décision en matière d'aménagement urbain et de programmes d'équipement?

A travers les organisations des présumés propriétaires qui participent de plus en plus activement aux décisions et à leur mise en œuvre, notamment dans les opérations de lotissement-remembrement⁵⁹. Quelle(s) que soient les stratégie(s) suivies par les respectifs acteurs fonciers – l'épargne, cession unique, spéculation à grande échelle, ou simple construction de la parcelle pour y habiter ou pour mettre l'habitation à la location⁶⁰ – tous ces possesseurs de terrains se voient réunis en tant que " présumés propriétaires " suivant le même objectif : la défense de leurs " droits " d'accès à un foncier régularisé, sécurisé, viabilisé et valorisé (cf. section 2, présentant les différents acteurs de la filière néo-coutumière). Plusieurs facteurs incitent les présumés propriétaires à s'organiser : la menace de perdre sa parcelle, l'absence de services et d'infrastructures⁶¹, et l'aspiration à la plus-value de la parcelle qui en résulte. L'ensemble de ces raisons démontre une volonté indispensable pour les présumés propriétaires candidats de s'organiser – l'union fait la force – en l'absence de l'Etat, pour initier les opérations de lotissement-remembrement. Egalement, le mauvais déroulement de ces opérations, jusqu'aux années 1990 caractérisé par la prolifération des pratiques frauduleuses, nécessitait un plus grand contrôle et de cogestion des opérations de lotissement remembrement⁶².

Ainsi, le rôle des associations de défense des intérêts des propriétaires a beaucoup évolué dans le temps et l'espace. Jusqu'au milieu des années 1980, ces organisations avaient un rôle limité dans les opérations de lotissement, mais à partir des années 1990, leur rôle s'est renforcé en tant que véritables défenseurs des intérêts de propriétaires face au pouvoir public.

Contrairement aux associations de développement ou de ressortissants d'une localité⁶³, les associations de défense des propriétaires ont pour objectif la résolution d'un problème ponctuel. Elles n'ont généralement pas de statuts et ne sont pas enregistrées au niveau du ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de la Décentralisation.

5.2. Dans quelle mesure les techniques et les procédures de gestion néo-coutumière du sol sont-elles compatibles avec l'exercice démocratique du pouvoir, en particulier au niveau local/municipal ?

Les associations de défense des propriétaires sont pour la plupart représentatives des populations et constituées de manière démocratique. Leurs membres ne sont pas assujettis à une participation financière. Cela peut apparaître comme une faiblesse du groupe mais l'expérience et la pratique de ces associations ont prouvé que l'objectif limité qu'est le lotissement permet un consensus plus large et une plus forte cohésion du groupe. D'une

manière générale, deux types de désignations conduisent à la mise en place des comités de lotissement :

1. le Maître d'ouvrage (normalement la commune) informe les maires des communes et chefs de quartiers de la zone concernée de son intention de réaliser un lotissement et leur demande de faire élire au niveau de chaque quartier des représentants pour la mise en place des comités de quartier. Ces représentants désignent en leur sein, 2 ou 3 personnes (parfois plus selon l'étendue de la zone à traiter) pour la constitution du comité local de lotissement. Cette pratique est la plus courante⁶⁴ ;
2. le second procédé consiste à convoquer toute la population lors d'une assemblée générale et à procéder par élection à la mise en place d'un comité de suivi du lotissement⁶⁵

Dans tous les cas, il s'agit d'associations démocratiquement constituées donc légitimes. Ces associations sont formalisées par un arrêté pris par le maître d'ouvrage qui les reconnaît ainsi comme interlocuteur privilégié. Légitimité et représentativité amènent à un grand capital de confiance en ces organisations ce qui leur permet d'être les acteurs les plus actifs parce que les plus intéressés. Elles émanent des propriétaires eux-mêmes et elles sont alors plus crédibles que l'administration – Etat et collectivités locales ; professionnels de l'aménagement foncier – qui sont taxés certainement à raison de malversations qui visent à dépouiller les populations de leur bien le plus cher : la terre.

5.3. Comment le pouvoir coutumier a été ou est intégré aux procédures "modernes" de la gestion urbaine, et quel est son impact réel sur :

Nous allons montrer que les associations des présumés propriétaires jouent un rôle clef dans les décisions en matière de production de terrains et de services. Directement ou indirectement, ils interviennent dans le règlement des litiges fonciers, assurent une partie du contrôle social et la pacification des rapports sociaux au niveau local et participent à l'aménagement du futur quartier. Ces organisations sont, en même temps, " lobby " (pousser les autorités publiques pour lancer le lotissement), partenaire (cogestion des opérations de lotissement), contrôleur, et motivateur (suivi des contributions financières des bénéficiaires). Avec un tel poids, elles doivent être légitimes et représentatives pour être compatible avec la notion de l'exercice démocratique du pouvoir, i.e. un pouvoir prétendre défendre les intérêts du groupe (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 20-21).

5.3.1. La participation des communautés concernées à la décision en matière de production de terrains et de services ?

Face au Renouveau Démocratique en 1990 et à l'affaiblissement du pouvoir public central, les présumés propriétaires ont pris davantage de responsabilité et réclament désormais une cogestion des opérations de lotissement. Leurs organisations se sont progressivement impliquées dans les circuits décisionnels des opérations de lotissement ; les choix techniques et les options prises sont discutées avec les équipes techniques, le taux du coefficient de réduction à appliquer est arrêté de concert avec eux, ils participent aux comités d'approbation du lotissement aux niveaux local et départemental. Les associations jouent également le rôle de porte parole dans la présentation des doléances relatives aux besoins de viabilisation du quartier.

L'objectif innovateur du pouvoir public central est de mettre les acteurs néo-coutumiers en mesure de jouer le rôle des lotisseurs responsables et conscients des enjeux d'une urbanisation plus organisée (entretiens avec Christian Sossou, Directeur de l'Urbanisme au

niveau du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme), entre autre à l'aide de la diffusion du manuel de procédure " Quinze questions-réponses pour comprendre le lotissement au Bénin ". Mais paradoxalement, cette démarche ne prend pas en compte le morcellement initial du propriétaire néo-coutumier. Elle s'applique au moment de l'initiation de l'opération de lotissement-remembrement. Une démarche plus " préventive " que " corrective " devrait commencer par la reconnaissance des lotisseurs néo-coutumiers et leur encadrement en vu du renforcement de leurs capacités. Ainsi, le nombre de localités où se déroule une urbanisation maîtrisée par des acteurs néo-coutumiers responsables pourrait être augmenté et les opérations de lotissement-remembrement pourraient se limiter à certaines interventions ponctuelles et la mise en place des équipements. L'objectif devrait donc être d'inciter les lotisseurs néo-coutumiers à respecter un parcellaire plus structuré et susceptible d'accueillir ultérieurement des voies de circulation et d'équipements (Durand-Lasserre in Jones, Gareth, à paraître → cf. commentaire infra).

Dans ce sens, l'étude de l'aménagement du Plateau d'Abomey-Calavi et de la planification des extensions de Cotonou et de Porto-Novo propose deux types de réponses. La première consiste à anticiper toute occupation de fait, toute division coutumière. Elle passe par la réalisation successive d'un schéma directeur de la conurbation et à l'intérieur de celui-ci d'une série de plans directeurs locaux. Elle permettrait, en théorie, de préserver les emprises de la trame urbaine future. La seconde consiste à empêcher tout lotissement-remembrement en dehors de périmètres préalablement définis, tout en incitant l'occupation des lotissements existants par leur équipement progressif (SERHAU-SEM et ACT Consultants 1996, 46-47). Mais le lien entre la pratique quotidienne des lotisseurs néo-coutumiers et les recommandations de cette étude pour l'échelle de l'agglomération reste à créer.

5.3.2. Le règlement des litiges fonciers ?

Selon la documentation disponible, il semble que c'est plutôt le pouvoir politique qui doit intervenir pour résoudre les litiges dans les zones sous régime coutumier. Les forces d'ordre de l'Etat sont régulièrement obligées d'accompagner les équipes techniques lors de leurs descentes sur le terrain dans le cadre de l'élaboration des états des lieux et de la mise en œuvre du plan de recasement). Les propriétaires coutumiers accusent souvent les occupants de parcelles de les avoir prises sans leur accord en s'érigeant comme maîtres de la terre eux-mêmes. Le plus souvent, ce genre de litiges ne peut pas être résolu à l'amiable. Les contestations devant les tribunaux se multiplient à Cotonou où plus d'un dossier sur deux en juridiction civile est lié à un litige foncier⁶⁶. Des associations formées par plusieurs propriétaires d'un même terrain voient le jour, et tentent d'obtenir gain de cause auprès des tribunaux (Grisoni-Niaki 2000, 237). En dépit de justificatifs administratifs c'est souvent le droit dit coutumier qui prime, et le pouvoir public donne raison aux propriétaires coutumiers (Carli 2001, 135). En règle générale, les décisions de la justice paraissent assez arbitraires car elles donnent raison à celui qui a les meilleurs appuis (Comby 1998, 30).

La décision de l'Etat de faire élire des communes sans que les autorités coutumières y soient présentées, indique peut-être que leur influence politique continue à diminuer.

5.3.3. Le contrôle social et la pacification des rapports sociaux au niveau local ?

La participation des habitants aux opérations de lotissement-remembrement à travers un comité de lotissement a apporté des changements qualitatifs. Elle a apporté de la transparence et un certain moyen de contrôle. Les procédures de lotissement-remembrement sont désormais beaucoup plus respectées. Les opérations se déroulent plus rapidement : de sept ans au Bénin auparavant la période minimum est passée à quatre ans à Godomey, où a été mis en œuvre le projet-pilote de la première expérience de lotissement concertée réalisée en milieu urbain (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 21-25)⁶⁷. Cette approche participative est mieux adaptée au site car elle permet de respecter davantage le tissu social et les constructions existantes grâce à la connaissance des présumés propriétaires du terrain et des mécanismes

fonciers (République du Bénin 1998, 13). A Godomey, le comité de lotissement a même participé à la gestion des fonds en insistant sur le principe de la double signature - Président du comité et Sous-préfet - pour garantir auprès de la population la transparence de la gestion financière. Un haut cadre de l'administration préfectorale aurait même perdu son poste (Bourdon et Tonato 1998, 56). Par ailleurs, les frais de lotissement sont collectés directement auprès de la population par le comité qui se charge de les reverser sur le compte ouvert à cet effet dans une banque de Cotonou.

Mais la cogestion des opérations a fait apparaître d'autres types de difficultés qui rappellent un peu les anciennes pratiques. A l'étape finale du lotissement, au moment du recasement, une rupture de confiance voir de graves affrontements entre les présumés propriétaires et leurs organisations a lieu. La raison d'un tel retournement de situation semble évidente : la conscience d'une défense collective des intérêts s'émousse très vite et ne résiste pas à la défense des intérêts individuels (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001). Il a pu être constaté que :

- certains membres de ces organisations usent de leur position pour rançonner les populations en leur promettant de préserver leur bien contre d'éventuelles destructions ;
- des cas de malversations et d'usurpation de parcelles dites " disponibles " par les membres de ces organisations sont monnaies courantes ;
- certains membres des commissions de recasement usent de leur position et parfois avec l'accord des autorités publiques pour ne pas se voir appliquer le coefficient de réduction (passe-droit et trafic d'influence) ;
- des réserves d'équipements sont morcelées et vendues en complicité avec les pouvoirs publics.

Ces irrégularités sont sources de frustrations et conduisent parfois à des actes de violence entre propriétaires et leurs présumés représentants. Leur intensité et leur gravité est proportionnelle au niveau de pression foncière. Les difficultés qui surgissent à la phase ultime de recasement discréditent les associations des présumés propriétaires auprès du reste de la population. On pourrait donc dire qu'il se produit une rupture tacite du contrat de confiance et de représentativité qui a prévalu à la mise en place de ces organisations d'habitants. Généralement, les difficultés décrites ci-dessus tiennent à la personnalité des hommes qui composent ces organisations.

Le projet pilote du lotissement concerté à Godomey mérite encore d'être mentionné : il s'agit du rôle exceptionnel qu'y a joué le comité de lotissement lors de la phase de recasement : négociation des bulldozer auprès du génie militaire pour l'ouverture des voies, établissement des listes de propriétaires par zone, ce qui a facilité le travail des équipes techniques sur le terrain, sensibilisation de la population en relation avec l'équipe d'animation pour le paiement des frais de lotissement. Dans le cadre du lotissement de Godomey tranche B, la destruction de la maison du président du comité de lotissement avec l'accord de ce dernier a eu un impact psychologique positif sur les autres membres de la communauté et a permis un bon déroulement de la suite des travaux : on a pu enregistrer moins de réticence de la part des autres propriétaires dont les propriétés étaient dans la même situation (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 28-29).

En réaction aux pratiques frauduleuses des comités de lotissement au moment du recasement, des associations de contestation sont nées pour " moraliser " le secteur et les acteurs. Ainsi, plusieurs responsables d'association se sont discrédités, mais les associations sont restées crédibles et ont gagné en légitimité. Selon Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato (2001, 42) c'est donc " un lieu par excellence d'exercice du pouvoir démocratique -- ceux qui perdent la confiance de leurs mandants sont automatiquement destitués et remplacés ".

5.3.4. La décision en matière de production et de gestion des équipements ?

On constate aisément que les associations sont devenues une force de proposition, l'interlocuteur privilégié et incontournable pour discuter des problèmes du quartier, un groupe de pression vis-à-vis de l'Etat qui manipule l'arme du chantage politique pour drainer des investissements vers le quartier. Parce qu'elles sont devenues des creusets qui fédèrent les synergies, elles participent aux choix fondamentaux dans le but d'une meilleure valorisation de l'occupation. (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 35).

Ayant été des acteurs clefs dans le lancement et la conduite de l'opération de lotissement, elles se transforment et se pérennisent souvent suite à l'achèvement du lotissement. A la phase post lotissement, l'association se convertit dans des tâches de développement et de gestion urbaine dans le nouveau quartier: amélioration et sauvegarde de l'environnement, embellissement du quartier, collecte des ordures ménagères, campagnes de salubrité, à une échelle plus grande recherche de partenariat avec des associations étrangères. Outre cela, ces associations de développement apportent une assistance permanente aux membres dans les démarches préalables à la construction de leurs logements.

Remarques concluantes sur le rôle et la place des associations des propriétaires néo-coutumiers

Le rôle clef que jouent les associations de présumés propriétaires dans la filière foncière urbaine au Bénin paraît être bien reconnu et même institutionnalisé par le pouvoir public. L'arrêté ministériel de 1996 portant autorisation de lotir reconnaît la possibilité aux associations de présumés propriétaires de parcelles pour lancer, conduire et même conclure les opérations d'aménagement foncier. Aussi, l'étude sur le plan d'aménagement du plateau d'Abomey-Calavi conduite dans le cadre du PRGU⁶⁸ a clairement retenu l'option des associations syndicales de présumés propriétaires pour conduire de bout en bout les actions de régularisation et de valorisation de l'occupation.

Mais une analyse approfondie révèle que ces associations ne vont pas jusqu'au bout de la démarche d'une véritable appropriation de ces opérations de régularisation foncière, restructuration physique et intégration dans la ville des quartiers non lotis. Quant à la maîtrise d'ouvrage du lotissement-remembrement, la dynamique associative s'éclipse au profit d'une suprématie administrative (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 35).

Souvent, l'initiative d'une opération de lotissement-remembrement est l'œuvre exclusive des associations qui préparent toutes les procédures en faisant élaborer les premières études de faisabilité. Mais à un moment donné, la commune/sous-préfecture finit par " récupérer " l'initiative en s'affichant comme maître d'ouvrage. Face au régime foncier du Bénin, cela paraît comme paradoxe : la maîtrise d'ouvrage des opérations de lotissement-remembrement est publique alors que les terrains concernés ne constituent pas une propriété publique. Dans le cas d'une des opérations les plus récentes, celle de Togoudo-Houèto dans la commune/sous-préfecture d'Abomey-Calavi⁶⁹, le document cadre prévoyait l'immatriculation préalable du domaine à lotir au nom de l'Etat. Enfin, cette immatriculation n'a pas été faite. Mais, les présumés propriétaires des terrains situés dans la zone d'opération ont implicitement accepté que le sous-préfet leur délivre à l'issue du recasement un PH sur des parcelles qui, en réalité, leurs déjà appartiennent.

Au moment où le sous-préfet en qualité de maître d'ouvrage signe les contrats passés avec les géomètres pour les opérations d'état des lieux, la maîtrise d'ouvrage retombe sous le contrôle du pouvoir public. Le rôle de l'association initiatrice de cette opération se limite simplement à viser l'acte par un de leurs représentants. En faisant autant de " concessions " à l'Administration, les représentants des populations ne poursuivent pas la logique qui a soutenu leur initiative. Cette logique aurait conduit à mettre en place une association des propriétaires fonciers qui aurait passé contrat avec les opérateurs. L'Administration aurait alors été simplement " garante de la bonne exécution des opérations, et chargée de l'arbitrage du processus conformément aux principes ... urbanistiques en vigueur " comme le prévoit le cadre institutionnel adopté en 1996.

Comme présenté plus haut, selon Christian Sossou, Directeur de l'Urbanisme au niveau du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme MEHU (entretiens mars 2002), son ministère montre, par la tentative d'encadrer les opérations de lotissement-remembrement, la volonté de mettre les présumés propriétaires en mesure d'agir comme des véritables lotisseurs partenaires de l'Etat. Selon lui, l'arrêté ministériel portant autorisation de lotir d'octobre 1996 s'inscrit dans cette logique. En théorie, il s'agit là apparemment de la recherche d'une alliance de coopération et de partenariat entre pouvoir néo-coutumier et pouvoir public.

Mais l'arrêté de 1996 n'abandonne pas la suprématie de l'Etat. Selon Tonato (2000), en l'absence d'un certain nombre d'éléments devant faciliter la compréhension de " l'esprit " du texte (exposé des motifs, analyse de la situation et des besoins, stratégie de mise en oeuvre, moyens à mobiliser, etc.), l'analyse de cet arrêté impose un difficile exercice d'interprétation. L'arrêté paraît paradoxal pour plusieurs raisons :

- d'un côté, on a une reconnaissance certaine mais trop timide voire en filigrane, à côté des administrations (centrale et territoriale), de l'initiative privée (propriétaires, aménageurs et techniciens) dans l'aménagement de détail de l'espace urbain. Ceci est à contre courant de la démocratie et de la décentralisation de l'administration territoriale
- d'un autre côté, le texte préconise des procédures nouvelles plus complexes, qui soumettent l'initiative privée à l'arbitraire (à défaut de toute législation de référence) et au contrôle abusif de l'administration par l'institution de toutes sortes d'autorisation, de visas, ...etc. Cette administration n'a d'ailleurs pas fait preuve de dynamisme et n'a pas d'expériences concluantes en matière d'aménagement de l'espace.
- Il ne tient pas suffisamment compte :
- de la mise en place d'un Etat de droit (i) en privilégiant l'institution de procédures d'ordre réglementaire sans fondement législatif et (ii) en consolidant des comités et commissions d'urbanisme dépourvus de toute légitimité et compétence ;
- de la décentralisation: les commissions de lotissements n'interviennent qu'en tant que membres de comités/commissions à caractère administratif, sous tutelle des préfets et sous-préfets représentant l'Etat central;
- de la déconcentration de l'administration - corollaire indispensable de la décentralisation: de fortes ambiguïtés subsistent sur le partage des rôles, entre la direction centrale de l'urbanisme et les directions départementales.

L'analyse de Tonato ayant été faite en 2000, il reste à observer quels changements interviendront avec la mise en oeuvre de la décentralisation qui a franchi une étape importante avec les premières élections municipales en décembre 2002.

De toute façon, il est intéressant de constater qu'il persiste une grande ambiguïté. D'un côté, l'Etat se montre intéressé par le renforcement des capacités des associations de présumés propriétaires dans le cadre des Projets Urbains (avec l'appui de la Banque mondiale). Mais d'un autre côté, l'arrêté ministériel de 1996 ne rompt pas avec la théorie de l'Etat - maître des terres - qui ne figure formellement dans aucun texte. Nous avons vu que l'Etat continue à se comporter comme si c'était le cas. Officiellement, c'est l'Etat qui entreprend des lotissements, applique des coefficients de réduction, délivre des PH sans justifier son droit de propriété, laisse les populations s'installer et prétend à la fin qu'elles n'ont aucun droit. Tout se passe comme si l'appartenance aux particuliers d'apporter la preuve que l'Etat n'est pas propriétaire des terrains sur lesquels il exerce de telles prérogatives, et la seule preuve admise est le TF. Cette attitude se fonde sans doute sur l'esprit de l'institution de l'immatriculation qui était un instrument au service de la politique coloniale de domination. Dans un cadre juridique qui ne tient pas compte de la pression légitime et représentative des présumés propriétaires, le postulat de base de l'Etat " Sans titre foncier, nul n'est propriétaire " ne se justifie plus aujourd'hui (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 23).

Pourquoi alors mener des efforts pour aider les associations de présumés propriétaires à être mieux structurées et recevoir de l'assistance et des formations pour mieux réussir leur

mission si on ne leur permet pas de conduire en tant que seul maître d'ouvrage légitime la procédure qu'elles ont souhaitée, initiée, et qu'elles vont entièrement financer, faciliter et contrôler ?

Selon Sohounou (2001, 491), dans la réalité actuelle, il est possible d'affirmer qu'il y a un maître d'ouvrage apparent ou formel, la personne publique (Etat ou collectivité locale), et un maître d'ouvrage réel, l'ensemble des propriétaires concernés. La reconnaissance du droit d'initiative des présumés propriétaires consiste d'abord à garantir par la loi⁷⁰ leur droit de s'organiser en une Association foncière jouant effectivement le rôle du maître d'ouvrage. Logiquement, il appartient à ce dernier de choisir les opérateurs.

La reconnaissance des droits des présumés propriétaires passe par la reconnaissance de la propriété foncière coutumière. Comme nous l'avons indiqué sous 4.7., cela pourrait se faire dans le cadre de la réforme foncière, prévue depuis longtemps. Mais cette réforme foncière exigerait un fort pouvoir public décentralisé, i.e. des communes pourvues de ressources financières suffisantes pour empêcher qu'elles entreprennent de nouveaux lotissements dans une seule logique rentière. Cette structure de gestion foncière décentralisée devrait faciliter la simplification de l'immatriculation et le remplacement du PH par une autre formule de gestion domaniale (comme celle de l'attestation de recasement valant "certificat administratif de constatation des droits fonciers coutumiers"). L'enregistrement et la conservation des TF, anciens PH, et des attestations de recasement à titre égal dans un unique registre permettrait la réhabilitation de la propriété coutumière. La plus grande transparence qui en découlerait, faciliterait un meilleur contrôle des transactions, ainsi améliorant la sécurité foncière.

¹ dont toute la section V est consacrée à la propriété (Circulaire AP 128 du 19 mars 1931, recueil Sohounou de 1994, pp. 399 à 411).

² Celle-ci comprend principalement des tribunaux de première instance, une Cour d'appel et une Cour suprême. Les Tribunaux de première instance, la Cour d'appel et la Cour suprême statuent aussi bien en droit moderne qu'en droit traditionnel. Il existe dans les Tribunaux de première instance des Chambres de droit traditionnel.

³ Depuis les élections municipales du 15 décembre 2002, les sous-préfectures ont été remplacées par 77 communes autonomes dont trois à statut particulier : Cotonou, Porto-Novo et Parakou, les ex-circonscriptions urbaines (SERHAU-SA 2000, 23).

⁴ sur la base de données collectées en 1997

⁵ La SONAGIM (Société nationale de gestion immobilière) qui menait ces opérations, suivait l'objectif de 10.000 parcelles par an.

⁶ Ces quatre cinquièmes sont compris sur une population cotonoise de 536.800 habitants au milieu des années 1990.

⁷ Faute de moyens financiers adéquats, les premières opérations d'habitat planifié menées par l'Etat béninois après l'indépendance n'ont pu être poursuivies. De 1975 à nos jours, la contribution de l'habitat planifié à la satisfaction des besoins en logements n'a pas atteint 1 000 unités (Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Direction de la programmation et de la perspective 2000, 23). Il en va de même concernant le rôle de l'Etat en tant que fournisseur de parcelles viabilisées destinées à la construction : depuis le dernier lotissement public réalisé en 1984, à savoir le "quartier des Ambassades" à l'Est de Cotonou sur un domaine privé de l'Etat, les autorités urbaines n'ont réalisé aucun aménagement foncier planifié (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 10). On ne cite pas d'exemple de lotissement privé. Il n'existe donc pas, a fortiori, de profession "d'aménageur – lotisseur" privé. La mise en place des lotissements proprement dits est prévue par les textes (Décret 635 du 20 mai 1955, arrêté du 22 octobre 1996), mais dans la réalité, cela n'est pratiquement pas le cas, si l'on entend par "lotissement" une opération d'aménagement menée sur un terrain lui appartenant (donc disposant d'un titre régulier), par un propriétaire public ou privé qui, après avoir obtenu une autorisation de lotir, viabiliserait son terrain pour le diviser en lots destinés à être vendus comme terrains à bâtir (Tonato 2000, 8).

⁸⁸ **Le nombre faible de titres fonciers constitue un autre indicateur de la faiblesse de la filière foncière et immobilière formelle. Les produits de cette filière sont souvent pourvus d'un titre foncier. En 1999, il n'existait que 10.000 TF pour tous le pays dont un peu plus de 5.000 TF à Cotonou pour plus de 55.000 parcelles, moins de 2.000 TF pour près de 25.000 parcelles à Porto-Novo, et une trentaine de TF sur environ 17.500 parcelles à Parakou (CNUEH et Gouvernement de Burkina Faso 1999, 33-37), ainsi que 1.200 TF à Abomey-Calavi, actuelle extension de Cotonou (Comby 1998, 10). A Cotonou, le statut légal fondé sur la propriété individuelle se concentre essentiellement dans le sud de la ville, le long du littoral, et sur la bande de 2 à 3 km dans les terres. Au-delà, domine le permis d'habiter (Grisoni-Niaki 2000, 236).**

⁹ Comme Avotrou, Mènotin ou Zogbo.

¹⁰ En début de carrière, un cadre issu de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) perçoit dans la fonction publique un salaire de € 130 (85 885 FCFA), contre € 152 (100 000 FCFA) dans le secteur privé (Grisoni-Niaki 2000, 239).

¹¹ Grâce au relevé sur le terrain de 50 panneaux, Ladurelle a pu relever des données socioéconomiques sur les acquéreurs. Les panneaux étant souvent incomplets, on a rarement toutes les données. Sur 50 relevés effectués, seuls 27 sont complets. Carli a tiré ses informations du Cahier de retrait des conventions de ventes de la Sous-Préfecture/Commune d'Adjarra, au bureau des affaires domaniales.

¹² **70% résident dans des quartiers anciens de Cotonou (St Michel, Kowegbo, Sakakpa, Dantokpa, Apakpa), 18% dans des villages suburbains (Sékandji, Aganblandan), 5% sont des propriétaires vivant à l'étranger, ici Côte d'Ivoire ou France. En outre, on trouve parfois des autochtones qui, après réussite sociale, préfèrent quitter le cœur du village trop serré, pour construire en dur en dehors du cœur villageois (Ladurelle 2002). Au Nord de Porto-Novo, presque 50% des acquéreurs sont Porto-Noviens. Globalement, les acheteurs y sont surtout des gens de la région proche et encore plus rarement des étrangers (seulement 1%), ce qui distingue le périurbain de Porto-Novo de celui de Cotonou, dont le caractère cosmopolite diversifie les origines (Carli 2001, 121).**

¹³ Dans la zone à l'Est de Cotonou, 33% sont artisans (menuisier, plombier, couturier...), 30% sont fonctionnaires (douanier, policier, instituteur, enseignant...) et 19% sont commerçants. Ces trois catégories représentent la majorité des acquéreurs (82%). Les autres étant des agriculteurs, employés d'usine, des étudiants, des chauffeurs, et aussi des gens beaucoup plus fortunés (18%).

¹⁴ **Plusieurs formes d'organisations de propriétaires ont été actives dans les opérations de lotissement : Comité local de lotissement (cas de Godomey), Comité de contestation du lotissement, Union des acquéreurs de parcelles, Comité de Vérification de lotissement (cas de Mènotin), Comités de suivi des revendications de lotissement (Agla), comité des propriétaires (Djègan-Daho) etc...**

¹⁵ Le lotissement-remembrement " nouvelle formule " a été conçue et testé dans le cadre d'un projet-pilote dans le quartier de Godomey à l'ouest de Cotonou, qui faisait partie du Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaines (PRGU), financé par la Banque mondiale (Oloudé 1995, 2). Cette opération-test a été mise en œuvre entre 1995 et 1997 sous la maîtrise d'œuvre de la Société d'Etudes Régionales, d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU-SA).

¹⁶ Il s'agit de l'arrêté ministériel n° 023 MEHU DC DU du 22 octobre 1996, fixant les prescriptions minimales à observer en matière de lotissement en République du Bénin (République du Bénin 2001, 23-31).

¹⁷ La mise en œuvre des programmes de logement n'est pas concernée par la reconnaissance du système néo-coutumier. Comme j'ai montré infra, les difficultés de ces opérateurs (aménageurs fonciers et promoteurs immobiliers non étatiques) sont principalement d'une autre nature : absence d'un cadre institutionnel adéquat ; coût des terrains ; manque d'institutions financières appropriées.

¹⁸ Toutefois, dans les pratiques actuelles, ce " coefficient de réduction " n'est pas appliqué aux terrains disposant d'un titre foncier, alors même qu'ils vont jouir, comme les autres, de dessertes qu'ils n'avaient pas avant.

¹⁹ Des lois, promulguées entre 1999 et 2000 consacrent une réforme de l'Administration. Elles prévoient une nouvelle organisation comprenant :

- 12 départements, circonscriptions administratives de l'Etat ; les 12 préfets sont nommés par le Ministre de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale. Ils n'ont pas l'autorité juridique ni financière ;

- 77 communes, collectivités locales décentralisées, en lieu et place des sous-préfectures et circonscriptions urbaines ; les communes sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elles sont gérées par des organes élus à savoir le maire et le conseil communal ;
- des arrondissements, démembrements administratifs de la commune (sans personnalité et autonomie financière) ;
- des villages et quartiers de ville, simples subdivisions des arrondissements, dotés d'un conseil (SERHAU-SA 2000, 23).

²⁰ **Durand-Lasserve, Bagre, Gueye et Tonato (2002) notent que les procédures en matière foncière sont toujours trop centralisées. Le rôle des collectivités locales décentralisées est de nature consultative. Les décisions sont prises par le gouvernement central ou par leurs services déconcentrés. Tout projet de lotissement-remembrement est soumis à la validation successive des Commissions Départementale et Nationale d'Urbanisme. Le contrôle du pouvoir central reste ainsi fort présent avec la validation obligatoire du plan de lotissement par le Ministre chargé de l'Urbanisme avant de son application. Des responsabilités se superposent entre autorités locales et services déconcentrés de l'Etat ainsi que la persistance de méfiances entre administration locale et centrale ont marqué un cadre administratif et normatif souvent confus et contradictoire.**

²¹ **La Générale Immobilière, une société d'économie mixte créée en 1995 lors de la tenue du sommet de la Francophonie au Bénin, a réalisé la construction d'une trentaine de logements pour abriter les journalistes. Ces logements ont été vendus aux privés après le sommet. Depuis 1995, un programme de 300 logements est en cours. Un autre programme de Gase Immobilier visant la construction de 80 logements financés particulièrement par Shelter Afrique a démarré en l'an 2000. La société italienne, Arcon-Ville, est installée à Cotonou pour la réalisation d'un programme de 1.000 logements. Elle a sollicité et obtenu auprès de l'Etat, la mise en bail d'un domaine d'une superficie de 300 ha (CNUEH et Gouvernement de Burkina Faso 1999 ; Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Direction de la programmation et de la perspective 2000, 24).**

²² En 1996, une Direction de la Construction des Logements Sociaux, a été créée. Son programme de construction de 650 logements destinés à la location sur l'ensemble du territoire national, démarré avec beaucoup de retard en 1999, a comme groupe cible les agents des secteurs du Développement Rural de la Santé et les Instituteurs dans les " endroits les plus reculés et enclavés de notre pays " (Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme, Direction de la programmation et de la perspective 2000, 24).

²³ Également, la croissance démographique a accru la pression sur le marché foncier urbain, ainsi que les conditions environnementales dégradantes dans certains quartiers centraux et péri-centraux. Notamment les infrastructures et services urbains, les inondations régulières (faute d'un système de drainage) et la pollution ont créé une réalité face à laquelle de plus en plus de ménages recherchent de meilleures conditions de vie dans les zones loties de la périphérie (SERHAU-SEM et ACT Consultants 1996, 23). Près de 270.000 personnes dans la ville de Cotonou et près de 75.000 à Porto-Novo, soit la moitié de leur population respective, habitent des quartiers en besoin d'interventions urgentes pour améliorer les services urbains (SERHAU-SEM et ACT Consultants 1996, 23).

²⁴ Une autre confusion possible est celle qui existe entre cadeau d'allégeance et prix de vente. L'étranger au lignage primitivement propriétaire du territoire, qui obtient en échange d'un cadeau le droit d'utiliser un terrain, a-t-il acheté le terrain ou a-t-il, au contraire, par ce cadeau, marqué son allégeance envers le lignage qui avait la maîtrise primitive du sol ? (Comby 1998)

²⁵ Le droit foncier positif est fort peu respecté par la population (encore majoritairement analphabète), mais aussi par l'administration et, dans certains cas, même par les magistrats. Ces derniers préfèrent parfois juger selon leur propre idée de l'équité plutôt que selon des textes déphasés. Une telle situation tient, avant toute autre considération, à un facteur extrêmement simple : la loi n'est pas accessible au public. Pour le citoyen de base, mais aussi pour le professionnel de l'immobilier, il est en pratique impossible de se procurer l'ensemble des textes en vigueur. Lorsque l'on circule dans les administrations, il est aussi frappant de constater que la plupart des agents ne disposent pas des textes qu'ils sont censés appliquer (Comby 1998, 5-6). Dans la pratique, les juristes s'appuient souvent, à défaut d'une autre documentation disponible, sur des manuels de droit français, la plupart des principes juridiques étant restés communs. Mais cette similitude n'existe précisément pas dans le domaine du droit foncier. En la matière, les anciens principes du droit colonial, toujours en application pour l'essentiel, ont en effet

toujours été diamétralement opposés à ceux qui étaient et sont encore appliqués en France. Les interférences entre les deux droits peuvent alors avoir des effets imprévisibles et conduire à des incohérences.

²⁶ C'est surtout vrai dans les environs de Cotonou, là où les terres prennent rapidement de la valeur, qu'on rencontre par exemple des héritiers qui tentent de faire reconnaître l'incessibilité de la propriété lignagère traditionnelle, pour faire annuler une ancienne vente

²⁷ Dans cette objective, la Direction nationale de l'Urbanisme diffuse un manuel de procédure " Quinze questions-réponses pour comprendre le lotissement au Bénin ".

²⁸ Dans le cadre du Projet Urbain ont été menées plusieurs études préparatoires en vue d'une réforme du code de l'aménagement et de l'urbanisme ainsi que du droit foncier. Ces grandes réformes n'ont pas encore été mises en œuvre (SERHAU-SA 2000, 127-132).

²⁹ **La mise en place de cette opération pilote s'impose, notamment pour les acteurs du marché hypothécaire béninois, du fait des dispositions prises en 2000 lors du traité de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA), qui regroupe les 14 pays de la Zone Franc CFA, plus les Comores et Guinée Conakry. Elle est ouverte à tout Etat du continent africain (Carli 2001, 139). Ce nouveau texte de droit des affaires confirme le TF comme garantie de nature immobilière (ou réelle) : seuls les immeubles immatriculés peuvent faire l'objet d'une hypothèque (Rochegude 2001, 28).**

³⁰ Le TF est, en principe, définitif et inattaquable. Cependant, il est possible d'obtenir l'annulation d'un TF délivré au terme d'une procédure irrégulière, la rectification d'éventuelles erreurs ou omissions (Art. 173 & 175 de la loi), et une indemnité par voie d'action personnelle en cas de dol (Art. 123 de la loi).

³¹ **Ces TF appartenant à l'Etat et à des particuliers, se concentrent dans les quartiers centraux des villes principales. Il n'existe pas de cadastre au sens traditionnel du terme. Le Registre Urbain Foncier (RFU) visant à créer les bases d'une fiscalité locale grâce à un recensement des terrains et des constructions ainsi que de leurs propriétaires ou occupants, a été réalisé à partir de 1989, mais il ne couvre que les quartiers réguliers centraux des principales villes Cotonou, Porto-Novo et Parakou.**

³² Par la loi n° 60-20 du juillet 1960 fixant le régime des permis d'habiter au Dahomey.

³³ Les diverses études d'urbanisme menées dans le pays n'ont encore jamais débouché sur l'adoption de règles réglementaires juridiquement applicables. Il n'existe donc pas, même à Cotonou, de document délimitant avec précision les espaces constructibles et inconstructibles qui puisse être consulté par les propriétaires pour savoir ce qu'ils ont le droit de faire. Un arrêté de la direction de l'Urbanisme du 7 février 1992 se contente de dresser la liste des types d'espaces " impropres à l'habitation ". Il s'agit en particulier des zones inondables. Les habitations occupant ces zones sont réputées illégales et leur déplacement par simple décision administrative n'est théoriquement pas soumise à dédommagement. La réalisation de toute construction en dur est théoriquement soumise à la délivrance d'un permis de construire réglementé par un décret de 1989, mais aucune sanction ne semble prise contre les constructions sans permis. De toutes façons, lorsqu'un permis est délivré, cette délivrance ne donne lieu à aucun contrôle particulier. En l'absence d'une réglementation d'urbanisme à appliquer, on voit d'ailleurs mal en quoi devrait consister ce contrôle. La règle voulant que le dossier de demande de permis de construire soit présenté par un architecte lorsque la construction dépasse 150 m² est en outre inutilement dissuasive. En l'absence d'une sanction véritable à la construction sans permis, le plus simple, si l'on ne fait pas appel à un architecte, est en effet de ne déposer tout simplement aucune demande de permis. Dans un lotissement-remembrement, l'attribution d'un PH est, en pratique, assimilée à la reconnaissance d'un droit de construire par l'administration (Comby 1998, 18).

³⁴ **Entre 1978 et le début des années 1990, sous le régime socialiste, les opérations de lotissement-remembrement ont été menées par des institutions étatiques, à savoir la SONAGIM (Société nationale de gestion immobilière), devenue plus tard SOCOGIM (Société de construction et de gestion immobilière) en collaboration avec l'INC (Institut national de cartographie), actuellement IGN Bénin (Institut géographique national du Bénin).**

³⁵ Le colonisateur a consigné les règles coutumières dans le " Coutumier du Dahomey " (Circulaire A.P 128 du 19 mars 1931 dont la section n° 5 est consacrée à la propriété).

³⁶ Une procédure de constatation des droits fonciers coutumiers a été prévue par un décret de 1956, mais elle n'a pas eu le succès escompté et est aujourd'hui oubliée.

³⁷ De point de vue juridique, la vente de terrains à travers les conventions de vente est une affaire assez contradictoire. Les conventions font officiellement mention d'une " vente en toute propriété " alors qu'elles

portent toujours sur des terrains coutumiers. La référence au décret de 1906 est par ailleurs curieuse puisqu'une loi était intervenue le 14 août 1965 pour refondre l'ensemble du droit de propriété, mais ce texte ne prévoit pas la vente de droits sur des terrains sans TF (Comby 1998, 14).

³⁸ Le plateau d'Abomey-Calavi en dehors des parties occupées, garde une capacité de 70.000 parcelles. Mais l'aménagement de ce plateau est le seul lotissement planifié par l'Etat.

³⁹ Les nombreux bilans faits sur les opérations de lotissement-remembrement réalisées avant 1990 sont très contrastés. Comme aspects positifs des lotissements-remembrement, on peut noter qu'ils ont fabriqué des parcelles urbaines généralement moins anarchiques et plus faciles à équiper que dans d'autres pays africains, et qu'ils ont produit de parcelles urbaines quantitativement importante. Mais ils ont aussi de larges zones d'ombre, car la gestion juridique de ces opérations de remembrement administratif laisse beaucoup à désirer (Comby 1998, 16).

Entre 1978 et 1992, sous le régime socialiste, ces interventions ont été menées par des institutions étatiques, à savoir la SONAGIM devenue plus tard SOCOGIM en collaboration avec l'INC – actuellement IGN Bénin – et les services des affaires domaniales des collectivités locales. Durant cette époque, ces opérations ne contenaient que le bornage, entièrement payées par les présumés propriétaires de parcelles, et elles étaient caractérisées par un grand "laxisme" (Tonato 2000, 10) quant aux règles techniques minimales et aux procédures requises.

Ainsi, la surdimension de certains lotissements, dépassant parfois largement la demande réelle en parcelles à bâtir, a entravé un gaspillage du domaine foncier national, notamment dans les centres secondaires et les petites villes. Cette approche a conduit à une densification lente, à une occupation extensive, et aux limites de la rentabilisation du sol et des investissements urbains (l'objectif de la SONAGIM dans les années 1980 était de produire 10.000 parcelles par an ce qui s'est révélé largement surdimensionné). Cette situation a entraîné des statistiques (besoins en parcelles urbaines) biaisées.

Pour les populations, les changements attendus n'ont rarement été réalisés. Ainsi les interventions n'ont pas toujours été accompagnées de l'ouverture des voies, bien que le coût de cette prestation figure dans les frais de lotissement. Suite à la non-affectation des ressources financières aux travaux de viabilisation (infrastructures et équipements), notamment en matière d'assainissement de surface, ceux-ci n'ont jamais été réalisés.

Cette forme d'urbanisation a donc été dépensière en espace et économiquement inadaptée. En plus, à Cotonou, les lotissements ont été dessinés sans aucune réflexion d'urbanisme sérieuse. Les quartiers populaires et la périphérie de la ville sont mis en place par juxtaposition de "lotissements-remembrements" et sans une composition d'ensemble basée sur la problématique de développement spatial³⁹.

Malgré toutes ces lacunes, dans la conurbation cette politique peut être perçue comme une réponse à un besoin réel sans cesse croissant. Mais elle est restée une réponse quantitativement et qualitativement limitée. Elle n'a pas été en mesure de contenir, voire d'empêcher le phénomène d'appropriation parallèle et d'occupation "anarchique" des espaces urbains et péri-urbains (Tonato 2000, 10).

⁴⁰ Mais dans le passé, les équipements prévus n'ont presque jamais été réalisés et les voiries n'ont donné lieu à aucun aménagement, en dehors des ouvertures de voies (Tonato 2000, 13).

⁴¹ Les sociétés prestataires de services urbains de base, la SBEE (Société béninoise d'électricité et d'eau) principalement et l'OPT (Office des postes et télécommunications du Bénin), exigent que les zones d'occupation soient loties avant toute intervention de leur part. La première et la seule condition à remplir pour que la SBEE (eau + électricité) vienne dans un quartier est le lotissement, donc la consolidation et la reconnaissance par l'Etat de la trame de voirie qui est la base d'implantation des infrastructures concernées. Il s'agit de gros investissements qui ne sauraient subir les conséquences économiques graves auxquelles les lotissements-remembrements exposent les établissements humains des quartiers non lotis (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 31).

⁴² Comme le montre Somadjagbi pour le cas de la commune d'Agblangandan à l'Est de Cotonou : il observe le manque d'éclairage public, d'adduction d'eau, d'équipements socio-économiques.

⁴³ **Les voies primaires sont normalement prises en charge par la sous-préfecture.**

⁴⁴ Sohounou (2001, 190) désigne ce type d'opération comme "lotissement mixte". Il est entrepris sur un site non entièrement occupé par les populations et présente à la fois le caractère social des lotissements-remembrements et le caractère commercial des lotissements classiques. Le caractère commercial s'exprime par la commercialisation d'une partie des parcelles produites.

⁴⁵ **Les litiges relatifs aux terrains de tenure coutumière sont soumis aux chambres de droit traditionnel des tribunaux et de la Cour d'Appel par voie de requête. Tous les modes de preuve**

sont admis : écrit, témoignage, coutume des parties, etc., ce qui prolonge considérablement la durée des procès (2 à 5 ans en 1^{ère} instance et 10 à 13 ans en moyenne en cas d'appel.) (Tonato 2000, 1). L'application du droit foncier coutumier très malaisée est à l'origine de cette engorgement des tribunaux (Sohouéno 2001, 339).

⁴⁶ Jusqu'à la fin de la procédure du lotissement-remembrement les litiges persistent. Certes, la situation devient beaucoup plus transparente dès qu'il a des répertoires, mais dans de nombreux cas les pièces devant jouer le rôle de garantie deviennent presque source de conflit. Nombre de délégués de quartiers étant illettrés, ils peuvent difficilement mettre au clair les transactions qu'ils ont déjà effectuées. Il arrive qu'un même terrain soit vendu par deux personnes différentes et que les conventions de vente ainsi que le certificat de non-litige soient signés par le même délégué. Le rôle des délégués comme garant n'est donc pas fiable : " Dans certains cas, les délégués ne voient que le gain qui va leur revenir et se soucient peu du rôle qu'ils ont à tenir... " (Carli 2001, 135).

⁴⁷ € 3 à Porto-Novo ; à Cotonou, la somme est variable suivant l'opérateur (Sohouéno 2001, 470).

⁴⁸ Tout au long de l'opération de lotissement-remembrement, les transactions foncières peuvent se poursuivre. Elles se traduisent, avant le recasement par une mutation effectuée auprès du géomètre expert chargé de l'état des lieux et permettant à tout nouvel acquéreur de faire valoir directement ses droits lors du recasement. Après le recasement, la mutation ne peut être entreprise qu'auprès du maître d'ouvrage (la collectivité locale). Elle permet d'obtenir un certificat d'appartenance, titre également provisoire (Sohouéno 2001, 484).

⁴⁹ Cette dernière insécurité concerne davantage les acquéreurs d'une parcelle, mais face aux conflits à l'intérieur des collectivités familiales maîtres de la terre, il y a aussi des revendications d'un membre familiale contre l'autre.

⁵⁰ Selon la loi 65-25 du 14 août 1965, le TF est délivré à l'issue de la procédure d'immatriculation au livre foncier. Mais dans la pratique, le détenteur d'un TF n'a pas la sécurité foncière absolue suggérée par cette loi. Faute d'un système de conservation des TF, le terrain correspondant au TF est rarement localisable. En cas d'absentéisme prolongé du propriétaire, rien n'empêche qu'un nouveau titre soit délivré sur un terrain ayant déjà fait l'objet en tout ou partie d'un ancien titre qui, juridiquement, est toujours valable (Comby 1998, 11). En droit positif, les terres vacantes et sans maître ainsi que les terres inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans peuvent être prises par l'État. Ce délai est porté à trente ans pour les terrains abandonnés ayant déjà fait l'objet d'un TF et sa mise en œuvre nécessite alors une procédure particulière. Potentiellement, les propriétés de l'État sont donc considérables, à la condition qu'il les immatricule à son nom. En pratique, il ne le fait pas, et les vieilles immatriculations de terrains publics couvrent des espaces dont les limites sont difficiles à reconstituer. La délimitation du domaine privé de l'État, stricto sensu, est incertaine. Ces terrains ne font d'ailleurs l'objet d'aucune gestion rationnelle en vue de leur mise en valeur. Mais à côté de ce domaine privé juridiquement défini, la pratique administrative courante attribuée à l'État, en dépit des textes, un droit mal défini, variable selon les circonstances, sur la totalité des terrains n'ayant pas fait l'objet d'un TF. L'administration considère en effet que, tant qu'un TF n'a pas été attribué, c'est à dire sur 99% du territoire, elle est en droit d'exercer une sorte de droit de propriété éminent qui peut aller dans certains cas jusqu'à prendre les terrains dont elle a besoin (Comby 1998, 17 et 24). Il s'agit là du " principe de domanialité " qui est d'ailleurs répandu dans nombre des autres pays de l'ancienne A.O.F. (Pescay 2002, 3). Selon l'étude de Comby, les possesseurs de ces terres ne sont jamais indemnisés. On prévoit seulement de donner des terrains de compensation dégagés dans le cadre d'opérations voisines de lotissement-remembrement, mais en pratique, il ne s'agit même souvent que d'une promesse de terrain dans un futur lotissement voisin. Cette pratique constitue une violation de la nouvelle Loi constitutionnelle de 1990 (art. 22) qui reconnaît le droit de propriété et le principe de la " juste et préalable " indemnisation de tout bien exproprié.

⁵¹ Un registre des PH attribués est tenu par l'administration préfectorale. Il fonctionne, lui aussi, comme une sorte de Conservation foncière de fortune. Il consiste en une simple liste des permis, établie sur des cahiers ou même des feuilles volantes. Ces listes suivent l'ordre chronologique des permis attribués, avec indication du nom du lotissement et du numéro d'ordre de la parcelle dans celui-ci. Il semble n'exister aucune donnée permettant d'évaluer le nombre total de titres PH existant dans le pays. Or, beaucoup de ces permis sont anciens, car il est rare que le titulaire d'un PH dans un lotissement cherche par la suite à obtenir un TF (Comby 1998, 12). Les changements de noms sont directement effectués sur

le papier du PH, par simple rature. Si les PH font l'objet de plusieurs transactions, ils risquent de devenir rapidement illisibles (Carli 2001, 131).

⁵² La procédure d'immatriculation est conduite par la Direction des domaines, de l'enregistrement et des timbres du Ministère des finances et de l'économie. Le candidat à la pleine propriété doit remplir la condition de mise en valeur suffisante. La procédure comporte notamment des phases de publicité et de bornage et, en cas de litiges, une instance judiciaire préalable à l'immatriculation. La procédure dure en moyenne 9 à 18 mois. Son coût est variable en fonction de la facture du géomètre assurant le bornage, des redevances à payer au Service de la conservation foncière et de l'Enregistrement, etc. À la périphérie de Cotonou, l'immatriculation coûte entre € 300 et € 600 (200.000 et 400.000 Fcfa) (Tonato 2000, 2). Surtout les travaux du géomètre sont déjà réalisés dans le cadre de lotissement-remembrement et ne devraient donc pas être doublés au moment de l'immatriculation.

⁵³ Somadjagbi décrit pour le lotissement-remembrement dans la commune d'Agblangandan comme certains propriétaires détenteurs de TF ne font pas cas de leurs possessions à l'étape de l'état des lieux et ne les exhibent qu'aux dernières étapes pour perturber le déroulement normal des opérations. En agissant ainsi, ils créent des difficultés aux urbanistes qui doivent revoir les plans déjà établis et approuvés (Somadjagbi 2000, 52).

⁵⁴ Loi n° 65-25 du 24 août 1965, art. 90.

⁵⁵ **Les zones périurbaines et périphériques irrégulières, dans lesquelles est mise en œuvre la pratique de lotissement-remembrement au Bénin, sont marquées par un taux moyen d'occupation très bas (40-50%) au moment de l'intervention (SERHAU-SA 2000, 134). Il peut s'agir de terrains morcelés en attente d'une procédure de lotissement de remembrement. Mais aussi de terrains urbains déjà régularisés et même viabilisés, avec desserte en eau, électricité, voire éclairage public (cas de Cotonou). Cette situation est particulièrement dommageable pour les terrains viabilisés car c'est alors une partie des coûts de gestion de l'infrastructure urbaine qui est dépensée en pure perte, alors même que la collectivité publique ne parvient pas à assumer tous ces coûts (Comby 1998, 27).**

⁵⁶ La principale forme de transport public béninoise sont les milliers de motos taxis, les " zémidjan ". Grâce au prix extrêmement bas de l'essence (contrebande avec le Nigeria, pays voisin à quelques dizaines de Km), des ménages nombreux peuvent se permettre de vivre en périphérie urbaine. Cela cause des problèmes croissants de pollution et d'embouteillages lors des heures de pointe.

⁵⁷ **En 1989, Vennetier a constaté le même phénomène marqué à Godomey à l'ouest de Cotonou. Les travaux y étaient encore plus importants car il a fallu 75 voyages de sable pour remblayer toute une parcelle avec une voie d'accès (Vennetier 1989). Si ce processus se généralise, le comblement des marécages risque de générer d'importantes inondations. Les conditions d'existence y sont mauvaises, l'humidité conduisant à l'insalubrité, et ce processus doit être contrôlé et évalué avec plus de soins si l'on veut éviter les catastrophes écologiques à long terme (Ladurelle 2002). Ces espaces sont pris en compte dans le cadre du Programme d'Aménagement des Zones Humides, (PAZH lancé en 1998 et financé par les Pays Bas), pour une meilleure gestion de l'espace. Tous les complexes de zones humides sont inventoriés dans le but de fournir des informations nécessaires à la conservation efficace et à l'utilisation durable des ces zones et de leurs ressources, constituer un programme d'aménagement et un programme de surveillance continu. Ces zones humides sont importantes en superficie dans le sud-Bénin représentant 10% du territoire avec 50% de la population béninoise en 1992. Le comblement des marécages est un problème environnemental des environs du Lac Nokoué. Le comblement des zones humides bordant le lac Nokoué à proximité de Cotonou et Porto-Novo pour l'expansion des établissements humains et d'infrastructures n'a jamais été recensé, ni cartographié, et ne connaît aucun contrôle ni surveillance. On voit là qu'une prise en compte des risques de dégradation du milieu est réalisée, mais les solutions doivent être apportées d'urgence, puisqu'en 2002 on remarque que de nouvelles constructions s'implantent dans les marécages sans aucune autorisation préalable (Ladurelle 2002).**

⁵⁸ Outre la viabilisation, le lotissement en lui-même valorise le terrain : une parcelle en zone non lotie coûte beaucoup plus cher dès que l'opération de lotissement est lancée ; elle gagne en valeur au fur et à mesure que les divers éléments de valorisation se mettent en place. Les indications sur l'ampleur de ce phénomène varient selon les lieux et selon les auteurs. Grisoni-Niaki se réfère à un renchérissement de 5 à 7% de la valeur des terrains à Cotonou (Grisoni-Niaki 2000, 241). Dans la zone nord de Porto-Novo, la mise en œuvre des opérations de lotissement-

remembrement entraîne une augmentation de la valeur vénale de 75 à 100% (Carli 2001, 118). Les populations sont pleinement conscientes de la plus-value foncière apportée par le lotissement et la sécurité-viabilisation qui l'accompagne.

⁵⁹ Dans le cadre du Programme Prioritaire de Développement Urbain, un projet est consacré à la gestion foncière et au développement local urbain. Dans ce cadre, Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato (2001) ont réalisé une analyse approfondie de ces organisations communautaires de base foncières à Cotonou. La partie suivante se fonde principalement sur cette étude. Quant aux présumés propriétaires aspirants au lotissement-remembrement, Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato (2001) distinguent entre "propriétaires" et "acquéreurs" de parcelles. Par "propriétaires" il faut entendre les propriétaires coutumiers autochtones (anciens maîtres de la terre), qui, après la vente d'une partie de leur patrimoine foncier familial, restent sur un ou plusieurs terrains dans la zone. Les acquéreurs allochtones à la zone sont les clients des maîtres de la terre. Pour la présente analyse de la participation des acteurs néo-coutumiers aux processus de décision, une distinction entre acteurs d'origine non coutumière et acteurs d'origine coutumière ne paraît plus pertinente. Comme nous avons montré dans le chapitre 2, ces deux acteurs sont regroupés sous le terme "présumés propriétaires". Dans la documentation, on trouve aussi d'autres différenciations (Ladurelle 2002 ; Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001) : quant aux propriétaires foncières autochtones ils parlent des "notables", qui, résultat de leur occupation ancienne de la zone, ont une "influence [particulière] ou bénéficient du respect de la population" (Dagnon-Prince, Sohounou et Tonato 2001, 44).

⁶⁰ **L'insécurité foncière peut également concerner les familles autochtones qui ont hérité la terre des ancêtres, premiers occupants de la zone, et qui y vivent depuis. Ne disposant d'aucun justificatif juridique, ces familles n'exercent pas de droit reconnu sur la terre concernée. La propriété peut paraître justifiée et légitime grâce au poids traditionnel de la collectivité familiale, mais la sécurité foncière étant réservée aux titulaires d'un TF, tous ces occupants de terres sous régime coutumier se trouvent dans une situation commune.**

⁶¹ **Plus que la régularisation et la sécurité de la tenure qui sont des exigences à terme, l'accès immédiat aux services urbains de base que sont l'eau et l'électricité, présente la motivation la plus fondamentale des associations.**

⁶² **Avant les années 1990, les personnes conduisant le lotissement-remembrement pouvaient introduire de nouveaux noms, modifier des surfaces, etc. à la suite de multiples interventions. Les vols et déplacements de plaques indiquant le nom et les coordonnées du présumé propriétaire, les appropriations et mutations fictives, n'ont d'ailleurs pas été exceptionnels (Bourdon et Tonato 1998, 54). Il a été fréquent qu'après avoir imposé un fort "coefficient de réduction" aux propriétaires d'une zone, pour dégager, dans la redistribution des terrains destinés à des équipements divers, ces emplacements soient à leur tour lotis (Comby 1998, 16). Les états des lieux ont été réalisés de façon confidentielle, régulièrement falsifiés et techniquement non conformes, ce qui a entraîné des démolitions inutiles. Les "sinistrés" ont été parfois relogés en zone inondable (bas-fonds) requérant des remblais importants et coûteux pour les parcelles et pour les accès.**

Une des principales difficultés quant à la participation des présumés propriétaires est le fait que peu parmi eux savent lire un plan, qui par ailleurs n'est pas conçu pour être lu par le non-initié. Par conséquent, il arrivera par exemple que la parcelle d'un acquéreur sans influence ou désargenté se retrouve dans un marécage alors qu'elle était située sur une hauteur, ce qui permet d'attribuer de bon emplacement à un notable, sans que la victime s'en aperçoive sur le plan qu'on lui montre (Bourdon et Tonato 1998, 55).

Le géomètre, auteur de l'état des lieux, des enquêtes foncières et responsable de la répartition finale des recasées dans le périmètre, a joué un rôle central dans ces affaires sans être totalement maître du jeu. Il a dû composer avec les notables, les présumés propriétaires fortunés, les principales figures du comité de lotissement, et avec certains fonctionnaires. Nombreux ont été les cas où il leur a appliqué un coefficient de réduction moins élevé qu'aux autres ou il augmentera un peu le coefficient de réduction générale afin de "mettre de côté" quelques parcelles (Bourdon et Tonato 1998, 56).

En général, les opérations n'ont pas toujours été achevées à cause de nombreux litiges, refus de recasement et protestations diverses. Face à ces conflits, la situation des présumés propriétaires continuait à être caractérisée par une grande insécurité foncière (Oludé 1995, 4).

⁶³ Le plus souvent elles sont dirigées par les notables et des intellectuels dont les préoccupations ne sont pas les mêmes que celles des populations qu'ils disent représenter. Pire, il est fréquent que ces associations soient récupérées par les partis politiques à des fins électoralistes.

⁶⁴ Cas des lotissements de Djègan-Kpèvi, Ouando-Dowa-Akonabouè, Godomey 2^{ème} tranche, Agla, Fidjrossè etc...

⁶⁵ Il a été adopté dans le cadre du lotissement de Godomey Sud basée sur une approche participative et voulant rompre avec les méthodes technocratiques qui caractérisaient les anciennes formules de restructuration foncière de quartier.

⁶⁶ Pour les lotissements de Cotonou, la préfecture a enregistré 1 600 contestations écrites rien qu'au second semestre 1990 (Grisoni-Niaki 2000, 237).

⁶⁷ En 1995, une amélioration des conditions de vie des habitants d'un quartier ayant pour objectif leur sécurisation foncière, leur installation sur de nouvelles parcelles et la réalisation d'infrastructures primaires a été initiée dans le cadre du Projet de Réhabilitation et de Gestion Urbaine avec l'appui de la Banque mondiale.

⁶⁸ Projet de gestion et de réhabilitation urbaine – premier projet urbain.

⁶⁹ Cette opération constitue une nouvelle opération qui vient d'être lancée sur un périmètre englobant deux villages : Togoudo (dans la commune rurale de Godomey) et Houèto dans la commune rurale de Togba. Elle s'ajoute aux derniers lotissements-remembrement de Godomey 2^{ème} tranche et de Godomey-sud, et ainsi constitue une des dernières interventions.

⁷⁰ “ Le lotissement-remembrement apparaît (...) comme un produit de la créativité du corps social permettant de répondre aux besoins concrets de terrains à bâtir, d'équipement et de participation. De ce point de vu, il mérite d'être mieux pris en considération dans les textes. Cette intégration au droit écrit est l'occasion propice pour corriger les imperfections de la pratique actuelle du lotissement-remembrement ” (Sohouénou 2001, 474).