



Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine

Le cas de l'Afrique francophone

Sous la direction de :

Michel Max RAYNAUD

Djibril DIOP

Claire SIMONNEAU

Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine

Le cas de l'Afrique francophone

Éditeurs :

Michel Max RAYNAUD

Djibril DIOP

Claire SIMONNEAU

ISBN : 978-2-9810665-5-8

Éditions Trames

© auteurs respectifs des articles

Imprimé au Canada par les Services d'Impression de l'Université de
Montréal (SIUM)

Remerciements

Cet ouvrage, et l'événement à son origine, n'auraient pu voir le jour sans l'important soutien financier de plusieurs organismes :

- le Conseil de Recherche en Sciences Humaines (CRSH) du Canada
- l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF)
- l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal

Nous les remercions ici chaleureusement pour leur généreuse contribution et leur confiance.



Conseil de recherches en
sciences humaines du Canada

Social Sciences and Humanities
Research Council of Canada

Canada



L'événement a également bénéficié d'une précieuse et cordiale collaboration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) et du Réseau mondial pour les instruments fonciers (Global Land Tool Network, GLTN)



Nous remercions également toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration de cet ouvrage, et en particulier Cathleen Poelher pour une partie de la traduction en anglais, et Pauline Wolff pour la mise en page et le graphisme.

Enfin, nos remerciements vont aux conférenciers, qui, par la pertinence de leur contribution, ont enrichi les débats et permis d'amorcer une collaboration prometteuse.

Les éditeurs.

Sommaire

Préface.....	1
Avant-propos.....	3
Foreword.....	7

PREMIÈRE PARTIE

Stratégies et politiques foncières

CHAPITRE 1		
Sécurisation foncière et urbanisation en Afrique sub-Saharienne		13
Remy Sietchiping et Alioune Badiane		
CHAPITRE 2		
L'information foncière au service de la sécurisation ? Le cas du Registre Foncier Urbain au Bénin		39
Claire Simonneau		
CHAPITRE 3		
La problématique de l'accès au foncier à Dakar		69
Djibril Diop		

DEUXIÈME PARTIE

Urbanisme et sécurité foncière

CHAPITRE 4		
Questions patrimoniales et droit foncier au Bénin : le cas de Porto-Novo		95
Didier Houenoude		
CHAPITRE 5		
Rendre plus sûrs les droits fonciers urbains populaires en Afrique de l'Ouest		109
Jean-François Tribillon		
CHAPITRE 6		
Sortir du système foncier colonial		129
Joseph Comby		
CHAPITRE 7		
Sécurisation foncière : construire les outils d'une stratégie		157
Michel Max Raynaud		
Conclusion		179
Biographies des auteurs.....		195
Résumés.....		201
Abstracts		207

Préface

Yves GUAY

Ph.D. Directeur de la Direction des relations internationales de
l'Université de Montréal

Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine

Le cas de l'Afrique de l'Ouest

Cela commence à ressembler à une évidence : le Québec et l'Afrique francophone ont besoin l'un de l'autre. L'Université de Montréal, dont le quart des étudiants internationaux provient d'Afrique, veille donc à intégrer dans sa stratégie d'internationalisation le développement des collaborations avec les chercheurs et universités de cette région du monde. Nous tentons notamment d'identifier et de lever les barrières qui pourraient empêcher nos professeurs et nos étudiants de s'engager pleinement dans ce type d'activités.

L'Université cherche de fait à nouer des partenariats durables avec des universités de ce continent et à les faire activement participer aux travaux de recherche de ses professeurs. La direction de l'Université encourage et valorise par ailleurs les projets de collaboration qui font une large part à la participation des étudiants. Il nous apparaît en effet faire œuvre utile que d'exposer nos étudiants à des réalités autres que celle constituant leur quotidien. Nous formons ainsi des étudiants qui seront mieux à même d'évoluer dans le monde globalisé qui est le nôtre ; nous osons aussi croire que ces étudiants seront plus enclins à contribuer à l'édification d'un monde plus pacifique, à un plus grand respect des droits de la personne et au dialogue des cultures.

Notre Faculté de l'aménagement démontre une remarquable ouverture au monde. Ses professeurs collaborent avec des collègues des quatre coins de la planète et ce, plus souvent qu'autrement sur des problématiques « globales ». Au sein de la Faculté, les étudiants peuvent échanger avec des professeurs, des praticiens et des étudiants venus d'ailleurs. Ils ont aussi l'opportunité de réaliser une partie de leur formation à l'étranger, et ils sont nombreux à le faire.

En soi, l'atelier-séminaire sur la sécurisation foncière urbaine en Afrique de l'Ouest, fut un réel succès. Les échanges entre professeurs et étudiants de la Faculté et leurs invités furent particulièrement féconds. Mais, peut-être plus important encore, cet événement marque le début, pour l'Université, de son engagement dans des activités préparatoires au Sommet Habitat III, qui se tiendra en 2016 (et qui est organisé par ONU-Habitat). Une lettre d'intention a été signée à l'issue de discussions tenues en marge de l'événement ; on y définit les particularités du partenariat qui sera bientôt formalisé dans une entente de collaboration générale entre l'UdeM et ONU-Habitat.

Bref, cet atelier-séminaire fut le point de départ d'un projet d'envergure entre l'UdeM et ONU-Habitat, projet auquel participeront aussi des universités d'Afrique (et vraisemblablement d'autres universités de la Francophonie « du Nord »).

Quelques mois après la tenue de l'atelier-séminaire, le Ministre des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur, M. Jean-François Lisée, dans une allocution qu'il prononçait au Conseil des relations internationales de Montréal¹, indiquait la volonté de son Gouvernement de mieux positionner le Québec en Afrique : « *Nous sommes déterminés à devenir des partenaires actifs de l'Afrique qui émerge. Nous travaillons à un Plan d'action Afrique qui embrassera l'économie, bien sûr, mais aussi les liens éducatifs, culturels, de soutien à l'état de droit, de solidarité.* »

Il va sans dire que l'Université de Montréal participera activement à la réalisation de ce Plan. Ses professeurs et étudiants, notamment du côté de l'urbanisme, auront ainsi de meilleures opportunités de nouer des partenariats à long terme avec des chercheurs et universitaires africains.

¹ Montréal, le 11 février 2013

Avant-propos

Michel Max Raynaud

Ph.D. Professeur à l'Institut d'Urbanisme, directeur de l'Observatoire Ivanohé Cambridge, Université de Montréal

Faire d'une fatalité urbaine un défi et une opportunité

Le monde devient urbain et les pays africains, peut-être plus encore que d'autres pays en développement, sont soumis à la réalité d'une urbanisation massive de leurs sociétés. Il existe une importante littérature sur l'urbanisation de ces sociétés, sur la croissance anarchique de leurs villes, sur la multiplication de leurs extensions urbaines qualifiées globalement d'informelles. Il s'agit, trop souvent dans cette littérature, d'une perception d'aviateurs qui voient et jugent les choses de haut ou de statisticiens qui compilent des données comparatives. On quantifie les risques et on oublie les Êtres humains qui y vivent. On en tire des observations statistiques et des constats alarmistes. En fait, on stigmatise et on condamne avant de comprendre. On a des solutions avant même de connaître la réalité contextuelle du problème. Dans ce concert de statistiques, de jugements, d'apitoiements et de compassion, on croise heureusement des discours discordants qui stimulent et ouvrent des perspectives.

En juillet 2011, dans un numéro spécial de la revue *Jeune Afrique*¹, acheté dans un aéroport, je découvre un article au titre prometteur « Défis et opportunités de l'urbanisation » signé par Alioune Badiane, alors Directeur du Bureau Régional pour l'Afrique et les

¹ *Jeune Afrique* hors série n°27 – 2011.

Pays Arabes d'ONU-Habitat². Je ne connais pas encore Alioune Badiane, mais je suis immédiatement conquis par ses propos. Pour une fois je rencontre une pensée constructive et positive qui ne regarde pas un problème urbain avec crainte; qui voit la ville comme le moteur du développement d'un pays. Un point de vue que je partage comme architecte et urbaniste.

L'Afrique a cessé d'être uniquement rurale, même si elle le reste dans les images folkloriques et les reportages touristiques. L'Afrique est aussi urbaine et il faut cesser de percevoir la ville africaine comme une fatalité. L'Afrique, comme tous les pays modernes, devient urbaine parce qu'elle se développe et que ses pays prennent leurs places sur la scène du monde. Il n'y a pas d'économie et d'échange sans l'existence des villes, nous rappelle l'historien Fernand Braudel. L'analyse d'Alioune Badiane part de ce postulat et recadre la réalité urbaine de l'Afrique dans une perspective de développement. Rien ne sert, comme nombre de spécialistes, de se lamenter sur l'attraction qu'exercent les villes sur les populations. Elles concentrent et diffusent les richesses, les ressources, les connaissances, les arts. Les populations s'y précipitent et s'y précipiteront toujours plus pour fonder et élever des familles. Comment accompagner durablement, c'est-à-dire de manière *viable, vivable et équitable*, ces croissances et aider les citoyens qui décident, par choix ou par nécessité, d'y inscrire leurs rêves, d'y vivre et d'y construire leur avenir ?

L'article d'Alioune Badiane fait écho à ma conviction que toute solution doit d'abord naître de la façon de poser le problème lui-même. J'ai compris comme urbaniste, qu'il pouvait être possible d'agir comme occidental en dehors des voies du néo-colonialisme ou de l'expert arrogant ; de réfléchir avec tous ceux qui travaillent depuis longtemps sur ces questions, non pas sur des *solutions* conditionnant des jugements, mais sur des *moyens* pour comprendre, accompagner et soutenir les solutions des acteurs.

² Alioune Badiane est aujourd'hui Directeur du Bureau des Projets ONU Habitat.

Dans cette perspective, il fallait pouvoir se réunir. Les experts, Alioune Badiane, Jean-François Tribillon, Joseph Comby, Rémy Sietchiping et Didier Houenoude, qui ont accepté de venir partager ce moment d'échange, se connaissaient pour la plupart. Ce n'est pas un hasard si l'on considère la qualité de leurs travaux et l'importance de leurs apports. En réunissant un tel aréopage j'ai voulu les questionner sur le problème fondamental de tout développement urbain : le problème du foncier. C'est sur lui que repose toute l'architecture du développement urbain durable, du droit d'installation à la sécurité des individus en passant par la juste répartition des services et le calcul de l'impôt. J'ai souhaité mettre le foncier au cœur des solutions possibles en ne négligeant aucune approche, qu'elle soit historique, politique, économique, culturelle ou bien technique. Mais l'originalité voulue de cette rencontre était de confronter les réflexions de ces experts avec celles des urbanistes et des gestionnaires urbains. J'ai réuni dans le cadre de l'Institut d'urbanisme, un petit groupe de réflexion pour initier ce débat. Djibril Diop, docteur en géographie et chargé de cours à l'Institut, et Claire Simonneau, doctorante en aménagement, ont accepté de former ce premier noyau de réflexion. Outre leurs contributions scientifiques, ils ont été les chevilles ouvrières à qui l'événement est redevable de sa réussite³.

Il s'agit d'un premier évènement qui n'a pas eu d'autre ambition que de poser les questions et de tracer les prémices de nouvelles coopérations. Le plus difficile reste à faire. On peut s'interroger sur la prétention à vouloir s'attaquer à une problématique d'une telle ampleur. C'est justement parce que la tâche semble difficilement surmontable, qu'elle est stimulante. C'est parce qu'elle est immense, qu'elle nécessite la collaboration de toutes les expertises, des plus savantes aux plus humbles. Il est important de comprendre que personne ne peut seul prétendre détenir de solutions. Nous sommes obligés de coopérer entre spécialistes, responsables et ci-

³ Cet événement a pu se tenir le 15 et 16 novembre 2012 à la Faculté de l'aménagement de l'Université de Montréal, grâce aux subventions du CRSH (Conseil de Recherche en Sciences Humaines du Canada), de l'AUF (Agence Universitaire de la Francophonie) et de l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal.

toyens pour élaborer des méthodes innovantes afin de travailler avec ceux à qui nous souhaitons apporter un support logistique. Le soutien qu'ONU Habitat et que GLTN⁴ nous ont dès le départ apporté, confirme s'il le faut la pertinence d'une telle approche.

La coopération a changé de visage. Nous devons tenir compte des limites d'une aide à partir de solutions toutes prêtes. Les échecs doivent nous questionner et nous forcer à imaginer d'autres façons de faire. Le Prix Nobel d'économie, Amartya Sen, a parfaitement résumé cette nouvelle approche : *If you have to decide what has to be done in the slums, it is not a question of what slum dwellers need – you have to find what they could do if they have the freedom to do it.*⁵

C'est le sens de ce premier événement qui a débouché sur un programme de partenariat à plusieurs niveaux. Un premier pas dont le présent ouvrage se veut le témoignage.

Montréal, janvier 2013

⁴ GLTN : Global Land Tool Network.

⁵ Si vous avez à décider ce qu'il faut faire dans un bidonville, la question n'est pas quels sont les besoins des habitants du bidonville – vous avez à vous interroger sur ce qu'ils pourraient faire s'ils avaient la liberté de le faire.

Foreword

Michel Max Raynaud

Ph.D. Professor at the Institute of Urban Planning, director of the Ivanhoé Cambridge Observatory, University of Montreal.

From urban fatality to challenge and opportunity

The world is becoming urban and African countries, perhaps more so than any other developing countries, are confronted with the massive urbanization of their societies. There is ample literature on the urbanization of these societies, on the anarchic growth of their cities and on the scale of their urban sprawl, which is globally recognized as being informal. Yet, too often this literature assumes the role of the distanced observer who sees and judges things from above, or of the statistician who compiles comparative data. In other words, given the focus of these approaches on the quantification of risks, the human beings living in these places tend to be overlooked. In general, statistical observations and alarming findings are readily made. And there is the tendency to stigmatize and condemn before understanding. Solutions are proposed before even knowing the contextual reality of the problem. However, in this mix of statistics, judgments and expressions of pity and compassion, we fortunately also find works that stimulate discussion and open up new perspectives.

*In July 2011, in a special edition of the journal *Jeune Afrique*¹, picked up at an airport, I discovered an article with the promising title “Défis et opportunités de l’urbanisation” (Challenges and opportunities of urbanization) written by Alioune Badiane, then Regional Director of UN-Habi-*

¹ *Jeune Afrique*, special issue n°27, 2011.

*tat for Africa and the Arab States*². I had never heard of Alioune Badiane at the time, yet I was immediately captured by his writing. For once I had come across constructive and positive thinking that was not intimidated by the urban problem and that saw the city as the driving force behind a country's development—a view that I share as architect and urban planner.

Africa has ceased to be primarily rural, even if this folkloric image continues to be perpetuated, in particular in tourism reports. Thus, Africa is also urban; yet here we must stop perceiving of African cities as victims of destiny. Africa, like all modern countries, is becoming urban because it is developing and because its countries are assuming their presence on the world stage. There can be no economy and exchange without the existence of cities, reminds us historian Fernand Braudel. The analysis of Alioune Badiane builds on this premise to reframe the urban reality of Africa in a perspective of development. There is no use in, as done by so many specialists, lamenting about the attraction which the cities holds for the populations. Cities concentrate and disseminate wealth, resources, knowledge and arts. People flock there and will continue to do so to start and raise families. That said, the question remains of how to best accompany this growth sustainably, that is to say, in a viable, bearable and equitable way, and how to help the citizens who decide, either by choice or by necessity, to pursue their dreams and life plans in the city?

The article by Alioune Badiane echoes my conviction that any solution must emerge from the way we state the problem itself. In my career as an urban planner, I have come to understand that it is in fact possible for a Westerner to act outside of the shadow of neo-colonialism or the arrogant expert. In other words, that it is possible to work with all those who have been trying to find solutions to these questions for a long time. And by solutions I think not so much of those that determine judgments but rather of finding the means to understand, accompany and support the solutions of the actors.

In that perspective, we had to meet. Of those who accepted to participate in this seminar—Alioune Badiane, Jean-François Tribillon, Joseph Comby, Rémy Sietchiping and Didier Houenoude—most have already met. This is

² Alioune Badiane is today Project Office Director at UN-Habitat.

no coincidence considering the quality of their works and the importance of their contributions. By bringing together this impressive group of experts, I wanted to question them on a fundamental problem in urban development: land tenure. It is this issue that determines and frames any concept for sustainable urban development, from the right of settling to the security of individuals through the equitable distribution of services and the calculation of taxes. I wanted to position land tenure at the nexus of possible solutions without neglecting other approaches, be they historical, political, economic, cultural or even technical. However, the crucial contribution of this encounter was that it juxtaposed the reflections of these experts with those of urban planners and urban managers. In the framework of the Institute of Urban Planning of the University of Montreal, I have brought together a small think tank to assist me in organizing this debate. Djibril Diop, doctor in geography and lecturer at the Institute, and Claire Simonneau, Ph.D. candidate in urban planning, have accepted to form this first research group. Apart from their scientific contributions, they were the linchpin to which this event owes its success.³

The first event had no other aim than to ask questions and to imagine possibilities for creating new cooperations. However, the greater challenge has yet to be tackled. We may question the ambition of embarking on a topic this vast. Yet, it is precisely because the task seems difficult to overcome that it is stimulating. And, because it is immense, it requires the collaboration of all experts, from the most knowledgeable to the most humble. It is important to understand that no one person can pretend to have the solutions. All participants, be they specialists, managers or citizens, are obliged to cooperate to develop innovative methods for providing the best possible logistic support to our target groups. The support that UN-Habitat and GLTN⁴ have given us from the start confirms the pertinence of such an approach.

Cooperation in development aid has changed its face. We must take into account the limits of an aid based on ready-made solutions. Failures

³ This event took place on November 15 and 16, 2012 at the Faculté d'aménagement of the University of Montreal, thanks to funding from SSHRC (Social Sciences and Humanities Research Council of Canada), AUF (Agence Universitaire de la Francophonie) and the Institute of Urban Planning of the University of Montreal.

⁴ Global Land Tool Network.

should get us to think and to imagine other ways of planning and interacting. Amartya Sen, winner of the Nobel Prize in Economic Sciences, perfectly summarized this new approach, saying "If you have to decide what has to be done in the slums, it is not a question of what slum dwellers need—you have to find what they could do if they had the freedom to do it."

This first event then led to a partnership program at many levels—a step which this work wishes to document.

Montreal, January 2013

DEUXIÈME PARTIE

Urbanisme et sécurité foncière

CHAPITRE 4

Questions patrimoniales et droit foncier au Bénin : le cas de Porto-Novo

Didier HOUENOUE

Ph.D. Professeur à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) et directeur de la Direction du patrimoine à Porto-Novo (Bénin)

En 2001, le groupement constitué de l'École du Patrimoine Africain (EPA) et de l'École Africaine Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme (EAMAU) se voyait attribuer par voie de concours, l'étude de la réhabilitation du patrimoine historique de la ville de Porto-Novo. Cette étude commanditée par le gouvernement béninois soutenu par un crédit de la Banque Mondiale, comportait quatre phases à savoir :

- L'inventaire et le diagnostic physique et institutionnel du patrimoine historique de la ville,
- L'analyse des besoins des parties prenantes,
- Une proposition de stratégie,
- La définition d'un programme pilote.

La méthodologie utilisée qui a permis d'établir une définition du patrimoine de la ville et de le répartir en sept types, a également permis de faire l'état des lieux des textes juridiques qui s'y appliquent.

L'étude confiée au groupement EPA / EAMAU n'était qu'une partie d'un programme plus vaste destiné à rendre à la ville de Porto-Novo ses attributs de capitale. Pourtant cette étude permettra de mettre à nu des obstacles qui ne manqueraient pas de surgir dans

l'aménagement du territoire porto-novien, en l'occurrence les contradictions foncières dues à la coexistence de deux régimes fonciers : le droit foncier coutumier et le droit foncier moderne. Aussi la conception particulière de la notion foncière, l'évolution de la perception du foncier et les conséquences de l'indivision ont déterminé des appropriations du foncier à l'origine de problèmes parfois très difficiles à résoudre.

L'une des illustrations des problèmes fonciers que connaît la ville de Porto-Novo, s'est traduite en 2010, l'année de célébrations du cinquantenaire de l'accession du Bénin à l'indépendance, dans le conflit qui a opposé la Municipalité à des propriétaires privés ayant érigé des habitations sur la place de l'indépendance pourtant d'utilité publique. Lesdits propriétaires possédaient cependant des titres de propriétés délivrés par la préfecture. L'action entreprise par la municipalité pour recouvrer l'espace qui est le pourtant le sien a été remise en cause par décision du tribunal après que la Ville eut été assignée en justice par certains propriétaires qui avaient été expropriés et dont les habitations avaient été détruites. Ce paradoxe dans la gestion du foncier est rendu possible dans certains cas comme nous le signalons plus haut par une réglementation truffée de contradictions.

L'état des lieux de la réglementation qui s'applique aux pratiques foncières à Porto-Novo n'est pas sans incidences importantes sur le patrimoine architectural, d'autant plus que la délimitation de ce patrimoine laisse apercevoir qu'il se situe presque exclusivement dans la vieille ville et reste parfois soumis à une législation précédant la période des indépendances.

1. "La communauté foncière"

Houéta est le nom par lequel l'on désigne le lignage dans le Bénin méridional et principalement dans la région de Porto-Novo et ses environs. La famille élargie composée le plus souvent de membres pouvant prétendre à un ancêtre commun est la base du *houéta* à partir duquel s'exerçait la gestion foncière. En effet, les droits fonciers qu'exerçaient les populations sur la terre sur laquelle elles ha-

bitaient, se faisaient à l'époque des anciens royaumes à travers la communauté que constitue le *houéta*. Il s'agissait d'un exercice commun de ce droit foncier à travers le lignage dont le chef assurait parfois un rôle de chef de terre et une fonction exclusivement religieuse. Il ne possédait pas les terres car elles appartenaient au clan. Il arbitrait les conflits et tranchait les litiges fonciers. La soumission des membres de la communauté aux règles communautaires a assuré la cohésion et permis d'éviter les crises foncières. Il faut surtout noter que le caractère sacré que revêtait la terre pour les populations et qu'elle continue de revêtir aujourd'hui encore pour certaines d'entre elles a permis de préserver cette cohésion sociale et une *privatisation* de la terre à l'échelle d'un individu. La déstructuration de la société béninoise traditionnelle du fait de la colonisation française ainsi que les enjeux économiques importants ont introduit aujourd'hui une logique d'appropriation individuelle de la terre dans laquelle la dimension sacrée tend à disparaître plus en plus.

2. Du caractère religieux de la terre dans le Bénin méridional

Mère nourricière, la terre est le support de la vie et de toute l'activité humaine. La posséder revient à s'assurer non seulement sa subsistance, mais à avoir également une emprise certaine sur les activités des hommes qui y vivent.

Dans les anciens royaumes du Danxomè et de Xogbonu (actuel Porto-Novo), la terre et ce qu'elle portait étaient la propriété du roi. Le rapport au foncier était un rapport social déterminé par l'appropriation de l'espace. Non que la terre ait eu une véritable valeur marchande, mais elle avait plutôt une importance rituelle et spirituelle. Elle était vécue comme le bien sacré inaliénable légué aux vivants par les ancêtres. Selon Mondjannagni (1977), la terre est assimilée dans certaines sociétés à un vodun. Avant l'arrivée des dynasties royales d'Agbomè¹ et de Xogbonu sur les lieux de leurs

¹ Capitale de l'ancien royaume du Danxomè.

établissements, il existait un chef de terre reconnu comme le premier occupant du site, parfois différent du chef politique. C'était surtout un personnage religieux. Pour Sinou et Oloudé (1988 : p.36)

« Le chef de terre est un prêtre qui préside aux rituels permettant de renouveler le pacte avec les divinités qui peuplent le sol. Il définit aussi les zones de culture et distribue des lots aux membres de la communauté ».

Espace sacré, la terre ne pouvait être possédée que par un être tout aussi sacré. L'espace est un des supports privilégiés de l'activité symbolique. Il est diversement perçu et valorisé par ceux qui l'habitent ou le mettent en valeur : à l'étendue qu'ils occupent, qu'ils parcourent et qu'ils utilisent, se superpose dans leur esprit, celle qu'ils connaissent, qu'ils aiment et qui est pour eux signe de sécurité, motif de fierté ou source d'attachement. Le roi, dépositaire des ancêtres et représentant des hommes en était le maître. J. P. Agondanou (s.d) écrit du roi Tofa de Xogbonu qu'il disposait sans contrôle des hommes, qu'il était maître de la terre et du ciel. Il en est de même à Agbomè où d'après le Hérissé (Le Hérissé, 1911 : p.243)

« le droit de propriété mobilière et immobilière n'existait, dans toute sa plénitude, que pour le roi. Tout ce qui naît ou se conserve sur le sol était la propriété du roi qui l'avait conquis ou en avait acheté les dieux protecteurs ».

Ce sol, le roi ne pouvait en aucun cas le céder. Il gérait le domaine et s'employait à l'agrandir à travers les conquêtes.

Aussi le *casus belli* du Danxomè avec la France au sujet de *Kutonu*² n'était dû qu'à une incompréhension des Français pour qui l'autorisation de s'installer équivalait à une cession de la ville.

Pour Juhé-Beaulaton (1994 : 144-145) qui se réfère à le Hérissé, la tarification de l'eau serait la raison pour laquelle

² Kutonu : ville située sur la côte en bordure de l'océan atlantique et dont une déformation dans la prononciation initiale aurait donné le nom Cotonou. Le roi Glèlè (1858-1889) aurait signé un traité cédant Kutonu aux Français. Mais dans son entendement il s'agissait tout simplement d'une autorisation d'installation sans droit de possession.

« le roi en aurait pris possession, en rendant l'accès libre, chargeant un dignitaire d'y veiller. Ce serait l'origine du "Tokpo" (« l'eau est bon marché »). (Le roi en effet) pouvait-il dominer politiquement et payer des droits à ceux qui les détenaient de par leur antériorité dans le pays ? »

Le problème de l'approvisionnement en eau est en effet d'une importance capitale et le contrôle des points d'eau détermine également le contrôle du pays et des hommes.

Élément sacré, la terre est assimilée à une divinité qui tient une place importante dans la hiérarchie des nombreux vodun qui constituent le panthéon du Bénin méridional. Dans l'une de ses expressions les plus communes, la terre s'identifie à Sakpata dans la culture Adja-Fon et à Tchankpana chez les populations Yoruba. Dans la mythologie qui raconte l'apparition des dieux, Sakpata serait l'aîné des dieux, fils de Mahu-Lissa, le Dieu immanent et inaccessible.

Parmi les noms forts qui fondent son existence, celui de « Maître de la terre » est le plus connu. Durant le règne des Rois d'Abomey, de nombreux conflits ont opposé ces derniers au clergé de la divinité, car chacun estimait détenir l'exclusivité sur la terre.

Aussi, de nombreuses fois, le clergé de Sakpata s'est vu exilé hors des murs de la capitale du royaume lorsqu'il devenait évident qu'il menaçait l'autorité royale.

3. L'héritage colonial : de la coexistence de deux types de droits fonciers

Lors de son installation, l'administration coloniale française a voulu modifier le mode d'acquisition du sol qui était à l'époque presque exclusivement collectiviste, en favorisant un mode d'acquisition privé. Ainsi, le processus d'immatriculation introduit par le décret du 05 août 1900 constitue le premier outil juridique mis en place par la France pour organiser la propriété foncière au Bénin. Ce décret sera complété par un autre texte de loi, le décret du 24 juillet 1906 relatif à l'organisation du régime de la propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général

de l'Afrique occidentale française, lequel sera abrogé et remplacé en 1932 par un autre décret, celui du 26 juillet 1932.

Peu après l'accession à l'indépendance, l'Etat dahoméen entreprit de doter le pays de nouveaux outils d'organisation de la propriété foncière en introduisant le décret du 14 août 1965 qui était censé abroger toutes les dispositions antérieures, mais qui reprenait en fait en grande partie le décret colonial de 1932. Et c'est aujourd'hui les dispositions de ce décret du 14 août 1965 qui continuent de régir la propriété foncière en République du Bénin.

Le droit positif hérité de la colonisation française et aujourd'hui appliqué doit cependant compter avec le droit coutumier auquel se réfèrent encore de nombreuses populations. Les principes de droit traditionnel dénommés « coutumier du Dahomey » ont été recueillis par l'administration coloniale et classés en 32 articles relatifs à la propriété individuelle, familiale et collective, aux restrictions et aux servitudes qui y sont attachées. Ces principes régissant le foncier n'ont pas été abrogés à l'accession du pays à l'indépendance, de sorte qu'aujourd'hui, malgré la décentralisation, on note une difficulté pour les communes de régir de façon efficace les problèmes fonciers. En effet, la Loi Fondamentale du 11 décembre 1990 qui consacre le principe de la libre administration des collectivités locales reconnaît au nombre des compétences qui leur sont dévolues, les questions foncières à travers l'aménagement, l'habitat et l'urbanisme. La commune élabore ainsi son propre plan de développement local grâce aux documents de planification dont elle se dote. La délivrance des permis d'habiter et de construire ainsi que la promotion de l'habitat social sont également de son ressort. La décentralisation intervenue en 2003 avait pour enjeu principal une gestion politique différente et un partage du pouvoir et des ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Cette décentralisation a conduit à l'érection d'un système à 77 communes alors que le système ne comptait pas auparavant de collectivité territoriale. Et les communes pour régler les problèmes liés au foncier aujourd'hui, doivent compter avec le droit traditionnel qui régissait la société précoloniale.

Le coutumier du Dahomey dans son article 228 souligne que :

"Le droit du roi était sans limites ni restrictions chez les Fons d'Abomey ; beaucoup plus atténué chez les Guns de Porto-Novo où les chefs de famille se considéraient presque comme pairs du roi. Et c'est pourquoi ils ne toléraient pas que le roi cédât en location, les terres sur lesquelles il avait un prétendu droit éminent, et dont ils avaient la jouissance"

Cet article montre la nécessité pour l'autorité royale à Porto-Novo pour toutes les questions relatives au foncier d'avoir recours à la discussion avec les familles détentrices des terres. Aujourd'hui coexistent deux types différents de régimes fonciers de propriété privée : les régimes de *propriété privée traditionnelle*, et celui régissant la *propriété privée de droit moderne*.

La première qui s'applique à la communauté parentale (lignage, grande famille) faisait de la terre une propriété collective communautaire soumise aux règles de l'indivision. Lesquelles règles continuent aujourd'hui de régir le patrimoine immobilier de la ville, entraînant certains dysfonctionnements dans la gestion du bâti ancien.

4. La législation et la définition du patrimoine au Bénin

Dans le cadre juridique élaboré, il est possible de reconnaître deux échelles du patrimoine. Il existe un niveau national où on procède par aires culturelles et/ou naturelles et un niveau local qui évolue dans le cadre de la décentralisation.

Déjà dans son article 10 de la loi fondamentale n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin il est stipulé :

« Toute personne a droit à la culture et a le devoir de sauvegarder et de promouvoir les valeurs nationales de civilisation tant matérielles que spirituelles, ainsi que les traditions culturelles ».

La charte culturelle qui constitue le principe de base à partir duquel est appréhendée la vie culturelle et patrimoniale énumère quant à elle dans son préambule, quatre points principaux à savoir :

- « 1. La culture est l'essence de l'humain et le droit à la culture est un droit imprescriptible et inaliénable, partie intégrante des droits de l'homme.
2. Le patrimoine culturel étant la mémoire du peuple, sa sauvegarde, sa conservation et sa promotion constituent le fondement de l'affirmation des identités culturelles qui conditionnent tout développement véritable.
3. Toutes les cultures de la communauté nationale ont droit au même respect et à un égal épanouissement, les individus étant libres d'affirmer leur appartenance et de vivre leur participation à leur culture propre.
4. La coexistence des cultures est un fondement essentiel de l'unité nationale. »

La définition que donne la charte culturelle au sujet du patrimoine concerne :

« (...) des biens culturels dont la conservation présente un intérêt du point de vue de la préhistoire, de l'archéologie, de l'histoire, de l'anthropologie, de l'art contemporain, de la science, de la technique et de l'architecture ».

Il s'agit là d'une définition assez sommaire de ce qui pourrait éventuellement tenir lieu de patrimoine. Il faut attendre la loi n°2007 - 20 portant protection du patrimoine culturel et du patrimoine naturel à caractère culturel en République du Bénin pour que soit établie une définition presque exhaustive du patrimoine au Bénin ainsi que les catégories qu'elle renferme. Ainsi est considéré comme patrimoine culturel de la nation, les biens meubles et immeubles, le patrimoine immatériel et le patrimoine naturel qu'ils soient publics ou privés³.

Les textes régissant le patrimoine au Bénin peuvent être classés en deux parties. La première s'applique au patrimoine culturel, tandis que la seconde à surtout trait à l'habitat et l'urbanisme.

Textes sur le patrimoine culturel

1. loi 2007 -20 du 23 août 2007 portant protection du patrimoine culturel et du patrimoine naturel à caractère culturel en république du Bénin.

³ art. 1 al. 2 de la loi 2007-20 du 23 août 2007

2. Décret N° 92-321 du 26 novembre 1992, portant institution en République du Bénin d'une commission nationale des monuments et sites.
3. Loi 91-006 du 25 février 1991 portant charte culturelle en République du Bénin.
4. Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990 (article 10).
5. Loi N° 84-008 du 15 mars 1984 relative à la protection du droit d'auteur.
6. Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Centre du patrimoine mondial) du 16 novembre 1972 ratifiée par le Bénin le 14 juin 1982.
7. Ordonnance N° 75-50 du 30 juillet 1975 portant réglementation du commerce des objets d'art dahoméen.
8. Ordonnance N° 35/PR/MENJS du 1er juin 1968 relative à la protection des biens culturels.
9. Textes sur l'habitat, l'environnement et l'urbanisme
10. Loi N° 87-015 du 1er septembre 1987 portant code de l'hygiène publique.
11. Décret N° 89-112 du 24 mars 1989 portant réglementation de la délivrance du permis de construire en République Populaire du Bénin.
12. Arrêté N° 0033/MET/DC/DUH du 08 octobre 1990 définissant les prescriptions minimales à observer pour la délivrance du permis de construire.
13. Arrêté N° 0029/MEHU/MSP/MISAT du 30 novembre 1992 portant modalités d'application du décret N° 89-112 du 24 mars 1989 portant réglementation de la délivrance du permis de construire en République du Bénin.
14. Décret N° 98-307 du 23 juillet 1998 portant création, organisation, attributions et fonctionnement de la structure chargée de l'élaboration et de la mise en œuvre du "Programme spécial de réhabilitation de la ville de Porto-Novo".
15. Loi N° 98-030 du 12 février 1999 portant Loi-Cadre sur l'environnement.

Au niveau décentralisé, des arrêtés communaux ou municipaux pris par les communes permettent de compléter et de renforcer les

dispositions ci-dessus énumérées en protégeant et en classant le patrimoine d'abord sur un plan local. C'est le cas de deux arrêtés municipaux pris en 2008 par le maire de la ville de Porto Novo et portant respectivement « classement de quarante-deux sites du patrimoine historique de la ville de Porto-Novo » et « mesures conservatoires relatives à la protection du centre historique de la ville de Porto-Novo ».

La législation sur le patrimoine au Bénin même si elle existe reste cependant d'une grande faiblesse, peu consistante et parfois obsolète.

Le droit de préemption qui permet à l'Etat d'exproprier un domaine foncier pour cause d'utilité publique, et qui a été transféré aux communes lors de la décentralisation est très peu sinon quasiment inutilisé. Il se révèle totalement inefficace face à des populations qui préfèrent pour une grande partie se référer à un droit foncier qui emprunte encore énormément au régime traditionnel.

5. Le système foncier béninois, obstacle à la sauvegarde du patrimoine bâti

Les dégradations très souvent irrémédiables que connaît le patrimoine bâti à Porto-Novo et qui s'appliquent presque exclusivement au tissu afro-brésilien ont des causes multiples. Les intempéries ou le vieillissement le plus souvent évoqués ne sont que des causes apparentes, immédiates. Une autre cause est à chercher dans l'absence quasi totale d'une politique normative aussi bien au niveau de la ville qu'au niveau national qui fait que les pratiques les plus contestables se développent. Il n'existe pas de réglementation permettant une gestion rationnelle des zones à caractère historique, excepté le permis de construire qui semble cependant faire peu d'émules.

La deuxième cause de dégradation provient du droit foncier béninois lui-même dans la mesure où il fait obstacle à la valorisation du patrimoine bâti. Ainsi, le principe de *l'indivision* qui fait que toute action sur un bien commun à une famille doit forcément recueillir l'approbation certifiée de tous les héritiers et ayants droit constitue

le premier problème auquel se heurte toute tentative de valorisation. Trois exemples nous permettent d'illustrer ces propos.

Le premier a trait à une famille approchée lors de la réalisation de l'inventaire sur le patrimoine en 2001. Les membres de cette famille dont la plupart sont des universitaires résidant en Europe et aux Etats-Unis, se sont opposés au recensement de leur maison arguant qu'il serait dégradant pour eux de laisser la ville ou l'Etat restaurer leur bien alors qu'ils en avaient eux-mêmes les moyens. Les nombreuses tentatives pour les sensibiliser à la sauvegarde dudit bien se sont soldées par des échecs et le bâtiment a fini par tomber en ruine, la municipalité n'ayant pas exercé son droit de préemption alors qu'elle était dans son droit.



Maison Ali Ligali Saliou. Photo : Maison du Patrimoine et du Tourisme (2010)

Le deuxième exemple concerne un bâtiment datant du début du 20^{ème} siècle. Cette maison qui a fait l'objet d'une expertise avait attiré l'attention d'une organisation non gouvernementale qui souhaitait financer les travaux de restauration. L'opposition de deux membres de la famille alors que la majorité des descendants était

d'accord a bloqué pendant quatre ans le projet de restauration. Lorsque finalement ces deux membres se sont laissés convaincre, l'état de dégradation de la maison était si avancé que l'ONG intéressée a renoncé aux travaux.



Maison des Héritiers Pinheiro. Photo : Ecole du Patrimoine Africain (2001 / 2007)

Le dernier exemple concerne le projet d'achat d'un bâtiment de style afro-brésilien. Les propriétaires ont été approchés par la Mai-

rie de Porto-Novo et se sont montrés dans un premier temps favorables à la vente. La Ville souhaitait restaurer le bâtiment et y installer un espace culturel dédié à la photographie ancienne. Les deux parties sont parvenues à un accord sur le prix de vente et le processus d'élaboration des documents de cession était engagé lorsque contre toute attente, l'un des ayants droits vivant en France a manifesté son désaccord sur le prix souhaitant qu'il soit revu au triple de celui sur lequel portait l'accord. Ce nouveau montant que la Ville a jugé trop important a ainsi conduit les négociations dans une impasse.



Maison Hounkanrin. Photo : Maison du Patrimoine et du Tourisme (2011)

La question de la succession très souvent floue, car on ne sait pas exactement qui est l'héritier (c'est pour de nombreuses personnes, la famille elle-même). Cela constitue un casse-tête qui freine durablement tous les projets portant sur des habitations privées. Et le plus souvent, ces familles sont dépourvues de titre propriété foncière alors que dans le droit foncier béninois il n'existe pas de véritable propriété du sol sans titre foncier. En d'autres termes, sans ce document, le propriétaire ne peut disposer librement de sa parcelle et ne peut ainsi prétendre légalement à aucun protocole d'accord

avec quiconque dans le cadre d'un projet intervenant sur sa maison. Ce problème est d'autant plus important que pour les bâtiments constituant aujourd'hui le tissu patrimonial, peu de titres fonciers ont été établis durant la période coloniale.

Aujourd'hui les interventions sur le patrimoine bâti sont extrêmement réduites surtout lorsqu'elles sont le fait de l'administration municipale du fait du handicap que constitue le flou entourant la réglementation foncière dans le pays. Selon les lois de la décentralisation, dans la pratique, la commune reste un acteur essentiel dans la conservation et la mise en valeur du patrimoine culturel local dont le patrimoine bâti constitue une part importante. Cette prérogative se heurte pourtant aux contradictions soulevées par la coexistence de deux régimes fonciers. Ce dualisme juridique dans la gestion foncière ne joue pas en faveur d'un tissu urbain dont le quart de la superficie est constitué d'édifices à caractère patrimonial en déliquescence. Il est donc urgent dans certains cas que la commune fasse intervenir son droit de préemption et prenne des mesures d'expropriation afin d'éviter que certains biens à forte valeur patrimoniale ne soient irrémédiablement détruits.

Bibliographie

- Juhé-Beaulaton, D. (1994). *Les paysages végétaux de la côte des esclaves du XVII^{ème} siècle à la veille de la colonisation : essai d'analyse historique*. thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, (Université Paris I Panthéon-Sorbonne), Paris.
- Le Hérissé, A. (1911). *L'ancien royaume du Dahomey : mœurs, religion, histoire*. Paris: Larose.
- Mondjannagni, A. C. (1977). *Campagnes et Villes au sud de la République Populaire du Bénin*. Thèse de doctorat d'État, Université Paris VII, Paris, La Haye : Mouton.
- Sinou, A., & Oloudé, B. (1988). *Porto-Novo : ville d'Afrique noire*. Paris: OSTROM Publications.

Conclusion

(English follows)

Djibril DIOP et Claire SIMONNEAU

Université de Montréal

La sécurité foncière du point de vue de l'urbanisme

Cette rencontre se voulait à l'origine plus que la somme de contributions isolées. Elle était résolument conçue pour provoquer des échanges, partager des points de vue, engager des débats. La formule a fonctionné ; les discussions ont été nombreuses, vives, toujours passionnantes. Elles reflétaient la complexité du sujet tout autant que l'urgence de s'en emparer.

La discussion restant toujours ouverte, cette conclusion ne tente pas une synthèse des deux journées d'échanges intenses. Elle constitue plutôt un retour sur les différents points de convergence, les pistes ouvertes lors des débats et un appel à poursuivre la réflexion, les analyses et l'action en dehors de la seule sphère universitaire.

Des constats partagés

Les participants partagent le constat du rôle fondamental de l'insécurité foncière dans la pauvreté urbaine. L'insécurité foncière touche de manière immédiate les ménages alors privés d'autonomie et entraînés dans la vulnérabilité. Elle entrave également, à moyen terme, les capacités de gestion urbaine de ces villes grandissantes. Ainsi, les bénéfices d'une sécurisation foncière sont considérés comme une hypothèse de départ pour les intervenants, dans le

droit fil des savoirs scientifiques en la matière et des récentes prises de position des principaux organismes d'aide au développement.

Ce premier constat s'est doublé d'une insatisfaction profonde en ce qui concerne les *moyens* de cette sécurisation. Les dispositifs légaux des pays d'Afrique de l'Ouest, d'héritage colonial, sont le plus souvent en décalage avec les pratiques populaires en matière de sécurisation foncière. Ces dernières, plurielles et complexes (Diop), reposent sur différentes sources de légitimités. Or, les dispositifs légaux restent sous-tendus par l'idée que le titre foncier, en partant de la procédure d'immatriculation, est la seule voie d'accès à la sécurité foncière complète et définitive, en dehors de laquelle toute autre forme de sécurisation est ignorée. C'est donc bien la persistance d'une pensée et d'un cadre d'action uniques en matière de sécurisation foncière urbaine qui se trouve à l'origine de l'insatisfaction.

La question foncière urbaine, apparue avant tout comme une question de droits, fait appel au concept de « gradation des droits fonciers » développé par l'ONU-Habitat (Sietchiping et Badiane). En d'autres termes, la sécurité foncière ne se décrète pas, elle se construit sur des logiques et des légitimités sociales ; la sécurisation consisterait donc en une intégration de ces légitimités aux institutions (par exemple l'institution de la Loi). Dans ce cadre, la notion de droits ne peut être séparée de celle de devoirs. C'est parmi ces devoirs que l'on peut classer le paiement des taxes foncières, considéré alors comme une contribution de chaque membre de la collectivité à l'amélioration de l'environnement urbain (Sietchiping et Badiane, Simonneau). Il a également été rappelé que le foncier doit être conçu comme le principe de fondement de toute ville ; fondement physique de manière évidente, mais aussi fondement financier de par ses potentialités fiscales, et surtout fondement social et citoyen, puisque l'accès au foncier conditionne l'accès à la ville et à ses services, donc l'intégration à la communauté urbaine comme citoyen à part entière. Face à un sujet aussi complexe, comment intervenir pour briser le cercle de la vulnérabilité de villes et des populations urbaines ?

Doit-on rationaliser ?

Pensée unique *versus* pratiques populaires

Les débats, à travers les contributions et les moments de discussion, ont beaucoup porté sur le non-sens d'un cadre unique pour penser la sécurisation foncière (Diop, Comby, Tribillon). Ce cadre est désormais bien connu : issu de l'urbanisme colonial, il est réinterprété dans son sens le plus strict par les États nationaux post-indépendance sans aucun lien avec les capacités d'accès des populations. Ce qui fait qu'il pose problème.

À l'autre bout de la chaîne, les populations développent des pratiques hybrides, complexes, se basant sur divers systèmes de référence, dont la coutume. Ces pratiques ne vont pas non plus sans poser problème. Didier Houenoude montre, par exemple, les effets pervers pour les patrimoines bâtis des mécanismes complexes de décision issus de la coutume. Le consensus familial présidant à la décision d'une intervention architecturale ou d'une vente est très difficile, voire impossible à atteindre. Au-delà de la seule question patrimoniale, comme nous le rappelle Jean-François Tribillon, ces pratiques variées mais non reconnues rendent difficiles l'aménagement urbain, et avec lui, les possibilités d'amélioration des conditions de vie urbaine. Loin d'être « informelles », comme on les présente souvent, ces pratiques multiples sont au contraire formatées par divers systèmes de références, souvent stabilisées en « auto-organisations » et « auto-réglementations » (Ostrom citée par Raynaud). Or, tant qu'elles ne sont pas reconnues légalement (Comby) ou via un enregistrement municipal (Tribillon), elles ne permettent pas une amélioration durable des conditions de vie des populations.

En définitive, doit-on rationaliser ces pratiques populaires pour les faire entrer dans le droit ? Doit-on rationaliser le droit pour y intégrer les pratiques populaires ? Il nous semble intéressant de retourner le problème et de poser différemment les questions à partir de deux points d'ancrage : une attention aux parties prenantes d'une part, et l'ancrage dans le domaine de l'urbanisme et son objectif d'amélioration du cadre de vie urbain d'autre part.

Repenser les *moyens* de la sécurisation foncière tout autant que ses *parties prenantes*

« Peut-on s’immiscer ? » À la question provocatrice lancée par Jean-François Tribillon lors des débats, il a finalement été répondu « oui, mais à condition ». À condition, surtout, de repenser les parties prenantes dans les projets de sécurisation, avant même de réformer outils et cadres légaux.

La place des agences d’aide au développement et de leurs experts a été largement questionnée. Ces acteurs ont, dans un passé pas si lointain, été les porteurs de la pensée unique centrée sur le titre foncier et l’immatriculation. L’injonction de répliquabilité des projets (*best practices*) au travers de régions géographiques et culturelles très variées, et le réflexe de l’importation technique et institutionnelle au travers d’outils de gestion, ont souvent été porteurs d’échec (Diop, Simonneau). Ces acteurs redéfinissent ainsi actuellement leur place, et montrent une volonté de remettre les États nationaux aux commandes de leurs propres politiques. Une initiative telle que la Déclaration de Paris semble constituer un bon signe en ce sens. *L’Initiative sur les politiques foncières*, menée conjointement par l’Union Africaine, la Banque Africaine de Développement et la Commission Économique pour l’Afrique des Nations Unies, s’oriente également dans cette direction en matière de politique foncière.

Les États nationaux, dont le rôle dans les phénomènes de corruption et de mauvaise gestion a été reconnu, restent pourtant des acteurs incontournables de la question foncière. Ces phénomènes ne peuvent conduire à un rejet systématique du politique lorsqu’il s’agit de traiter la question foncière (Sietchiping et Badiane, Tribillon).

Le rôle des « communautés locales », de la « société civile » et des « populations » a également été au centre des discussions. Quelle valeur accorder aux pratiques populaires d’accès au sol et de sécurisation ? Certainement, un important travail descriptif est nécessaire, pour distinguer les pratiques conditionnées par la pauvreté et la difficulté d’accéder aux filières formelles, de celles qui relèvent de la spéculation ou de thésaurisation pratiquées par ces mêmes

acteurs (Tribillon). De même, les pratiques populaires ne peuvent plus être assimilées à la coutume ; comme le rappelle Joseph Comby, en milieu urbain et périurbain, c'est surtout une logique néo-coutumière et marchande qui est aujourd'hui à l'œuvre.

Les collectivités locales (municipalités) sont ressorties comme des acteurs prometteurs, gouvernants de l'échelle locale, souvent chargées de l'aménagement urbain et des services. Encore faut-il que ces acteurs s'approprient ces missions et exploitent les outils à leur disposition ; cela ne va pas de soi, notamment en matière de gestion du foncier (Simonneau).

Finalement, la *gouvernance foncière* est apparue comme un axe de travail central, comprise comme la gestion en commun des intérêts concurrents vis-à-vis de la terre, et non comme la valorisation exclusive de l'une des parties prenantes (Raynaud).

Vers une expertise urbanistique africaniste ? Pistes de réflexion et d'action.

L'originalité de la rencontre, sur un sujet et un terrain autant traités par ailleurs¹, tenait à son ancrage dans le domaine de pratique et de recherche qu'est l'urbanisme. En considérant l'urbanisme comme un domaine pluridisciplinaire plutôt que comme une discipline stricte, notre positionnement s'articule autour de la mise en réseau de différents spécialistes des questions urbaines africaines provenant du droit, de l'économie, de la géographie, des sciences politiques et de la gestion, de l'histoire,... Il implique également une attention particulière à l'action, aux pratiques et à l'exercice des compétences ; et c'est à un recentrage sur l'action et ses conditions de possibilités, et sur les moyens de comprendre, d'accompagner et de soutenir les acteurs, que nous appelons pour conclure.

Quelques pistes de travail se sont ainsi dégagées des discussions. Tout d'abord, l'importance du diagnostic local en matière de pratiques foncières (accès et sécurisation) a été mise de l'avant. Si le décalage entre dispositifs légaux et pratiques populaires est reconnu,

¹ Par exemple la conférence annuelle de la Banque Mondiale sur le foncier et la pauvreté, les différents événements et documents issus des travaux du Comité Technique « Foncier et Développement », etc.

il n'est pas pour autant bien connu. Les pratiques populaires, en milieu périurbain en particulier, mériteraient une meilleure investigation empirique : comment accède-t-on au sol urbain et se maintient-on sur une parcelle ? Quelles « relations foncières », entre référents marchands, administratifs et coutumiers, ces pratiques reflètent-elles ? Et surtout, quels en sont les impacts en termes socio-économiques, d'équité, et de durabilité de la ville ? Ce travail contribuerait à distinguer les logiques « constructives », celles qui permettent une certaine forme d'accès à la ville et à l'inclusion sociale, des logiques « négatives », contribuant à des exclusions urbaines et sociales, au gel de terres à des fins de spéculation ou d'enrichissements personnels au détriment de l'aménagement de la ville et du bien-être collectif. Face à des dispositifs nationaux jugés défailants, il s'agirait de comprendre et d'évaluer les effets des pratiques populaires² tout en évitant de les idéaliser. Un vaste projet de recherche empirique s'ouvre alors.

En outre, le parallèle entre projet d'aménagement et sécurisation foncière suggéré lors de cette rencontre se révèle très prometteur. En détachant la sécurité foncière d'une stricte définition juridique et de la notion de propriété, et en redonnant à la ville sa logique sociale (basée sur des droits sociaux fonciers), on ouvre le champ des possibles. Ainsi, en liant reconnaissance de l'installation en ville et aménagement, comme le propose Jean-François Tribillon, on pose comme finalité l'amélioration des conditions de vie des populations et la durabilité (sociale, économique, environnementale) de la ville. Vue sous cet angle, la sécurité foncière n'est plus un objectif absolu, mais relatif aux possibilités d'aménagement qu'elle procure. Il devient alors légitime de prôner un aménagement minimal (par exemple par des trames viaires comme le suggère Joseph Comby) pour accueillir le flux d'immigrants en ville. La possession

² La plus-value d'un tel projet de recherche se situe donc bien dans l'évaluation des *résultats*, ou *effets* de ces pratiques. La description des pratiques a été entamée par ailleurs par différents programmes de recherches, dont l'important Programme de Recherche Urbaine sur le Développement (PRUD), et notamment l'axe dirigé par Alain Durand-Lasserve sur les filières néo-coutumières : Durand-Lasserve, A. (2004). Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne. Afrique du Sud - Bénin - Cameroun - Ghana - Kenya - Sénégal - Tanzanie. Synthèse des résultats, Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD).

foncière ne serait plus conçue comme « un privilège accordé par le pouvoir », selon une « fabrication de la propriété par le haut » (Comby), mais comme un *Bien commun*, autrement dit un *projet* foncier collectif (Raynaud). Enfin, en posant en priorité la question des parties prenantes, à l'image de la gestion de projets d'aménagement, on peut espérer construire les conditions de solutions négociées et contextualisées pour une gestion durable de la ville, comme le fait remarquer Michel Max Raynaud. Ce lien entre urbanisme, gestion de projet et gestion du foncier, permet ainsi de poser de nouveaux questionnements : quelles sont les attentes, les atouts, les objectifs des parties prenantes ? Un programme de recherche (-action) collaboratif et partenarial avec des acteurs locaux, pourrait permettre de pousser plus loin ces réflexions, de tenter des expérimentations, et d'éviter le piège des solutions standardisées de l'expertise extérieure. En sortant d'une quête de l'innovation technique, il s'agit de revenir à des questions clés de l'urbanisme : quelles sont les conditions d'acceptabilité sociale, politique, culturelle des processus d'aménagement de la ville réelle³ ?

³ Sur la distinction entre ville réelle et ville utile, nous renvoyons, entre autres, au texte de Jean-François Tribillon : Tribillon, J.-F. (2002). "Essai de caractérisation de la question foncière urbaine en Afrique sud-saharienne " : <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article92>.

Conclusion

Djibril DIOP and Claire SIMONNEAU

University of Montreal

Land security from the point of view of urbanism

This encounter was meant to engender much more than the sum of its individual contributions. It was deliberately designed to spur exchanges, debate and the sharing of points of view. The formula proved successful as, indeed, many lively, passionate discussions took place. Together, they reflected the complexity of the subject, and the urgency of tackling the challenge.

Given the open-ended style of the debates, this conclusion does not aim to deliver a precise summary of the two days of intense exchange. Instead, it serves to review the main focal points, to articulate the new avenues explored during the debates, and to remind that efforts must be undertaken to pursue the reflections, analyses and actions beyond the realm of academia.

Common ground

The participants are in agreement about the fundamental role of land insecurity in urban poverty. Land insecurity affects households in an immediate way, depriving them of their autonomy and rendering them vulnerable. In the medium term, it also compromises the urban management capacities of the respective expanding cities. Thus, a common denominator and starting premise among the stakeholders is their shared view of the importance of land security, which are in keeping with scientific knowledge and the recently adopted positions of the main development aid organizations in this field.

In addition to this first point of agreement, the stakeholders share a deep dissatisfaction concerning the current means of achieving this security. The legislation of the West African countries, which have a colonial heritage, is most often at odds with the popular practices in land security. The latter, pluralist and complex (Diop), are based on different sources of legitimacy. By contrast, the laws and regulations in force remain embedded in the notion that the land title, conferred through a land registration procedure, is the only way of accessing complete and definitive land security, thereby denying any other forms of achieving security. The persistence of this one-track stance and framework of action with regard to urban land security can be taken to explain the dissatisfaction.

The urban land question, which appears above all as a question of rights, appeals to the concept of a “continuum of land rights” developed by UN-Habitat (Sietchiping and Badiane). Based on this notion, land security cannot be ordered by law and is, instead, built on social stances and legitimacies. Land securitization would thus consist of an official integration of these legitimacies into institutions, such as the law. In that context, the notion of a right cannot be separated from that of a duty. Among duties, we classify the payment of land taxes, considered as a contribution of each member of the collectivity for the improvement of the urban environment (Sietchiping and Badiane, Simonneau). We also remind that land should be conceived of as the founding principle of the city as a whole. By this we refer to foundation in the physical sense, but also to the financial foundation represented by the fiscal potential of land. A city’s foundation is also comprised of its social and citizen base, to the extent that access to land determines access to a city and its services, and thereby to people becoming integrated into the urban community as fully-fledged citizens. Faced with a subject as complex, how may we intervene to break the cycle of vulnerability of cities and urban populations?

Should we streamline? One-track strategy versus popular practices

Much of the debate addressed the unsuitability of a one-track framework for conceptualizing land security (Diop, Comby, Tribillon). That framework is all too well known: borne from colonial urbanism, it was reapplied and interpreted by the post-independence nation states in its strictest

sense and without any consideration for the access capacities for the populations—explaining why it poses a problem.

At the other end of the chain, the populations developed hybrid, complex practices based on diverse systems of reference, among them tradition and customs. Yet, these practices too have their problems. Among these are, as shown by Didier Houenoude, the extreme impacts on the built heritage that are created by the complex decision-making mechanisms and that are perpetuated by tradition and custom. Family consensus for a decision over an architectural intervention or a sale is very difficult, if not impossible, to reach. Jean-François Tribillon, for his part, reminds us that these varied but poorly recognized practices also impede urban development, and with it the possibilities for improving urban living conditions. Far from being “informal,” as they are often presented, these multiple practices are on the contrary shaped by diverse systems of references, often stabilized in “self organizations” and “self regulations” (Ostrom quoted by Raynaud). Thus, as long as they are not recognized legally (Comby) or through a municipal registration (Tribillon), they do not allow for the sustainable improvement of the living conditions of the populations.

In the end, is it advisable to streamline these popular practices in order to incorporate them into the law? Or, should we streamline laws so that popular practices can be integrated into them? We are interested in examining the problem from another angle and to formulate the questions differently with a view to two objectives—one being a focus on the stakeholders, and the other being a focus on urbanism and its objective of improving the urban living environment.

Rethinking the means of achieving land security as well as the role of the stakeholders

“Should we get involved?” To this provocative question launched by Jean-François Tribillon during the discussions, he received the response “Yes, but under the condition...” Under the condition, above all, of rethinking the role of the stakeholders in the projects aiming to achieve security, before even reforming the tools and legal frameworks.

The place of development aid agencies and their experts was often put into question. These actors have been, in a not so distant past, advocates of the single-strategy approach centered on the land title and land registra-

tion. The injunction for the replicability of projects (best practices) across very varied geographical and cultural regions, and the efforts to realize a North–South transfer of technical and institutional practices through management tools, have often led to failure (Diop, Simonneau). As a result, these actors are presently redefining their place and are showing a willingness to again put the nation states in the service of their own national policies. An initiative like the Paris Declaration appears to be a step in that direction, as is the Initiative sur les politiques foncières, led conjointly by the African Union, the African Development Bank and the United Nations Economic Commission for Africa as regards the question of land policies.

The nation states, whose role in phenomena such as corruption and poor management has been recognized, nevertheless remain indispensable actors in the land question. In other words, the existence of these phenomena would not justify a systematic rejection of a given government every time a land question is at stake (Sietchiping and Badiane, Tribillon).

The role of “local communities,” “civil society” and “populations” has also been at the centre of the discussions. What value may be accorded to popular practices with regard to land access and land security? Undoubtedly, a significant amount of descriptive research work will be necessary to distinguish the practices shaped by poverty and the difficult access to formal processes from those resulting from speculation or hoarding practiced by the population (Tribillon). Likewise, popular practices can no longer be indiscriminately classified as being customary. As pointed out by Joseph Comby, in urban and periurban settings, it is above all a neo-customary and market rationale that is at work today.

The local governments (municipalities) have emerged as promising actors who, as stewards of the local scale, are often tasked with urban development and the provision of services. And to this day, these actors are expected to take on these assignments and use the tools at their disposal. However, this is not something that should be taken for granted, in particular in matters concerning land management (Simonneau).

Finally, land governance has become a central focus of research, understood as the common management of competing interests with regard to land rather than the prioritization of one of the stakeholders (Raynaud).

Toward an Africanist urbanist expertise? Avenues of thought and action

The originality of the meeting, on a subject and field as well researched as this one,¹ can be attributed to its rootedness in urbanism as both a practice and research domain. In considering urbanism as a pluri-disciplinary field rather than a traditional single discipline, our positioning revolves around the networking of different specialists in African urban questions working in law, economics, geography, political sciences, management and history, among other fields. It moreover involves paying particular attention to the action, practices and exercise of competencies. With this conclusion, we also wish to advocate the continuation of this focus on action and its conditions of possibilities, and on the means of understanding, accompanying and supporting the actors.

Some avenues of research have already been opened up through the discussions. First, the importance of local diagnostics in land practices (access and securitization) was highlighted. Although the gap between the legislation and popular practices was recognized, it was not well known either. Popular practices, in periurban settings in particular, would benefit from a better empirical investigation of the following questions: How can people access urban land and sustain themselves on a parcel? What kind of “land relations,” with regard to market, administrative and customary standards and regulatory frameworks, do these practices reflect? And above all, what are the impacts on socio-economic aspects, equity and the sustainability of the city? Such a research could contribute to distinguishing between the “constructive” rationales, i.e., those allowing for a certain form of access to the city and for social inclusion, and the “negative” rationales, i.e., those that contribute to urban and social exclusion as well as the set-aside of land for purposes of speculation or personal gain at the expense of the development of the city and the collective well-being. Given a lack of sufficient and adequate national measures, it would be important

¹ For example, the annual conference of the World Bank on land and poverty, the different events and documents generated by the Technical Committee “Land and Development,” etc.

to try to understand and evaluate the impacts of popular practices², while resisting any temptation to idealize these. This would open up a vast field of empirical research.

Moreover, the parallels between urban project and land security drawn during this encounter is very promising. By endowing land security with a meaning that departs from a strict legal definition and from the notion of property, and by returning to the city its social capital significance (based on social land rights), we are pushing the envelope of what is possible. Thus, by linking the recognition of urban land rights with urban development, as put forth by Jean-François Tribillon, we are ultimately working toward the improvement of the living conditions of the populations and of the sustainability (social, economic, environmental) of the city. Seen from this angle, the objective of land security is no longer absolute but rather relative to the urban development possibilities it generates. It then becomes legitimate to advocate a minimum development (e.g., through a road network, as suggests Joseph Comby) to accommodate the flux of immigrants to the city. Land possession would no longer be designed as “a privilege granted by the authorities,” according to the “top-down building of property” (Comby), but as a commons, in other words, as a collective land project (Raynaud). Lastly, by prioritizing the question of the stakeholders, in keeping with current practices in urban project management, we hope to build the conditions for negotiated and contextualized solutions for a sustainable management of the city, as emphasized by Michel Max Raynaud. This link between urbanism, project management and land management raises new questions, such as that of the expectations, benefits and objectives of the stakeholders. A collaborative and partnership-based research program (or action research) with local actors would allow to

² The added-value of such a research project thus resides in the evaluation of the *results*, or *impacts*, of these practices. The description of practices was initiated by different research programs, among them the significant Programme de Recherche Urbaine sur le Développement (PRUD), and in particular its component directed by Alain Durand-Lasserve on the neo-customary processes: Durand-Lasserve, A. (2004). *Évolution comparée des filières coutumières de la gestion foncière urbaine dans les pays d'Afrique sub-saharienne* (Comparative evolution of customary processes of urban land management in Sub-Saharan African countries). South Africa - Benin - Cameroun - Ghana - Kenya - Senegal - Tanzania. Synthesis of results, Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD).

*pursue these reflections further, to try experiments, and to avoid the pitfalls of the standardized solutions recommended by outside experts. Thus, in contrast to the predominant quest for technical innovation, our aim is to return to the following essential question of urbanism: What are the conditions of social, political, cultural acceptability of urban planning and development processes of the “real” city?*³

³ On the distinction between “real city” and “useful city”, we refer, among others, to the text of Jean-François Tribillon: Tribillon, J.-F. (2002). “Essai de caractérisation de la question foncière urbaine en Afrique sud-saharienne.” <http://aitec.network-ipam.org/spip.php?article92>.

Biographies des auteurs

Alioune BADIANE

Alioune Badiane est diplômé de l'Université Laval (Québec, Canada) en sciences économiques, en aménagement du territoire et développement régional, et diplômé en affaires urbaines du Hunter Collège de New York (États-Unis).

Alioune Badiane a plus de trente ans d'expérience internationale en économie, aménagement, habitat, développement urbain et en environnement.

En 1991, Alioune Badiane rejoint l'ONU-Habitat, comme Conseiller technique en chef. Il a dirigé et coordonné des projets et des programmes régionaux et nationaux de l'ONU en Afrique, dans les Pays arabes et dans la Région Caraïbe. De 1992 à 1999, il est coordonnateur régional du programme de gestion urbaine pour l'Afrique, programme dirigé par la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et ONU-Habitat. Depuis janvier 1999, il a rejoint le quartier général d'ONU-Habitat à Nairobi (Kenya) comme directeur régional pour l'Afrique et les Pays arabes et depuis 2011 comme directeur du Bureau des Projets.

Alioune Badiane est également impliqué au niveau local : directeur de l'urbanisme, puis conseiller principal du maire de Dakar (Sénégal), et, pendant dix ans, conseiller municipal et président de la Commission planification et environnement dans sa ville natale, Mecke (Sénégal).

Joseph COMBY

Joseph Comby est diplômé de sciences économiques de l'Université de Paris Panthéon (France). Il a acquis une formation d'urbaniste à l'Atelier Tony Garnier de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts de Paris (France).

Joseph Comby est le fondateur de la revue *Études foncières et* l'initiateur de l'Association des études foncières (ADEF). Il a été directeur d'études à l'ancien Centre de Recherche d'Urbanisme

(CRU) et professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris (France) ; puis formateur de cadres au Cambodge, en Éthiopie, en Roumanie et au Togo. Il a été consultant sur les systèmes cadastraux en Bulgarie, au Cambodge, au Gabon et en Russie. Il a participé à d'importants projets : « Organisation et financement de la production des terrains à bâtir » (Algérie, Bénin, Mandchourie), « Programme de réforme du droit foncier » (Bénin, Tunisie) et « Évaluation de la réforme foncière » (Madagascar).

Joseph Comby est l'auteur de nombreux ouvrages et articles scientifiques, dont *Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne* (2007).

Djibril DIOP

Djibril Diop est diplômé en sciences de l'environnement de l'Université de Saint-Louis (Sénégal) de l'Université de Toulouse 2 Le Mirail (France) où il a obtenu un Diplôme d'Études Approfondies (DEA). Il est titulaire d'un Master à l'École des Hautes Études Internationales de Paris (France). Il détient un doctorat en géographie de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (France). Ses thèmes de recherches portent sur la décentralisation, le développement local et sur les questions de gouvernance. Depuis 2007, il est chargé de cours à l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal.

Il est associé de recherche au Pôle de Recherche sur le Développement du Centre d'Études et de Recherches Internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM).

Djibril Diop est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles scientifiques dont *Urbanisation et gestion du foncier urbain à Dakar. Défis et perspectives* (2012).

Didier HOUENOUE

Didier Houénoudé est diplômé en histoire (1997) et en archéologie (2000) de l'Université Nationale du Bénin. Il détient un Ph.D. de l'Université de Trèves (Allemagne).

Professeur d'histoire de l'art à l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin), Didier Houénoué est directeur de la Maison du Patrimoine de Porto-Novo (Bénin). Spécialiste de l'art béninois, il a travaillé à l'École du Patrimoine Africain sur le projet « Étude de Réhabilitation du Patrimoine Historique de la Ville de Porto-Novo ». Ses travaux sur la problématique identitaire dans l'art contemporain africain, les questions patrimoniales, l'urbanisme et le développement des villes africaines, font autorité. Il a travaillé comme curateur sur les deux éditions de Porto-Nov'art (2008 et 2010) organisées au Centre culturel de Porto-Novo.

Didier Houénoué est l'auteur de plusieurs publications dont *La politique de patrimonialisation à l'occidentale et ses conséquences sur un territoire africain : Le cas de Porto-Novo au Bénin* (en collaboration avec Monica Coralli, 2011).

Michel Max RAYNAUD

Michel Max Raynaud est diplômé en architecture de l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Versailles (France) et diplômé en urbanisme de l'Université Paris VIII (France). Il détient un Ph.D. en aménagement de l'Université de Montréal (Québec Canada). Il a monté et dirigé en France plusieurs agences d'architecture et d'urbanisme et a assuré la gestion de nombreux projets nationaux et internationaux. Il a été également expert judiciaire près la Cour d'appel de Paris. Sa carrière s'est partagée entre la pratique professionnelle et la recherche. Il est l'auteur de publications, ouvrages, articles scientifiques et a participé à de nombreuses conférences.

En 2006, Michel Max Raynaud a rejoint l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal comme chargé de cours et de formation pratique, puis en 2010, comme professeur en montage et gestion de projets en aménagement (mgpa). Il est directeur de l'Observatoire Ivanhoé Cambridge du développement urbain et immobilier de l'Institut d'urbanisme et est chercheur associé dans le Groupe de recherche IF de la Faculté d'aménagement.

Remy SIETCHIPING

Remy Sietchiping est diplômé de l'Université de Yaoundé-1 (Cameroun) et détient un Ph.D. en géographie de l'Université de Melbourne (Australie). Il possède une longue expérience dans la planification urbaine, les questions foncières et de développement, les systèmes d'informations géographiques et spatiales et la gestion de projets. Il a travaillé au sein de la Commission Économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA) en Éthiopie. En 2007, il rejoint ONU-Habitat où il est chargé des questions foncières dans l'unité 'Foncier et GLTN' (Global Land Tool Network) et chef de projet GLTN.

Il a enseigné comme professeur honoraire dans plusieurs universités : en Jamaïque, en Australie et au Cameroun. Remy Sietchiping est l'auteur de nombreuses publications qui portent principalement sur les villes africaines, dont *Predicting and Preventing Slum Growth* (2008) et *Guide de Médiation Foncière* (2013).

Claire SIMONNEAU

Claire Simonneau est diplômée en urbanisme de l'Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne (France). Elle est actuellement docteurante en aménagement à l'Université de Montréal.

Claire Simonneau a travaillé pendant deux ans au Bénin pour la coopération française en gestion de projet de développement urbain. Dans le cadre de son doctorat, elle analyse la dimension foncière des politiques urbaines en Afrique sub-saharienne, et le jeu d'acteurs à l'œuvre dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre de ces politiques. Ses travaux portent en particulier sur les outils d'information foncière dans les villes du Bénin et leur appropriation locale et sur le long terme.

Jean-François TRIBILLON

Jean-François Tribillon est diplômé de l'Université de Strasbourg (France), diplômé de l'Institut d'Études de Sciences Politiques de Paris (France). Il détient un Doctorat d'État en droit public de l'Université de Paris (France). Juriste, politologue et urbaniste,

Jean-François Tribillon est spécialiste du droit foncier, des procédures d'aménagement et de gestion urbaine, en particulier pour les villes africaines. De 1967 à 1971, il a été chargé d'études au Ministère de la Coopération française. De 1967 à 2006, il a été professeur à l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Paris La Villette (France).

Depuis 1971, Jean-François Tribillon est consultant indépendant à ACT Consultants. En 2006 il devient conseiller technique pour les plans d'aménagement de Skirat, Harhoura et Oujda (Maroc). En 2010, il participe au projet de reconstruction des quartiers de Martissant et Baillergeau à Port-au-Prince (Haïti). Il est co-fondateur de l'Association Internationale des Techniciens Experts et Chercheurs (AITEC).

Jean-François Tribillon est l'auteur de nombreuses publications, dont *L'urbanisme* (2009) et *Essai de caractérisation de la question foncière en Afrique sub-saharienne* (2002).

Résumés

(English follows)

Remy SIETCHIPING et Alioune BADIANE

Chap. 1 - Sécurisation Foncière et Urbanisation en Afrique sub-Saharienne

La manière dont la question foncière est prise en compte déterminera la forme de l'urbanisation en Afrique sub-Saharienne. Les méthodes et pratiques de sécurisation des droits fonciers (y compris les droits d'accès, d'usage, d'héritage, de transfert et de possession) en milieu urbain et périurbain doivent contribuer à relever les défis de l'explosion démographique et de l'extension urbaine. Ce papier décrit les caractéristiques du développement urbain en rapport avec le foncier en Afrique sub-Saharienne. Il analyse les impacts des régimes fonciers prédominants sur l'urbanisation. Ensuite, il décrit les progrès observés, les actions et pratiques innovantes pour la sécurisation de l'accès au sol comme un important pilier du développement urbain durable en Afrique. L'analyse s'appuie sur le concept de gradation de droits fonciers et les principes de gouvernance foncière. Cet article souligne le fait que la sécurisation foncière va au-delà du titre de propriété individuel. Enfin, l'article s'appesantit sur les bénéfices qu'une 'démocratisation' de la sécurisation foncière peut apporter en milieu urbain, à travers la prise en compte du genre et des populations pauvres qui conduira à la réduction des conflits de propriété, le renforcement de la sécurité et la consolidation de la paix sociale.

Mots clés : Afrique sub-Saharienne, urbanisation, bidonvilles, genre, gradation des droits fonciers, marchés fonciers, pauvreté, régime foncier.

Claire SIMONNEAU

Chap. 2 - L'information foncière au service de la sécurisation ? Le cas du Registre Foncier Urbain au Bénin.

Depuis les années 80, la reconnaissance des mécanismes propres à l'urbanisation africaine (extra-légalité et précarité), a conduit à faire de la *sécurisation foncière*, un objectif central des stratégies urbaines des agences internationales de développement. L'information foncière a été présentée comme un outil essentiel de cette stratégie, sous l'influence des progrès technologiques en matière d'informatique et de gestion de l'information. Depuis 2000, elle fait l'objet d'une attention renouvelée dans le débat international sur les moyens de la sécurisation foncière ; de nouveaux outils sont développés, appuyés sur les innovations technologiques. Malgré les récentes recherches montrant la complexité de la question foncière en Afrique subsaharienne, la mise en œuvre de ces outils n'est pas accompagnée d'une réflexion sur les expériences existantes et leurs implications socio-politiques locales. Appuyée sur une recherche doctorale en cours, la communication exposera les théories entourant l'information foncière dans les villes des pays en développement, et ses enjeux sociopolitiques. En particulier, son potentiel en matière de sécurisation foncière sera discuté, en s'appuyant sur l'étude de la mise en œuvre du Registre Foncier Urbain (RFU) au Bénin.

Mots clés : information foncière, sécurité foncière urbaine, cadastre, registre foncier, Bénin.

Djibril DIOP

Chap. 3 - La problématique de l'accès au foncier à Dakar

La croissance démographique rapide de la ville de Dakar a entraîné une forte demande en sols urbains pour les constructions d'habitations et pour l'implantation d'équipements collectifs. Si on observe une multiplication d'initiatives venant de divers acteurs dont chacun a sa logique, ce contexte ne fait qu'amplifier la spéculation foncière, excluant du coup une grande majorité de la population urbaine pauvre de l'accès à la propriété. Les pouvoirs publics qui

ont la responsabilité de la gestion harmonieuse de la cité, semblent n'avoir aucune maîtrise sur le secteur. Or, la valeur vénale foncière évolue rapidement avec la dynamique démographique, alors que la densification du bâti et les changements d'affectation du sol soumettent à leur tour l'espace agricole périurbain à une pression souvent annonciatrice de spéculation. La communication montrera que la concurrence pour les usages du foncier réduit encore les possibilités d'accès, alors que les pratiques coutumières que les lois modernes voulaient expier résistent encore et servent de repère pour une partie de la population qui ne maîtrise pas les mécanismes réguliers d'accès au sol urbain.

Mots-clés : foncier, accès, sécurité foncière, urbanisation, Dakar.

Didier HOUENOUE

Chap. 4 - Questions patrimoniales et droit foncier au Bénin : le cas de Porto-Novo

La ville de Porto-Novo au Bénin est connue pour son riche patrimoine architectural : vernaculaire, afro-brésilien et colonial. Ce patrimoine est cependant l'objet de dégradations provoquées par l'absence d'entretien ; lesquelles dégradations sont rapides et irrémédiables. La dégradation du patrimoine architectural du tissu afro-brésilien par exemple tire une de ses principales causes dans les conséquences de *l'indivision* qui fait que toute action sur un bien commun à une famille doit forcément avoir l'approbation certifiée de tous les héritiers. Cet état de fait trouve une explication dans la spécificité du droit de propriété à Porto-Novo où cohabitent droit foncier coutumier et droit foncier moderne. Le présent article essaiera de donner les clés de la sociologie d'une ville dans laquelle le pouvoir est contraint en permanence à la discussion.

Mots clés : propriété foncière, droit foncier, Coutumier du Dahomey, patrimoine, successions, indivision.

Jean-François TRIBILLON

Chap. 5 - Pour répondre à une demande de sécurité foncière minimale : contradictions à dépasser

En nous référant à des cas africains (Afrique subsaharienne d'expression française), maghrébins (Maroc, principalement) et haïtien, nous nous proposons de tenter une délimitation du champ de faisabilité pratique des dispositifs de « sécurisation foncière » urbaine, en critiquant les façons de faire habituelles. Nous souhaitons identifier les contradictions qui traversent la notion de sécurité foncière urbaine que révèle la pratique mais qu'ignore le plus souvent la théorie. Le but est de proposer une réflexion sur les cheminements d'amélioration des droits fonciers urbains : à partir d'une identification de leur contenu, des capacités des acteurs urbains à les faire reconnaître, des dangers que présente également une sécurisation car la sécurisation des droits fonciers ne peut se permettre de bloquer tout aménagement et tout équipement, toute amélioration des quartiers populaires qui sont le siège de ces droits. Nous serons amenés à proposer des différenciations selon les classes sociales, des paliers successifs de « sécurisation », un portage du projet de « sécurisation » par les intéressés agissant collectivement afin d'aménager et d'équiper leurs quartiers, ce qui les autorisent pour finir à prétendre à une sécurité foncière forte. La sécurité foncière n'est pas un impératif catégorique qu'il faut abruptement octroyer à tous et sans délai; elle est le résultat d'une stratégie socio-politique.

Mots clés : légitimité foncière, droit foncier personnel, aménagement foncier, initiative collective, responsabilité municipale.

Joseph COMBY

Chap. 6 - Comment sortir du système foncier colonial

Le système foncier colonial étatique, conservé pour l'essentiel depuis les Indépendances, avait été conçu pour sécuriser la propriété d'un petit nombre de colons et d'affidés, contre les revendications indigènes. Depuis 50 ans, beaucoup de moyens humains et financiers ont été dilapidés en voulant utiliser ce même système pour

sécuriser les droits fonciers du plus grand nombre. En s'appuyant au plan théorique et historique sur les concepts de « *fabrication de la propriété par le haut versus par le bas* », et au plan pragmatique sur l'analyse des résultats positifs mais aussi négatifs des innovations béninoise et malgache, la contribution visera à proposer une stratégie de sortie progressive du système foncier colonial.

Mots clés : fiscalité, possession, prescription, petits papiers, enregistrement.

Michel Max RAYNAUD

Chap. 7 - Sécurisation foncière : construire les outils d'une stratégie

L'informalité repose sur une absence d'information qui fait considérer comme « illégales » les auto-organisations et auto-règlementations mises en place au fil du temps, de façon empirique, par les individus et les groupes. Or, il est montré que ces organisations et leurs règles sont efficaces et qu'elles constituent peut-être le socle de connaissances à partir desquelles il est possible de bâtir une véritable gestion durable du foncier considéré comme un système de ressource commune.

Nous posons l'hypothèse que les outils de gestion des projets urbains, que sont la gestion des parties prenantes, la négociation et la gouvernance des biens communs, permettraient de rendre possible l'intégration de ces organisations et leurs règles « illégales » dans le processus de négociation avec les autorités en place autour de projets urbains ciblés et contextuels ; de légitimer les résultats obtenus. La légitimation autour de projets apparaît comme la manière la plus sûre de rendre le légitime, légal et de construire une stratégie pour la sécurité foncière.

Mots clés : foncier urbain, Afrique de l'Ouest, sécurisation, gestion, informel.

Abstracts

Remy SIETCHIPING and Alioune BADIANE

Chap.1 - Land Tenure Security and Urbanisation

The way in which the land question is dealt with will determine the type of urbanization in sub-Saharan Africa. The methods and practices of securing land rights (including access, use, inheritance, transfer and ownership) in urban and peri-urban areas should contribute to address the challenges of population explosion and urban extension. This paper describes the characteristics of urban development in relation to land in sub-Saharan Africa. It then notes progress made, innovative actions and practices for securing access to land as an important pillar to achieve sustainable urban development in Africa. The argument is built upon the concept of continuum of land rights and good land governance principles. The paper underscores the fact that securing land tenure goes beyond the individual property titling. Finally the paper highlights the benefits of a 'democratizing' tenure security to urban area through gender sensitiveness and pro-poor interventions that would lead to the reduction of land and property conflicts, peace and security.

Key words: Sub-Saharan Africa, Urbanisation, slums, gender, continuum of land rights, land markets, poverty, land tenure.

Claire SIMONNEAU

Chap. 2 - Land Information at the Service of Land Security? The Case of Urban Land Register in Benin

Since the 1980s, an increasing understanding of the mechanisms unique to African urbanization (extra-legality and precariousness) have resulted in tenure security becoming a main priority in the urban strategies of international development agencies. In that context, the provision of information on land tenure, assisted with computer science and information management, has been presented as an essential strategy tool. Since 2000, information on land tenure has become the object of renewed attention in the international debate on the means of achieving land security. Here, new tools are being developed, supported with technological innovations.

Yet, despite recent studies showing the complexity of the land tenure question in Sub-Saharan Africa, the implementation of these tools has not been accompanied with a reflection on the existing experiences and their local socio-political implications. Based on a doctoral research project presently underway, this article will discuss the theories surrounding the topic of land tenure information in the cities of developing countries alongside its socio-political stakes. In particular, the potential which information has for land tenure security will be examined by referring to the study on the founding of the Registre Foncier Urban (RFU) in Benin.

Key words: land information, urban land security, cadastre, land register, Benin.

Djibril DIOP

Chap.3 - The Problem of Access to Land in Dakar

The rapid demographic growth of the city of Dakar has led to a strong demand for urban land for the construction of dwellings and the implementation of public infrastructure. A proliferation of initiatives from diverse actors, each with their own rationale, is amplifying real estate speculation. This, in turn, excludes a great majority of the urban poor from access to property. The public authorities in charge of the harmonious management of the city seem to have no control over this sector. In that context, the market value of land is rapidly changing in keeping with the demographic dynamic, while the densification of the built environment and land use changes, for their part, are placing great pressure on the periurban agricultural space, which then often precipitates speculation. This paper will show that the competition for usages of the land reduces the possibilities of access even more, and further that traditional practices, frequently the target of modern legislation, still serve as a point of reference for a segment of the population that is not in the position to participate in the regular mechanisms for accessing urban land.

Key words: land, access, land security, urbanization, Dakar

Didier HOUENOUE

Chap. 4 - Heritage Issues and Land Law in Benin: the Case of Porto-Novo

Porto-Novo in Benin is a city with an important architectural heritage composed of endogenous architecture, Afro-Brazilian and colonial architecture. This cultural heritage is however subjected of degradations caused by a lack of maintenance and these degradations are fast and irreversible. The degradation in the Afro-brazilian urban infrastructure is due to the joint ownership. In fact, it is impossible for the local government to restore a house belonging to a family without obtaining the authorization of the whole family. This is possible because of the specificity of the property right in Porto-Novo which allows the coexistence of two kind of ground law: the traditional ground law and the modern ground law. My article will try to understand the sociology of a city in which the local government is always constrained to make concessions.

Key words: land ownership, land law, "Coutumier du Dahomey" (register of customary rights of Dahomey), heritage, inheritance, joint ownership.

Jean-François TRIBILLON

Chap. 5 - Challenges in Meeting the Demand for Minimum Tenure Security

By referring to African (French-speaking Sub-Saharan Africa), Maghrebian (Morocco, mainly) and Haitian cases, we seek to identify the feasibility of urban "land securitization" measures by criticizing the conventional ways of operating. We wish to identify the contradictions that characterize the notion of urban land tenure security—contradictions that, although generally apparent in practice, are most often overlooked in theory. The goal is to propose a reflection on the processes for improving urban land rights, starting with an identification of the content of these rights, the capacities of urban actors to get them recognized, as well as the risks involved in working toward land security. In fact, the securitization of land rights cannot afford to be at odds with all urban planning measures and infrastructures or any improvement of the working-class neighbourhoods in which these very rights are anchored. We will propose distinctions ac-

ording to the social classes, the successive levels of securitization, a delivery of the securitization project by the interested parties acting collectively to the end of developing and upgrading the infrastructure of their neighbourhoods, by way of which they eventually come to aspire for a strong tenure security. Tenure security is not a categorical imperative that must be abruptly granted to everyone and without delay. Rather, it is the result of a socio-political strategy.

Key words: land legitimacy, personal land right, land readjustment, collective initiative, municipal responsibility.

Joseph COMBY

Chap. 6 - How to Break with the Colonial Land Tenure System

The colonial land tenure system, essentially maintained in each nation state since their independence from colonial rule, was initially designed to secure the property of a small number of colonists and their cohorts against indigenous land claims. For 50 years now, many human and financial means have been expended on trying to use this same system to secure land tenure rights for a larger number of people. By referring, at the theoretical and historical level, to concepts of “top-down versus bottom-up creation of property” and, at the pragmatic level, to the analysis of positive but also negative outcomes of the Beninese and Malagasy innovations, this contribution aims to propose a strategy for a gradual exit from the colonial land tenure system.

Key words: taxation, possession, prescription, “petits papiers” (unofficial papers), registration

Michel Max RAYNAUD

Chap. 7 - Land Tenure Security: Building Tools for a Strategy

Informality is based on an absence of information, as a result of which the self-organizing and self-regulating systems that individuals and groups implement in an empirical manner over time are often considered “illegal.” Yet, proven to be efficient, these organizational systems and their rules could possibly constitute a pillar of knowledge from which to build a genuinely sustainable form of land management that would be regarded

as, considered as a common-pool resource. We hypothesize that tools for managing urban projects—namely stakeholder management, negotiation and the governance of commons—would allow for the integration of these systems and their “illegal” rules into the process of negotiating with the authorities on site. i.e. to negotiate about specific and contextual urban projects and to legitimize the results obtained. Legitimation around projects appears to be the surest way to render the legitimate legal and to build a strategy for land tenure security.

Key words: urban land tenure, West Africa, securitization, management, informal.

Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine

Le cas de l'Afrique francophone

La sécurité foncière dans les villes du Sud est un objectif qui semble désormais faire consensus parmi les chercheurs et la communauté internationale, dans l'optique de réduire la vulnérabilité des populations urbaines. Comprise comme le droit de ne pas se faire expulser de sa parcelle d'habitation sans compensation, la sécurité foncière pose un certain nombre de questions économiques, sociales, politiques, et d'urbanisme.

À travers cet ouvrage collectif, les auteurs dressent un état des lieux de ces enjeux dans les villes d'Afrique francophone. Ils questionnent les stratégies, politiques et outils mis en œuvre jusqu'à présent, et suggèrent des pistes de travail pratiques, à partir d'une prise en compte des processus réels d'accès et de sécurisation foncière, et des multiples parties prenantes en jeu. Finalement, une définition du point de vue de l'urbaniste sur la sécurisation foncière est tentée.

Cet ouvrage s'adresse aux chercheurs, étudiants et praticiens de l'urbanisme et du développement qui s'intéressent à la gestion des villes des pays en développement. Les auteurs viennent de disciplines et de pays différents, et ont en commun une double expérience en recherche universitaire et en gestion de projets urbains et de développement, leur permettant de croiser les regards et de tisser des liens entre recherche et action.

Michel Max Raynaud est professeur à l'Institut d'Urbanisme et directeur de l'Observatoire Ivanhoé Cambridge du développement urbain et immobilier de l'Université de Montréal.

Djibril Diop est chargé de cours à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal.

Claire Simonneau est doctorante en aménagement à l'Université de Montréal.



Cet ouvrage est un produit de l'atelier-séminaire organisé à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal les 15 et 16 novembre 2012. L'événement a réuni experts de la question foncière urbaine, praticiens et chercheurs, et a bénéficié de la participation de l'ONU-Habitat. Plus que la somme de contributions individuelles, cette rencontre se voulait un lieu d'échanges, de débats, de partage de points de vue.