

LES PRATIQUES DU TITREMENT DANS LES VILLES EN DÉVELOPPEMENT
Trois cas d'étude (Inde, Ethiopie, Mauritanie)

Rapport de recherche présenté dans le cadre de l'appel à projets
« La sécurisation du droit de propriété dans les pays en voie de
développement »

Réalisé avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice
Octobre 2014

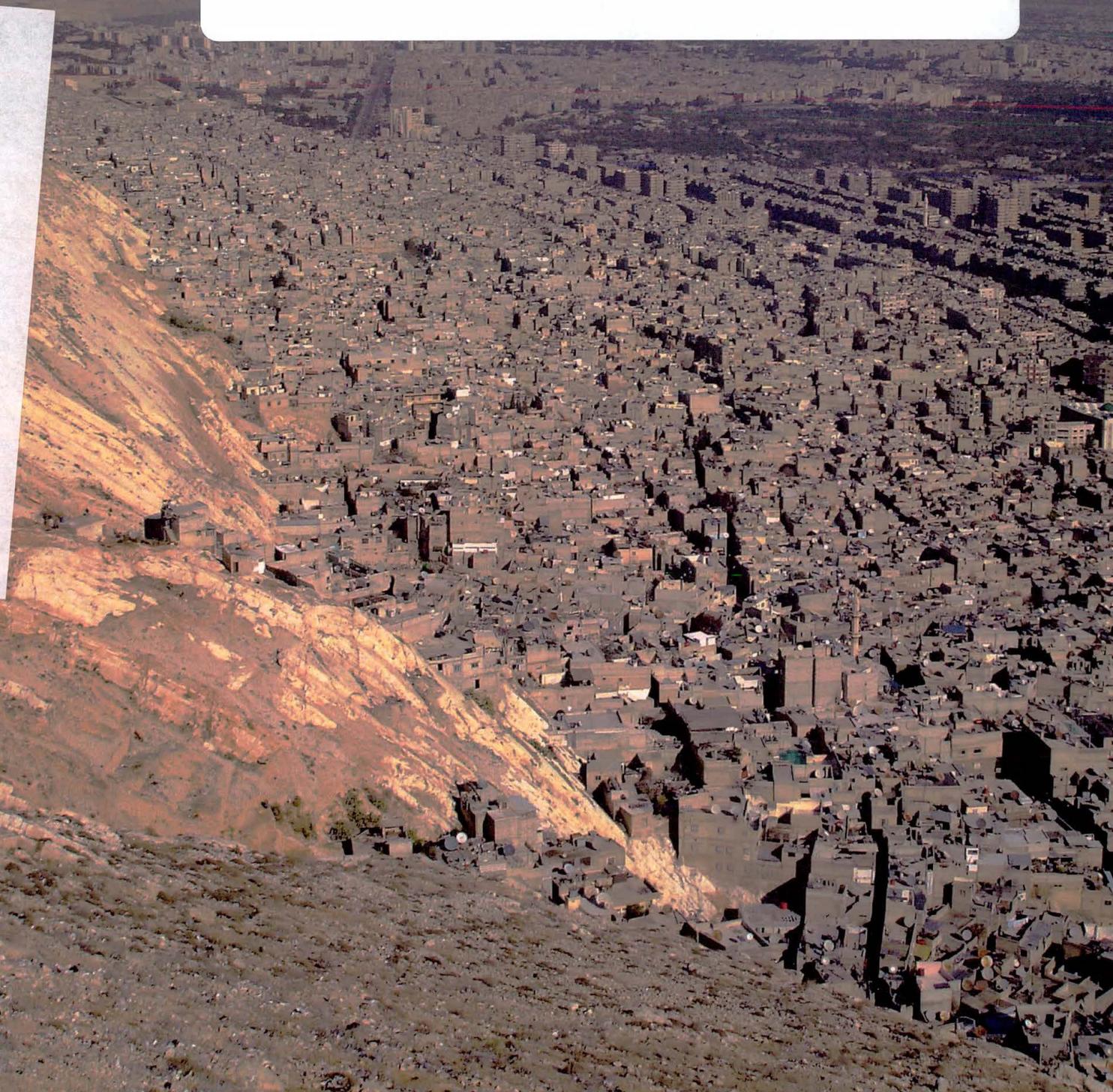
Rédacteurs :

Mauritanie : A. Choplin, E. Dessie, I. Diagana

Inde : S. Benjamin, E. Denis, N.K.Kumaresan Raja, B. Raman, A. Shanthalingam,
Venkatasubramaniam

Ethiopie : E. Ficquet, S. Planel

Coordination : B. Dupret



LES PRATIQUES DU TITREMENT DANS LES VILLES EN DÉVELOPPEMENT

Trois cas d'étude (Inde, Ethiopie, Mauritanie)

Rapport de recherche présenté dans le cadre de l'appel à projets
« La sécurisation du droit de propriété dans les pays en voie de développement »

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La procédure de titrement foncier peut être définie comme l'attribution de droits de propriété sur des biens fonciers. Il en résulte que la propriété sur ces biens devient opposable devant les juridictions et que ces biens peuvent eux-mêmes être cédés, transférés, hérités ou hypothéqués.

Etat des lieux et enjeux

La propriété foncière est une des questions majeures auxquelles fait face la gestion de la croissance urbaine des pays en développement. Elle est au cœur des politiques des Nations-Unies. Les institutions internationales, tout particulièrement la Banque Mondiale, et de nombreux donateurs et gouvernements en ont reconnu l'importance et ont massivement soutenu les programmes visant à l'accroissement de la sécurité foncière, à la protection des droits de propriété, à la sécurisation des investissements, à l'unification des marchés fonciers, à une valorisation plus performantes et transparente des valeurs foncières et à l'expansion de l'accès au crédit. Souvent, ces politiques ont été menées de manière stéréotypée, ce qui leur a fait encourir un risque de décalage par rapport aux réalités des contextes locaux et donc d'inefficacité.

Les thèses d'Hernando de Soto (2000) ont assurément constitué une base importante de discussion de l'ampleur des problèmes de propriété foncière et de la pertinence de leur traitement par la voie du titrement. Elles ont également fait l'objet de nombreuses critiques, aussi bien théoriques que méthodologiques et politiques. Il en résulte une approche plus nuancée des politiques de titrement, du moins dans leur dimension exclusive d'autres approches. Il faut, par ailleurs, constater le très faible nombre d'études évaluant ex post l'impact des politiques de titrement. Une étude récente (Payne, Durand-Lasserve, Rakodi, 2010) s'attache à faire la revue de la littérature portant sur l'impact des programmes de titrement foncier. Au niveau social, elle distingue les questions de sécurité foncière, d'intégration sociale, d'égalité entre les sexes et de mobilité résidentielle.

La principale justification des programmes de titrement tient à la sécurisation foncière que ce dernier permet. Pourtant, la sécurité foncière n'est pas qu'une question de statut légal ou illégal, formel ou informel. C'est une question empirique qui relève de l'anthropologie du droit, et celle-ci nous enseigne à quel point cela est dépendant du contexte dans lequel ces pratiques s'inscrivent. A vrai dire, la sécurisation peut être obtenue par des moyens différents que le titrement, alors que le titrement peut parfois réduire l'effet de sécurisation. Il adresse difficilement, voire ignore et contourne parfois dans sa mise en œuvre, les questions de possession partagée, de propriété commune, de copropriété et celle des locataires, introduisant de nouvelles injustices et exclusions. Une autre justification des programmes de titrement procède de ce qu'ils transformeraient le statut juridique d'une zone et d'une communauté en l'intégrant à la ville. S'il est possible qu'à terme, de tels programmes induisent des processus de gentrification, il n'est toutefois pas sûr que ce soit au profit des populations d'origine. Des dynamiques d'exclusion par le marché peuvent prendre le relais de la marginalisation légale. Les études soulignent les pratiques discriminatoires à l'encontre des femmes dans l'accès à la terre, mais elles ne nous disent pas grand-chose sur l'impact du titrement sur la correction de ces inégalités. Ici encore, il n'est pas sûr que le bilan soit aussi unilatéralement positif qu'il

n'y paraît. Enfin, sur la mobilité résidentielle, il faut constater qu'à quelques exceptions près, le titrement ne modifie pas grandement les schèmes de mobilité des familles et de circulations des biens immobiliers. Les politiques étatiques se révèlent également contradictoires en la matière, entre les encouragements à la vente des biens titrisés et les mesures dissuasives.

Au niveau économique, l'étude dont question précédemment distingue les effets des programmes de titrement sur l'investissement, la valeur des biens, l'accès au crédit et les revenus des ménages. Il a souvent été avancé que le titrement stimulait les investissements dans le logement. Il ressort de toutes les recherches qu'il ne constitue, en réalité, qu'un moyen parmi d'autres en la matière. Sur la question de la plus-value des biens fonciers occasionnée par les programmes de titrement, il existe un large consensus de la littérature. Les études font également remarquer, cependant, que ce n'est pas forcément avantageux pour les personnes en quête de logement. La capacité à utiliser des titres de propriété pour accéder au crédit formel est considérée comme une raison majeure de la préférence pour le titrement comme mode d'accès à la propriété. La littérature révèle, cependant, que le titrement n'a pas généré, à court terme du moins, d'amélioration substantielle dans l'accès au crédit. Enfin, sur la question des revenus, de l'emploi et de la mobilité de la main-d'œuvre, les données restent éparses et de nouvelles recherches s'imposent avec acuité.

Reste à s'interroger sur l'impact administratif, institutionnel, juridique et politique des programmes de titrement. D'un point de vue administratif, il faut constater l'immensité de la tâche pour les administrations en charge de l'habitat, bien souvent au-delà de leurs capacités réelles et au risque de les détourner de tâches plus urgentes. Au niveau institutionnel, la question se pose de l'échelon gouvernemental auquel ces opérations doivent prendre place. Sans doute s'agit-il d'actions devant être menées à l'échelle locale et en coordination étroite avec les plans d'urbanisme périurbain. Toutefois la question du titrement reste le plus souvent adressée à travers la réforme des autorités nationales compétentes et d'une rénovation des formes d'enregistrement (chantier des cadastres digitaux notamment) assurant la garantie et l'enregistrement de la propriété foncière. Dans la mesure où les dynamiques de plus forte expansion des villes se localisent en périphérie à l'interface de périmètres régis par le droit urbain et le droit rural et donc répondant souvent à des autorités différentes, le titrement suppose une réflexion sur le rapprochement des structures compétentes. Il impose aussi une approche en termes d'articulation, voire de fusion, des échelles d'intervention (par exemple, la taxation peut être une compétence locale, l'enregistrement une régionale et la garantie de la propriété nationale). Il convient en dernier lieu d'insister sur la nature nécessairement politique des programmes de titrement, en raison des immenses profits qu'ils peuvent générer et donc des tentatives de captation qu'ils suscitent. De ce fait, la littérature souligne à quel point ces programmes doivent tenir compte des nécessités de justice sociale et d'équité, ce qui n'est pas forcément évident.

Intérêt des trois terrains et mise en perspective de contextes différents

L'objectif de ce travail n'est pas tant de comparer des objets similaires que de mettre en perspective différents contextes et pratique de réformes foncières. L'Ethiopie, l'Inde et la Mauritanie ont en commun d'être des pays à dominante rurale et pendant longtemps envisagés sous ce seul angle. Pourtant, la ville y prend une place croissante. Le terme même de ville renvoie à des réalités fort différentes. Il serait plus juste de parler de formes urbaines diverses et complexes. En Ethiopie et en Inde, nous avons choisi de travailler dans des petites villes (80.000 habitants pour le cas éthiopien, 120.000 pour l'Inde). En Mauritanie au

contraire, c'est la capitale qui est prise comme lieu d'étude. S'il s'agit de la principale agglomération du pays, rappelons que Nouakchott ne compte qu'un million d'habitants et par conséquent demeure une « petite » métropole à l'échelle de la planète. Il n'en demeure pas moins que cette variation autour de la définition de l'urbain permet de mettre en lumière des injonctions différentes à la sécurisation foncière et des réformes plus ou moins efficaces. L'urbanisation, et la pression foncière qui en découle, ne se pose en effet pas dans la même manière dans une ville secondaire et une ville capitale. De même, les enjeux, la gestion et les acteurs du foncier varient fortement. Le cadre juridique, les normes et les pratiques habitantes permettent d'apporter un regard nuancé sur ces politiques de titement.

Ethiopie

En Ethiopie, comme dans de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne, différents statuts fonciers coexistent et se superposent (Sikor et Lund, 2009). Les règles d'occupation, d'usage et de transmission du sol sont plurielles et parfois discordantes entre pratiques coutumières et lois nouvelles, dans une administration fédérale où les dispositifs fluctuent entre les prérogatives déléguées aux régions et celles que conservent les organismes centraux. La connaissance qu'en ont les Ethiopiens est rarement précise et la confiance qu'ils ont dans la reconnaissance de leurs droits fonciers est souvent faible, aussi bien en ville qu'à la campagne, ce qui les fragilise considérablement. Ainsi, le système foncier éthiopien se caractérise par sa complexité comme par la fragilité de la tenure, ces deux dimensions étant intimement liées.

L'autre caractéristique des droits fonciers est leur association intime au politique. Il sera fait état de la profondeur historique de cette question. Sous le régime actuel de l'ethno-fédération, institué depuis 1991, l'administration des ressources foncières constitue un enjeu de pouvoir entre les gouvernements de niveaux différents dans un cadre institutionnel décentralisé, mais également entre les administrations locales et leurs administrés et ce largement en défaveur de ces derniers. Cette politisation du foncier participe également de la fragilité des tenures. C'est ainsi que l'on peut comprendre la proclamation sur « l'administration et l'usage des terres agricoles » publiée en 2005 par le Ministère fédéral de l'Agriculture et du développement rural, permettant au gouvernement fédéral, au nom du respect de nouvelles normes d'utilisation du sol, de reprendre la main sur un contrôle des terres délégués jusque là aux pouvoirs régionaux. C'est en ces termes également que se joue depuis peu l'accaparement foncier aux marges du pays.

Depuis une dizaine d'années, cette situation d'incertitude, de confusion et d'insécurité des droits de propriété ou d'occupation de terrains est devenue particulièrement problématique dans les villes. Les litiges se sont multipliés à mesure que la pression de la demande s'est accrue sur les parcelles urbaines. Outre un accroissement régulier de la population urbaine dû aux migrations en provenance des zones rurales surpeuplées, le gouvernement s'est engagé dans une politique volontariste de transformation urbaine orientée vers une stratégie de développement industriel. La mise en œuvre de cette politique s'est traduite par la destruction des habitats anciens dans les centres villes, la requalification des périphéries rurales, et la construction de grands ensembles d'immeubles en copropriété (*condominiums*) ou de villas en quartiers résidentiels fermés (*gated communities*).

Pour imposer sa vision planificatrice de l'habitat et des infrastructures, l'Etat fédéral a conservé la mainmise sur le foncier et, par une série de réformes graduelles, a cherché à mettre aux normes les usages du sol et à réguler les transactions à travers une politique de titement par baux fonciers publics (*land lease*) limitant les marges de manœuvre des

particuliers. D'abord appliqué à la capitale et aux plus grandes villes, de façon partielle, sans recouvrir les régimes fonciers antérieurs, le système du bail a fait l'objet, fin 2011, d'une nouvelle réforme visant sa généralisation. Les baux fonciers publics doivent désormais s'appliquer à toutes les villes, et doivent progressivement se substituer aux anciens statuts. La controverse déclenchée par cette réforme est révélatrice des pratiques qui s'étaient développées à la marge d'un appareil réglementaire incomplet et qui constituaient une forme de marché immobilier dissimulé.

Inde

Le cas indien expose en détail notre étude de la régularisation foncière du quartier de Ponmudi Nagar. L'objectif de cette étude est de rendre compte des pratiques relatives à l'obtention de titres fonciers (patta) par les occupants illégaux de terres communes (poramboke) en contexte urbain dans le sud de l'Inde. Il est suivi d'une revue de littérature qui permet de situer le cas étudié dans les politiques indiennes de traitement de l'habitat illégal qui intègrent une approche en termes de délivrance de titre de propriété tout en appréciant la place du titrement en Inde. Afin de contextualiser cet exposé de notre enquête de terrain, nous proposons une introduction relative à la formation historique de la propriété et des statuts fonciers contemporains en Inde.

Avec le terrain sélectionné, il s'est agi de mettre l'accent sur un cas très banal dans une ville ordinaire de l'Inde du sud. Il est localisé dans la périphérie de la municipalité de Viluppuram, une ville qui comptait 127 000 habitants en 2011. Le quartier de Ponmudi Nagar occupe un réservoir d'eau saisonnier enregistré comme un bien public communal (Eri-poramboke) et concédé à un collège public.

Le peuplement de cette zone a commencé pendant les années 1980. Actuellement, elle forme le quartier de Ponmudi Nagar avec ses quelques 110 ménages dont beaucoup ont réussi, à travers une série de programmes s'inscrivant dans une chaîne de décisions politiques et administratives, à obtenir un Free Patta ou titre de propriété gratuit - une forme de titre de propriété réservée aux familles pauvres.

Il ne s'agit en aucune façon d'un cas paradigmatique représentatif de la situation dans l'ensemble de l'Inde urbaine, ni même de l'archétype des pratiques dans l'État du Tamil Nadu. Cependant, il représente certainement un cas ordinaire quant à la manière dont des parcelles de terrain sont appropriées et des nouveaux quartiers sont consolidés puis équipés et régularisés sur les marges des petites et moyennes villes. C'est l'ordinaire de l'expansion urbaine populaire non métropolitaine.

Si nous avons concentré notre attention sur la régularisation foncière dans un slum ou un lotissement illégal dans le contexte d'une très grande ville, nous aurions trouvé que de rares expériences qui n'ont jamais fait l'objet d'une application à large échelle. Certaines de ces opérations sont devenues des "best practices" / « meilleurs pratiques » au sens d'UN-Habitat, mais elles ne constituent jamais le premier jalon de pratiques ordinaires et massives de régularisation in situ.

Ces expériences restent de surcroît extrêmement rares même à l'échelle expérimentale. Elles sont contraintes par les cadres juridiques, et limitées par les programmes politiques et les routines administratives, mais aussi et surtout par la valeur des fonciers concernés dans les aires métropolitaines.

En fait, dans les grandes villes indiennes, le déplacement avec relogement sur des terrains plus périphériques constitue la norme. Le titement in situ, associé ou non à des investissements de réhabilitation, demeure une exception. Il est souvent convoqué, mais reste toujours confiné à des expériences pilotes, voire des intentions sans application, comme autant d'effets d'annonce.

Mauritanie

Le cas mauritanien est à la fois très original et on ne peut plus classique. Original car la culture urbaine y est très récente et le pays a longtemps été présenté comme celui des nomades, des « hommes bleus » anti-urbains. Il est en effet important de rappeler que jusque dans les années 1970, les pasteurs et nomades représentaient 70% de la population. Se pencher sur les questions foncières en milieu urbain est donc un thème de recherche novateur et porteur dans la mesure où la plupart des études sur le pays ont jusqu'à présent porté sur le monde rural, le nomadisme, le pastoralisme.

Le choix de travailler sur Nouakchott permet de saisir ces mutations sociales brutales. La capitale mauritanienne a en effet été créée de toute pièce en 1960 et compte désormais plus d'un million d'habitants (soit un mauritanien sur trois). Les anciens nomades, victimes des sécheresses dans les années 1970, ont en effet fait l'apprentissage de façon concomitante de l'Etat, la ville et la propriété. Depuis lors, la ville s'est couverte de bidonville que les autorités s'efforcent de régulariser. C'est donc un cas d'étude fort intéressant pour saisir les dynamiques de pression, spéculation et attribution foncière.

En l'espace de trente ans, le foncier est en effet devenu la principale source de revenus. Le squatt des « parcelles », la course au « numéro » (comprendre numéro d'attribution d'un lot), les ventes et reventes de terrains sont devenus autant de moyens de survie pour les pauvres que d'enrichissement pour les plus aisés. Le cadre juridique sur le foncier urbain est donc récent et encore en construction dans la mesure où il s'agit d'un contexte nouveau. L'accès à la propriété est dans les textes particulièrement complexe. En pratique, les néo-citadins profitent de cette complexité et de ces imprécisions pour contourner les règles. Nouakchott a beau être capitale, il s'agit d'une ville avec une gestion urbaine balbutiante, marquée par une quasi absence de planification, et un fort intérêt de la part des bailleurs de fonds.

D'ailleurs, pour les bailleurs, le cas mauritanien est très « classique ». La capitale Nouakchott a expérimenté ces dernières années quelques unes des « meilleures pratiques » de la Banque Mondiale, dont celui de « ville sans bidonville », développé dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Dans cette petite capitale, peu peuplée et jugée tranquille jusqu'à une période récente, ont ainsi testés des programmes de lutte contre la pauvreté urbaine qui peuvent être reproduits ailleurs. C'est ainsi que des programmes de développement urbain, reposant sur le principe de la régularisation et de la sécurisation foncière comme moyens de sortir de la pauvreté, via l'attribution de titres et de micro-crédit habitat, ont vu le jour au cours des années 2000. Ils sont en cela révélateur des modèles de développement pensés à Washington et des catégories de l'action publique pensées par les grandes institutions internationales (Banque Mondiale, FMI, ONU-Habitat...) qui circulent entre les pays du Sud.

Au sein de la capitale, nous avons choisi de travailler dans des quartiers qui ont bénéficié de ces politiques de sécurisation foncière il y a une dizaine d'années. Notre travail d'enquête se rapproche d'une étude d'impact ex-post d'un projet qui au moment de sa mise en œuvre a été présenté comme une belle réussite

ETHIOPIE

Développement urbain planifié et titement sous forme de baux fonciers publics

Sabine Planel (IRD-Prodig)

Eloi Ficquet (EHESS-Ceifr)

INTRODUCTION

La plupart des études sur le foncier urbain se sont concentrées sur Addis Abeba, où les enjeux économiques et financiers sont importants, où les transformations des anciens quartiers et les constructions de grands ensembles en périphérie reflètent partiellement les dynamiques à l'œuvre dans l'ensemble du pays. Afin d'apporter des éléments d'analyse sur les dynamiques régionales, cette étude porte sur la ville de Debre Birhan, ville moyenne d'environ 100,000 habitants, située dans la grande périphérie d'Addis Abeba, à 120 km au nord dans la région Amhara.

A travers le cas de Debre Birhan, ce rapport rend compte de l'impact local des nouvelles normes foncières. Les dispositifs concrets de leur application locale ne sont entrés en vigueur que très récemment, à partir de la fin 2013, mais cette situation intermédiaire entre la proclamation de la loi et ses applications locale offre une opportunité d'observation du jeu qui existe entre les acteurs locaux, les administrations municipales et régionales et les instances politiques fédérales. A défaut de pouvoir débattre ouvertement de ces questions fondamentales pour l'organisation de la vie quotidienne et la préparation de l'avenir, les acteurs locaux développent des stratégies d'adaptation par anticipation au nouveau cadre proposé par la loi. Ces réponses sont autant de signaux qui sont observés par les pouvoirs publics et peuvent donner lieu à des dispositions particulières, soit pour imposer plus de contraintes, soit pour conserver une certaine tolérance à l'égard de pratiques locales. Malgré l'affichage d'une application plus rigoureuse et systématique du système des baux publics, les services de l'Etat sont-ils en mesure de faire appliquer pleinement et strictement cette réforme ? Dans l'état actuel des pratiques, quelle est la marge de manœuvre laissée aux acteurs locaux ? Observe-t-on, et à quel niveau, des procédures dérogatoires et des formes variées de collusions d'intérêts ?

I. MISE EN CONTEXTE DU FONCIER URBAIN EN ETHIOPIE : DYNAMIQUES HISTORIQUES ET ENJEUX CONTEMPORAINS

1. Les droits d'accès au sol en Ethiopie.

Toutes les études produites sur la question des droits fonciers et de leurs usages en Ethiopie soulignent que la stratification des droits d'accès au sol est le produit d'une histoire foncière complexe et mouvementée, principalement régie par trois acteurs que sont l'Etat, l'Eglise et les communautés.

Les structures anciennes du royaume chrétien d'Ethiopie, constituées depuis le Moyen Âge, ont perduré jusqu'en 1974. Fondé sur l'exploitation des terres agricoles, ce système politique reposait sur la distribution des ressources foncières. Les terres appartenant au domaine seigneurial de chaque province étaient la principale ressource. Les travaux historiques sur la question foncière montrent que tout détenteur d'une charge officielle (administrative, militaire ou religieuse) tirait ses revenus de terres dites *gult* qui lui étaient alloués par décrets du roi ou de ses suzerains. En contrepartie des tributs qu'elles versaient, les communautés cultivant les terres, détenaient des droits d'occupation permanents et transmissibles (*rest*), tant qu'elles ne se rebellaient pas.

A la fin du 19^e siècle, les armements acquis auprès des puissances européennes permirent la conquête de vastes territoires formant les périphéries du sud et de l'est du pays. Les terres conquises furent massivement distribuées sous forme de concessions royales aux soldats qui formèrent une nouvelle élite de colons chrétiens (Berhanou Abbebe 1971 ; Donham 1986). D'autre part, les terres de l'Eglise échappaient à ces redistributions politiques et représentaient des formes de niche fiscale avantageuses. Comme les hommes d'Eglise maîtrisaient l'écriture, et comme ils détenaient des textes sacrés inviolables, ils jouaient un rôle d'enregistrement des transactions foncières conservées en marge ou en annexe des évangéliaires de chaque paroisse (Crummey 2000).

A la différence d'autres pays d'Afrique, les règles de détention, de taxation et de transmission de tenures foncières n'ont pas été codifiées, transformées ou abolies par des administrations coloniales. Cependant l'Etat éthiopien a cherché à s'adapter à la modernité. A partir des années 1930, le roi des rois Hailé Sellassié a entrepris des réformes s'inspirant des législations de la propriété privée du sol en vigueur en Europe. Cette réforme visait à réduire la diversité des droits coutumiers et à homogénéiser les pratiques dans le cadre d'une politique de centralisation de l'administration et le remplacement de dynasties locales par des hauts fonctionnaires nommés par l'administration impériale. Bien que de nombreuses exceptions locales aient été maintenues, la réforme entraîna l'abolition des concessions de *gult* par la taxation directe des terres rurales et la généralisation de la propriété privée (Shiferaw Bekele 1995). En renonçant à sa capacité de redistribution foncière, qui constituait son principal instrument de contrôle politique, le pouvoir impérial œuvrait à son propre affaiblissement.

L'un des principaux enjeux de la révolution éthiopienne de 1974 fut la reprise du contrôle de la ressource foncière par l'Etat, dans une perspective socialiste de redistribution des terres aux collectifs de paysans au détriment des grands propriétaires. Après la destitution de l'empereur, le premier acte du nouveau pouvoir militaire fut la grande réforme agraire de 1975. Cette réforme abolissait les usages anciens et les réformes récentes, nationalisait les terres, les redistribuait et les plaçait directement sous le contrôle de l'administration (Dessalegn Rahmato 1984). La dictature militaire a été renversée en 1991 et un régime fédéral à base ethnique a été instauré, mais sur le plan foncier les principes de la réforme de 1975 ont perduré. L'Etat – au niveau central comme au niveau régional - conserve un rôle majeur dans l'accès au sol, et ce en dépit des réformes de titrisation mises en œuvres et du timide renouveau libéral qui souffle actuellement sur le pays. Malgré la diversité des politiques régionales en matière de foncier, en Ethiopie, la terre "appartenant au peuple est gérée en son nom par l'Etat" qui en organise l'accès. Seul est reconnu aux Ethiopiens un inaliénable droit d'accès au sol. Or les besoins en terre sont directement liés à la croissance démographique du pays (2.1% par an) et aux mobilités internes, qui bien que faibles obligent à d'importante restructuration de l'espace notamment en milieu urbain.

A partir de 2002, le régime fédéral éthiopien décida la mise en œuvre d'une politique de titrisation des terres devant garantir la stabilité des tenures, en ville comme à la campagne. La gestion de ce programme est confiée aux Etat-régionaux (*kellel*) qui possèdent des compétences propres en matière de législation foncière et surtout qui se voient délégués le casse-tête technique et juridique que constitue une telle opération.

Les études conduites sur ces programmes soulignent plusieurs points. D'abord, la variabilité des réponses régionales tant du point de vue des processus que des modalités de reconnaissances et de fait la variété des arrangements locaux et ad hoc qui résultèrent de ces réformes. Ensuite les difficultés de mise en œuvre, le manque de coordination des organes de l'Etat et enfin le non renoncement de l'Etat à ses prérogatives foncières. Ainsi, la loi fédérale

stipule que les autorités locales peuvent déplacer toute personne d'une terre, dans la mesure où cette dernière est réclamée par un investisseur privé ayant pour dessein de développer une activité industrielle ou agricole. Depuis quelques années, le gouvernement central cède à des consortiums de compagnies étrangères des baux de centaines de milliers d'hectares de terres, afin d'y développer des cultures extensives de riz et de canne à sucre (pour le biocarburant). Le phénomène est très mal connu, la presse internationale parle de centaine de milliers d'hectares ainsi cédés et les modalités de compensation accordées aux paysans spoliés sont aussi peu connues. De même, les plans directeurs de développement urbain - *Master Plans* - qui réorganisent l'ensemble des villes éthiopiennes, prévoient la destruction de quartiers entiers et l'éviction de leurs habitants.

2. Le foncier urbain éthiopien : superposition de multiples statuts et pratiques tolérées.

Ces évolutions générales des relations politiques au foncier ont connu et continuent de connaître des déclinaisons particulières dans les villes.

Les premières mesures formalisant la gestion spécifique du foncier urbain ont été conçues avec la fondation d'Addis Abeba dans la dernière décennie du 19^e siècle. L'Ethiopie voulait être reconnue comme un Etat indépendant et entrer dans la modernité. Pour entrer dans le concert des nations, il fallait une capitale fixe, dotée d'infrastructures modernes. Pour favoriser le développement de la capitale, des mesures de reconnaissance de titres de propriété privée ont été prises dès les années 1910, en particulier pour sécuriser les investissements étrangers.

Durant la première moitié du 20^e siècle, l'urbanisation a été un phénomène mineur en Ethiopie qui concernait une petite frange de la population (5% dans les années 1950, 9% dans les années 1970. Outre la capitale Addis Ababa, la ville ferroviaire de Dire Dawa et quelques centres urbains historiques (Gondar, Dessie, Harar, Jimma), qui présentaient les caractéristiques d'un tissu urbain dense, les autres villes étaient de grosses agglomérations villageoises où se trouvaient quelques représentations de l'administration, des relais de poste et de communication, quelques boutiques de produits manufacturés ainsi que des places de marché hebdomadaire où se rassemblaient les producteurs de la région.¹

A partir des années 1960, les centres urbains commencent à grossir, avec la densification des infrastructures et des services et la poussée de l'exode rural. Le régime révolutionnaire met un frein à la croissance urbaine. En donnant accès à la terre aux paysans, la réforme agraire fixe les populations rurales, en imposant de restrictions fortes aux circulations. De plus, la réforme foncière de 1975 a cherché à limiter la propriété immobilière privée : la loi interdisait en effet les logements secondaires et la pratique de la location privée. Les propriétaires de biens immobiliers ont ainsi conservé la propriété de la maison où ils vivaient, mais leurs autres biens ont été confisqués et loués à loyers modérés par l'État.

Après la chute du pouvoir militaire, les mesures de pacification, de décentralisation et de libéralisation relative du pays provoque un regain des migrations internes volontaires, entraînant un essor urbain important, de 6% à 10% par an, dans toutes les villes du pays. La population urbaine passe de 10% de la population en 1994 à environ 20% en aujourd'hui. La population d'Addis Abeba est passée de 1,8 millions d'habitants en 1991 à environ 4 millions aujourd'hui.

¹ Le domaine des études urbaines en Ethiopie a longtemps été négligé. Pour une histoire générale des villes éthiopiennes, voir Pankhurst 1982. Pour une analyse des dynamiques urbaines contemporaines, voir Tamru 2013.

Ce phénomène récent de croissance urbaine et de transformation des infrastructures, non seulement dans la capitale, mais à travers toutes les villes du pays, a nécessité une adaptation de cadres juridiques longtemps laissés dans le flou. À la chute du *Derg*, le nouveau gouvernement provisoire a apporté des modifications à la législation foncière tout en réaffirmant la nature publique des terres. En 1993, la loi instaure un plus grand contrôle dans l'attribution des terrains en instituant le système de la location par bail (*lease*), mais sans abolir les statuts fonciers antérieurement établis depuis 1975. Aujourd'hui, le foncier urbain constitue un millefeuille d'une grande complexité en Ethiopie. L'on y distingue des régimes fonciers qui varient en fonction de la période d'accès au sol et de la taille de la superficie ; des modes d'accès au sol par héritage, par location ou par achat de bâti ; individuelles ou collectives... toutes sont légales et coexistent en plus ou moins bonne intelligence.

Ainsi, *les statuts fonciers légalement reconnus sont multiples*. Ils dépendent de la période de reconnaissance des droits sur le sol. En n'étant que partiel, le mouvement de reconnaissance des droits fonciers entrepris à l'arrivée du gouvernement de transition (1991-1995) compliqua largement la situation foncière de l'Ethiopie urbaine. Il constitua une nouvelle génération de droits sans effacer la précédente qui concernait encore de très nombreux urbains. Aujourd'hui, l'on distingue ainsi les droits fonciers attribués par la réforme foncière socialiste de 1975, ceux reconnus entre 1991 et 2000/2001, ceux reconnus après 2001. Dans cette catégorie on distingue les nouveaux droits fonciers qui s'inscrivent dans le cadre du bail foncier public (*land lease*) et ceux qui demeurent en dehors.

La liste des principales réformes du foncier urbain entreprises depuis 1975 peut être établie de la façon suivante :

- La réforme foncière socialiste de 1975 portait surtout sur la collectivisation et la redistribution des terres agricoles. En milieu urbain, elle imposa la nationalisation du sol. Elle stipulait l'expropriation des terres au-delà du seuil de 500 m².

- La redistribution foncière² opérée par le régime de transition post-socialiste, entre 1991 et 1996, confirme la propriété publique du sol éthiopien et son incapacité à être vendu³. La réforme eut notamment comme effet de restaurer les femmes dans leur droit d'accès au sol⁴.

- 1993, première proclamation du dispositif des baux fonciers publics sur les parcelles urbaines (*urban land lease*). Alors que le gouvernement de transition ré-affirme la propriété publique du sol, il introduit une modification importante sur les terres urbaines : le transfert par bail public (*lease*). Cette procédure traduit la volonté du nouveau régime de prendre en compte les dynamiques du marché.

- 1997 et 2002 : délégation des pouvoirs de gestion foncière du gouvernement fédéral aux gouvernements régionaux. Les régions se dotent en 2000 d'une administration foncière (EPLAUA)⁵ déconcentrée jusqu'au niveau des *wereda* [districts]. Des comités

² Les redistributions foncières concernent surtout les terres rurales. Elles contribuèrent largement à l'instabilité de la tenure paysanne, et de ce point de vue la région Amhara fut l'une des plus touchée par la fréquence des redistributions, une nouvelle eut lieu en 1997. Comparativement à d'autres, notamment à l'Oromie –relativement novatrice sur la question foncière –, la région Amhara conserve longtemps un cadre législatif renforçant l'insécurité de la tenure. Voir aussi Emmenegger 2013 sur le cas des restitutions aux rapatriés somali dans la ville de Jigjiga.

³ Federal Government's urban land lease holding proclamation No. 80, 1993

⁴ Pour plus de détails voir, Berhanu Adenew and Fayera Abdi, 2005, *Research Report 3, Land Registration in Amhara Region*, Ethiopia, IEED report, 40 p.

⁵ Environmental Protection Land Use and Administration Authority (EPLAUA)

d'administration foncière sont établis aux échelons plus locaux. Il n'existe pas de structure de gestion foncière au niveau fédéral, simplement un organisme de coordination.

- En 2002 débutent les procédures d'enregistrement et de titement foncier. Réforme des baux fonciers publics sur les parcelles urbaines (amendement de la proclamation de 1993, qui s'était avérée inefficace). Elle ne devait alors s'appliquer qu'à Addis-Abeba, mais sa mise en œuvre y fut peu suivie. Une deuxième réforme désigna les capitales régionales, une troisième les chefs-lieux de zones.

- En 2005, la ' Rural Land Administration and Use Proclamation' reconnaît les transferts de terre, en partie monnayés, et légalise ainsi des pratiques paysannes fréquentes mais jusqu'alors assez risquées car non légales⁶.

L'incapacité de l'Etat à faire appliquer chaque nouvelle réforme foncière provoque une double complexification légale et pratique, par tolérance des anciens statuts. De même, la faible capacité de l'Etat, et plus encore des gouvernements locaux à gérer le parc foncier, en partie du fait de problèmes techniques, produit des situations illégales qui sont de fait prises en considération, tolérées par les pouvoirs locaux.

Le cas des terres en périphéries urbaines illustre très bien ce processus de reconnaissance *de facto* de situations illégales. Depuis la mise en œuvre de la réforme foncière de 1975, le paysage des villes éthiopiennes a été bouleversé, leur extension considérable s'est faite au dépend de l'espace rural environnant, de façon spontanée en dehors de tout encadrement légal. Les logements dits du « clair de lune » (*ye cereqa bétoc*) ont été construits discrètement, souvent de nuit, sur des parcelles agricoles à la lisière des zones urbaines achetées pour une faible somme (Tamru 2013 : 341). D'abord isolées, non raccordées aux réseaux de transport, d'électricité, d'eau, et de télécommunication, ces zones d'habitat péri-urbain informel ont été progressivement intégrées aux infrastructures urbaines. Aujourd'hui, ces transferts de droits réalisés en dehors de la loi sont pris en compte par les autorités qui cherchent à les enregistrer. Dans ce cas comme dans tous les autres tolérés, la légalité de l'accès au sol est actée par le paiement annuel d'une taxe foncière aux autorités locales du kébélé dans lequel se trouve la parcelle. La personne qui s'acquitte de la taxe est alors considérée comme le tenant officiel des droits fonciers.

Ce foisonnement des normes foncières a longtemps fait office de marché foncier. Les aînés sociaux ont pu/su jouer de cette multiplicité de positionnements pour trouver des solutions aptes à servir leurs intérêts. C'est de cette manière que se développèrent les associations (*ye betoch mehaber*) permettant à de riches promoteurs immobiliers d'étendre leur accès au sol. La loi limite en effet les individus à n'avoir des droits que sur une seule parcelle du sol urbain et la constitution d'associations de résidents est un moyen de contourner cette limitation. Ce type d'adaptation aux cadres légaux a entretenu, notamment dans la capitale, une forte spéculation immobilière et foncière⁷. Les cadets sociaux en revanche furent fragilisés dans la reconnaissance de leur droit à être en ville et peu à peu exclus des espaces centraux soumis à une forte spéculation foncière.

Aujourd'hui la tenure urbaine est marquée par une double évolution, une transformation urbaine volontariste engagée par le gouvernement dans une politique de développement économique, et notamment industriel, et une mise aux normes du foncier éthiopien : poursuite

⁶ Voir Planel, 2007, sur les « contracts »

⁷ Voir Duroyaume 2014.

des politiques de titrement et accomplissement de la réforme du bail public sur le foncier urbain.

3. Le renforcement des prérogatives de l'Etat sur le foncier urbain : la réforme du bail foncier public (*lease*)

La mise en place concrète des premiers baux fonciers urbains, à partir du début des années 2000, n'avait porté que sur les terres « vacantes » transformées en terrains à bâtir. Les parcelles déjà occupées et bâties restaient soumises au paiement de taxes, mais aucun bail avec l'administration n'était établi. La réalisation de cadastres complets était reportée à une étape ultérieure du développement urbain. Cette marge d'indétermination provisoire avait permis l'émergence d'un marché immobilier fluide et peu encadré, mais fragile. En l'absence de protection juridique forte sur le foncier, les autorités avaient le champ libre pour procéder à des expulsions et détruire des quartiers entiers pour la construction de routes ou l'édification de nouveaux ensembles.

Dans l'attente que des décrets d'application soient passés au niveau des régions et validés par les autorités fédérales, la nouvelle loi d'octobre 2011 fixe un cadre qui stipule qu'aucun terrain urbain ne peut être détenu sans bail. Désormais, les anciennes propriétés, antérieures à la législation sur les baux, doivent être progressivement converties en tenure à bail au moment de la cession à un tiers : un vendeur ne peut pas céder un bien immobilier sans qu'un bail sur le foncier ne soit souscrit par l'acheteur auprès de l'Etat. Ces dispositions ne sont pas applicables en cas d'héritage ou d'hypothèque.

Sur le principe, la généralisation des baux aux anciennes propriétés correspond à une volonté de reprise en main du domaine public par le pouvoir éthiopien, elle exprime un renouveau du rapport de force politique particulièrement en faveur du pouvoir en place aujourd'hui. Officiellement, elle vise à limiter la spéculation foncière et à libérer des terres pour la transformation urbaine (mise aux normes et mise en vitrine des villes) voulue par le gouvernement en place et financée par de nombreux bailleurs de fonds. Dans tous les cas, elle confère à l'Etat une situation de monopole sur la gestion et donc la valorisation du foncier urbain. La spéculation sur le foncier est strictement limitée. Lorsqu'un bien immobilier est mis en vente, le vendeur ne peut gagner un montant total qui n'excède pas la valeur du bâti plus un supplément de 5% de la valeur du terrain, cette valeur étant estimée par un indice officiel, mise à jour tous les deux ans.

L'affirmation de la politique développementale de l'Etat passe par l'encadrement strict de toutes les tenures et par une collecte maximisée des revenus fonciers. Il est moins question de la sécurisation juridique des détenteurs de parcelles et de leur capacité à se projeter dans l'avenir que du renforcement des pouvoirs de contrôle, de bridage et de taxation par l'administration des transactions immobilières et foncières entre particuliers, afin de maintenir les cadres dessinés par la planification économique du parti au pouvoir et de protéger, derrière ce cadre, les intérêts des oligarchies qui en dépendent.

Selon ses promoteurs, l'application en totalité du dispositif du bail foncier public sur les parcelles urbaines doit permettre d'harmoniser et de simplifier la tenure urbaine. Cette réforme s'inscrit également dans le cadre dirigiste du plan de croissance et transformation⁸ qui se fonde sur une plus grande reconnaissance des impératifs du marché. La mise aux normes internationales du foncier participe de la mise en œuvre d'une politique économique

⁸ Growth and Transformation Plan, 2010/2011 – 2015/2016

qui se veut plus attractive envers les investissements privés, notamment étrangers⁹. Le pilotage public de la distribution des parcelles doit tendre vers une efficacité économique optimale, notamment par une meilleure application des plans de développement.

Selon le principe de la réforme, le gouvernement conserve les droits de propriété et transfert par contrat de bail les droits d'usufruit. Le bénéficiaire du bail se voit alors transférer le droit d'utiliser et de tirer bénéfice du sol, à cette condition il peut donc « vendre » sa tenure. Il permet donc une sécurisation de la tenure, par ailleurs mise en œuvre par les politiques de titement foncier ainsi qu'une meilleure valorisation de cette dernière. Le transfert des terres urbaines sous forme de bail pour un prix juste est censé respecter les principes du marché et permettre le développement de l'investissement urbain et un meilleur usage du sol à des fins économiques mais sociales également (Belachew Yirsaw, 2010).

Ce système a pour vocation de supplanter les autres systèmes fonciers urbains, les transferts de droits d'usage ne pouvant s'effectuer qu'à travers la rédaction d'un contrat de bail avec les autorités publiques¹⁰. Sa mise en œuvre a toutefois soulevé de nombreux problèmes.

4. Réactions à la loi dans la presse

a. Une éruption inédite de critiques dans un contexte de censure

La réforme, promulguée en octobre 2011, exprime la ferme intention du gouvernement d'appliquer le principe du bail foncier public à toutes les villes du pays. Nous avons vu que le bail n'est une idée pas nouvelle. Son introduction dans l'arsenal juridique éthiopien date d'il y a vingt ans et son application fut progressive. Néanmoins, cette réaffirmation législative du bail public comme seul et unique instrument du marché foncier urbain fut comprise par l'opinion publique comme un véritable tournant, pouvant menacer certains intérêts privés par le fait que le contrat de bail doive se substituer aux anciens statuts qui toléraient l'existence d'un marché déguisé. De plus, le fait que cette loi sur un sujet sensible, ait été passée en catimini au Parlement, sans examen ni débat préalable, amplifia le sentiment que l'Etat capturait de force un domaine qui lui avait échappé en se camouflant dans les marges du droit. La proclamation de cette réforme fit grand bruit dans la presse, dans un contexte de censure qui laisse généralement s'exprimer peu de critiques ouvertes sur les actions du gouvernement.

Pour illustrer les critiques qui se sont exprimées dans la presse sur cette réforme, nous pouvons citer une série d'articles publiés dans le journal *Reporter*, journal indépendant d'opposition au parti au pouvoir. Dans l'édition du 15 tahsas 2004, 25 décembre 2011, un premier article intitulé "*Le bail ne résoudra pas les problèmes de gestion du foncier urbain*"¹¹ se demande si la loi sur les baux publics peut vraiment être une solution pour tous les cas de figure des questions qui se posent sur le foncier urbain, contredisant les déclarations du gouvernement expliquant que la gestion des baux publics s'appliquera à tous les types de terrains. Selon cet article, le bail est l'une des modalités possibles d'administration du foncier, mais ce système ne peut être appliqué à l'ensemble des problèmes que pose le foncier dans les villes éthiopiennes. Ces problèmes ne viennent pas de l'absence d'un système de bail, celui-ci existe déjà, ni de son application insuffisante, mais relèvent d'autres questions telles que l'inefficacité des procédures d'attribution de terrains ; l'inefficacité du prélèvement de la taxe foncière et son niveau trop bas ; le mauvais contrôle des situations illégales ; le gaspillage des

⁹ C'est encore plus valable dans le cas des terres agricoles, avec le récent mouvement d'accaparement foncier.

¹⁰ Proclamation No. 80/1993 et Proclamation No 272/ 2002

¹¹ "Lease will not solve urban land management problems", *Reporter*, 15 tahsas 2004, 25 décembre 2011.

terrains alloués en grande quantité à certaines compagnies immobilières ; le manque de dispositif de contrôle des fluctuations du marché foncier. Face à ces multiples déficiences, le gouvernement devrait expliquer pourquoi et comment les villes pourraient s'appuyer uniquement sur les revenus provenant des baux publics, alors qu'elles pourraient aussi tirer d'importantes ressources d'un système amélioré de prélèvement des taxes foncières. De plus, cet article exprime une crainte de violation des droits constitutionnels au nom de la mise en œuvre d'un système plus efficace d'administration de la ressource foncière. Dans ce système, l'Etat s'arroge la valeur du sol et reconnaît au propriétaire la valeur du bâti. La valeur d'un terrain dépend largement des efforts faits par le détenteur pour le bâtir et en améliorer la qualité. Il est considéré comme injuste que la puissance publique s'approprie la valeur qui a été réalisée par les dépenses et les efforts des détenteurs de terrains.

Un autre article du *Reporter*, daté du 1^{er} janvier 2012, est intitulé : “*La mise en place du système du bail ne devrait pas être comparable à la vache qui a vu l'herbe mais n'a pas vu le bord de la falaise où se trouvait l'herbe*”.¹² Dans cet article, la critique porte plus particulièrement sur les garanties au renouvellement du contrat de bail par l'Etat. La nouvelle loi ne comporte aucune indication claire sur les raisons et les conditions pour lesquelles l'Etat pourrait ne pas reconduire un bail. De même, aucune indication n'est donnée sur les droits des détenteurs d'un bail qui n'a pas été reconduit. A travers ces questions, cet article exprime une préoccupation plus large. Sous le terme de bail, s'exprime un capitalisme d'Etat qui existe dans d'autres pays socialistes. Le bail public, comme système unique d'administration des biens fonciers, va permettre aux et à leurs relations, de s'approprier tous les terrains qui les intéressent en évitant leurs détenteurs, par non reconduction du bail. Une telle situation pourrait voir le jour après quelques décennies.

b. Justifications du gouvernement

Quand la presse officielle (*Ethiopian Herald* en langue anglaise, *Addis Zemen* en langue amharique) traite des questions urbaines c'est en général pour mettre valeur les rôles protecteur et régulateur de l'Etat, d'une part en faisant la promotion des grands programmes publics d'aménagement des villes, d'autre part en dénonçant les dérives spéculatives entretenues par des pratiques de corruption. Face à l'éruption de critiques qui ont suivi la proclamation de la loi sur le renforcement des baux publics, le gouvernement a admis dans la presse que des erreurs avaient été commises dans le processus d'approbation au parlement, notamment le fait qu'elle soit passée sans discussion préalable avec des représentants des milieux d'affaire. Pour promouvoir cette réforme, plusieurs ministres sont intervenus dans la presse pour en exposer. Le bail public est un levier considérable de développement des infrastructures, donnant à l'Etat les moyens de mobiliser les ressources foncières pour qu'elles soient valorisées par des investisseurs. De plus cette réforme est un instrument de régulation qui garantit une distribution équitable de cette ressource. Le système du bail foncier permet de lutter contre l'accumulation de ressources foncières par des moyens illégaux.

II. ENQUETE SUR LES PRATIQUES ET ENJEUX DU TITREMENT

Dans des conditions d'enquête difficiles liées à la nature de la réforme et à ses conditions de mises en œuvre, nos observations sur le titrement foncier en Ethiopie distinguent deux principales dimensions : l'accès proprement dit au sol urbain, soit l'émergence de nouveaux

¹² “The implementation of the lease system shall not be like the case of the ox that saw only the grass not the edge of the cliff where the grass is”, *Reporter*, 22 tahsas 2004, 1er janvier 2012.

droits fonciers et la reconnaissance de droits fonciers plus anciens, leur inscription dans un nouveau régime foncier

1. Présentation de l'enquête dans la ville de Debre Berhan

Pour étudier les pratiques relatives au foncier en milieu urbain, le terrain de cette enquête s'est concentré sur la ville de Debre Birhan. Cette ville de 80,000 habitants¹³ est le centre administratif du territoire du nord-Shoa, en région Amhara. D'un point de vue foncier cette région se caractérise par une grande fragilité de la tenure, que ce soit pour des raisons historiques anciennes ou institutionnelles plus récentes. Et paradoxalement le lien au sol y est fort, très lié à la question nationale et identitaire. La ville de Debre Birhan se caractérise par un développement urbain fermé sur lui-même, attirant peu d'investisseurs étrangers à la ville et à sa région qui, historiquement, fonctionnent comme un bastion conservateur.

Depuis 5 ans le périmètre de la ville s'est considérablement élargi par la création de nouveaux quartiers d'habitation. La rénovation de l'axe routier venant de la capitale, la création d'une université, l'installation d'usines, le développement d'activités tertiaires ont contribué à ces transformations. Le jumelage avec la municipalité francilienne du Blanc-Mesnil a joué un rôle moteur sur certains projets pilote. De tels changements apparaissent comme considérables à l'échelle de la ville et de ses environs, mais le rythme de leur mise en œuvre est assez contenu.

Les pratiques d'extension et de normalisation du foncier urbain reposent sur des logiques de réactivation de notabilités anciennes associées à l'émergence de nouvelles notabilités qui doivent s'ancrer solidement dans le tissu des relations interfamiliales, ce qui facilite les arrangements avec les représentants de l'administration municipale. Les pratiques de détournement de certains régimes de droits sont usuelles dans le cas des ventes déguisées ou de la spéculation foncière. Pour éviter les lenteurs et les complexités des procédures d'attribution et d'enregistrement, les pratiques de corruption semblent banalisées à chaque niveau de l'administration. Elle est toutefois difficile à estimer car les emprisonnements courants des agents techniques de la municipalité ou les limogeages réguliers des élus locaux s'ils sont officiellement présentés comme la sanction d'un fait de corruption mais peuvent également avoir des motifs plus politiques. Quoiqu'il en soit, la majorité des personnes enquêtées témoignent ne serait-ce qu'indirectement de ces pratiques.

Dans ce contexte de multiplication des acteurs et d'intensification des pratiques aux marges des cadres formels, la réforme visant à renforcer le dispositif des baux publics marque une volonté de reprise en main de la tutelle publique sur le sol urbain fortement affirmée. Cette réforme renforce certes le contrôle de l'Etat, mais aussi les municipalités et derrière elles des fonctionnaires et membres influents du parti au pouvoir placés dans les différents comités fonciers. Elle permet une application de la norme plus efficace, et permet notamment de lutter contre le détournement de certains régimes de droits dans le cas des ventes déguisées ou de la spéculation foncière. Elle démultiplie en revanche les possibilités de corruption déjà très communes en la matière.

2. - Conditions et stratégie d'enquête.

D'une façon générale, les conditions d'enquête sur des questions publiques en Ethiopie présentent de nombreuses difficultés. L'administration présente un caractère formel et rigide,

¹³ 65,000 habitants en 2007 ; 40,000 habitants en 1994.

à chaque niveau hiérarchique qui n'offre que peu d'ouvertures, même pour l'observation des procédures les plus courantes. Les commerçants et les investisseurs privés sont encore plus vigilants de ne pas exposer les conditions pratiques en fonction desquelles ils doivent exercer leur activité. La discrétion, la prudence et la suspicion dominent dans un climat institutionnel de censure qui présente de réels risques pour ceux qui exposent des informations contradictoires et dérangeantes par rapport à la doxa officielle. Les réactions les plus souvent recueillies sont l'évitement, les réponses stéréotypées, la récitation de discours de propagande, le refus de communication de données.

Malgré tout, ces difficultés ont pu être contournées par des stratégies d'enquête adaptées. Sur le plan institutionnel, l'équipe d'enquêteurs s'est appuyée sur un partenariat avec l'Université locale de Debre Berhan, fondée depuis 2010, pour établir un cadre de recherche justifiant la présence sur le terrain et fournissant un accès à différents niveaux de l'espace administratif et socio-économique. Sur le plan méthodologique, l'enquête s'est d'abord concentrée sur l'observation des discours et des pratiques qui participent de la reconnaissance publique et officielle de biens fonciers. Ces observations ont été effectuées dans les différents quartiers de la ville, ainsi que dans les espaces administratifs où ont lieu les procédures les plus courantes. Sur cette base d'observations, afin de préciser la grande diversité de situations et de comportements face à ces situations, des entretiens ont été sollicités auprès de différentes catégories de personnes :

Propriétaires de logements antérieurs à la réforme et acheteurs effectifs ou potentiels de tels biens désormais exposés aux nouvelles réglementations.	9 entretiens
Exploitants d'anciennes parcelles agricoles converties en terrains à bâtir intégrés au périmètre urbain	5 entretiens
Propriétaires ou occupants d'anciennes parcelles expulsés ou menacés d'expulsion	7 entretiens
Propriétaires individuels de logements récents, qui sont passés par les procédures de contractualisation d'un bail pour acquérir le droit d'usage de leur parcelle.	5 entretiens
Membres d'associations de copropriétaires qui ont obtenu collectivement le bail et le droit de construire.	6 entretiens
Investisseurs, propriétaires d'entreprises en activité ou détenteurs de parcelles en cours de construction ou de viabilisation	5 entretiens
Responsables de l'administration locale	5 entretiens
Juristes, avocats : échelons fédéral et régional.	3 entretiens

Les informations ainsi recueillies ont permis de rendre compte des modalités d'acquisition et de reconnaissance de droits fonciers de façon plus détaillée et documentée que la littérature existante qui se limite généralement à rendre compte de l'évolution des cadres légaux et l'analyse de leurs dysfonctionnements.

Cependant, la portée de ces observations et la représentativité des entretiens a été limitée par plusieurs contraintes contextuelles. Le décès inattendu du Premier ministre éthiopien,

Meles Zenawi, en août 2012 a d'abord provoqué une paralysie de l'ensemble de l'appareil public. Dans cette situation inédite de transition politique, qui présente de grands risques d'éclatement, le parti au pouvoir a affirmé de la stricte continuité des politiques déjà engagées. Cela s'est traduit par le réendoctrinement de la bureaucratie à différents échelons, mais sans capacité de prise de décision pour répondre à des dynamiques économiques et sociales en pleine mutation. Face à la tétanie de l'administration, un climat général attentiste s'est installé, renforçant la méfiance des acteurs économiques, peu propices à se lancer dans des transactions considérées comme risquées. Pour tous les spécialistes de l'Éthiopie contemporaine, les conditions d'observation sont devenues, de l'avis unanimes, très opaques.

Ces blocages ont pesé à divers niveaux sur l'application de la généralisation des baux publics, provoquant retards et attermolements dans la mise en œuvre de cette réforme. Avant que les premières mises en location ne soient publiées, les modalités concrètes de l'application de la réforme étaient inconnues, la situation était comme gelée, beaucoup d'interlocuteurs ne souhaitaient pas se prononcer, les dynamiques locales du marché foncier étaient interrompues. Depuis la première publication officielle des appels d'offres, fin juin 2013, la reprise des transactions s'est opérée très lentement. Dans ce contexte de grande circonspection, de nombreuses demandes d'entretien ont échoué, et parmi les entretiens recueillis, peu d'interlocuteurs ont accepté de répondre jusqu'au bout ou explicitement aux questions. Cette faible disponibilité à l'enquête relève à la fois de blocages inhérents à la société éthiopienne et des enjeux sensibles liés à la réforme du foncier.

3. - L'accès au sol urbain

Selon les termes de la loi, l'accès au sol urbain est géré par la puissance publique qui se faisant garantie le droit d'accès au sol reconnu à chaque citoyen. Une procédure individualisée d'attribution directe permettait à l'administration foncière locale et répartir les terres. Toutefois, la faible disponibilité du sol urbain¹⁴ réduisit le volume des terres gérées par la puissance publique et pseudo-privatisèrent le marché foncier. Aujourd'hui une nouvelle procédure publique se met en œuvre ; l'appel d'offre. Elle doit théoriquement supplanter les précédentes, de façon progressive dans le cas des transactions foncières déguisées et plus immédiatement en ce qui concerne les procédures publiques d'attribution directe

a. les procédures d'attribution directe

Les procédures dites de demande directe, qui sont en fait des procédures d'attribution directe sont des procédures relativement individualisées. Elles sont mises en œuvre par les autorités foncières locales : les communes jusqu'en 2002 puis les municipalités. Jusqu'au mois de juin 2013 cette procédure était appliquée à Debre Berhan, elle est depuis suspendue étant amenée à disparaître dans le cadre de la nouvelle réglementation. L'avenir nous dira si cette disparition s'avère réellement effective.

La procédure dite de demande directe est la suivante : un résident dépose une demande auprès des autorités administratives locales en charge de la gestion foncière. Ces dernières répondent ou non à la demande et sélectionnent la parcelle *a posteriori*.

¹⁴ Cette faible disponibilité s'explique par un double phénomène : le renforcement de la pression foncière liée à l'augmentation récente des taux d'urbanisation ainsi que l'incapacité des autorités locales à étendre le périmètre des terres urbaines.

« Auparavant ce terrain était un champ. La municipalité en a fait un terrain à bâtir et l'a attribué à un vétéran de l'armée, en compensation de ses années de service. J'ai acheté ce terrain au vétéran. » (Marchand, ex-chairman du kebele, 52 ans)

S'agissant des investisseurs, le bureau foncier de la municipalité attribuait lui-même les lots. Le processus était long et entièrement piloté par les services de la municipalité, et dépendant du bon vouloir de chaque responsable il occasionnait de multiples occasions de corruption (comme ce fut le cas dans la capitale avec l'activité des promoteurs immobiliers).

« Avant, j'avais essayé d'obtenir un terrain en faisant une demande à la municipalité, mais les procédures m'ont découragé, surtout en raison de la corruption et du népotisme. Bien sûr tout cela se passe sous la surface des procédures officielles. On ne peut le savoir que par une observation minutieuse des relations entre les fonctionnaires qui attribuent les parcelles et ceux qui les reçoivent. Finalement, j'ai dû acheter un terrain » (Ingénieur, 34 ans)

A l'instar du système d'appel d'offre qui prévaut aujourd'hui, les demandeurs devaient verser un acompte sur un compte bloqué témoignant de leur capacité à développer la parcelle comme indiqué dans la demande, le plus souvent il s'agissait de la faire construire, afin d'éviter la spéculation foncière. Le montant des sommes ainsi versées par le demandeur ne semblait pas déterminé par une réglementation et nos enquêtes témoignent ainsi de variations assez importantes. L'argent ainsi déposé était débloqué dès lors que l'investisseur avait terminé, ou engagé à moitié, la mise en valeur du sol.

S'agissant des résidents, la municipalité organisait des loteries pour distribuer les lots identifiés. Les demandeurs venaient se déclarer auprès de la commune, laquelle organisait alors un système de loterie en convoquant certains des demandeurs. Un enquêteur de la municipalité de Debre Birhan estime ainsi que la municipalité attribuait environ 2500 lots par an et que la superficie de ces lots est en constante diminution. De 100 à 250 m² au début des années 2000, aujourd'hui plutôt entre 100 et 180m².

« Ma demande de terrain à la municipalité est passée par le système de loterie. La première fois, ça n'a pas marché, mais la seconde fois j'ai eu de la chance, par rapport à d'autres qui avaient déjà déposé leur demande trois ou quatre fois. J'ai dû déposer 2000 ETB en banque sur un compte bloqué, ce qui me laissait du temps pour construire. J'ai pu récupérer l'argent après quelques mois quand la maison était construite à 40%. Comme je n'ai pas changé les plans de la maison tels qu'ils étaient conçus sur les plans attribués par la municipalité, je n'ai pas eu à contracter de bail. » (Employé de banque, 31 ans)

L'attribution du sol par demande directe est soumise à conditionnalité, surtout dans le cadre des demandes de résidents. L'accès au sol est ainsi conditionné par trois critères majeurs. Un critère de 'nationalité' mis en œuvre dans le cadre ethno-fédéral de la gestion foncière et qui concerne surtout les Régions-Etats pluri-ethniques, ce qui n'est pas le cas de l'Amhara. Un critère de résidence, qui interdit à un citoyen éthiopien d'enregistrer des droits fonciers (autres que pour l'investissement) sur des terres où il ne vit pas. Il faut noter que les critères de résidence et de nationalité ne coïncident pas systématiquement, et ce particulièrement en ville du fait des mobilités internes renforcées ces dernières années. Enfin, le critère de mise en valeur, de conformité avec le plan de développement urbain, peu respecté jusque là semble opérer de plus en plus.

« Ceux qui n'ont pas de terrain pour bâtir leur résidence s'associent. Des personnes de différents secteurs se sont réunies pour former une association. Nous avons demandé le règlement à la municipalité. L'association avait 32 membres, répartis dans différents sous-comités, en fonction

de leurs intérêts et de leurs compétences. Pour constituer le capital de l'association, nous avons décidé que chaque membre contribue 100 birrs par mois et 1000 birrs tous les trois mois. Après avoir rassemblé 38000 birrs, l'association fut reconnue par l'Etat régional d'Amhara et obtint sa certification légale. On nous a demandé si nous possédions déjà des terrains en notre nom ou au nom de nos conjoints. Après ces vérifications, la municipalité a attribué un terrain à l'association. Ce terrain a été divisé en 32 parcelles réparties entre les membres par tirage au sort. Ensuite les maisons ont toutes été construites selon le même plan. » (Enseignant, membre d'une association de copropriétaires, 52 ans)

b. les procédures d'accès au sol par échange ou par transmission

En l'absence de reconnaissance de la propriété privée du sol, le terme de transaction foncière est impropre, nous utilisons pourtant un terme approchant car de nombreuses pratiques relèvent de ventes déguisées. D'autres échanges entre individus sont pratiqués : les transmissions par héritage ainsi que les arbitrages de litiges fonciers. Toutes sont reconnues, validées et enregistrées par les tribunaux éthiopiens qui consacrent aux affaires foncières, et notamment aux litiges, l'essentiel de leur activité. Très souvent ils statuent sur des pratiques illégales, comme les ventes déguisées litigieuses.

Officiellement, les transactions entre individus ne concernent pas le sol et ne ciblent que le bâti¹⁵. Les contrats sont alors signés devant témoins avec des références plus ou moins précises à la loi censées faciliter du point de vue des contractants une régularisation de la transaction. Enregistrées devant des tribunaux, ces pseudo-transactions sont alors reconnues comme légales, l'acte juridique valant pseudo-titre foncier au même titre que les reçus de la taxe foncière.

« Quand j'ai acheté ce terrain, il n'y avait encore aucune maison dessus, mais j'ai négocié avec le propriétaire pour qu'il n'apparaisse pas sur le titre de vente que le terrain était vide, mais qu'il y avait un maison de trois pièces. C'était un faux, parcequ'on ne peut pas acheter un terrain vide. » (Marchand, ex-chairman du kebele, 52 ans)

Depuis la mise en œuvre des dernières mesures du bail foncier public, de telles pratiques sont suspendues mais non interdites. La récente loi autorise toujours les accords de gré à gré, ils doivent toutefois être directement enregistrés auprès d'un agent municipal et non plus devant un tribunal, or pour ce faire les transactions doivent respecter une grille 'tarifaire' opérée par le gouvernement fixant des prix publics et limités afin de garantir un certain égalitarisme dans l'accès au sol urbain.

Ce contrôle public des prix cherche à contraindre la spéculation foncière largement développée ces dernières années. L'application de cette mesure provoquerait une très forte perte de valeur des biens acquis sur un marché quasi privé, aussi la majorité des pseudo-transactions sont suspendues.

c. - La nouvelle procédure d'appel d'offres

Depuis peu, l'ensemble des demandeurs (investisseurs et résidents) doivent entrer en compétition à travers la publication d'un appel d'offres (*bid*) afin d'obtenir des parcelles identifiées *a priori* par la municipalité et mises à disposition des urbains. Le recours à un

¹⁵ Le sol urbain étant dépourvu de valeur marchande, il est donc très construit, l'emprise au sol des bâtiments est la plus étendue possible. L'habitat est donc très dense.

appel d'offres garantit l'accès au sol urbain pour des investisseurs non résidents dans le *kebelé* et permet à la municipalité de mieux valoriser son foncier en sélectionnant les investisseurs et les offres les plus avantageuses. Notons toutefois que les investisseurs de la diaspora échappent à ce dispositif. Particulièrement choyés par les autorités, en raison de leur capacité à investir dans leur pays d'origine une partie de leur épargne en devises étrangères,¹⁶ les Ethiopiens de la diaspora bénéficient de procédures d'investissement simplifiées (par 'demande directe') et de prix avantageux.

A Debre Birhan, la première publication d'un appel d'offres date du 26 juin 2013. Le deuxième fut publié le 10 novembre et le troisième le 17 décembre. Par les médias, les autorités municipales annoncent la publication des parcelles mises en location. Les investisseurs affluent alors. Le plus souvent ils ne sont pas originaires de la ville. La proximité de la capitale attire des investisseurs de tout le pays. Pour une somme modique (200 ETB = 8 EUR), ils reçoivent alors un document présentant la nouvelle réforme, des formulaires administratifs à remplir afin de préciser l'état civil de l'acquéreur, ainsi que la liste des parcelles disponibles.

Le prix d'appel du sol au m² est fixé par les autorités régionales, selon une grille tenant compte du statut administratif de la ville, de la catégorie de la parcelle (il en existe 5, qui dépendent principalement du bénéfice de situation et sont donc estimés différemment selon l'usage reconnu à la parcelle), ainsi que de l'usage qui en sera fait avec la reconnaissance de quatre catégories principales : commerce, industrie, service public, résidence.

Dans un deuxième temps, l'investisseur dépose dans une banque publique 50% du montant qui sera investi dans le « loyer » correspondant au bail,¹⁷ la garantie de ce dépôt constituant l'une des pièces maîtresse du dossier. L'argent est ensuite transféré au bureau des Finances. Puis dans un troisième temps, il enregistre et dépose son dossier auprès de la municipalité.

Les enchères sont réalisées sous plis fermés et sélectionnées par un comité de sélection. Il se compose de 7 membres : 5 sont nommés par la région et sont exclusivement des fonctionnaires appartenant à différents corps. A priori, ils seraient nommés à vie. S'y ajoutent deux représentants locaux : un homme et une femme désignés¹⁸ par des habitants de la commune.

Les résultats sont publiés et affichés dans les locaux de la municipalité¹⁹. Les candidats sont classés, trois par parcelle. Les candidats retenus ont 10 jours pour signer le contrat de bail public, payer la totalité du loyer et récupérer leur terre.

Sur l'ensemble des parcelles mises en location, une partie seulement est attribuée. Toutes les parcelles ne trouvent pas preneurs et les procédures doivent être souvent interrompues. Si le candidat de rang 1 renonce à ses droits sur le sol, il perd la caution déposée en banque, le second peut alors avoir accès au sol, mais uniquement aux conditions financières déterminées pour le premier candidat²⁰. Il semblerait que ce système soit déjà contourné. Certains

¹⁶ De plus, les Ethiopiens de la diaspora sont prêts pour des raisons affectives et morales à prendre des risques importants, qui sont en partie compensés par leurs réseaux familiaux et clientélistes

¹⁷ Le terme de « loyer » a ici un sens ambigu: la somme engagée au titre du loyer est versée en une fois dès le transfert des droits d'occupation du sol, elle n'est pas étalée en versements périodiques.

¹⁸ Si en théorie cette pratique semble participative, elle désigne dans la pratique des modes de sélection électorale très partiaux et toujours contrôlés par les représentants locaux de l'Etat et du Parti.

¹⁹ Voir annexe 2

²⁰ Il peut refuser également.

investisseurs fixent des prix très élevés afin de faire volontairement monter les prix du loyer, ils se désistent ensuite mais récupèrent toutefois l'acompte déposé en banque. Le candidat de rang 2 est alors obligé, s'il veut conserver la parcelle, de verser une somme plus importante. La capacité de ces investisseurs à échapper au (prélèvement de la caution dit bien leur familiarité avec l'administration municipale. Par cette manœuvre, il s'agit de maximiser la valorisation du sol dans un système tarifaire très contraint au bénéfice de certains responsables publics. Dans ce cas, les intérêts des fonctionnaires et/ou membres locaux du Parti président à l'arbitrage, ils ne sauraient toutefois constituer une politique municipale.

Comme le paiement du loyer public s'opère en totalité dès le transfert de l'usufruit, la municipalité n'échelonne pas les revenus qu'elle pourrait tirer de son foncier et engage à relativement court terme la disparition de cette ressource. De même, il est toléré qu'une part à négocier avec les autorités locales puisse être payée ultérieurement, ce délai de paiement est compris comme un emprunt fait auprès de l'administration, il est donc soumis à intérêt²¹. Les intérêts sont ensuite versés sur une période qui varie de 0 à 25 ans, pour une moyenne de 6 ans (Belachew Yirsaw, 2010 : 38)). Alors que la législation oblige à mettre en dépôt 50 % du paiement pour accéder aux enchères, Belachew Yirsaw (2010: 38) observe à Bahir Dar que les dépôts initiaux représentent en moyenne 40 % de la somme totale. L'échelonnement du paiement est très faible et la majorité de la somme totale (78%) est payée dans les 5 premières années. Il est évident que ce faible échelonnement de la dette provoque d'importantes situations de rente qui n'échapperont pas aux aînés sociaux. Mais c'est surtout la durabilité de la valorisation de cette ressource qui inquiète, plus encore le développement industriel et ce faisant la diversification des ressources publiques locales souhaité par l'actuel plan de développement ne parvient pas à prendre le relai de la rente foncière.

4. - Impacts et enjeux du bail foncier public

a. - La conditionnalité de l'accès au sol

Par 'demande directe' ou par appel d'offres, les parcelles sont attribuées dans le cadre de la nouvelle réforme selon certaines conditions de mise en valeur censées limiter la spéculation foncière. Avant la réforme, les terres attribuées par la puissance publique n'imposaient qu'une limitation de durée du bail. Aujourd'hui, elles engagent des conditions plus larges, qui constituent un outil de renforcement de la puissance publique.

« Quand j'ai acheté mon terrain, j'ai dû contracter un bail, parce que je voulais modifier les plans originaux de la maison, pour en construire une plus grande. Je n'ai pas dû payer un loyer supplémentaire par rapport au coût d'achat, mais tout ce que je sais c'est que mon droit sur cette parcelle est limité à 99 ans. Je ne suis pas libre d'utiliser le terrain comme je veux pour y développer l'activité que je souhaite. Et d'ailleurs, pourquoi investirai-je sur ce terrain alors que je ne suis même pas sûr que ce droit pourra être transmis à mes descendants ? Que signifie détenir un terrain sans la capacité d'en disposer comme on veut ? » (Wessen, cas n° 2)

L'exploitation de la parcelle doit avoir lieu dans les deux années suivant son attribution. Pour tenir compte des aléas liés à l'investissement sur le marché éthiopien, des délais peuvent être attribués aux investisseurs justifiant de difficultés passagères. Les conditions d'octroi de ces délais ne sont pas fixés par la loi, et laissent la place à une importante corruption afin d'acheter la compréhension et la patience des autorités municipales. Aujourd'hui à Debre Birhan, sur les 69 parcelles non encore construites, 28 ont été attribuées il y a plus de deux

²¹ 5 % mensuels selon Belachew Yirsaw 2010, 10% selon nos enquêtes.

ans. L'une destinée à un hôtel date même de 2002. Dans ce cas, les constructions sont sommaires et servent juste à marquer des droits sur le sol, elles ne respectent en rien les schémas de développement urbain et ne garantissent pas le développement économique de la ville, et perpétuent au contraire un mouvement de spéculation foncière cherchant à faire reconnaître par la puissance publique des droits sur le sol qui seront valorisés ultérieurement dans des conditions, de marché notamment, plus favorables.

« J'ai obtenu il y a sept ans un bail pour y construire un immeuble de trois étages. Mon projet a été accepté. Dans le contrat de bail, la construction devait être réalisée dans un délai de deux ans, mais rien n'a encore été bâti, sauf les palissades. J'ai reçu une lettre, puis un avertissement oral. Si la municipalité veut reprendre le terrain, je le perdrai. Mais pour l'instant, le terrain a pris de la valeur ». (Enseignant en technologie, 52 ans)

Pareillement, le souci de développement économique porté par cette nouvelle loi a fait mettre en place une conditionnalité liée à l'emploi. Ainsi le nombre d'employés permanents prévus représentait un atout supplémentaire dans le cadre des attributions/demandes directes pour investissement. A Debre Birhan, sur les 244 parcelles contrôlées par la municipalité, 66 sont en activité partielle parfois sans employés permanents mais juste avec des journaliers, recrutés sans doute le jour même de l'inspection municipale.

Le nombre et les conditions exactes de reprises du sol constituent une question délicate, pour laquelle nous n'avons pas obtenu de réponses précises. D'après nos estimations, une cinquantaine de parcelles pourraient légalement être reprises et nous savons que sur les 109 parcelles en activités 4 ont été reprises selon des critères non prévus par la loi. Le chantage sur le sol demeurant l'un des principaux moyens de pression de la puissance publique sur les individus, nous ne pensons pas que les employés municipaux aient intérêt à clarifier ces situations dans lesquelles des investisseurs sont leurs obligés et que le flou dans l'interprétation des termes de la réforme gagnera longtemps à être entretenu.

b. La planification urbaine

Présenté comme un nouvel instrument de planification économique, notamment dans le cadre d'un renforcement de la décentralisation aux échelons inférieurs, la capacité réelle des municipalités à attirer des investisseurs pose question. Formellement la municipalité possède surtout des compétences de validation ou d'enregistrement de décision prises à des niveaux supérieurs : agence urbaine dépendant de la Région-Etat ou administration de la Région-Etat proprement dite. En témoigne la réalisation du schéma directeur délégué à l'Agence urbaine.

La réalisation du schéma directeur de Debre Birhan date de 1995, il doit être renouvelé tous les quinze ans. Il fut conçu par une agence nationale. Depuis cette compétence est dévolue à la région. Une même équipe réalise le schéma directeur de toutes les villes de la région. Il est ensuite approuvé par le Conseil Municipal qui a la possibilité de le faire réviser, mais à ses frais il est donc régulièrement validé du fait des importantes failles de la décentralisation budgétaire. Depuis 2000, les municipalités peuvent choisir de faire réaliser leur schéma directeur, soit par l'agence publique régionale²², soit par un bureau d'étude sur appel d'offre (en collaboration avec le RUPI), mais la procédure reste à leur frais.

A ces limites budgétaires de planification s'ajoutent les lacunes techniques du cadastre. A Debre Birhan, le cadastre date de 2006. Il est suivi et actualisé tous les cinq ans mais la

²² RUPI, Regional Urban Planning Institute

municipalité de Debre Birhan n'en possède pas de copie lisible²³. Les parcelles sont donc identifiées *in situ*, par l'inscription du numéro de la parcelle sur une pierre, et les investisseurs ou résidents intéressés à l'occuper dans le cadre de l'appel d'offre doivent se rendre sur place pour en estimer les caractéristiques. De telles recherches peuvent se révéler assez cocasses pour des investisseurs étrangers à la ville.

De même, la municipalité n'a pas le pouvoir de requalifier ou plus simplement d'étendre son assiette foncière. De même elle ne peut orienter l'usage du sol dans une direction, les secteurs d'investissement prioritaires étant déterminés nationalement dans les plans de développement. Enfin, elle ne possède pas les compétences fiscales qui pourraient permettre une éventuelle compétitivité territoriale, à travers des politiques d'incitation à l'investissement par la construction d'une attractivité territoriale différenciée. De même, elle ne peut modifier les revenus qu'elle tire de son sol, les loyers fonciers étant prédéterminés par les Régions-Etats. L'égalitarisme territorial prévaut dans la République Fédérale d'Ethiopie et les villes n'ont guère les moyens de se distinguer les unes des autres, autrement que sur des critères de hiérarchie administrative.

Toutefois, la généralisation du bail foncier public doit permettre de renflouer les finances locales, en permettant aux municipalités de valoriser leur sol et d'augmenter ainsi les finances publiques locales.

c. La corruption

L'administration éthiopienne fait coexister au sein d'un même bureau différentes catégories sociales qui pratiquent une corruption de nature différente. Les opérations foncières sont réalisées au sein de la municipalité par le bureau des baux fonciers (*land lease office*). A Debre Birhan ce bureau regroupe principalement des secrétaires, des agents techniques (jeunes et formés aux nouvelles technologies du SIG), un responsable souvent jeune et avec d'important soutien dans le Parti. Les 'cadre' personnalités locales influentes et membres du Parti occupent des postes plus importants dans la direction ou les bureaux financiers de la municipalité. Ils développeront tantôt une petite corruption routinière largement favorisée par le fait que le processus d'accès au foncier urbain est long, marqué par différentes étapes qui toutes engagent des frais officiels mais peu coûteux : retrait d'un document, visite d'un agent, dépôt d'un document et enregistrement, achat de plan, réception d'un titre... Le montant de ces taxes est très souvent complété par un versement supplémentaire fait par le demandeur afin d'accélérer la procédure, de masquer une irrégularité du dossier, ou tout simplement de répondre aux attentes de l'agent municipale. Certains résidents reconnaissent ainsi ne pas connaître le coût exact de ces petites taxes. Les arpenteurs occupent de l'avis de tous, la position la plus favorable pour pratiquer cette « petite corruption ».

« Comme ma parcelle est un peu à l'écart de la route, les ingénieurs ne venaient pas pour faire les mesures sous le prétexte qu'il n'avaient pas de véhicule. J'ai dû me présenter plusieurs fois à la municipalité, et à chaque fois on me demandait de fournir le véhicule. C'était une façon de me soutirer de l'argent » (Ingénieur, 34 ans)

A cela s'ajoute, une corruption beaucoup plus importante, sur laquelle nous avons cependant très peu d'information, qui engage des détournements de fonds destinés à la

²³ La seule copie (ancienne et non actualisée) se trouve dans les bureaux de l'administration du Kellel, elle se présente à une échelle tellement fine qu'elle n'est inutilisable et les fonctionnaires locaux nous conseillent d'aller en chercher une copie à Addis-Abeba.

municipalité beaucoup plus importants et qui supposent de la part de ceux qui la mettent en œuvre des 'compétences relationnelles' d'un autre niveau.

« Ca a été très compliqué pour moi d'obtenir mon terrain. J'y suis finalement parvenu, sans corruption ni mauvaise pratique, mais j'ai dû affronter d'autres investisseurs qui voulaient me faire à tout prix renoncer à ma demande. Ils ont soudoyé la municipalité pour modifier les plans et réduire ma parcelle. J'ai protesté en envoyant une lettre au premier ministre et à l'administration régionale d'Amhara. J'ai pu ainsi obtenir gain de cause, mais les soucis on continué. Mes concurrents ont corrompu les services régionaux pour annuler mon permis de construire et effacer des pièces de mon dossier. J'ai même reçu des menaces. Mais j'ai tenu bon, j'ai fait face en faisant appel aux autorités fédérales qui ont fait pression sur le maire pour que mon dossier soit traité correctement, selon les procédures légales, et j'ai finalement obtenu gain de cause. » (Investisseur indépendante, 61 ans).

5. Reconnaissance des droits fonciers

La majorité des villes éthiopiennes pratiquent la certification foncière, ce qui leur permet de reprendre la main sur la gestion de leur réserves foncières, et de pallier ainsi - bien que très lentement - aux carences cadastrales. L'enregistrement des titres fonciers remonte à la période de la dictature marxiste militaire (*Derg*). Après la chute du régime militaire, le nouveau régime promet des régularisations massives qui ne vinrent pas, seuls certains individus virent leurs droits fonciers confirmés²⁴.

a. Enregistrement, certification et titement

L'enregistrement foncier a été relativement lent en milieu urbain, freiné par la mauvaise volonté des notables locaux qui n'y avaient pas intérêt et par l'accent mis dans les programmes de certification foncière sur les terres rurales²⁵ (Berhanu Adenew et Fayera Abdi, 2005 :17). La nécessité de l'enregistrement foncier, place les agents de la municipalité dans une position nouvelle. En étant les seuls habilités à valider toutes transactions foncières, ils doivent pouvoir empêcher la pratique des ventes déguisées. Dans le même esprit, la nouvelle réforme cherche à combattre les pratiques de spéculation immobilière. Bien que non officielles, l'on estime que 50 % des terres occupées dans la capitale ou des grandes villes de l'Amhara sont vides depuis deux ans ou sous utilisées (Belachew Yirsaw, 2010). Dans ce but, les associations de résidents constituées pour l'accès au sol ne sont plus reconnues dans le cadre de la nouvelle loi.

Le système d'enregistrement est aujourd'hui largement incomplet. Pour Debre Birhan, les fonctionnaires de la municipalité estiment qu'environ 14 500 titres ont déjà été distribués pour une population d'une petite centaine de milliers d'habitants²⁶. Avant 2007/2008, l'on distribuait environ 500 titres par an. En 2002, dès la publication initiale de la réforme, la

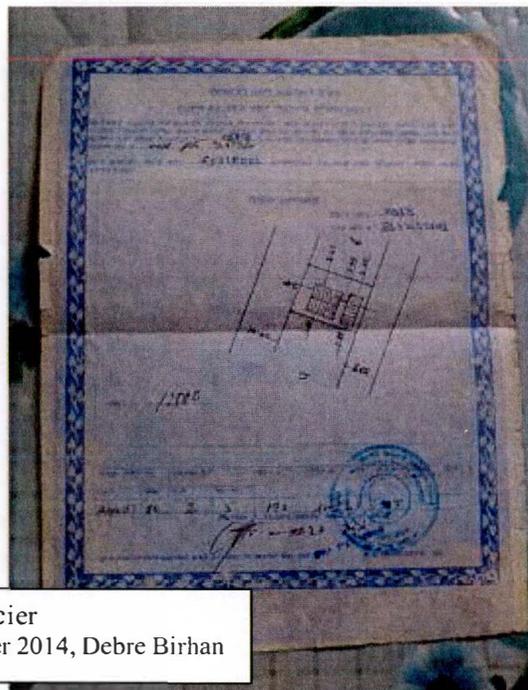
²⁴ Ce mouvement de régularisation partielle du foncier durant les premières années d'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, compliqua grandement la diversité des statuts fonciers et en créant un nouveau. Aujourd'hui, l'on distingue ainsi les droits fonciers attribués par la RA, ceux reconnus entre 1991 et 2000/2001, ceux reconnus après 2001 et dans cette catégorie on distingue (par tolérance) les nouveaux droits fonciers qui s'inscrivent effectivement dans le cadre du lease et ceux qui demeurent en dehors

²⁵ Considérée comme un outil de lutte contre la pauvreté rurale, les politiques de certification foncière ont davantage retenu l'attention et les financements des bailleurs de fonds étrangers²⁵ que l'enregistrement des terres urbaines.

²⁶ Soit 78 733 selon le recensement mais 150 000 selon le responsable du bureau foncier de la municipalité. L'écart entre les deux données relève certes sur caractère problématique du recensement en Ethiopie, il dit aussi le manque de moyens des agents municipaux.

distribution de titres a été interrompue pendant trois ans afin de définir les modalités locales de mise en œuvre et aujourd'hui le rythme a ralenti et l'on distribue une centaine de titre par an, ainsi que 150 à 200 conversions de titres dans le cadre du régime actuel du bail foncier public. Le plus souvent le résident ne reçoit pas un titre foncier ('carta') mais un 'carnet' (en amharique), un reçu délivré par la municipalité justifiant que la parcelle a bien été mesurée et légalisée. Le document est ainsi considéré comme un « demi-titre », il justifie de l'initiation d'une procédure de régularisation. Toutefois, la possession de tels titres ou semi-titres est rare, la majorité des habitants possédant soit le contrat de vente de la maison, soit le reçu de la taxe foncière.

La procédure d'enregistrement foncier est longue et coûteuse, elle permet d'obtenir un certificat foncier mentionnant le nom du propriétaire ainsi que les caractéristiques de la parcelle et du bâti, le coût total opérations d'enregistrement ainsi que le montant des taxes foncières payées ces dernières années. Lorsque la parcelle est attribuée dans le cadre de la nouvelle réforme, seul l'Etat civil de la personne ainsi que les caractéristiques de la parcelle et du bâti sont indiquées, comme l'indique la photo suivante.



'Ye carta', le titre foncier
Cliché : S. Planel, janvier 2014, Debre Birhan

D'après la proclamation n°2/2005, tous les occupants de parcelle doivent être enregistrés ; pour cela ils doivent solliciter la commune qui transmet le dossier aux agents de la municipalité, lesquels viennent ensuite mesurer la parcelle à la suite de quoi ils délivreront un titre foncier. De telles procédures peuvent prendre plusieurs années, surtout quand elles soulèvent des litiges à l'une ou l'autre étape du processus. A tout moment, il est possible de contester les droits fonciers de la personne en procédure d'enregistrement.

Deux cas se distinguent dans l'enregistrement, selon que la parcelle a été attribuée légalement ou illégalement (par transaction privée sur des terres urbaines ou plus encore rurales). A l'heure actuelle, l'enregistrement des parcelles occupées illégalement n'a pas débuté sur Debre Birhan, dans l'attente de la publication d'une directive officielle.

L'enregistrement des parcelles occupées légalement distingue également différents régimes fonciers (occupant avant 1994, depuis 1994 et sous le nouveau régime du bail foncier public). En général il se déroule ainsi :

Il s'agit d'abord de témoigner de la légalité de son accès au sol, en présentant soit un titre partiel (ce qui est rare) soit le plus souvent en présentant les reçus de la taxe foncière. C'est ainsi que les services municipaux traceront la durée, le récipiendaire des droits fonciers et la superficie pour laquelle ils sont reconnus. Il arrive souvent que les résidents ne soient pas en mesure de justifier d'une taxe équivalente à l'ensemble de la propriété qu'ils occupent (dans la limite des 500 m² autorisés par la proclamation 47/67 datant de la Réforme Agraire socialiste de 1975). Dans le cadre de la nouvelle réforme, ils peuvent s'acquitter de la proportion de taxe impayée sur l'ensemble des années manquantes et enregistrer alors enregistrer officiellement la totalité de la superficie qu'ils occupent alors. Soit ils occupent la parcelle depuis une période datant d'avant 1994, et le montant à payer est alors estimé par la municipalité, selon des modes de calculs assez complexes²⁷. Dans ce cas, le problème tient davantage de la nature de la preuve à fournir pour témoigner de l'ancienneté de leurs droits, les contrats privés sont le plus souvent fournis mais très souvent ils sont contestés par des tiers. Soit, ils occupent la parcelle depuis 1994 et devront alors s'acquitter du montant de la taxe impayée, à la valeur de la taxe effectivement payée. Cette procédure réintroduit de distinction sociale en ville, en permettant aux plus riches des mouvements de concentration foncière.

Les mesures sont réalisées par les agents techniques de la municipalité qui se rendent au domicile du résident accompagnés de représentants de l'administration communale. Elles sont publiées dans les locaux de la municipalité, où il est alors possible de les contester. Toute personne en théorie - les voisins, dans la pratique - possèdent un délai de 7 jours pour venir contester les estimations produites par les agents de la municipalité. De fait, la contestation ne porte pas sur la mesure en tant que telle de la parcelle (réalisée au GPS) mais sur son bornage exact. En l'absence de contestation, un titre foncier est délivré au résident mais ces cas sont rares et le plus souvent les mesures sont contestées. Il faut alors procéder à une nouvelle mesure, ou demander au voisin d'apporter la preuve légale de ses dires. En l'absence de cadastre, et de titres fonciers uniformes de telles procédures sont difficiles à mettre en œuvre. D'après nos enquêtes, ces possibilités de recours loin de favoriser l'équité du système permettent aux notabilités locales de nouveaux arrangements avec les autorités, aux dépens de leurs voisins²⁸.

Jusqu'à la nouvelle réforme les résidents n'étaient pas autorisés à occuper des superficies supérieures à 500 m². La nouvelle proclamation ne maintient plus cette interdiction et les grands 'propriétaires fonciers' peuvent occuper à la suite d'un appel d'offre les parties de leur parcelle qui ne sont pas enregistrées autrement. De telles 'propriétés' sont de fait composites et relèvent de deux régimes fonciers distincts.

b. La taxe foncière comme enregistrement « faute de mieux »

Qu'elle soit octroyée sous le régime foncier actuel ou non, toute occupation du sol est soumise au versement d'une taxe. Par convention nous l'appellerons taxe foncière (puisque c'est ainsi qu'on la nomme en Ethiopie) mais elle procède d'une double taxation foncière et d'habitation. Prélevée annuellement, elle est théoriquement estimée en fonction de la

²⁷ Sur Addis-Abeba, la régularisation de ces situations a fait grand bruit il y a quelques années de cela.

²⁸ Lire le témoignage p. 23

superficie de la parcelle, de son emplacement et du niveau d'infrastructure dont elle bénéficie ainsi que de la qualité et de la nature des constructions qu'elle abrite. Dans la pratique, l'estimation de la taxe est soumise à de très nombreux arrangements, et les montants varient considérablement en fonction du statut social du résident. Pour une superficie de 635 m² avec une très bonne situation et une importante valorisation du sol (8 chambres extérieures louées), un ancien président de commune paye 72 ETB²⁹ ; un ancien employé de la compagnie d'électricité paye 15 EBT pour 500 m² un marchand paye 168 ETB pour 450 m² bien desservis ou 40 ETB pour 200 m² pour un résident sans distinction spécifique. Davantage que les inégalités de traitements qu'ils occasionnent, les arrangements qui conduisent à l'estimation de la taxe renforcent la vulnérabilité de la tenure, et fragilisent les nombreux urbains dépourvus de capital social, comme en témoigne le cas suivant :

« Depuis le début du Derg ma mère et moi vivions à Debuchu Goro en périphérie de la ville sur une parcelle de 600 m². L'usage de cette parcelle nous a été transféré par un riche parent de ma mère. Il possédait de nombreuses terres à Debre Birhan et dans les environs et y a installé ma mère en 1982 pour qu'elle la « surveille³⁰ » sans paiement d'un loyer. En 1992, le nouveau gouvernement engagea une redistribution pour permettre notamment aux personnes sans terre ou en manque de terre d'avoir accès au sol. Du fait de cette bonne fortune, la terre que nous occupions devint notre. La municipalité prépara également un plan de construction au nom de mère. En 1992, elle obtint la terre en son nom en échange du versement d'une taxe annuelle de 25 ETB. Vieille et invalide ma mère ne put s'acquitter de la somme et les autorités acceptèrent qu'elle se soustraie au paiement. L'engagement fut pris oralement, aucun document légal ne fut délivré. Un tel privilège rendit jaloux trois voisins qui menaçaient sans cesse de nous chasser de nos terres : nous ne pouvions plus quitter notre parcelle la nuit et devions nous enfermer tous les soirs. Un soir de l'année 1992, ils pénétrèrent dans notre propriété par effraction et coupèrent tous les arbres et autre plantes de notre jardin. Le lendemain nous allâmes porter plainte à la commune mais devant leur incapacité à trouver une solution équitable nous portâmes l'affaire devant la municipalité, en vain. Au fur et à mesure l'affaire se compliqua et fut portée devant les tribunaux, malheureusement nous n'avions pas les moyens de payer une instruction, ma mère mourut et nous dûmes abandonner les poursuites. Les trois individus occupèrent notre terre et la divisèrent en lots de 200 m². Depuis ce jour de 1992, je suis sans terre et vis dans l'insécurité. » (Sansabri, 46 ans)

De même les modalités de prélèvement de la taxe sont assez complexes et localement les conditions de prélèvement varient, ce qui ne facilite pas pour les résidents la continuité de cette procédure d'enregistrement pourtant nécessaire à l'enregistrement.

c. Les déplacements :

Le déplacement de certains résidents et leur réinstallation peut également constituer une forme de reconnaissance de droits fonciers anciens, en changeant d'emplacement ces résidents changent également de régime foncier et entrent dans le nouveau cadre de la loi. Ces remaniements sont fréquemment pratiqués dans les villes éthiopiennes, ils permettent une mise en ordre rapide et efficace de la ville en offrant le double avantage d'une régularisation du foncière et d'une application du schéma de développement. (Annexe I).

²⁹ Il ne paye sans doute que pour le 500 m² autorisés.

³⁰ Pratique très courante pendant le Derg permettant aux grands propriétaires fonciers de se soustraire aux expropriations et déclarant la terre occupée par autrui.

Pour disposer selon les termes du plan de développement des parcelles urbaines, les autorités locales sont amenées à pratiquer régulièrement des opérations de déguerpissement. Les sites occupés par les 'maisons communales'³¹ sont les premiers concernés : très peuplés, ils sont officiellement peu denses et les parcelles allouées y demeurent de 500 m² comme acquises par la Réforme Agraire - ce qui n'est plus le cas du parc locatif privé - ; les populations qui les occupent officiellement mais plus encore en sous-louant ne sont pas destinées à être indemnisées ; en outre beaucoup de ces parcelles sont anciennement occupées et donc situées en centre ville. Elles constituent donc des réserves foncières facilement mobilisables. En 2000, 75 maisons de ce type furent détruites dans le centre de Debre Birhan afin de construire deux centres commerciaux. L'opération de déguerpissement prit un peu plus de trois ans et aujourd'hui encore les nouveaux bâtiments sont toujours vides. Si à l'échelle du site, ces opérations peuvent prendre du temps, au niveau des individus elles sont réalisées beaucoup plus rapidement, d'après nos enquêtes il s'écoule entre 4 à 6 mois entre le moment où les résidents sont avertis³² et leur départ effectif.

Il est rare que ces opérations soit totales, et ici et là dans la ville l'on peut observer au milieu de friches urbains des habitations insalubres de personnes en attente de déplacement, alors que leurs voisins sont partis depuis longtemps (annexe 1). Dans l'attente, ces personnes sont dispensées du versement de la taxe foncière et se trouvent donc dans une situation d'autant plus vulnérable qu'elles ne pourront plus par la suite justifier de leur présence pendant un temps qui peut être long.

Les personnes déplacées ont deux options ; soit elles acceptent une nouvelle terre en périphérie qui fait office de compensation. Dans ce cas, elles peuvent émettre deux choix de sites³³. Mais souvent les résidents ainsi déplacés sont dans l'impossibilité de faire construire sur la parcelle nouvellement attribuée et moins encore de l'allotir. Ils cherchent alors souvent à « revendre » ces terres³⁴, à des prix très bas car la transaction est assez risquée. Soit ils cherchent à louer une autre maison communale et demandent alors une compensation financière.

Le versement des compensations concerne uniquement les résidents reconnus comme détenteurs officiels de droits sur le sol, elle ne concerne pas les locataires de maisons de communales qui représentent pourtant la catégorie de population la plus fréquemment déplacée, ni les urbains sans titres, ou ne payant pas la taxe foncière qui sont de toutes façons rares dans les espaces centraux où se déroulent ce type d'opération. L'attribution des compensations est très variable, et le montant attribué dépend directement du statut social de la personne déplacée. Le plus souvent les compensations sont données en terrain 'en droit d'accès' sur le sol. Dans quelques cas, il peut s'agir de parcelles très centrales et très bien situées, parfois d'une meilleure qualité que la parcelle de départ. Que la terre soit attribuée indirectement comme une compensation, ou plus directement dans le cadre d'un bail public, les enquêtes témoignent souvent d'un accès au sol très clientéliste. Dans la commune 06, la famille ou les amis du président de commune y possèdent les meilleures terres et les plus belles maisons.

³¹ La maison proprement dite est louée par la commune. Ce sont des constructions relativement sommaires, l'occupant n'ayant guère intérêt à améliorer un bien qui ne lui appartient pas et dont il peut se voir privé d'un jour à l'autre.

³² Souvent individuellement et par les autorités locales (plutôt de niveau important)

³³ Sans garantie aucune que la municipalité pourra répondre à leurs attentes.

³⁴ A l'heure actuelle de tels mouvements sont bloqués.

Des programmes co-financés par des bailleurs étrangers peuvent participer à des processus. L'un d'eux, financé par UN-HABITAT, proposait la construction de logements bon marché à des petits fonctionnaires en périphérie urbaine (Annexe 1). Ce programme s'adressait en théorie aux fonctionnaires gagnant moins de 900 ETB par mois. En pratique il profita à des fonctionnaires de meilleur niveau (notes d'enquête, janvier 2014). A l'exception de ces grands programmes très visibles dans les paysages urbains, la municipalité identifie peu de nouveaux sites, les individus déplacés bénéficient alors d'une parcelle dans un quartier occupé par d'autres catégories de résidents. S'ils perdent tout lien sociaux et notamment toutes les formes institutionnalisées de solidarité qu'ils avaient développés auparavant³⁵, ils gagneront un environnement social relativement mixte avec des voisins d'origine sociale variée.

Les terres nouvellement attribuées varient selon nos enquêtes de 200 à 300 m² selon l'époque du déplacement et l'emplacement de la parcelle. Dans tous les cas, elles sont toutes bien inférieures aux lots de 500 m² attribués lors de la Réforme Agraire de 1975. Les conditions de construction sur ces parcelles officiellement occupées sont édictées par le plan de développement urbain. Des plans de construction sont disponibles à l'achat dans les municipalités, leur obtention participe du processus de titement. Sur les 5 dernières années ces plans coûtaient environ 700 ETB, et il fallait à peu près un an pour les obtenir. Du fait de ces coûts importants en temps, comme en argent, certains résidents négocient des titres de propriétés, le plus souvent des semi-titres avec les autorités légales³⁶.

CONCLUSION

Bien qu'il soit difficile aujourd'hui de mesurer les effets d'une mesure encore récente, diverses remarques et constats s'imposent à nous dès maintenant :

1. La simplification des régimes fonciers doit rendre plus visible les pratiques illégales de corruption ou de légalisations partielles. On observe toutefois dans les premiers moments d'application des nouvelles procédures du bail public des formes d'arrangements locaux, permettant aux autorités administratives de conserver la main mise sur la ressource foncière par des pratiques de corruption. Ces pratiques sont rendues possibles par la procédure d'appel d'offre en tant que telle mais également par les modalités de sélection des investisseurs.
2. Les modalités de mise en œuvre de la nouvelle réforme ne permettent pas d'endiguer la corruption dans l'accès au foncier, elle demeure possible et présente. Une petite corruption routinière liée à l'enregistrement des parcelles se maintient, elle est largement facilitée par le versement des diverses taxes de faible montant. Il semblerait en outre que les procédures liées à l'appel d'offre permettent des détournements plus importants, supposant des collusions importantes entre investisseurs et responsables locaux.
3. La simplification des régimes fonciers est difficile à opérer. L'enregistrement foncier harmonise les différents régimes fonciers (principalement avant ou après 1994) mais ne les convertit pas en bail public. Des parcelles relevant d'un double

³⁵ *Edir, iqub* et autres associations de quartiers.

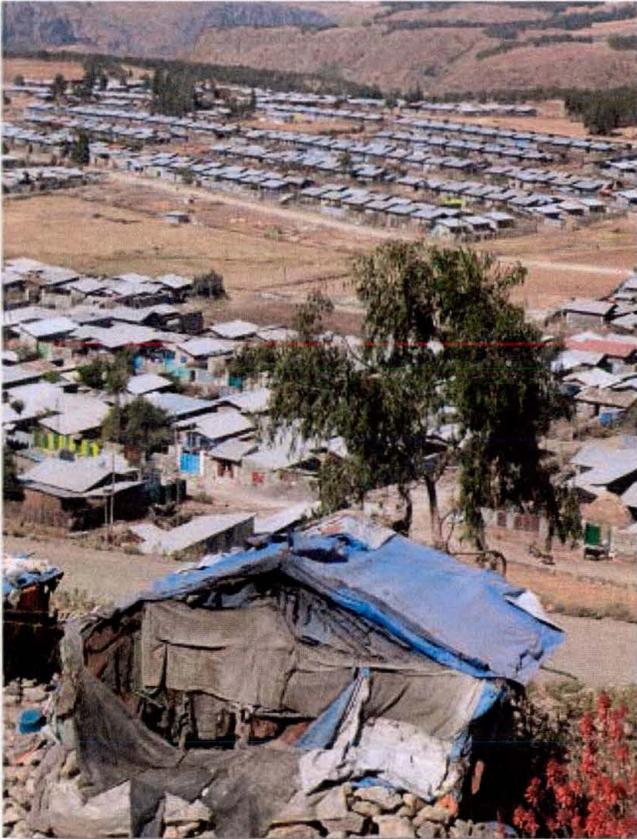
³⁶ C'est dans cette catégorie que rentrent les « cherake bet » constructions réalisées littéralement « au clair de lune » soit illégalement mais destinée à être légalisées par arrangements.

régime peuvent également être en conformité avec la loi. Si l'enregistrement se fait bien par les canaux de l'Etat, les titres délivrés ne confèrent pas les mêmes droits que le bail public. Ils divergent notamment sur la délimitation d'une durée de bail, dont ils ne disent rien. Le maintien, ne serait-ce que temporaire, de ce double régime foncier risque de fragiliser la mise en œuvre de la nouvelle réforme et de restreindre d'autant sa capacité à lutter contre la corruption

4. Les tribunaux conservent un rôle majeur dans la gestion du foncier en Ethiopie, d'autant plus que la nouvelle réforme ne s'applique pas en cas de divorces et de succession. De même, la puissance publique n'est pas en mesure de régler les litiges fonciers qui se résolvent devant un tribunal. Ainsi l'ensemble du pseudo-marché foncier est régulé par un acteur en pleine réforme institutionnelle et dont les capacités sont encore relativement faibles.
5. Enfin, le renforcement de la tutelle publique sur les échanges fonciers participe au déséquilibre local des pouvoirs et ne favorise pas les conditions d'émergence d'une meilleure gouvernance locale. Au contraire par la gestion foncière le Parti/gouvernement conserve un contrôle sélectif sur les notables locaux et potentiels leaders d'opinion. La défiance des urbains envers les représentants de l'Etat est grande, et la réforme ne parvient ni à diffuser un sentiment de sécurisation foncière au niveau des populations locales, ni à rassurer les urbains sur le 'professionnalisme' des agents municipaux. Un fonctionnaire à la retraite (professeur) s'exprime ainsi : *« les gens ne savent pas à qui s'adresser dans les bureaux. Il n'est pas possible d'identifier qui nous veut du bien ou non et quand on le découvre, c'est trop tard. »*. Il ajoute : *« Tous les travailleurs de la commune doivent être changés, jusqu'au gardien ! »*

Annexe 1: Le zonage urbain de Debre Birhan

Les différents plans de cette photo distinguent les différentes zones résidentielles de la ville sur son flanc ouest :

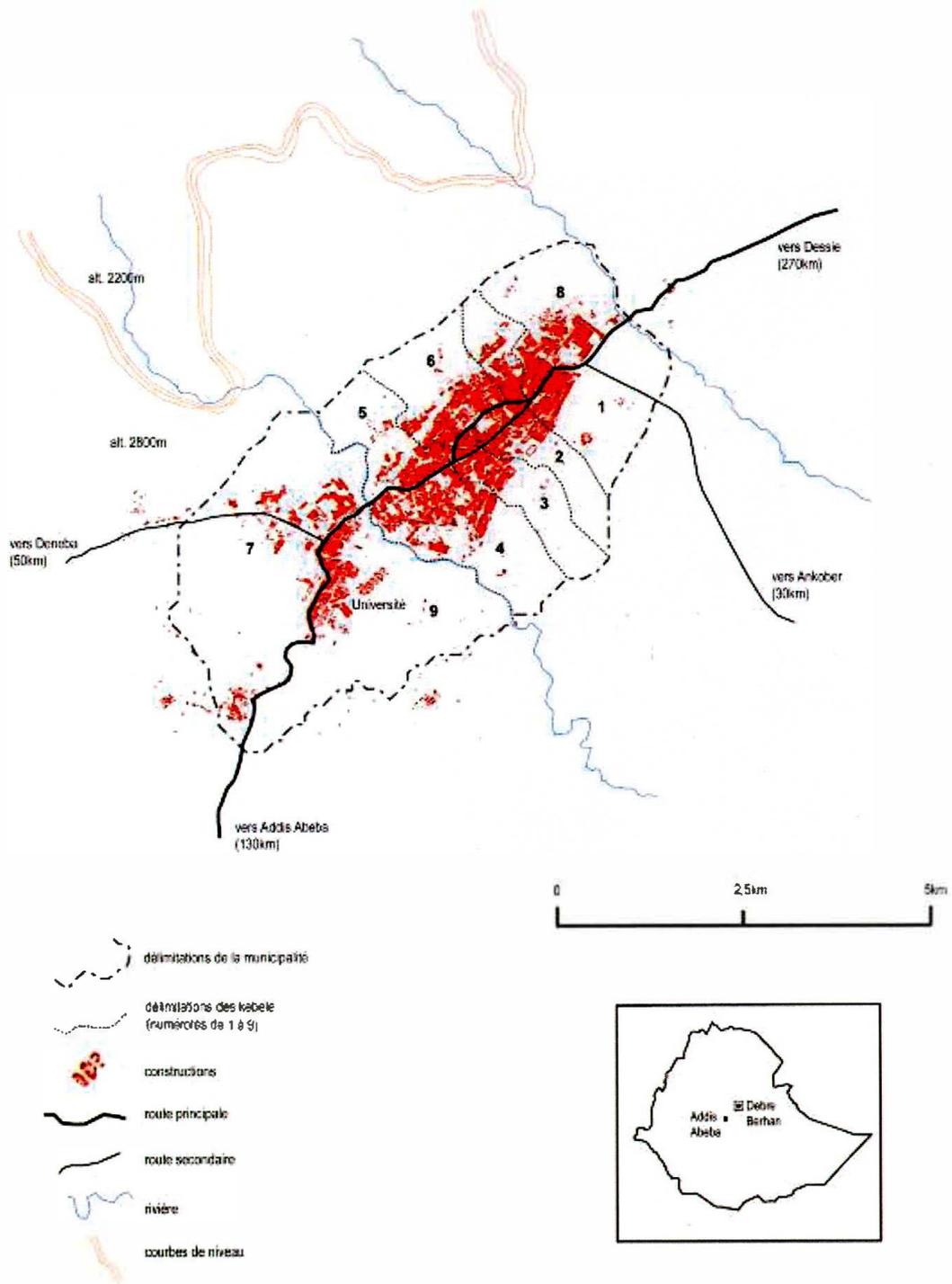


Au premier plan, une maison en matériau précaire se trouve sur une zone proche de démolition proche du centre, les habitations voisines ont déjà été détruites, leurs occupants déplacés, et ceux –ci sont depuis 7 ans en attente de déplacement.

Au deuxième plan, se trouve une zone de réinstallation mixte, qui associe des formes anciennes de construction et donc des régimes fonciers divers. C'est dans cet espace que l'essentiel des mouvements de déplacement/réinstallation ont lieu, ce qui explique notamment sa densification.

Au troisième plan, en périphérie de la ville se trouve une zone de réinstallation planifiée sur programme UN-Habitat qui n'est pas plus récente que la seconde mais qui est financée autrement et n'est pas exclusivement gérée par la municipalité. Elle présente un paysage urbain très peu présent dans les villes éthiopiennes caractérisées par leur mixité sociale, paysagère, foncière...

Annexe 2 : carte de Debre Birhan



BIBLIOGRAPHIE

- ARAYA ASGEDOM TAREKE, 2013, "Salient features of the new Ethiopian urban land lease holding proclamation no. 721/2011 and its implications on the Ethiopian economy", MA.A Thesis, Addis Ababa University, College of Law and Governance Studies.
- BELACHEW YIRSAW, 2010 "Urban Land Lease Policy of Ethiopia. Case study on Addis Ababa and Lease towns of the Amhara National Regional state.", FIG Congress, Facing the Challenges – Building the Capacity, Sydney, Australia, 11-16 April 2010.
http://www.fig.net/pub/fig2010/papers/ts09a%5Cts09a_alemu_4006.pdf, consulté le 3/06/2012.
- BELACHEW YIRSAW ALEMU, 2011, *Urban land lease policy in Ethiopia*, Sarrebruck: VDM Verlag.
- BERHANOU ABEBE, 1971, *Evolution de la propriété foncière au Choa (Ethiopie) du règne de Ménélik à la Constitution de 1931*, Paris, Geuthner.
- BERHANU ADENEW and FAYERA ABDI, 2005, *Research Report 3, Land Registration in Amhara Region*, Ethiopia, IEED report, 40 p.
- BERHANU NEGA & BEFEKADU DEGEFE, eds, 2003, *The Role of Urbanisation in the Socio-Economic Development Process*, Addis Ababa: Ethiopian Economic Association Association.
- BOSREDON, Pauline, BRIDONNEAU, Marie et DUROYAUME, Perrine, 2012, « Vers un nouvelle ville éthiopienne? Essai d'analyse d'un fabrique radicale de la ville éthiopienne », *Annales d'Ethiopie*, 27, pp. 153-177.
- CRUMMEY, Donald, 2000, *Land and Society in the Christian Kingdom of Ethiopia. From the Thirteenth to the Twentieth Century*. Chicago, University of Illinois.
- DEININGER K., DANIEL AYALEW ALI, and TEKIE ALEMU, 2009, "Impacts of Land Certification on Tenure Security, Investment, and Land Markets. Evidence from Ethiopia", *Environment for Development, Discussion Paper Series*, EFD DP 09-11.
- DESSALEGN RAHMATO, 1984, *Land Reform in Ethiopia*, Uppsala: Nordic African Institute.
- DONHAM, Donald, 1986, "Old Abyssinia and the new Ethiopian empire: themes in social history" in D. Donham and W. James, *The Southern Marches of Imperial Ethiopia: essays in history and social anthropology*, Cambridge University Press.
- DUROYAUME, Perrine, 2014, "The Ethiopian city: the case of Addis Ababa, a boom town capital under tension", in G. Prunier and E. Ficquet, *Understanding Contemporary Ethiopia*, London: Hurst.
- EMMENEGER, Rony, 2013, "Entre pouvoir et autorité. Propriété urbaine et production de l'Etat à Jijiga, Ethiopie », *Politique Africaine*, 132, pp. 115-137.
- HAIMANOT WOLDGBRIAL TEFERI, 2009, "An Assessment of urban land lease policy implementation in Ethiopia: Case study of Bahir Dar, Ethiopia", MA Thesis in Geo-information Science and Earth Observation, Specialisation: Land Administration, University of Twente, Enschede, The Netherlands.
- NEGA WOLDEGEBREAL, 2005, "Who are benefiting the urban land lease policy? (case study Addis Ababa)", MA Thesis, Master's programme in urban management and development, Lund University.
- PANKHURST, Richard, 1982, *History of Ethiopian Towns from the Middle Ages to the Early Nineteenth Century*, Wiesbaden: F. Steiner.

PLANEL, Sabine, 2007, « Du centralisme à l'ethno-fédéralisme. La décentralisation conservatrice de l'Éthiopie », *Afrique Contemporaine*, « Décentralisations et développements », 221, pp. 87-105

SELETENE SEYOUM, 2000, "Land Alienation and the Urban Growth of Bahir Dar 1935-1974". In David M. Anderson and Richard Rathbone, eds, *Africa's Urban Past*, Oxford: James Currey Ltd.

SHIFERAW BEKELE, 1995, "The Evolution of Land Tenure in the Imperial Era", in Shiferaw Bekele, ed., *An Economic History of Ethiopia*, vol. 1: The Imperial Era, 1941-74, Dakar/Oxford: CODESRIA, pp. 72-142.

SIKOR, Thomas and LUND, Christian, 2009, "Access and Property: A question of Power and Authority", *Development and Change*, 40 (1): 1-22.

TAMRU, Bezunesh, 2013, *Villes et territoires en Éthiopie*, Paris, L'Harmattan.

ZEWDU ALEBACHEW, 2011, "Analysis of Urban Growth and Sprawl Mapping Using Remote Sensing and Geographic Information System (Case Study of Debre Dirhan Town)", MA Thesis, of Science in Remote Sensing and Geographic Information System, Addis Ababa University, Faculty of Science, School of Earth and Planetary Science.

INDE

La sécurisation de la propriété foncière et ses effets - L'accès au Patta pour les occupants de Poramboke dans le quartier de Ponmudi Nagar

Bhuvaneswari Raman, Université de Jindal
N.K.Kumaresan Raja, Université de Pondichéry
Annabara Shanthalingam, Sciences Politiques, Paris
Eric Denis, UMR Géographie- cité, Paris
Salomon Benjamin, IIT Madras
Venkatasubramaniam, Institut Français de Pondichéry

INTRODUCTION

Ce document expose notre étude de la régularisation foncière du quartier de Ponmudi Nagar. L'objectif de cette étude est de rendre compte des pratiques relatives à l'obtention de titres fonciers (*patta*) par les occupants illégaux de terres communes (*poramboke*) en contexte urbain dans le sud de l'Inde. Il est suivi d'une revue de littérature qui permet de situer le cas étudié dans les politiques indiennes de traitement de l'habitat illégal qui intègrent une approche en termes de délivrance de titre de propriété tout en appréciant la place du titrement en Inde.

Dans les grandes villes indiennes, le déplacement avec relogement sur des terrains plus périphériques constitue la norme. Le titrement *in situ*, associé ou non à des investissements de réhabilitation, demeure une exception. Il est souvent convoqué, mais reste toujours confiné à des expériences pilotes, voire des intentions sans application, comme autant d'effets d'annonce.

Il en est ainsi avec le programme Rajiv Awas Yojana (RAY) ou Slum-Free City à l'initiative du Ministry of Housing & Urban Poverty Alleviation et qui se déploie dans les plus grandes villes d'Inde, une soixantaine depuis 2011, comme une composante de la Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission initiée en 2005 (seconde tranche 2011-2015). Ce programme qui s'est donné pour objectif des villes sans bidonville à l'horizon 2015, a bien inscrit comme priorité le redéveloppement *in situ* dans son guideline fédéral,³⁷ mais il n'a jusqu'à présent pas permis de modifier les pratiques existantes sur le terrain. Les intentions initiales n'ont en rien été concrétisées mais, en revanche, les déguerpissements, la valorisation du foncier ainsi évacué et assemblé auprès des promoteurs immobiliers et le relogement plus en périphérie des anciens résidents, voire leur déguerpissement sans compensation, se pratiquent à une échelle jamais expérimentée auparavant.

En revanche, dans le paysage ordinaire des petites et moyennes villes, le titrement est pratiqué de façon régulière. Il est bien ancré dans les routines administratives. Il n'a pas pour autant fait l'objet d'une attention académique particulière.

L'étude du cas de Ponmudi Nagar montre, d'un point de vue plus général, que le titrement ne génère pas un statut unifié, unique ou harmonisé de la propriété populaire, même à

37 http://www.mhupa.gov.in/w_new/RAY%20Guidelines-%20English.pdf

Article 2.2 : « En ce qui concerne les réformes avec le programme RAY, la sécurité de la tenure par titrement est considérée comme un objectif essentiel afin de promouvoir des villes inclusives. Pour ce faire, L'assistance du gouvernement centrale sera proportionnelle à la manière dont les Etats distribueront des titres légaux aux habitants des slums là où ils habitent », page 1.

l'échelle de petits quartiers périphériques. Il n'a même pas assuré une sécurité complète et claire du site, ni garanti la transition vers une propriété individuelle absolue et commercialisable aisément sur le marché foncier formel. Néanmoins, la titrisation participe d'une chaîne de demandes collectives et individuelles que les résidents suivent afin de sécuriser leur installation et améliorer leurs conditions de vie en accédant à des services en réseau, eau et électricité notamment, et à des financements pour l'amélioration de l'habitat.

Trente-six pour cent des 472 millions d'urbains vivaient en 2011 dans 7 495 agglomérations entre 100 000 et 10 000 habitants. Un urbain sur six vivait dans des conditions précaires du type slum marquée notamment par l'insécurité de l'occupation du sol, sans compter l'insalubrité, l'exiguïté et l'absence de services. A cela il convient d'ajouter de nombreux lotissements populaires auto-construits dont les habitants ne disposent pas de titre de propriété.

Conceptions et pratiques de la propriété urbaine (historique)

Le but de ce chapitre introductif est d'établir une connaissance précise de la fabrication du paysage juridique actuel en matière de propriété foncière en Inde, en particulier de ce qui définit les biens fonciers communs, publics et privés. Puisque notre terrain de recherche porte sur le titrement de la propriété individuelle dans une zone urbaine squattée, il est nécessaire de comprendre la portée et la signification du titre de propriété en Inde. Ceci nous amène à devoir exposer la consolidation du système de propriété indien. Cet exposé fournit également une définition des termes relatifs à la propriété foncière utilisés en Inde, en particulier dans la partie sud du pays, en contexte Tamoul.

La formation de la propriété moderne en Inde

L'indépendance de l'Inde de la couronne britannique en 1947 a donné lieu à une série de réformes de la propriété, qui fondent les principes de l'Inde actuel : (1) L'abolition de l'intermédiaire et la conversion en Ryotwari pour l'ensemble des terres cadastrées, (2) Les lois relatives aux réformes de la propriété foncière (Land reform Acts). Ces deux interventions législatives ont ouvert la voie à l'accession à la propriété pour les pauvres qui ne possédaient aucune propriété – les sans-terres, auxquelles s'articulent les procédures de titrement dans les quartiers d'émanation populaire non-réglementaires. Toutefois, l'Inde disposait de systèmes de propriété antérieurs à la colonisation britannique qui n'ont pas été totalement effacés ; ils continuent de forger des nuances générales et des spécificités et particularismes régionaux et locaux.

L'invention du contexte urbain

Il convient de noter ici que la notion de propriété urbaine n'a été introduite que vers la fin des années 1960 en Inde.

La distinction entre 'urbain' et 'rural' est due à l'intervention des colons anglais. Même si le terme " *Pattanam* ", qui signifie " ville ", existait dans les littératures tamouls anciennes, elle y désignait surtout les marchés régionaux et de longue distance, plus que des localités précisément délimitées. En Inde du Sud, en particulier à Chennai, la capitale de la province du Tamil Nadu, Il faut attendre 1966³⁸ pour que soit édictée la première loi définissant la

38 Avec le double but d'assurer les recettes de l'État en ce qui concerne les terrains urbains utilisés pour des activités non-agricoles et de limiter la concentration des terrains urbains entre les mains de quelques riches propriétaires, la collecte de la taxe foncière urbaine a été introduite pour la ville de Madras pour la première fois

propriété urbaine selon des règles la distinguant de la propriété rurale et agricole. Elle sera suivie par la loi sur le plafonnement urbain (Urban Land Ceiling Act) promulgué en 1976 afin de limiter la concentration excessive de la propriété.

En parallèle avec sous la pression de la rapide croissance des grandes villes, les gouvernements ont été poussés à concevoir des programmes pour améliorer les conditions d'habitat des populations pauvres en zone urbaine. Ainsi au Tamil Nadu, les programmes de résorption des bidonvilles, avec le Slum Clearance Board, ont depuis le Tamil Nadu Slum Areas (Improvement & Clearance) Act de 1957, ont visé la construction d'un habitat collectif et subventionné pour accueillir les citoyens déshérités. Ainsi, le Slum Clearance Board a depuis sa mise en place agit en réponse à l'expansion des bidonvilles, il n'a jamais été proactif. Le relogement après l'occupation illégale a été par excellence la réponse courante et a posteriori à l'expansion des bidonvilles. Seules quelques expériences soutenues par la Banque Mondiale, plus particulièrement dans les années 1980, ont été, en Inde, concernées par la réhabilitation *in situ* et le titrement (voir revue de la littérature).

Bref aperçu du système de propriété indien et signification du titre foncier

La notion de tenure foncière ne peut s'appliquer mécaniquement au contexte indien. La notion de tenure a en effet pour origine l'époque féodale de la vieille Europe où elle désignait les terres accordées par le seigneur aux paysans. En échange de leurs terres, les paysans fournissent des corvées et cens. Le seigneur retenait la propriété n'en accordant qu'une jouissance précaire. Or cette notion ne peut être transférée aussi simplement à la multiplicité des arrangements fonciers à l'échelle du sous-continent indien avant la colonisation.

Des principes d'administration des terres ont toutefois été clairement codifiés et reportés, non seulement dans les textes anciens tels que les écrits de Jaimini, Savara Sayana, Manu, Gautama, Mitakshara, Viramitrodaya, Saraswati Vilasa, citant Rigveda, Nilakanta et Pandit Jagganatha Tercapanchanana du Bengale, mais aussi chez certaines des tribus tels que les Kandhs (d'Odisha) et les Todas (du Tamil Nadu). On attribue à Manu dieux des textes védiques la première édicton de la fiscalité foncière qui reformate selon des principes proche de l'idée de tenure l'Inde classique; Manu stipule ainsi que le roi doit bénéficier de 1/8, 1/6 ou 1/12 de la récolte sur les terres lui appartenant et concédées, et ce en fonction de la fertilité de la terre et de son utilité tout en prenant en considération les besoins vitaux des paysans. Ainsi s'impose l'idée de propriété absolue du roi sur la terre qu'il protège. Toutefois, cette

en 1963 par la loi de 1963 sur la taxe foncière urbaine du Tamil Nadu. Cette loi fut mise en place pour prélever des taxes sur les terres à usage non-agricole à partir du 01/07/1963. En référence à cette loi tous les terrains urbains furent évalués et la taxe fut fixée à un taux fixe de 0,4% de la valeur marchande de chaque terrain. La valeur marchande de chaque terrain urbain est fixée en fonction des statistiques de ventes des terrains dans et autour de la zone où se trouve le terrain en question. Cette loi permit l'évaluation de chaque terrain pour pouvoir prélever la taxe. Mais l'article 6 de la loi fut annulé par la haute cour de justice par un jugement du 10/04/1968 car considéré contraire aux articles 19(1) et 14 de la constitution indienne. Après appel du gouvernement du Tamil Nadu, la Cour Suprême, dans son arrêt du 11/04/1969 confirma la validité de la loi de 1963 sur la taxe de terrains urbains et de son article 6 avec effet rétroactif. Suite au jugement rendu par la cour suprême le gouvernement du Tamil Nadu relança les travaux d'évaluation et de collecte de la taxe foncière urbaine en 1969. En 1971, la loi fut étendue à Madurai, Coimbatore, Tiruchy et Salem. En 1975, la loi fut encore modifiée. La modification étendit le territoire urbain à évaluer et taxer à la banlieue de Madras dans un rayon de 16 km à partir des limites de la ville. En 1981 la loi fut étendue à la ville de Tirunelveli et en 1991, elle fut encore étendue à 23 autres municipalités : (1) Mayiladuthurai, (2) Kancheepuram, (3) Cuddalore (4) Viluppuram (5) Pudukkottai (6) Erode (7) Pollachi (8) Thanjavur (9) Tiruppur (10) Tuticorin (11) Vellore (12) Kumbakonam (13) Udumalpet (14) Palani (15) Karaikudi (16) Rajapalayam (17) Namakkal (18) Uthagamandalam (19) Dindigul (20) Karur (21) Nagercoil (22) Kodaikanal et (23) Mettur"

codification n'a en rien effacé les pratiques communautaires localisées et la distribution/gestion de droits d'usage locaux en Inde.

La formation de la propriété privée et les changements après la conquête britannique

Les premiers administrateurs anglais ont mis en place leur mainmise foncière dans une perspective de mise en valeur et de taxation en se basant sur le principe selon lequel le sol appartenait au souverain. L'Inde devait se conformer au système de formation de la propriété de la période féodale du continent européen où le roi était le propriétaire de toutes les terres et les sujets ne pouvaient disposer que d'un droit d'usage sur ses terres. Cependant, l'application brutale de cette politique n'a pas aidé les Britanniques à extraire un meilleur revenu des terres conquises. Dès la fin du XVIII^e siècle, les premiers administrateurs anglais ont réalisé qu'il n'était pas souhaitable que le gouvernement et la Compagnie (British East India Company) agissent comme gardiens directs de la terre et percepteurs des impôts. Les Britanniques ont donc ensuite opté pour la privatisation des terres.

À ce stade, l'administration coloniale a pris incidemment la décision de considérer toutes les terres non cultivées comme non appropriées ou terra nullius. Elles devenaient de facto une possession de l'État.

Dans le même temps, la propriété des terres cultivables a été accordée, d'une part à des grands propriétaires ou Zamindars (dans le cas des districts Zamindaris) et, d'autre part, aux cultivateurs eux-mêmes (donnant naissance au système de ryotwari comme dans la plus grande partie de la Présidence de Madras qui deviendra le Tamil Nadu). La voie du règlement permanent (Permanent Settlement) fut choisie au Bengale.

Ainsi, il y avait trois classifications distinctes des terres en Inde : (1) Agricoles (sensées être privées), (2) non-agricoles qui recouvrent à la fois les terres non cultivées, les friches et (3) les terres en possession commune.

L'Inde classique possédait aussi trois types de propriété : (1) Agricole (2) non-agricole et (3) propriétés communes. En retraçant l'évolution des pratiques, nous pouvons dire qu'un ensemble de conventions non enregistrées et parfois non-écrites s'articulent et souvent contredisent les actes instaurant la propriété privée. La notion de propriété privée du sol n'apparaît jamais dans les littératures védiques anciennes. Il faut aussi souligner que les principes d'administration hindoue des terres sont à l'origine de la "Land Revenue Administration" moderne où l'État assure l'enregistrement foncier dans la perspective d'accroître ses revenus.

L'apparition de la propriété privée sous la forme d'abord de 'estate' a pour origine les dons du roi. Le roi faisait notamment don de terres agricoles au profit des temples afin que le revenu que ces terres génèrent soit utilisé pour la gestion des biens religieux. Le système juridique qui fut adopté plus tard a été développé par fusion du système anglais de la propriété selon la Common Law et du système Moghol centré sur la taxation. Les «cadeaux» offerts aux particuliers par les dirigeants musulmans appelés « jagirs », " Inams" etc. et les subventions accordées par les premiers souverains hindous comme les terres de Brammadeyam et Dharamadheyam ont ouvert la voie à la notion de propriété privée. Lorsque les Britanniques avaient le pouvoir de réviser périodiquement l'assiette foncière pour collecter le revenu de l'occupation (tous les trente ans environ), ils ont dûment reconnu l'héritage de la propriété par les temples. Les seigneurs locaux possédant qui en ont hérité disposent d'une attestation de dons gravée sur une plaque de cuivre (Seppedu ou Seppu *Pattayam*) et

distribuée par les anciens gouverneurs soutenus. D'autres preuves matérielles sont aussi reconnues. Invariablement, toute possession/acquisition de propriété individuelle est associée au terme "*Patta*", alors que "*Poramboke*" qualifie les terres non cultivées ou inappropriées.

La collection des recettes de terre et le régime de règlement dans l'Inde britannique

L'administration fiscale a composé une mosaïque de «localités» ou settlements -qui peut aussi signifier par extension accords. En d'autres termes, des domaines agricoles sont loués au plus offrant et pour un certain nombre d'années. A leur tour, ces soumissionnaires perçoivent des revenus/impôts des cultivateurs. La British East India Company bénéficie d'une part de ces recettes. Le bureau principal des recettes est appelé *khalsa*. Ses locaux se trouvent à la Présidence/Région et à la tête duquel on trouve un officier hindou appelé *roy ralan* qui travaille sous supervision anglaise.

Les responsables de la compagnie ont finalement compris que le système des localités foncières était assez compliqué à administrer au point qu'il finit par ne plus être dans leur intérêt. Néanmoins la Compagnie en extrayait toujours d'excellents profits. Cependant, les administrateurs émirent le souhait de pouvoir en même collecter l'impôt sans intermédiaire afin de réduire les détournements par les intermédiaires. Ce fut d'abord le cas au Bengale (diwani). A cette époque, la préparation des dossiers de revenus était confiée au Kanungo (registraire local). Verelst, le gouverneur du Bengale de l'époque avec la commission chargée d'enquêter sur les raisons derrière les maigres entrées fiscales ont découvert que les personnes responsables de la collection de l'impôt foncier étaient des personnes malhonnêtes et que les méthodes et la collusion illicite entre le zamindar (propriétaire) et le Kanungo rendaient les montants à percevoir très opaques, invérifiables.

Malgré la nomination de superviseurs parmi le personnel travaillant au sein de la Compagnie pour remédier à ces pratiques malhonnêtes tout en considérant la culture et les coutumes locales, cela resta un échec. Ce déploiement qui visait aussi à aider les cultivateurs opprimés et à réduire les famines n'a pas abouti. Lorsqu'a été conféré à la Compagnie le droit de percevoir directement le diwani, on a confié aux naibs la charge de la perception sous contrôle britannique, mais selon le système duel. Warren Hastings a aboli ce système de collection et a loué des terres réservées uniquement à la culture en appliquant le système diwani. La Compagnie était déterminée à agir en tant que diwan. Elle a collecté ses propres revenus. Dès lors, les impôts qui proviennent des terres louées sont perçus par les percepteurs des districts sous la supervision du Board of Revenue.

Les tâches assignées au diwani englobaient aussi l'administration de la justice civile. A la recommandation d'un comité de circuit, on a constitué deux tribunaux en vertu de chaque percepteur - le diwanadalat (Cour des Revenues) et la faujdariadalat (avec juridiction pénale). On a également établi deux tribunaux Sadar (principaux) semblables au quartier général à Calcutta. La présidence de la Cour des Comptes a été assurée soit par le gouverneur ou un membre de son conseil. La fiscalité foncière moderne était née.

Cependant, l'enregistrement restait le domaine des kanungos. Dans une étape ultérieure, on a rappelé les percepteurs, un comité a repris les fonctions au niveau de la présidence et on a nommé un diwan indien dans chaque district. L'année 1786 connu aussi son lot de réformes. On a assigné au percepteur la charge de définir les localités et d'y percevoir l'impôt. Le poste de diwani provincial fut supprimé. Le nombre de districts augmenta mécaniquement. Les kanungos disparurent officiellement avec la nomination d'un nouvel agent appelé chef saristadar en charge de tenir à jour des registres fonciers. Notons que les formes de justice

coutumière villageoise relative à la propriété et au droit personnel bien qu'elle soit hors la loi n'ont jamais disparu jusqu'à présent.

La compagnie fit cohabiter trois formes d'accords relatif à la part des revenus fonciers à verser à la Compagnie i) le zamindari constitué des domaines appartenant aux grands propriétaires, ii) le mahalwari là où les terres étaient gérées collectivement par le village ou Mahal et iii) le régime ryotwari où les ryots, c'est-à-dire les agriculteurs exploitants étaient reconnus comme propriétaires directs. La reconnaissance de la propriété par la Compagnie était en général temporaire. Mais en 1793, le gouverneur général Lord Cornwallis a institué la résolution permanente ou Permanent settlement. Ce système a aboli de façon définitive le système introduit par Hastings. Conformément au système zamindari, les cultivateurs ou locataires devaient payer des impôts soit au zamindari ou au propriétaire, et la Compagnie en percevait une partie. Conformément au règlement permanent, la part perçue par la compagnie était fixée à jamais. On a adopté ce système pour deux raisons : la première c'est parce, jusqu'en 1786, les règlements ou jama étaient établis tous les trois ans et, par la suite, chaque année, ce qui était très lourd à suivre ; La deuxième raison tient aux pertes et déficits enregistrés par la Compagnie. Les zamindars accusaient des arriérés ce qui a rendu les locataires mécontents et ouverts la voie à de nombreuses révoltes paysannes. Cornwallis avait pensé qu'un règlement permanent permettrait la libération des agents de la compagnie de leur préoccupation des questions relatives au calcul de la part que la Compagnie devait percevoir. Ainsi, il a ordonné la collection régulière de données pour procéder à une nouvelle forme de règlement. En février 1770, il a annoncé le recours à un règlement pour la période de 10 ans. En Mars 1772, cette période temporaire s'est transformée en période permanente et les zamindars sont juridiquement devenus propriétaires. Ils devaient payer un pourcentage fixé à 10/11^{ème} du montant qu'ils avaient perçu auprès des ryots. Puisque le pourcentage à payer était plutôt élevé pour les zamindars, ils ont extorqué les cultivateurs/locataires autant que possible et avec le temps le système est devenu encore plus cruel que jamais. Cette politique a rendu les agriculteurs plus endettés, misérables et impuissants (particulièrement au Bengale) et cela ne fut pas sans lien avec les famines ultérieures.

On ne disposait d'aucunes lois pour défendre les droits des locataires et Il ne disposait d'aucune protection contre l'autoritarisme violent des zamindars. Les inconvénients de cette subordination féodale en milieu rural sont devenus si intenses qu'on a dû abandonner le règlement permanent en 1833. Alors même que le règlement permanent a été aboli, le système zamindari continue d'exister comme un héritage dont les ramifications peuvent être observées, même de nos jours, surtout dans certaines parties du nord et de l'est de l'Inde. Les réformes agraires entamées après l'indépendance sont devenues un élément incontournable des processus qui visent à rendre justice aux cultivateurs, notamment à travers la redistribution des terres qui ne fut pas sans effets, en particulier au Bengale et au Kérala.

Heureusement, le système zamindari du Bengale ne pourrait pas être reproduit ailleurs. Par contre, le système adopté dans l'Inde du sud a évolué un peu différemment. Dans la Présidence de Madras, les revenus fonciers constituaient 90 % des recettes de l'État. Lorsque des guerres fréquentes éclataient et la position des gouverneurs était en danger, la pression fiscale s'accroissait non sans violence à l'égard des populations. Cette même technique rapide fut adoptée par Hyder Ali de Mysore qui a nommé des amildars pour assurer la collection sur le vaste territoire qu'il contrôlait. L'amildar avait sous son autorité le chef et un comptable du même village, ce dernier tenait les livres pour calculer ce que le village devait payer. Cependant, la corruption était tout aussi endémique dans ce système. Le Nawab d'Arcot louait de grandes superficies de terres, y compris des districts entiers à des personnes riches ou influentes dont la seule tâche était de spéculer et revendre les récoltes, mais aucune

personne n'avait la sécurité de la location. Il existe une autre catégorie appelée poligars (comme zamindars) dans certaines parties de l'Andhra Pradesh actuelle qui ont été forcés de payer peshkash au souverain. Ces personnes n'avaient aucun intérêt héréditaire.

Il n'y avait ni cour civiles ni pénale et aucune possibilité de recours. La victime de tous ces systèmes, ou plutôt l'absence de tout système, laissait le pauvre cultivateur sans protection face au harcèlement de son propriétaire. C'était le chef du village qui tranchait dans les délits mineurs. Les Panchayats et les assemblées communautaires du village (le chef de la caste avait le pouvoir de punir les infractions relatives à la caste) livraient justice selon la nature du délit. Les Amildars et d'autres imposaient la peine de leur choix, dans la plupart des cas c'était la mutilation pour les pauvres et les amendes pour les riches.

I. SITUATION DU RÉGIME FONCIER DANS LA PRÉSIDENTE DE MADRAS (TAMIL NADU)

Lorsque les Britanniques se sont imposés sur les côtes du Malabar, le système adopté dans la Présidence de Madras relevé des occupations mixtes avec les jagirs (ceux ayant des ancêtres communs), c'est-à-dire les mirasdars (grands propriétaires) possédaient des villages entiers sous forme d'actions. Ces personnes avaient le droit de disposer de leurs actions par hypothèque/cadeau/vente. Autrement dit, le modèle selon lequel tous les biens reviennent à l'Etat n'existait pas ici. Les mirasdars travaillaient collectivement en groupes. En 1792, après la défaite du Sultan Tipu, plusieurs zones ont été annexées à la Présidence de Madras. Ainsi, l'administration devenait centrale pour les travaux de la Compagnie. Pour les Anglais, c'était une tâche difficile à accomplir car ils ne connaissent pas la langue d'où l'obligation d'engager des interprètes. Ils ont immédiatement pris deux mesures: en 1794, ils se sont débarrassés des lecteurs inefficaces qui travaillaient en tant que subordonnés au conseil de revenus et ils ont nommé le capitaine Alexander Ried, avec trois assistants militaires, à la tête de l'administration des impôts fonciers de ces nouveaux territoires et Lionel Place comme percepteur du district du jagir (immobilier) détenus par les mirasdars. Ces deux Anglais ont acquis de très bonnes connaissances des villages qui étaient sous leur contrôle, documentant leurs coutumes, leur système de revenus fonciers et de tenures. Ils étaient conscients de l'avantage que représentait le travail via des institutions indigènes en les adaptant aux fins requises (indirect rule). Ils ont procédé à des études sur le terrain. Malgré les erreurs qui figuraient dans ces études, elles constituaient une étape primordiale et essentielle pour le règlement des conflits civils et la mise en place d'une taxation acceptée.

Mais le plus grand coup de chance pour la Présidence de Madras a été d'avoir un administrateur juste et clairvoyant tel que Thomas Munro. Il était convaincu de la pertinence du système de ryotwari pour cette partie de l'Inde. Il n'a cessé d'opter pour le rabatement/rabaissement de l'évaluation du chiffre d'affaires afin de motiver le cultivateur d'améliorer sa productivité. Le règlement devait être fait annuellement car la culture dépendait des précipitations. Les percepteurs ont eu le pouvoir discrétionnaire de rémission dans les années de mauvaise récolte. Ainsi, le percepteur est devenu directement responsable de l'évaluation et de la collection des revenus fonciers. Il a également assumé la fonction de recueillir des informations sur ce qui se passe dans le quartier et dresser des rapports au profit du conseil des revenus. En matière de justice civile et pénale, le percepteur a remplacé les amildars, les kavalgars ou gardiens, et a assumé la tâche de protéger les cultivateurs contre leurs propriétaires. Malgré l'imposition en 1798, par lord Wellesley, du système de règlement

permanent dans la Présidence de Madras, il fut abandonné. Ainsi, en 1812, le gouvernement de Madras a ordonné le recours au système de ryotwari.

1. L'historique de la classification Poramboke des terres

L'ensemble de la zone d'un village Tamil dont les origines remontent à une période ancienne appelée Chola et l'époque qui a suivi a été, par la suite, divisé en quatre classifications: (1) Warapat, (2) Tirwapat, (3) Tarisu et (4) *Poramboke*.

a) Terres cultivables: Warapet et Tirwapat

Les deux premiers, à savoir Warapet et Tirwapat, étaient sous le contrôle des personnes privées et sont des terres cultivables. Généralement, les Warapet étaient des zones humides 'Nanjai', qui produisait plus et qui ont été privilégiées pour le paiement de l'impôt. Le finage Tirwapat (tirwai signifie imposition) regroupe les terres sèches ou 'Punjai' qui ne sont sujettes qu'à une taxation fixe, dans la mesure où elles ne sont pas approvisionnées en eau, tâche assurée par l'État comme dans le cas des Warapet.

Les Britanniques, lors de l'introduction du système ryotwari, les ont classées en tant que terres *Patta* et ils y ont imposé un prélèvement en numéraire.

b) Terres non cultivées : Tarisu, Sheykal Karambu (partiellement cultivables) et Poramboke (entièrement cultivables)

Les Tarisu constituent les terres arides ou les terres non-cultivées divisées en deux classes: i) karambu sheykal, terres arides cultivables, sans propriétaire fixe et ii) Anadi karambu (terres arides immémoriales, c'est à dire qu'elles n'ont jamais été cultivées).

Les *porambokes* sont des terres non fertiles qui sont conservées localement pour des usages publics ou communautaires. Elles se catégorisent selon la finalité pour laquelle elles sont conservées et administrées collectivement. Dans le langage courant, toute terre qui ne peut générer des revenus est appelée *Poramboke*. Toutefois, dans certaine condition elles peuvent faire l'objet d'une taxation. Dans le cas de Ponmudi Nagar, l'habitation illégale est devenue la cause de prélèvement d'une taxe/amende annuelle d'occupation illégale relative à la notification via le B-Memo. Le B-Memo est une charge pour l'exploitation/utilisation illégale du domaine public. Il sera ensuite utilisé par les occupants des parcelles concernées pour indiquer la durée de l'occupation et revendiquer la régularisation de possession.

2. Les trois classifications principales de terres sous système ryotwari qui existent actuellement

Conformément au système ryotwari, les terres arides sont classées en: a) évalué (assessed), b) non évaluée et c) *poramboke*. Les friches évaluées sont des terres cultivables mais qui ont été laissées en friche, des terres délaissées par les ryots ou des terres achetées par le gouvernement mais non valorisées. Les terres non évaluées sont des terres qui n'ont pas été sujettes à une procédure de classification car elles sont considérées comme impropres à l'exploitation agricole. Le terme *Poramboke* désigne les terres qui sont mises à part à des fins publiques ou communautaires. Elles ne peuvent également être évaluées. La reconnaissance ou légitimation de l'occupation dans ces trois catégories non-évalués, friches, non-évaluées et *poramboke*, dépendent de l'administration gouvernementale, de procédures et d'exceptions.

« *Natham* » ou « *nattam* » ou "gramanattam" sont les sites sur lesquels les habitations du village sont construites, et ne peuvent être évaluées. A l'exception du *Nattam Poramboke*, sur lequel l'habitation est autorisée, toutes les autres *Poramboke* comme les lacs, rivières, collines, pâturages, forêts et toute autre terre *Poramboke* classée comme utilité publique ou à usage communautaire/communal est complètement protégée contre toute sorte de jouissance par les gens y résidents.

3. La propriété personnelle - Le mystère du Patta en Inde (Tamil Nadu)

Les gens ordinaires considèrent le '*Patta*' comme la preuve ultime qui justifie la propriété de la terre. Ce serait donc un titre de propriété. Pourtant le *Patta* ne représente aucunement un titre: ce n'est qu'une copie du document d'archive intitulé "Registre d'Occupation" ou 'settlement register', conservé au Bureau des Impôts ou Revenue Office, de chaque sous-division de district (tehsil). Le registre mentionne qu'une terre d'une certaine superficie et localisée à tel endroit est sous la jouissance d'une telle personne à un moment précis.

Le *Patta* est utilisé en tant que référence cadastral, mais en pratique, tous les *Pattas* ne reflètent pas la réalité car chaque fois que la terre est vendue, le changement de titre n'est pas enregistré automatiquement. Encore moins lorsqu'il s'agit d'une transmission par héritage. Dans sa forme actuelle, le système exige que l'acquéreur de la terre suive un processus de mise à jour des données mais de nombreux citoyens n'ont pas de *Patta*, même s'ils ont acheté le terrain. Cela induit bien entendu litiges et contestations juridiques.

Le terme '*Patta*' est à la fois compris comme 1) Titre de propriété et 2) Certificat de propriété.

Le fait de considérer le principe du *Patta* en tant que 'système de titre' représente l'interprétation institutionnelle quant aux domaines de l'imposition, du registre de la possession et de l'affirmation du contrôle de l'Etat. Dans la pratique sociale, le « *patta* » signifie un titre de présomption de propriété et absolument une propriété incontestable et indéfaisable. Le *patta* stipule les liens qui associent le nom de la personne (propriétaire) à la propriété foncière désignée.

Parce que la propriété n'est jamais définitive, il existe toujours des modalités pratiques de contester le *patta*, notamment avec la notion de "possession contraire" ou 'adverse possession', bien connu de la Common Law. Elle légitime nombre de revendications de squatters. Ils utilisent notamment le B- Memo qui est pourtant une amende pour occupation illégale. Le B-Memo représente néanmoins la preuve la plus tangible pour les squatters, s'ils habitent une terre classée comme terre communautaire du type *Poramboke*.

Le cas de 'Ponmudi Nagar', objet de cette étude, porte sur la possession d'un B-Memo - prononcé 'bimo'. Ce document qui doit en principe conduire à l'éviction sans compensation pour occupation illégale d'un terrain public se révèle instrumental pour que les résidents obtiennent un *Patta*.

4. Comprendre le B-Memo vis-à-vis du Patta

Volet légal

Il est porté à la connaissance des squatters le devoir de payer une amende/pénalité annuelle d'un montant maigre d'environ 5% pour le squat du gouvernement sans avoir recours

à la loi. Le texte instaurant le *Patta* est très dur et précis: il stipule que le squattage n'est pas légal et entraîne l'expulsion.

Volet pratique

Les gens considèrent que le paiement du B-Memo est la première étape pour avoir un titre régulier - *patta*. Ils regardent le B-Memo comme l'instrument pour l'acquisition finale d'un *Patta*. En d'autres termes, dans les pratiques quotidiennes le B- Memo finit par être considéré comme semblable au *Patta*. Il s'y substitue au moins temporairement.

Exemple: Le Collège Médical de Sri Ramachandra dans le district de Thiruvallur est bâti sur un lac complètement asséché. Il néanmoins resté classé comme *Poramboke Eri /lake*. Mais des pressions ont été exercées sur le Tahsildar pour émettre un B-Memo alors que les travaux de fondations du collège avait débuté. In fine un certificat a indiqué que le lac n'existait pas. Ensuite la direction du collège a exercé des pressions sur le gouvernement via les canaux des partis politiques. Finalement, le terrain à été reclassé et concédé au collège.

Le *Patta* conditionnel (1822): C'est un arrangement colonial visant à assurer les bases juridiques d'une propriété aux personnes sans terre. Actuellement, il s'appelle Free House Site *Patta* (Revenu Standing Order 15).

Ces *Pattas* pour squatters sponsorisés par l'Etat impliquent un processus appelé "Dé-classification de terre communautaire/*Poramboke*".

Le processus de dé-classification est une preuve évidente/tangible de la division/séparation entre théorie-pratique. Par exemple, sur les registres des revenus, notamment, le registre de règlement ou settlement register, doivent figurer les termes "rivière" ou "pâturage" ou comme dans le cas de Ponmudi Nagar le terme de "lac". Mais en réalité, en raison des changements d'utilisation des terres du fait de l'évolution des conditions naturelles comme des aménagements, notamment les changements du cours des rivières et d'autres causes naturelles et anthropiques comme l'endiguement, la classification de la terre est modifié par l'État afin de reclasser les biens communs pour des usages publics et privés. Puisque l'occupation/habitation humaine ne peut être faite légalement dans une terre classée comme lac, le gouvernement ordonne le changement de classification, puis il l'appelle *Natham* settlement ou lieu habitable ou Collège *Poramboke* (si le terrain en question est dévolue à l'édification d'un collège gouvernemental/public, privé aussi dans la pratique), et ce en fonction des demandes et des besoins jugés en termes d'intérêt public. Le *Patta* conditionnel est à l'origine du *Patta* gratuit (*Free Patta*). Notons et c'est important dans la perspective du titrement, qu'il reste une reconnaissance de propriété conditionnelle.

5. Les titres fonciers par expropriation

La réforme agraire postcoloniale s'est traduite par un processus d'acquisition à grande échelle des terrains excédentaires retenus par les grands propriétaires et les royaumes féodaux légitimés par la puissance colonial britannique. Les expropriations en faveur des sans-terres ont suivi les mêmes procédures de déclassification/reclassification. Dans ce cas, les terres privées ou *Pattas* individuels privés sont acquises par l'État après notification d'expropriation en vertu de la Loi relatives aux réformes agraires (Land Reform Act) et sont classées comme "Government *Poramboke*". Ensuite, on applique la procédure RSO (Revenue Standing Order 15) afin d'avoir un *Patta* conditionnel par le biais duquel on donne ces terres aux personnes

listées. Les pages 66 à 87 de la Note définissant la politique du gouvernement du Tamil Nadu abordent en détails ce type de transaction.

a) *Titrement pour les pauvres en milieu urbain*

En 1975, l'Etat du Tamil Nadu a promu, sur des terrains publics non utilisés en milieu urbain ainsi que des terrains acquis auprès de personnes privées, des grands ensembles d'immeubles de logements subventionnés. Ils ont été remis aux bénéficiaires dans le cadre du "Projet d'autonomisation sociale" ou "Social Empowerment Project". Dans ce cas, les bénéficiaires ont eu droit à un «*patta-joint*» ou *joint-patta* que le détenteur est dans l'impossibilité légale de transférer durant les dix premières années. En outre, il ne s'agit que d'une co-propriété détachée du sol qui reste la propriété de l'Etat. Toutefois en pratique, l'agence responsable de l'éradication des bidonvilles au Tamil Nadu (Slum Clearance Board) a observé et même répertorié un nombre considérable de transactions. Ces ventes ne sont jamais enregistrées et il s'est ainsi recomposé une nouvelle informalité immobilière dans un système de relogement supposé mettre fin à l'insécurité de la tenure.

Actuellement, le système Free House site *Patta* valide jusqu'au décembre 2015 constitue le cadre juridique du titrement ordinaire en contexte de reconnaissance *in situ* de l'occupation d'un terrain public. Les programmes de réservation en faveur des BC ou backward caste, ou MBC pour Most backward Caste comme ceux du Minorities Welfare Department, District Adi Dravidar (hors castes) et du Tribal Welfare Department (tribaux) constituent les seuls organismes disposant des compétences pour délivrer des *Patta* conditionnel aux personnes sans abri ou n'ayant pas d'un site d'habitat décent (sans *patta* valide). Les demandes doivent être examinées par les agents du Welfare ou Aide sociale, puis validés par le percepteur du district et/ou un agent du Revenue Department (Impôts). La procédure sera validée par le . Les critères de sélection exigent que le revenu annuel du pétitionnaire appartenant à des castes inférieures, à des minorités et autres castes économiquement faibles ne dépasse pas 16 000 Roupies dans les milieux ruraux et 24 000 Roupies dans les milieux urbains (des sommes en baisse par rapport au régime du gouvernement précédent, avant 2011 les sommes étaient de 30 000 Roupies et 50 000 Roupies respectivement). Pour Viluppuram, on a même arrêté cette somme à 12 000 Roupies. Le nombre de familles en mesure de réclamer des droits s'en est trouvé mécaniquement réduit, aggraver par une inflation supérieure à 10% par an.

Les terrains sont attribués selon l'ordre de priorité suivant:

(i) Les familles du personnel de la défense, y compris, les forces de la sécurité frontalière, l'armée territoriale, les veuves des personnes tuées en exercice de leur fonction ou handicapées; (ii) Castes et tribus répertoriées; (iii) Travailleurs serviles démis; (iv) Les ex-militaires; (v) Les pauvres sans terre.

Pour acquérir une terre/terrain au Tamil Nadu de manière légale à cette fin, la loi Harijan de 1978 (loi 31/1978) relative aux programmes de sécurité sociale a été adoptée. Elle permet d'acquérir "rapidement" des terres pour la mise en ?uvre des programmes d'aide sociale, notamment en faveur des Adi-dravidar et des tribaux. Ce régime n'est pas mécaniquement associé au titrement *in situ* et à la régularisation foncière. Dans de nombreux cas, le relogement s'impose, souvent à bonne distance du site d'origine, plus loin en périphérie.

b) Expulsion pour usurpation

L'expulsion pour usurpation sur les terres du gouvernement est le premier devoir du ministère des impôts. Pour expulser les personnes responsables de tels actes, le gouvernement a promulgué les lois suivantes:

1. Loi portant sur l'usurpation des terres au Tamil Nadu, 1905.
2. Loi relative aux districts municipaux du Tamil Nadu, 1920.
3. Loi portant sur le Village Panchayat au Tamil Nadu, 1958.
4. Loi relative à la protection des réservoirs d'eau et expulsion pour usurpation au Tamil Nadu, 2007.
5. Loi sur les autoroutes au Tamil Nadu, 2001.
6. Loi sur le système des Panchayat au Tamil Nadu, 1994 (application de la loi de décentralisation instaurant des gouvernements locaux élus avec davantage de compétences).
7. Loi portant sur les locaux publics (expulsion d'occupants non autorisées) au Tamil Nadu, 1975.

Afin de protéger les terres où passent des cours d'eaux tels que Kulam, Kuttai, Odai, des canaux et d'autres systèmes de captage et de stockage et afin d'éviter toute usurpation de ces terres, le gouvernement a statué dans la loi Government Order Ms. No.41 du Revenue Department de 20.01.1987 l'interdiction de régulariser ces usurpations. Dans le GO Ms. No.186 du 29.04.2003, le ministère du Revenu a procédé à des instructions détaillées qui obligent les gens à suivre scrupuleusement les ordres cités auparavant. La Haute Court de Madras a également émis le jugement WPNo.20186/2000 pour identifier ces usurpations illégales sur les poramboke des cours d'eau et à les ramener à leur position initiale après expulsion. En conséquence, l'importance est donnée à l'éviction des usurpateurs qui occupent des points d'eau tels que réservoirs, rivières, lacs, étangs et autres cours d'eau *poramboke*, et ce en coordination avec le ministère des travaux publics (Public Works Department, PWD) et les services de police. Afin de veiller à l'application de l'expulsion des usurpateurs des terres du gouvernement, on a créé une commission de pilotage au niveau du district et une commission étatique de haut niveau.

En ce qui concerne les usurpations dans les *Porambokes* et autres terres assignées au village de Panchayat et les organismes locaux urbains, selon les directives émises par la Cour suprême indienne dans le SLP No.3109/11 et CANo.1132/2011, le gouvernement est obligé de formuler un plan d'action pour identifier et expulser les usurpateurs dans le *poramboke* et autres terres assignées aux villages Panchayat et les organismes locaux pour le bienfait de la communauté.

Les usurpations inadmissibles sur les terres du gouvernement sont les suivantes:

Sl. No.	Classification	Encroachments identified as on 01.01.2011	
		Number	Extent rounded to acres
1.	Water Course Poramboke	2,75,537	49,949
2.	Mayanam/Mandhaiveli	74,782	29,012
3.	Forest (Vanam)	21,290	19,939
4.	Salai/Pathai etc	53,988	5,698
5.	Poramboke lands vested with Panchayats	58,286	14,287
6.	Temple, Wakf Board and other religious places	6,358	1,172
7.	Other Categories (Kallankuthu, Chavadi, Thoppu etc.)	1,13,060	47,926
	Total	6,03,301	1,67,983

Usurpations identifiées jusqu'au 01/01/201

Classification

Cours d'eau <i>Poramboke</i>	2.75.537
Mayanam/Mandhaivel	74.782
Forêt (Vanam)	21.290
Salai/Pathai etc.	53.988
Terres <i>Poramboke</i> qui reviennent au Panchayates	58.296
Temple, Conseil du Wakf et autres endroits religieux	6.358
Autres catégories Kallankuthu, Chavaldi, Thoppu, etc.	<u>1.13.060</u>
Total	6.03.301

II. LE CAS DE PONMUDI NAGAR : CHRONIQUE D'UNE TRAJECTOIRE D'ACCÈS À UN TITRE FONCIER (FREE PATTa)

Dans la présente étude, nous focalisons sur le cas de Ponmudi Nagar, un quartier composé essentiellement de migrants urbains et ruraux Dalits (hors castes) et de petits fonctionnaires de l'administration locale. Les habitants qui ont fabriqué ce quartier depuis 30 ans ont aussi à leur actif une longue lutte pour sécuriser un *Free-Patta* (titre foncier). Dans ce contexte, pour ces gens, sécuriser un titre foncier signifie obtenir un *Free-Patta*. Malgré le sens souvent négatif du terme *Patta* parce qu'il ne constitue pas un titre conclusif ou une propriété incontestable, définitive, les gens ont encore foi en ce document et se sont battu durant des années pour l'obtenir. Du statut de squatters s'ayant vu signifier un B- Mémo, les habitants de Ponmudi Nagar ont parcouru un long chemin pour obtenir un *Free-Patta*. Ils se sont dans le même temps organisés pour bénéficier de services tels que l'électricité, une voirie, l'eau potable, un magasin de produits subventionnés. La dernière étape encore en cours concerne la lutte pour que le quartier figure dans le plan d'aménagement municipal et les documents cadastraux comme quartier d'habitation (*natham*), cela signifiera que le quartier est devenu un territoire ordinaire dont la tenure a rejoint les formes reconnues de la propriété privée lotie urbaine.

Références:

1 www.tn.gov.in/rti/proactive/revenue/handbook_ULC_ULT.pdf

2 Policy Note, Government of Tamil Nadu - Revenue Department, 2013/14, Government Press, Chennai, 2013.

3 S. Sundararaja Iyengar, *Land Tenures in the Madras Presidency*, The royal printing works. Mount Road, Chennai, 1933.

4 N.K. Kumaresan Raja, "Land Administration in Tamil Nadu", Unpublished PhD thesis submitted to the University of Madras, 2005.

5 A. Chandrasekaran, 2000, Land laws of Tamil Nadu, Chennai: C. Sitaram & Co. Pvt. Publisher.

1. Questions de recherche

a) La littérature existante porte sur :

i) La politique adoptée pour la régularisation des quartiers squattés et, dans une moindre mesure, ii) sur les autres types de quartiers récents, notamment les subdivisions non-approuvées de terrains privés initialement agricoles. La recherche connexe effectuée sur ce sujet en Inde et dans d'autres lieux montre que l'interprétation du terme «tenure» peut varier, ainsi que les « pratiques » qui lui sont associées. Dans le cas de l'Inde, l'interprétation très vague du principe de propriété du sol se révèle par l'utilisation générique du terme « *patta* », qu'il s'agisse a) d'une forme constante de propriété qui passe d'une génération à une autre, b) de formes qui tirent leur origine de la « régularisation des colonies de squatters », c) de terres « offertes » par l'État dans le cadre de programmes d'aide, d) de la conversion d'une zone aride en « zone d'habitation », e) de l'acquisition forcée de terres ou f) de l'invocation des lois relatives aux réformes agraires.

Les débats en cours parmi les spécialistes sur "tenure" et "titres de propriété" ainsi que les différentes approches politiques dans le contexte indien, depuis les années soixante-dix, ont oscillé entre "régularisation", et résistance à l'attribution de titres "papiers" et plus récemment les débats sur l'attribution de "titres" ou de "*patta*". La plupart des études se sont intéressées aux approches "descendantes" de la régularisation dans les contextes des bidonvilles et plus récemment dans les programmes de relocalisation. Les discussions avec les responsables et les preuves mises en avant par les études montrent que cette approche a un impact limité (voir aussi Doeble 1997). Il est aussi communément su qu'en Inde, parallèlement aux programmes visibles et officiels de régularisation et de relocalisation, les résidents de diverses catégories de terres y compris les lotissements privés, les *poramboke* ou les terres incultes ont œuvré afin de sécuriser leurs tenures en se servant des nombreux régimes légaux et institutions existants.

Bien que l'existence du pluralisme juridique soit reconnue dans les études, il y a peu de travaux publiés sur les pratiques par lesquelles les résidents des différents types de terres sécurisent leurs tenures et leurs titres. De plus, les types de tenures et de titres dans les écrits officiels et académiques sont souvent réduits et assimilés à l'unique "*patta*" alors que dans les faits les résidents utilisent des types de document variés pour appuyer leurs revendications. De même, le processus à suivre, les institutions concernées et les difficultés rencontrées pour régulariser une occupation dépendent aussi du type de terre en question. Enfin, la façon dont les occupants appréhendent des termes comme "titre" ou "*patta*" et les différentes formes qu'ils peuvent prendre est peu ou mal comprise.

b) L'étude de cas sur Ponmudi Nagar

L'étude de cas sur Ponmudi Nagar a ainsi pour but de s'intéresser à (1) ce qui fonde légalement et socialement la sécurité foncière, (2) comment les acteurs sociaux définissent les termes « titre » ou « *patta* » et les pratiques utilisées pour les sécuriser, et (3) comment les agences étatiques et la société en général appréhendent la notion de « titre de propriété » et comment ces visions se complètent (notion de la continuité des pratiques), s'accordent ou diffèrent l'une de l'autre.

Cette recherche de terrain cartographie les pratiques de sécurisation des tenures, en se centrant sur le rôle du *titre* ou *patta*. En se basant sur l'expérience des résidents de Ponmudi Nagar, elle s'intéresse au sens que les résidents attribuent au terme *patta* et au *processus* par lequel ils l'ont obtenu. Les questions suivantes ont été abordées:

- a. Quels types de preuves papier possèdent-ils?
- b. Comment ont-ils obtenu ces preuves papier?
- c. Qui a été capable de les obtenir? Qui n'a pas été capable de les obtenir et pourquoi?
- d. Quels avantages y a-t-il à posséder un *patta*? Ont-ils accès aux circuits financiers?
- e. Quand ont-ils commencé à essayer d'obtenir leur titre?
- f. Comment perçoivent-ils la sécurité foncière?
- g. Quel type de propriété de la terre en résulte?

Modes de tenure et sens du Patta

Il existe une gamme hétérogène de modes de tenure. L'une des catégories d'analyse s'attache aux termes d'occupation (propriété, location, partage etc.)

Une autre façon de catégoriser les modes de tenure est de faire le tri dans les types de documents spécifiques autorisant ou favorisant l'occupation des sols. Ces documents divers et variés peuvent inclure les suivants (Singh 2013) :

- Un certificat de vente enregistré - entre deux particuliers qui possèdent des titres.
- Un enregistrement au cadastre
- Un document attestant d'un droit
- Une preuve d'héritage - légal aussi bien qu'illégal (qui s'appuie sur l'émission d'un "B-memo" par les autorités administratives bien que sa signification administrative soit à l'opposé de sa perception par le public).
- Des preuves de propriété continue, confirmée par le cadastre ou une décision de justice.
- Occupation d'une parcelle avec preuve de connexion au réseau électrique et au réseau d'eau dans un quartier construit
- Allocation gouvernementale justifiant d'un contrat de location non transférable ou à droits de transfert limité
- Certificats de non expulsion émis par l'État, droits d'occupation
- Contrat de location / Permis

D'un point de vue strictement légal aucun de ces documents ne peut être défini comme "*patta*". La définition du *patta* reste ainsi très vague dans le contexte indien, bien que dans le langage de tous les jours toutes les preuves papier mentionnées ci-dessus peuvent être appelées "*patta*".

Catégories de terres et Types de documents papier (patta)

Les catégories de terres peuvent influencer le type de documents papier qu'un occupant peut obtenir. Par exemple, il est difficile d'obtenir quelque type de document papier officiel que ce soit autorisant l'occupation. En particulier pour les *Eri poramboke* (Terrain commun humide : « *Eri* » signifie lac), les quartiers référencés dans le plan directeur pour un autre usage, les quartiers squattés de manière répréhensible.

Le degré de complexité de l'obtention d'un papier officiel varie en fonction du type de terrain (c'est en particulier très complexe pour les terrains *poramboke*).

Les transactions ne sont pas autorisées pour certains types de terrains *poramboke* et les quartiers squattés. La majorité des ventes de parcelles et de lotissement sur divers types de *poramboke* ou d'autres types de terrains publics ou privés occupés illégalement se font en utilisant une procuration. La procuration est le moyen le plus utilisé dans les transactions foncières non enregistrées en Inde (Singh 2013). Ce fait montre bien la distance entre la théorie et la pratique de l'administration de la terre au niveau de la base.

Pratiques de sécurisation foncière

La plupart des études se sont intéressées à la façon dont une occupation était régularisée et parmi ces études la majorité a centré son attention sur les relations État-Société dans le contexte des quartiers squattés et des lotissements privés.

Le processus étudié a minimisé l'importance des fonctionnaires de terrain et des politiciens locaux. Ce que l'étude de ce processus ne montre pas c'est la façon dont les documents sont élaborés.

c) Quelle est la valeur ajoutée de cette étude ?

La principale contribution de cette étude est l'attention qu'elle porte aux processus par lesquels les documents sont élaborés au fil du temps afin d'obtenir un document papier ou *patta*. Les résidents de Ponmudi Nagar possèdent des *patta* gratuits, qui sont habituellement attribués, dans l'État du Tamil Nadu, à ceux qui n'ont pas de terres. Une autre conclusion clé de cette étude est l'ambiguïté du sens du terme *patta*. Le *patta* gratuit attribué aux résidents de Ponmudi Nagar est un droit individuel d'occupation à la transférabilité restreinte. Deux questions se posent alors:

- La catégorie et le type de terres considérés dans cette analyse sont particulièrement difficiles à régulariser et à sécuriser par des documents.
- Les politiques qui sous tendent cela, leurs liens avec la reclassification des terres et la façon dont elles sont conduites sont traités dans cette étude. Les autres études se sont intéressées plus aux circuits utilisés par les occupants qu'à la façon dont les documents papier et les tenures sont élaborées au cours du temps.
- La définition de *patta* est ambiguë, multiforme ou diverse.

2. Preuves tirées du travail de terrain

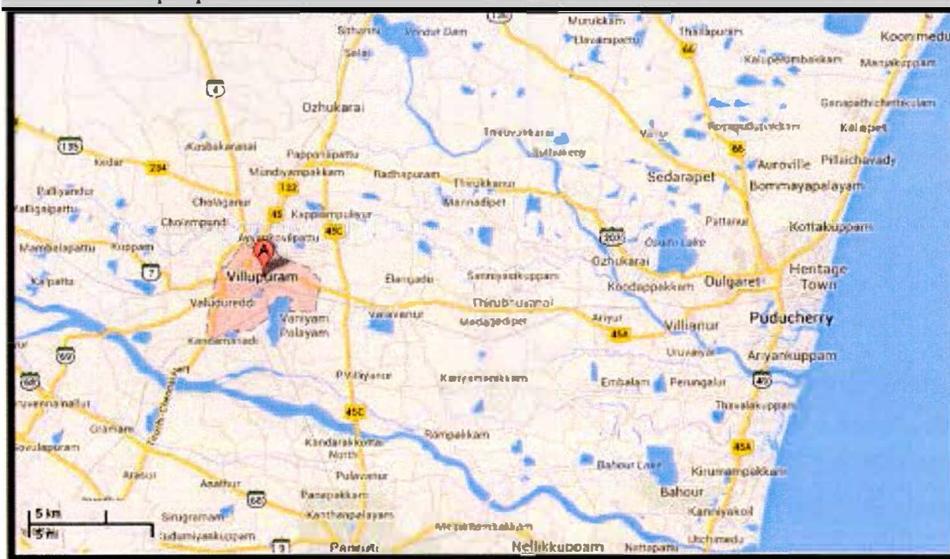
a) Présentation de Villupuram et Ponmudi Nagar (PMNGR)

L'étude est centrée sur PMNGR et les lotissements qui l'entourent dans la banlieue ouest de Villupuram, une ville de l'État du Tamil Nadu au sud de l'Inde. Villupuram est une capitale

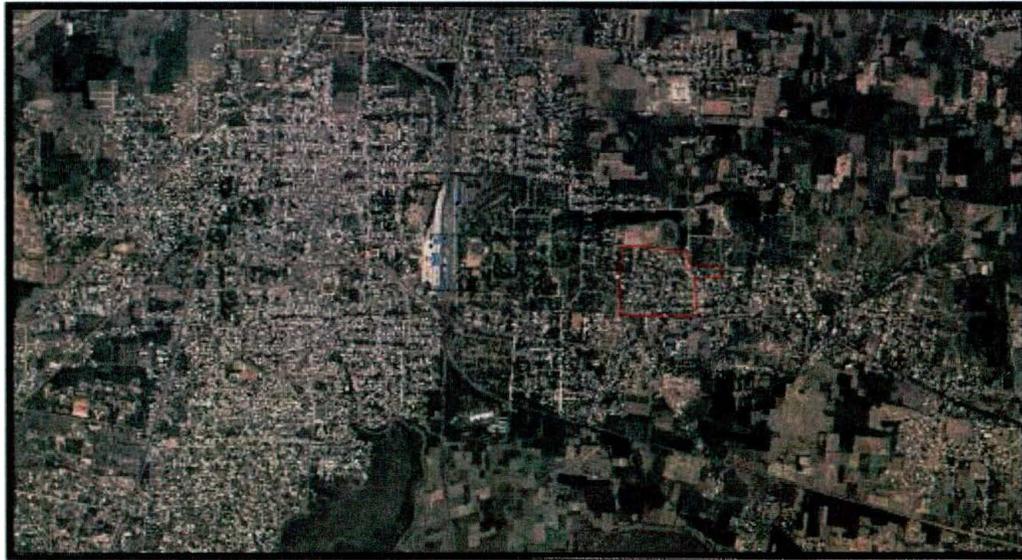
de district située sur une autoroute nationale reliant le nord et le sud du Tamil Nadu. La capitale de l'État, Chennai, n'est qu'à deux ou trois heures de route par l'autoroute (160 km).

Notre première approche du quartier fut rendue possible grâce à notre collègue Raja Kumaresan (formateur des personnels administratifs sur les questions liées à la terre et professeur adjoint au département de sciences politiques et d'études internationales) à l'automne 2012. Ses parents sont résidents de ce quartier. Nous avons rencontré les dirigeants de l'association des résidents : le président, le secrétaire et le trésorier près du temple dédié à Murugan à Ponnudi Nagar. Ces trois personnes font partie des premiers occupants de ce quartier. Alors que le président et le trésorier résident dans ce quartier même, le secrétaire a déménagé mais a gardé une propriété dans PMNGR. Discussion et visite rapide du quartier nous ont fourni quelques informations sur l'historique du quartier et de sa régularisation, les stratégies utilisées par les occupants dans leur longue lutte pour l'obtention d'un "titre", lutte qui dure depuis bientôt quarante ans. Nous avons pu expliquer le but de notre monographie sur Ponnudi Nagar et obtenir l'accord de l'association des résidents pour documenter avec les habitants le processus d'obtention du *patta* et ses effets. Cette note résume les thèmes qui émergent de nos premières visites du quartier.

Nous avons choisi ce quartier parce qu'il représente une situation très commune d'émission de titres dans une ville de taille moyenne. Les différentes séries d'attributions de titres, avant 2000 et après, nous ont permis d'observer une pluralité de dynamiques. Par exemple, que se passe-t-il après qu'un ménage a obtenu un titre "explicite", ou un *patta* gratuit. Il nous a fallu du temps afin d'identifier un lieu adéquat : nous avons commencé par passer au crible différents quartiers de Chennai mais les processus de titrement n'étaient pas évidents. La politique actuelle dans la Métropole Tamoule est uniquement orientée vers les relocalisations et les évictions malgré la mise en place du programme national RAY pour des villes sans bidonvilles qui prône la réhabilitation *in situ* incluant le titrement des terres.



PMNGR accueille environ 110 ménages et est situé sur une route perpendiculaire à la route principale entre Villupuram et Pondichéry. Le plan du lotissement suit un schéma orthogonal avec les maisons organisées le long des trois routes principales.

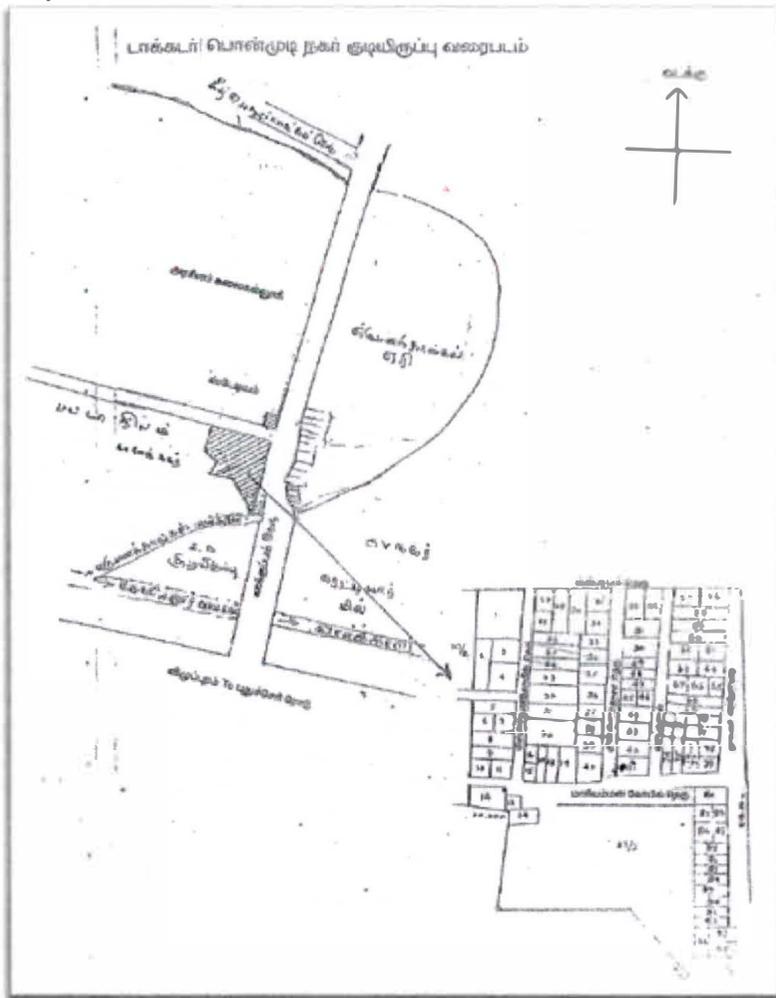


Le quartier de Ponmudi Nagar contient entre 100 parcelles (d'après le plan préparé par le Tahsildar en 2007) et 150 plots (d'après le plan et la liste cadastrale préparés par la communauté). Nous avons dû donc faire notre propre enquête maison par maison; mais les réalités du terrain divergent nettement de ces plans et listes (les politiques locales et les jeux de pouvoir à l'œuvre dans l'établissement des listes des ménages pouvant bénéficier de droits jouent un rôle majeur). Lotissement, ici, ne correspond pas un terme légal mais indique seulement le groupement d'habitations de Ponmudi Nagar. L'endroit était auparavant appelé *College Nagar*. Le nom de Ponmudi est celui d'un Ministre d'État originaire de Villupuram et à qui les résidents de Ponmudi Nagar attribuent la finalisation du processus d'attribution de "*Pattas* gratuits" en 2009. Un premier groupe de résidents avaient obtenu des *pattas* gratuits bien avant, dans le cadre villageois.

Les occupants de ce lotissement appartiennent à diverses castes, bien que souvent appartenant aux castes défavorisées, très défavorisées ou classées (voir la liste établie par la communauté). D'après le président, l'histoire de ce quartier remonte au milieu des années

soixante (histoire documentée en détail dans sa correspondance avec le receveur du district datée du 10.6.1996; GO 6432/2007/ daté du 19.7.2007). Maintenant et ce depuis 2007, le lotissement fait partie de la circonscription numéro 7 de la municipalité de Villupuram.

Il y a trois temples au sein du quartier. Les temples dédiés à Murugan et Mariamman le long de la rue principale, Navalar Main Road, sont situés aux extrémités nord et sud du lotissement. Le temple dédié à Vinayaka est situé à l'intérieur du lotissement près de la rue Thersa qui borde le réservoir et le *poramboke* du collège. Il y a donc deux temples dans le lotissement, le temple à Murugan et à Vinayaka et un troisième le long de la route principale. Le temple à Vinayaka est associé au lac et l'un des récits colportés est que le lac appartient au temple.



Source: Plan combiné obtenu auprès du bureau du Tahsildar, Villupuram, 2007. La zone ombrée indique l'empiètement sur le *poramboke* du collège.

La route principale, Navalar Main Road, fait la séparation entre les deux réservoirs, le réservoir Erumanthangal et le réservoir Keezhperumbakkam. PMNGR est situé sur la rive est du lit du réservoir Erumanthangal. La zone du réservoir Erumanthangal est l'emplacement d'un collège gouvernemental des beaux arts. Le réservoir Erumanthangal est actuellement contrôlé par le collège. Le terrain contigu au lac est classé comme terrain humide où éléusine et riz sont cultivés.

En face de PMNGR, sur le terrain vague contigu au réservoir Keezhperumbakkam et au lit du réservoir, est situé un second lotissement appelé B. Les maisons de ce lotissement sont soit des maisons faites en matériaux semi-permanents soit des huttes en bois et feuilles de cocotiers. Quelques unes des familles les plus pauvres habitent ce lotissement. Sur la rive nord du lit du réservoir Erumanthangal (zone C), se trouve un groupe de 30 huttes avec murs et toitures en feuilles de cocotier. A la limite sud de PMNGR, vers l'autoroute de Villupuram, se trouvent les lotissements implantés sur l'*Eri Poramboke* (appelé zone A) et le lotissement des employés de la compagnie d'électricité.

Cette étude se concentre essentiellement sur l'expérience des résidents de PMNGR et dans une moindre mesure celle de ceux des lotissements B et C.

Historique d'occupation et caractéristiques des occupants

Une enquête porte à porte auprès de 54 maisons à PMNGR et dans les lotissements avoisinants (B & C) suggère que les résidents actuels vivent ici depuis 13 à 30 ans. Les occupants sont des fonctionnaires à la retraite, des auto-entrepreneurs (blanchisseurs, soudeurs etc.) et des travailleurs non qualifiés. Ils sont venus à PMNGR d'endroits tels que Cuddalore, Erumanthangal, et Maharajapuram. Balu, le premier blanchisseur à travailler à PMNGR, était auparavant membre du parti d'opposition. Cela donne une idée des schémas de propriété et de location dans le lotissement (propriétaires et locataires)

Trois groupes peuvent être distingués parmi les résidents de PMNGR sur la base de leur lieu d'origine. Les deux premiers groupes sont ceux composés de gens provenant des villages voisins d'Erumanthangal et de Keezhperumbakkam. Le lac et la zone alentour étaient autrefois utilisés par les villageois pour faire paître leurs bêtes. Parmi les premiers occupants, nous trouvons l'un de nos informateurs, Balu, dont le père y avait construit un abri pour y mettre ses bêtes mais la famille est restée au village.

Encadré No 1: Histoire d'occupation (groupe 1)

Balu et sa famille possèdent deux parcelles à la limite de PMNGR et de la zone B. Il travaille comme blanchisseur et son père vendait du lait à Villupuram et dans les villages alentour dans un rayon de 10 à 15 km. Le père de Balu a eu 8 enfants : 6 filles et 2 garçons. Il a entendu parler de cet endroit durant ses déplacements de travail quotidiens. Le père a servi de membre non officiel du panchayat local. Lui et quatre autres personnes, avec le soutien des officiels locaux, se sont approprié les terres de l'*Eri poramboke*. Initialement dix personnes de son clan sont venues et se sont installées ici. Ce petit groupe a été rejoint par 40 autres ménages du village qui faisaient partie de sa famille élargie. Son père a construit l'une de leurs deux maisons, le long de la route il y a 40 ans. La famille est originaire du village d'Erumanthangal situé au nord de PMNGR. L'*Eri* (réservoir) appartient aussi au village d'Erumanthangal. De son côté du lotissement, tout le monde a obtenu son *patta* à part 13 personnes. Il y a quatorze ans, son père occupait 6 cents (6 centièmes d'acre, environ 240 mètres carrés) et avait commencé par construire un abri pour ses bêtes. Son père était un membre actif du parti DMK local et a occupé la fonction de vice-président du panchayat du village. La famille possède 2 acres de terres dans le village, dont le père de Balu se sert pour cultiver des céréales pour son propre usage et pour générer un petit revenu. Au fil du temps, la famille a déménagé à PMNGR et n'a plus utilisé la maison du village que pour élever le bétail et stocker les produits agricoles. Après le mariage de Balu et celui de son frère, son père a partagé la parcelle et alloué 4 cents aux noms de Balu et de son frère et gardé 2 cents au nom de la grand-mère. Ils ont reçu un *patta* pour 2 cents de la liste du *college poramboke* en 2010 et pour 1.5 cents de plus par le panchayat. La maison de Balu est située à la limite des terres *poramboke* et du terrain à *patta*, et la famille possède deux types de *patta*. Le *patta* émis par le cadastre pour le terrain du *college poramboke* et un autre, émis par le panchayat du village pour une maison d'une pièce mesurant 8.5 pieds sur 11.4 pieds. Les 2.5 cents restants sont sous leur contrôle mais sans *patta*. Ils ont essayé d'obtenir deux *pattas* en passant par l'association des résidents de Navalur : un au nom de la grand-mère et un au nom de Balu. Comme ils vivaient à l'époque tous ensemble, les administrateurs fiscaux ont refusé d'émettre deux *pattas*. Ils ont continué à plaider leur cause auprès du bureau du receveur, d'abord à Cuddalore puis à Villupuram. Ils ont aussi déposé une demande auprès d'un ministre important du

gouvernement DMK, Mr. Nedunchezian, lorsqu'il a visité un lieu proche de PMNGR pour un meeting politique. Balu pense que c'est grâce à cette action particulière, que les résidents de PMNGR ont pu obtenir les *pattas* et les résidents ont maintenant rebaptisé la rue, rue Navalar Nedunchezian.

Il est possible de déduire de l'encadré ci-dessus que les officiels du panchayat ont soutenu l'occupation par des familles considérées sans domicile. L'ex-président du panchayat du village a mentionné que durant son mandat, 30 à 40 familles du village, qui ne possédaient pas de maison furent encouragées à s'installer dans le lit du lac pour construire leurs maisons. Comme la place n'était pas une contrainte, chacune d'entre elles fut autorisée à occuper des parcelles d'au moins 40 pieds sur 60 pieds. Beaucoup d'entre elles ont ensuite vendu ces parcelles et utilisé l'argent à d'autres fins.

Peu de gens de l'extérieur ont obtenu une parcelle. Parmi eux on trouve Gopal dont la famille fut la première à occuper l'endroit. Gopal a ouvert une échoppe pour vendre du thé aux ouvriers qui construisaient le collège, également situé sur le lit du lac. Les résidents originaires d'Erumanthangal continuent à posséder des terres agricoles.

Encadré No 2 : Histoire d'occupation et de consolidation

I (la femme de Gopal) originaire du Kerala est venue s'installer à Villupuram après son mariage. Son mari, maintenant décédé, est arrivé à Villupuram dans les années soixante-dix avant leur mariage et s'est installé sur un terrain à PMNGR. Il était venu au Tamil Nadu à l'âge de 11 ans. Il fut plus tard l'un des dirigeants du parti communiste local. Dans un premier temps il mobilisa les résidents pour faire pression sur le gouvernement pour obtenir des *patta* gratuits. Son mari s'est installé sur un terrain pris au lac pour ouvrir un stand de thé lorsque le collège était en construction à Erumanthangal et que les travailleurs fréquentaient l'endroit. Il avait précédemment été militaire et avait été posté à Chennai. Il adhéra au CPM après avoir quitté l'armée et participait aux grèves et aux meetings que le parti organisait régulièrement. Après avoir quitté l'armée il avait travaillé dans quelques entreprises à Chennai, mais avait souvent dû changer d'emploi en raison de ses activités politiques. Il est ensuite venu à Pondichéry travailler pour une petite entreprise, mais se retrouva sans emploi après avoir organisé une grève. Il décida donc finalement d'ouvrir son propre commerce et démarra un stand de thé sur le marché de Villupuram. Gopal facilita la visite des dirigeants du CPM du Tamil Nadu en 1982. Il a investi sa retraite militaire dans la construction de leur maison sur deux parcelles en 1977 et a obtenu une connexion électrique pour son terrain en 1982.

D'après la femme de Gopal, lorsqu'elle est arrivée dans le lotissement en 1977, il y avait très peu de maisons le long de la route principale et environ 15 maisons seulement à PMNGR. Puisque leurs maisons sont situées sous le niveau de la route et que l'écoulement des eaux se fait vers le lac, leurs maisons étaient régulièrement inondées durant la mousson. Les propriétaires de parcelles ont commencé à améliorer leurs maisons et à passer du toit en feuilles de cocotier aux tuiles ou au béton armé il y a seulement sept à huit ans. Bien que le réseau d'eau ait été installé il y a un an, il n'y a toujours pas de connexions individuelles pour chaque maison. Il y a quatre ans les propriétaires de parcelles ont commencé à creuser leur propre puits pour se fournir en eau. Ils étaient précédemment dépendants des robinets installés dans les rues du quartier et des camions (ou tracteurs) citernes pour satisfaire leurs besoins en eau.

Après la mort de son mari, elle dépend des loyers qu'elle perçoit et de la retraite militaire de son mari ainsi que d'un quart de kani (soit environ 1500 m²) de terres alloué dans le cadre de l'assistance publique de l'armée. Sa fille suit des cours de couture organisés par l'association d'entraide des femmes de l'endroit. Le fonds de prévoyance militaire de son mari a été investi dans la maison. Son mari était l'une des trois premières personnes à être impliquées dans l'organisation des autres résidents et à agir afin de lancer une action collective dans le but d'obtenir les *pattas*. Bien qu'elle ait obtenu son *patta* pour l'une des parcelles, l'autre a été bloqué mais elle ne sait pas bien pourquoi. Elle continue de payer le *Bheem* de 120 roupies (pénalité pour empiètement) pour l'une des parcelles et pour l'autre l'impôt foncier municipal doit encore être évalué. Elle dit que le *patta* a été bloqué en raison de luttes entre partis politiques. Les raisons de ce blocage sont peu claires. L'une des versions est que depuis la perte du pouvoir par le DMK, l'AIADMK a arrêté l'émission de *pattas*. Dans l'enquête de 2002, les services fiscaux ont rejeté 15 maisons qui avaient un toit en tuile. Puisque son mari est tombé malade juste après cela, elle n'a pas encore pu rencontrer le responsable administratif du village pour régler le problème.

Le troisième lieu rassemble des ménages venant d'en dehors de Villupuram. Certains d'entre eux étaient fonctionnaires et avaient travaillé à l'union des panchayat des villages alentours. Plusieurs membres de ce groupe ont acheté leur parcelle en passant par des réseaux

de relation qui avaient des connexions avec les officiels du panchayat. Les occupants du début des années soixante dix avaient payé 100 roupies pour une parcelle de 40 sur 30 pieds ; beaucoup d'entre eux n'habitent plus ici. Notre conversation avec un ex fonctionnaire administratif du village d'Erumanthangal suggère que les premiers occupants ont échangé leurs parcelles avec des gens venant de l'extérieur. Les transactions entre les fonctionnaires du panchayat et les hommes politiques et les villageois n'ont pas été enregistrées. Ces personnes venant de l'extérieur qui se sont implantées à PMNGR à la fin des années soixante-dix, ont payé entre 1000 et 2000 roupies par parcelle, et la transaction a été enregistrée sur une simple feuille blanche. Toutefois ce papier n'avait aucune valeur juridique. Si le nom devait être changé dans la liste, la pratique était de payer le fonctionnaire administratif du village pour réécrire le reçu au nom voulu.

L'actuel président de l'association Navalar affirme qu'il n'y avait pas de taille définie pour les parcelles en ce temps là. Les interviews d'autres résidents suggèrent que les parcelles étaient vendues pour près de 7000 roupies en 1991 et 12000 roupies en 2001. En général, à l'exception de 3 ou 4 maisons, les gens sont supposés payer pour résider à PMNGR.

D'après le conseiller municipal, les habitants sans domicile fixe de Villupuram et des villages alentours principalement d'Erumanthangal se sont installés dans les zones B et C. Le lit du lac était principalement utilisé par les villageois pour l'agriculture et pour faire paître leur bétail. Les gens résidant sur les terres du panchayat comprennent aussi ceux qui sont venus de Cuddalore et du village d'Erumanthangal et travaillent comme blanchisseurs, tailleurs, et coupeurs de bois. Cet endroit est un mélange de terrain *patta* et de terrain *poramboke*. Certains des résidents occupent cet endroit depuis plus de 30 ans.

Taille des maisons et état des infrastructures

La taille des maisons du côté de l'*Eri* panchayat est de 8.5 sur 11.4 pieds.

Récemment, en 2009, des *pattas* gratuits furent attribués à une majorité de résidents de PMNGR. Les titres fonciers en possession des résidents du lotissement B sont différents et les situations varient de la possession de titres réguliers ou des *pattas* pour terres agricoles, de *pattas* gratuits à l'occupation sans aucun document papier. Le type de *patta* obtenu, les catégories de terres et l'expérience des résidents dans l'obtention de *pattas* gratuits à PMNGR et dans les autres lotissements fait l'objet de la partie suivante.

b) Administration des terres: Catégories, lois et institutions autour du lit du lac et du territoire environnant.

Cette partie va tenter de définir ce qu'est un *patta*, décrire les différents types de *patta* émis au Tamil Nadu, les conditions d'attribution de *pattas* gratuits sur le papier et ce que les bénéficiaires obtiennent dans la réalité. Cette partie se base sur les publications existantes disponibles auprès de l'administration fiscale (2004-2005; 2011-2012)

Patta est défini comme : "la preuve papier décrivant un titre présumé d'une personne et considérant la possession comme une terre possédée de manière privée. " Ces documents peuvent être cédés, transférés ou attribués aux occupants assujettis au respect de conditions strictes mises en place par des règles et procédures datant de l'époque coloniale.

En Inde, les titres fonciers sont enregistrés dans divers registres et ceux-ci sont des enregistrements présomptifs.

Attribution de pattas gratuits

Les résidents de PMNGR ont reçu des *pattas* gratuits, qui d'après la règle sont des titres de propriété attribués aux ménages sans domicile fixe. Les *pattas* gratuits sont émis au nom des femmes, pour une surface de 3 cents (environ 120 m²). D'après le guide fiscal, de tels *pattas* peuvent être attribués à celles ayant un revenu individuel de 15 000 roupies pour l'année fiscale 2004-2005. La limite supérieure fut augmentée pour atteindre 30 000 roupies pour l'année fiscale 2011-2012. Le pouvoir d'émission de ces *pattas* varie en fonction de la position des fonctionnaires dans la hiérarchie administrative. Le Tahsildar est habilité à émettre des *patta* aux ménages ayant un revenu annuel inférieur ou égal à 30 000 roupies. Les critères d'éligibilité pour l'attribution de *pattas* gratuits englobent "toute personne" ou "tout particulier" faisant partie d'un ménage percevant un revenu annuel de moins de 30 000 roupies en 2011 et de moins de 24 000 roupies en 2009. Le critère de revenu se base sur l'hypothèse d'un revenu unique par ménage.

Au Tamil Nadu, de manière spécifique, si un occupant peut justifier d'une occupation de plus de dix ans sur n'importe quel type de terrain et d'au moins sept ans sur un terrain de type *natham poramboke*, cet occupant est en droit de réclamer la tenure dudit terrain. La "seule" condition étant que le terrain doit être classé comme "*natham poramboke*", classification indiquant que le terrain est à même d'être occupé.

Le processus d'attribution des *pattas* ou des titres fonciers est géré par l'administration fiscale du district sous l'autorité du receveur du district, qui est la plupart du temps un fonctionnaire administratif subalterne de l'Indian Administrative Service (IAS). La décision finale lui appartient. Parmi ses responsabilités, qui peuvent varier d'un État à l'autre, se trouvent l'évaluation foncière, l'acquisition de terres, la collecte des recettes foncières, la perception des impôts sur le revenu, les droits de douanes, les taxes d'irrigation etc., et la distribution de crédits agricoles... Au sein de l'administration fiscale, les fonctionnaires clés, qui peuvent avoir un impact sur le résultat d'un processus d'attribution de *patta*, incluent bien sûr le receveur mais au jour le jour, les fonctionnaires de base (le Tahsildar, le géomètre, l'inspecteur des impôts et l'officier administratif du village) sont ceux qui gèrent le processus de titement.

Catégories de terres et demandes de patta

La facilité d'obtention de titre varie en pratique et est largement influencée par le type de terrain concerné. Les lotissements (PMNGR, zones B et C) occupent différents types de terrains *poramboke*, ainsi que des terrains de *patta* ou titrés.

Comme cette partie le montre, le territoire étudié et plus spécialement, le droit d'y résider, son usage et son aménagement sont gérés par diverses agences incluant le panchayat, la municipalité de Villupuram, le service de protection sociale et l'administration fiscale. L'implication de chacune de ces agences varie pour le territoire en question.

Les lotissements autour des deux lacs sont situés sur des terrains catégorisés globalement comme *poramboke*. Quoiqu'il en soit, il y a malgré tout différentes situations au sein même de ce territoire en termes d'usage et d'administration. La zone C est située sur un terrain partagé entre *Meichal poramboke* et *Eri poramboke*; les tenures en zone B, en face de PMNGR, sont

elles aussi partagées entre *Meichal* et *Eri poramboke*, alors que les terrains de PMNGR sont catégorisés comme *College poramboke*.

On dit que les terrains de l'autre côté de la route furent annexés à la municipalité de Villupuram à la fin des années cinquante, quand la ville a été élevée au rang de municipalité de deuxième classe. Les terrains situés en face de PMNGR appelés désormais zone B, ont été administrés par le panchayat du village de Erumanthangal jusqu'en 2009. À présent ces lotissements font partie des circonscriptions no 37 et 38 de la municipalité de Villupuram. Les règles d'usage et d'aménagement des terrains de PMNGR sont administrées par la municipalité de Villupuram.

PMNGR et les zones B et C sont situés sur les (ou à côté des) rives des réservoirs : ainsi le réservoir d'Erumanthangal et le réservoir de Keezhperumbakkam mentionnés plus haut. Lacs et réservoirs sont administrés par le Service de l'irrigation du Service de protection sociale ou par le panchayat, en fonction de la taille du lac ou du réservoir. Ces réservoirs alimentaient moins de 100 acres et dépendaient donc du panchayat. Les deux réservoirs ont été déclarés "désaffectés" N'importe quel réservoir à sec et duquel les propriétaires des terrains environnants ne tirent pas d'eau pour l'irrigation peut être déclaré comme réservoir désaffecté et alloué à d'autres usages. Pour pouvoir déclarer un réservoir comme désaffecté il faut obtenir un certificat de non objection des fermiers possédant des terres autour du réservoir. Le terrain est ensuite converti de *Eri poramboke* en *Natham poramboke* et le terrain peut être attribué à des institutions ou des particuliers pour être aménagé. Le réservoir d'Erumanthangal a été attribué au Collège gouvernemental des beaux arts, et converti d'*Eri poramboke* en *college poramboke*. En partie occupé par PMNGR l'autre réservoir est aussi utilisé pour la construction d'une usine de traitement des eaux usées et par un lotissement pour officiers de police. Il reste encore des terrains non utilisés dans le second réservoir. Jusqu'à l'émission des *pattas*, la taxe foncière des maisons situées sur le lit du réservoir était collectée par le fonctionnaire administratif du service fiscal des villages respectifs. Les deux hameaux d'Erumanthangal et de Keezhperumbakkam dépendent du panchayat du village de Keezhperumbakkam. Après avoir été convertis d'*Eri poramboke* en *college* et *natham poramboke* afin de régulariser l'occupation résidentielle, la zone est passée sous le contrôle de l'administration municipale.

Les terrains situés sur le lit du réservoir de Keezhperumbakkam ou sur les terrains adjacents sont catégorisés comme *Eri poramboke*, terre de *patta*. Ils sont administrés par le panchayat du village et l'administration fiscale. Certaines maisons sur les terres *Eri poramboke* ont obtenu un *patta* il y a 14 ans. Depuis longtemps, il existait une interdiction d'émettre des *pattas* aux résidents de terrains empiétant sur des réservoirs ou des lacs. L'application de cette interdiction a par contre variée en fonction du parti au pouvoir au niveau de l'État : DMK ou AIADMK. Le premier a été assez flexible dans son application et a attribué des titres aux résidents de différents types de terrain *poramboke*. Bien qu'il y ait eu des tentatives d'occuper les terrains autour du réservoir, elles ont été avortées. En général les diverses agences gouvernementales ont renforcé leur surveillance des *poramboke* occupés depuis 2000, en raison de la forte demande de terres et le nombre croissant de bidonvilles. La classification des terres, prenant en compte les enjeux écologiques, observée par la cour suprême dans nombre de ses jugements a aussi eu un rôle déterminant. Parmi ceux ci, il faut noter, en particulier l'arrêt du 28 janvier 2011 rendu par la cour suprême sur la restauration des terres communes et des réservoirs. La cour a statué, dans le cas d'un village au Pendjab,

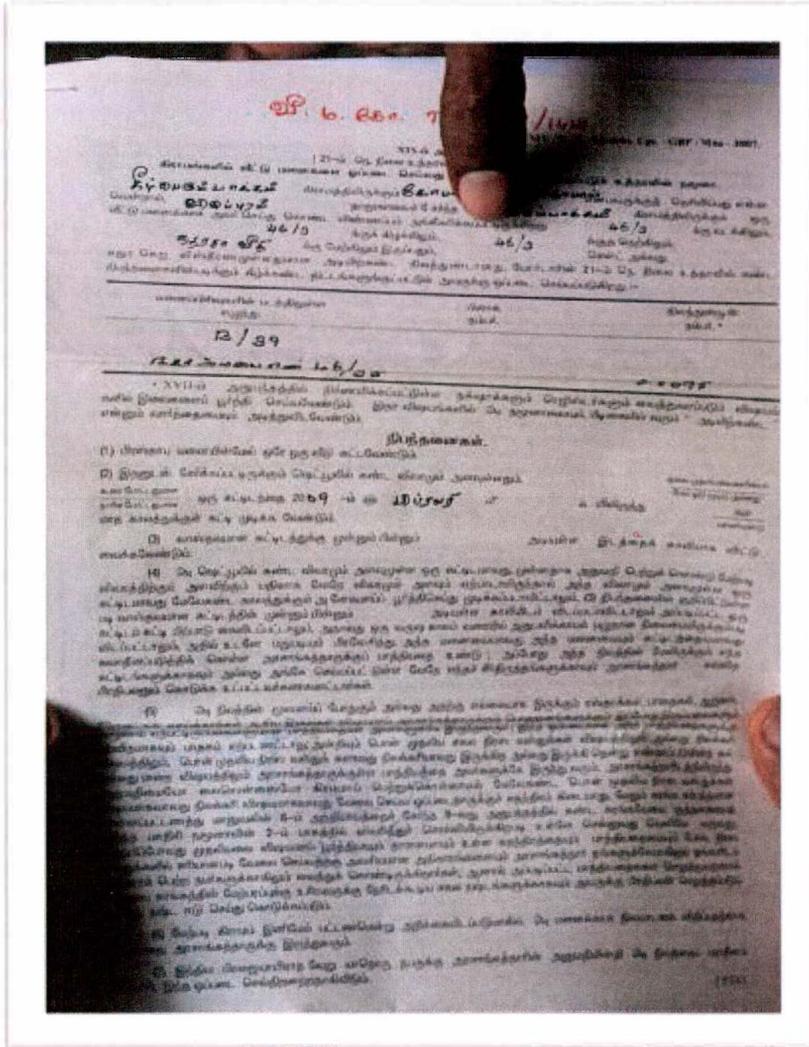
et en termes dénués de toute ambiguïté que le réservoir et les terrains avoisinants devaient être rendus au public avec effet immédiat et que les occupants illégaux devaient être expulsés.³⁹

Les lotissements concernés dans le cas de PMNGR dépendent des circonscriptions municipales no 38 et 39. Après 2000, les menaces d'expulsion planant sur les lotissements étudiés ici, comme pour ceux de nombreuses autres villes indiennes, sont le résultat de deux processus administratifs différents. Le premier est lié aux titres des parcelles individuelles et le deuxième au statut du lotissement par rapport au plan d'occupation des sols. Dans le cas de Villupuram, le service en charge du plan d'occupation des sols au sein de la municipalité a la charge de contrôler l'usage et l'aménagement des terrains. Un plan directeur a été adopté en 2004 mais la régularisation n'est pas mentionnée dans le document. Dans nos discussions avec le géomètre et l'urbaniste de la municipalité, ces fonctionnaires utilisaient souvent le terme constructions "non-autorisées" pour désigner ces lotissements. La reconnaissance par le service de planification de la municipalité affecte aussi le niveau et le type d'infrastructure fourni à n'importe quel lotissement. Faire une demande de titres est un premier pas vers la régularisation d'une occupation.

Les documents papier actuellement aux mains des résidents de PMNGR sont appelés "ordre d'attribution de *patta*". Ce document contient un numéro de cadastre municipal qui indique une entrée dans l'un des deux registres du cadastre.

³⁹ <http://bollier.org/supreme-court-india-defends-village-commons>

Première page d'un patta de PMNGR



D'après certains, l'ordre d'attribution du *patta* doit être enregistré pendant 10 ans avant de pouvoir être mis sur le marché ou être hypothéqué pour une demande de crédit. Les *pattas* gratuits sont "attribués" plutôt que "cédés". Ces termes sont importants car ils ont un impact sur les conditions d'échange. Dans le premier cas, un terrain "attribué" ne peut être l'objet d'une transaction et d'après les recommandations du service fiscal, ne peut servir de caution que dans le cas de prêts accordés par les banques coopératives. Il a été proposé de changer cette règle et d'inclure les institutions gouvernementales nationales afin de pouvoir transférer les prêts par les banques nationales (Manuel fiscal 2011-2012). De plus, l'ordre d'attribution de *patta* est émis pour la surface construite de chaque parcelle. L'espace non-construit autour de la maison n'est attribué à aucun propriétaire de parcelles et reste enregistré comme faisant partie du *college poramboke*. Néanmoins, ces espaces sont enclos et finissent par être incorporés à la maison.

Les occupants des deux autres zones, B et C, détiennent soit d'autres types de *patta* émis avec le soutien du panchayat du village soit des *pattas* de terrains titrés. Ces derniers sont relativement peu nombreux. Les *pattas* gratuits obtenus par les gens sur les terres du panchayat dans la zone B ne mentionnent pas le nom du village mais ont un numéro de cadastre municipal qui suggère qu'il y a une entrée correspondante au registre du cadastre.

Certains affirment que du côté du panchayat, les terrains *poramboke* et *pattas* sont mélangés. Les propriétaires de terrains avec *patta* les ont parcellisés et vendus. Les terres *poramboke* adjacentes ont alors été occupées.

Toutefois, bien que 10 ans se soient écoulés, les propriétaires n'ont encore rien fait pour enregistrer leurs titres de propriété. D'après un écrivain public, afin de faire enregistrer l'ordre d'attribution de *patta*, le détenteur doit obtenir un certificat de non-opposition auprès du Tahsildar et le présenter en même temps que l'ordre d'attribution de *patta* pour enregistrement. Comme cela prend beaucoup de temps, les propriétaires de terrains ne s'occupent de l'enregistrement qu'à partir du moment où il y a une transaction. De plus il faut compter les coûts liés à la régularisation et les frais d'enregistrement. Quelques uns des propriétaires de parcelles qui ont tenté de faire enregistrer leur *patta* affirment qu'il leur fût demandé de payer 15 000 roupies de frais d'estampillage après le passage du géomètre venu mesurer la parcelle et en dessiner le plan. Les propriétaires ne sont pas allés plus loin dans la démarche en raison des coûts élevés de celle ci.

Les entretiens avec les hauts fonctionnaires suggèrent que l'ordre d'attribution de *patta* est équivalent au *patta*, puisque l'autorité émettrice est l'État, et que de telles peurs sont injustifiées. L'enregistrement de quelque transaction que ce soit est obligatoire si elle a lieu entre deux parties privées. Puisque ce n'est pas le cas ici, l'ordre d'attribution peut être considéré comme un *patta* et sera le document auquel toutes les futures transactions se référeront. Il a aussi été souligné que l'État a le droit d'accaparer n'importe quel type de terres à des fins publiques et ce quel que soit le type de *patta*.

Les résidents d'un des côtés de la rue Navalair détiennent un type de document différent de celui détenu par les résidents de l'autre côté de la rue : les uns possèdent des *pattas* du cadastre municipal et les autres des *pattas* du cadastre villageois. Cette situation est due au fait que la route sépare les deux juridictions administratives. Les *pattas* du cadastre villageois furent apparemment émis au nom des chefs de famille il y a 18 ans et de tels *pattas* sont détenus par les propriétaires de parcelles sur les terrains *poramboke* du panchayat et sur les terrains de *patta*. À PMNGR, les *pattas* ont été émis au nom des femmes par le Premier Ministre du Tamil Nadu Mr. Karunanidhi. Les terres de *patta* attenant au lotissement de la zone B sont des terres agricoles, parcellisées par les paysans afin de les vendre comme terrain résidentiels.

c) *Pratiques d'obtention du patta*

Les terres occupées par PMNGR et le lotissement qui lui fait face sont réparties en deux catégories : *Eri poramboke* et *College poramboke*. Le terme de *college poramboke* est récent et ne fait pas encore partie de la liste des types de terrains *poramboke* reconnus par l'État. Ces classifications sont importantes car elles affectent les chances que les résidents ont de régulariser leur statut et d'obtenir le *patta*. Cette partie décrit la manière, par laquelle les résidents de PMNGR sur *college poramboke* et ceux du lotissement opposé sur *Eri poramboke* ont obtenu leurs *pattas*,

La chronologie suivante retrace les actions conduites par les résidents de PMNGR pour obtenir leurs titres de propriété :

1966 : Paiement de la "*Bheem* notice", le B-memo ou la taxe comme preuve d'occupation ou d'usage du terrain *poramboke* au panchayat d'Erumanthangal (lettre no : 6432/2007/19.7.2007).

1968 : Le réservoir est attribué au collège par le Département des travaux publics. Transformation des terres *Eri poramboke* en terres *College poramboke* - C'est la première transaction gouvernementale qui permettra finalement aux résidents d'obtenir leur *patta*.

1970 : Construction du collège gouvernemental sur le lit du réservoir - autre décision gouvernementale qui ouvra la voie à la colonisation illégale des terrains concernés dans cette étude.

1972 : Début de la construction du collège et achèvement du bâtiment académique du collège.

1975 : Les autorités du collège demandent aux résidents d'évacuer les lieux.

1977 : Première lettre de l'administration du district ordonnant l'évacuation des lieux.

1977 : Lettre du gouverneur suite à une pétition des membres de la communauté réclamant l'attribution de titres de propriété aux occupants de Navalar nagar. La lettre du gouverneur semble estimer à 97 le nombre de ménages éligibles pour l'obtention d'un *patta* (Nous n'avons pas encore pu documenter comment les résidents en sont arrivés à contacter le gouverneur). Ouverture d'un magasin de distribution et assemblage de preuves pour justifier de l'occupation et faire la demande d'attribution de *patta*.

1982 : Deuxième inspection par l'administration du collège et pression mise sur les résidents pour évacuer les lieux.

1977-1983 : plusieurs communications et demandes faites aux Tahsildars de Villupuram et Cuddalore afin qu'ils visitent la zone et organisent l'arpentage des terrains et préparent le plan d'ensemble. Suite à ce lobbying, deux enquêtes furent conduites : l'une par l'officier administratif du village en compagnie d'un géomètre du service du cadastre et la seconde par l'ingénieur en chef adjoint du département des travaux publics. Le Département des travaux publics organisa une enquête porte à porte afin de préparer la liste des ménages éligibles pour l'attribution d'un *patta*.

1983 : Préparation du plan d'ensemble.

1984 : Inspection conduite par l'ingénieur en chef du département des travaux publics et soumission d'un rapport au directeur du département de l'éducation supérieure, département qui contrôle, gère et régule les collèges dans tout le Tamil Nadu, recommandant que le terrain soit transféré aux résidents de PMNGR.

Le directeur de l'enseignement supérieur refuse le transfert des terres aux occupants. Le député Palaniyappan du PK et Anbazhagan, alors Ministre de l'éducation du gouvernement DMK étaient aussi défavorables à un transfert des

terres du collège. Mais ce gouvernement tombe alors et est remplacé par un gouvernement AIADMK.

1986 : Pétition des résidents auprès de l'ingénieur en chef du département des travaux publics. L'ingénieur en chef visite la zone et recommande que la zone soit allouée aux résidents. Le processus de conversion des terrains *college poramboke* en *natham poramboke* commence avec la visite des employés du service fiscal incluant les employés du cadastre du district de Villupuram.

Le service du cadastre de l'arrondissement de Villupuram et le bureau du Tahsildar ont mesuré le lotissement et ont préparé le plan d'ensemble. Ce plan a été soumis par les employés du cadastre au service fiscal. La communauté a présenté une pétition au Tahsildar adjoint⁴⁰ demandant la reclassification des terres de *college poramboke* en *natham poramboke*.

1984 : Plusieurs correspondances entre les leaders de la communauté et le collège et le département des travaux publics.

1986 : lobbying auprès de l'administration afin d'obtenir le transfert des terres aux résidents. Demandes individuelles présentées par les propriétaires de parcelles pour obtenir le changement de catégorie du terrain de *college poramboke* en *natham poramboke*.

1988 : Lettre du géomètre du service fiscal évoquant les prochaines prises de mesures du lotissement. Plan soumis au Tahsildar adjoint de Villupuram. Les résidents soumettent aussi une pétition auprès du géomètre municipal demandant la préparation d'un plan d'occupation des sols. Le service du géomètre municipal est impliqué dans le processus car ce service a la responsabilité de la préparation du plan cadastral qui sera transmis au service fiscal pour l'attribution des *pattas*.

1989 : Après un lobbying de longue haleine mené par les résidents auprès des autorités du collège, en particulier grâce au soutien du ministre de l'éducation de l'époque, le Dr. Ponmudi, l'administration du collège transmet au département des travaux publics une lettre affirmant leur accord pour le transfert des terres aux occupants.

1990 : Les terrains sont de nouveau mesurés par l'ingénieur en chef du département des travaux publics et un rapport est soumis au collège et au département de l'éducation supérieure portant sur l'étendue de l'empiètement. L'étendue du terrain occupé est fixée à 5,9 acres et le département des travaux publics publie une lettre affirmant qu'il n'a aucune objection à l'attribution de *pattas* aux occupants.

1996 : Arrêt des négociations avec le collège. Le collège refuse de donner le certificat de non objection. Après cela la plupart des occupants ont perdu espoir de pouvoir obtenir un titre. Cela a aussi conduit à une scission dans l'association avec un changement de président et la prise de pouvoir par un leader du parti communiste.

⁴⁰ Je dois vérifier l'exacte traduction de vattatchiar.

2004 : L'élection du DMK au niveau de l'État a ravivé les négociations grâce notamment au député de Villupuram alors en charge du ministère des affaires sociales.

1980 - 2006 Entre ces deux dates, la communauté a fait mesurer le territoire cinq fois et a préparé de nombreuses listes.

Après le 17 février 2009 : Un relevé des parcelles a été effectué et une proposition d'attribution de *pattas* gratuits a été préparée. Le relevé a été conduit par la municipalité (ce qui n'est pas clair ici c'est la proposition d'attribution de *pattas* gratuits : quelles institutions sont responsables et quels types de documents sont générés?)

2006 : Changement de dirigeants au niveau du lotissement et enregistrement officiel de l'association. Les leaders des partis de gauche s'écartèrent et l'association et le travail de lobbying continuèrent sous la direction d'un groupe dominé par d'ex-fonctionnaires du gouvernement qui obtinrent l'enregistrement de l'association de protection sociale des résidents. Jusqu'alors, la correspondance mentionnait la zone comme "Navalar nadu Theru *College* Nagar Village Residents" Le nom fut changé en "Ponmudi nagar Resident Welfare Sangam" Accessoirement, l'association des résidents fit passer leurs demandes de titres par le Dr. K. Ponmudi, élu député de Villupuram et qui a été ministre de l'éducation jusqu'en 2009. Il avait été, auparavant, professeur au collège dont il est question dans cette étude.

2007 : Annexion par la municipalité du territoire classé comme *Eri poramboke*, situé en face de PMNGR, et qui était précédemment sous l'administration du panchayat.

L'association a écrit une lettre au fonctionnaire en charge de l'augmentation des recettes fiscales du bureau du receveur de Villupuram, datée de février 2007, citant l'annonce faite par le gouvernement dans un quotidien Tamoul (Dinakaran, janvier 2007 - ordonnance gouvernementale 854) de sa décision d'attribuer des *pattas* aux occupants de terrain *poramboke* sur présentation des justificatifs.

Lettre de réponse du bureau du receveur à la pétition de la communauté soumise le 19 mai 2005 et plaidant pour l'attribution de titres de propriété. La réponse du bureau du receveur envoyée en juillet 2006 demande à la communauté de soumettre les plans d'habitations et les titres enregistrés pour le lieu.

2009 : *Patta* attribué en février 2009. Des *pattas* gratuits furent attribués aux maisons construites. Mais 18 des 190 maisons ne reçurent pas de *pattas*.

Après 2009 : d'après les représentants de l'association, les ménages améliorèrent leurs maisons après l'obtention du *patta*. L'ampleur des améliorations doit être vérifiée par des entrevues avec les ménages et des enquêtes de proximité. Mais certains ménages n'ont pas attendu leur *patta* pour construire leur maison. Ils l'ont fait pour leur propre confort et par anticipation ayant la certitude que des *pattas* leur seraient finalement attribués.

D'après l'ex-président du panchayat d'Erumanthangal, en fonction entre 1965 et 1977, environ 70 *pattas* furent attribués par l'administration fiscale aux occupants de terrains *poramboke* du panchayat des zones B et C grâce au lobbying des représentants élus du panchayat. 40 des 58 autres ménages qui ont fait la demande de *pattas* gratuits avec le soutien de l'association des résidents de PMNGR ont vu leur demande satisfaite.

Ce processus a pris presque 20 ans. Au début de l'occupation les fonctionnaires venaient souvent ici et faisaient pression sur les résidents pour qu'ils quittent les lieux. La pression venait à la fois du collège et de la municipalité. Comme on peut le déduire de la chronologie qui précède, les stratégies des résidents de PMNGR tournent autour d'un lobbying de long terme auprès de multiples institutions et de l'usage de procédures administratives variées pour faire valoir leurs intérêts. Les luttes de pouvoir entre partis politiques ont un impact non négligeable sur les dynamiques d'attribution de *pattas* dans l'État du Tamil Nadu. La capacité des résidents à résister aux pressions est aussi un élément important. Dans la pratique, les occupants, quelle que soit la catégorie de terrain, ont tendance à réoccuper les terres après éviction. Ceux résidant sur le canal *Poramboke* près de PMNGR ont été déplacés trois fois dans la banlieue de Villupuram mais à chaque fois ils sont revenus au même endroit quand la surveillance du service de l'irrigation s'est relâchée avec l'espoir de finalement obtenir un *patta*.

Certains des facteurs clés qui ont un impact sur l'attribution de *pattas* aux résidents sont présentés ci-dessous :

- L'usage des pratiques administratives : Bheem Notice (B-memo), pétitions et reconnaissance

Pour être éligible pour l'attribution d'un *patta*, un occupant de terrain *poramboke* doit fournir la preuve d'une occupation de dix ans sans interruption. Le *Bheem* est en fait une amende infligée aux occupants de terrain *poramboke*. Selon un ex-président du panchayat d'Erumanthangal, la pratique habituelle est de commencer l'occupation d'un lieu en construisant une petite structure en feuille de cocotier. C'est en se basant sur la présence de cette petite structure que le fonctionnaire administratif du village collecte les amendes : *Bheem* (ou B-Memo). L'avis d'expulsion s'appuie ensuite sur la perception de cette amende. Après que PMNGR et les zones alentours aient été annexées à la municipalité, la perception des B-Memo s'arrêta. Si un occupant réussit à rester au même endroit durant 10 à 15 ans, il peut faire aboutir sa demande de régularisation. C'est pourquoi les résidents font pression auprès des fonctionnaires du panchayat pour qu'ils perçoivent les *Bheem*. Dix ans sans interruption de reçus du paiement du *Bheem* est ainsi une preuve clé de l'occupation par un résident même si ce *Bheem* est l'équivalent d'un avis d'expulsion. Ces reçus sont soumis en même temps que la pétition des résidents déposée à l'administration du district réclamant l'attribution de *pattas*. À la lumière de ce qui précède il peut en être déduit que les résidents de PMNGR ont utilisé sciemment la pratique administrative du *Bheem* pour régulariser leur occupation illégale du domaine public. Le B-Memo a été collecté par les fonctionnaires du panchayat d'Erumanthangal pour les trois zones étudiées ici. Bien que PMNGR soit situé à l'intérieur des limites de la municipalité, le lac et le lotissement situé sur le lit du lac sont administrés par le panchayat du village. Parmi les ménages interviewés, les premières preuves de paiement du *Bheem* remontent à 1966 pour les occupants venant d'Erumanthangal.

Le montant de l'amende perçue varie en fonction du propriétaire du terrain public ou de l'organisation gouvernementale impliquée. Dans et autour de PMNGR, l'occupation est possible ou tolérée et taxée pour les types de terrains *poramboke* suivants : canal, autoroute,

voie ferrée et *Eri*. Dans le cas des terrains de la voie ferrée, les amendes sont perçues pratiquement tous les mois et sur les terres du panchayat une fois par an. Pour certains types de terrains *poramboke* il est difficile d'obtenir un *patta*, en particulier les terrains *poramboke* de voie ferrée, de canal, de lac et d'autoroute. Dans le cas du canal *poramboke*, le service de l'irrigation expulse les résidents tous les cinq ans afin de briser la continuité de l'occupation. Pour les terrains de voie ferrée, le paiement du *Bheem* ne peut pas aboutir à l'obtention d'un *patta* car les terres appartiennent au gouvernement central. Les *pattas* ne sont attribués qu'aux terrains *natham poramboke*. La conversion d'autre catégorie de terrains *poramboke* en *natham poramboke* est difficile, c'est ce qui rend ce processus si compliqué.

Dépôt de pétitions :

Le dépôt régulier de pétition est une autre stratégie très utilisée par les occupants de terrain *poramboke* pour obtenir les *pattas*. Les pétitions sont adressées au receveur et il est primordial dans ce processus d'obtenir un accusé de réception de la pétition auprès de l'administration du district.

Visites de leaders politiques, et *Jamabandhi* (enquête de terrain) organisée par l'administration du district sont les conséquences habituelles du dépôt de pétition. Au début la plupart des pétitions étaient écrites à la main. Les hommes et les femmes allaient ensemble rencontrer le receveur et le ministre. D'après les résidents les fonctionnaires ont tendance à prêter une oreille plus attentive aux femmes.

De plus, chaque gouvernement organise une *Jamabandhi* une fois par an au niveau de l'administration fiscale du district, période durant laquelle, ils reçoivent les pétitions portant sur divers programmes de protection sociale tels que l'attribution de *patta*, de pensions de retraite, de bourses d'études etc. Durant cette étude nous avons pu observer la *Jamabandhi* conduite par l'administration du district de Villupuram les 16 et 17 mai 2012. D'après le géomètre (qui joue aussi le rôle d'intermédiaire entre le client et le Tahsildar) et les fonctionnaires d'accueil qui reçoivent les demandes, la majorité des pétitions demandaient l'attribution de *pattas* gratuits. Quand cela est possible les fonctionnaires de la *Jamabandhi* essaient de régler les problèmes le jour même où ils reçoivent les demandes. Mais quand il s'agit de pétition pour l'attribution de *patta*, les demandes sont rassemblées pour un examen approfondi. Un indicateur de la volonté de l'administration de considérer l'attribution de *patta* est l'émission d'une lettre accusant réception de la pétition dont nous parlerons plus en détails dans la dernière partie.

L'accusé de réception est un bon indicateur du fait que la demande va être considérée. Ainsi toutes les pétitions ne sont pas reconnues par l'administration étatique. Par exemple, bien que les résidents de PMNGR et des terrains *Eri poramboke* du panchayat en face de PMNGR aient soumis plus de 20 pétitions au receveur, une seule a reçu un accusé de réception. Les demandes sont écrites par chaque ménage réclamant un *patta*. Bien que l'association transfère la demande, chaque ménage souhaitant obtenir un *patta* soumet sa demande individuellement. L'accusé de réception est aussi donné individuellement. L'accusé de réception de 2008 fut donné, selon les résidents, grâce au consentement du ministre.

Les occupants des terrains du côté du panchayat affirment qu'ils ont payé le *Bheem* tout au long des 20 à 30 dernières années. Seules les maisons situées sur des terrains *Eri poramboke* n'étaient pas autorisées à payer le *Bheem*.

Rassembler les preuves nécessaires ou obtenir le transfert du *patta* aux noms des occupants a un coût qui restreint les ménages les plus pauvres dans leurs tentatives d'obtenir le *patta*. De plus, récemment, la municipalité a arrêté de collecter le *Bheem* auprès des occupants de terrains *poramboke* ce qui aura des conséquences pour ces derniers dans leurs démarches. Environ 20 personnes dans le lotissement sont affectées par cet arrêt de la perception du *Bheem*. La plupart font partie des plus pauvres ménages du lotissement. Les cas de trois des ménages les plus pauvres occupant un terrain *poramboke* adjacent à PMNGR est un bon exemple de cette situation. A. fait partie d'un des ménages et travaille comme tailleur. Il réside actuellement chez sa grand-mère. Depuis le transfert du territoire du panchayat à la municipalité, cette dernière a arrêté la collecte du *Bheem*. Cet arrêt du paiement de la taxe affectera négativement le résultat de sa demande d'attribution de *patta*. L'alternative est l'utilisation de la facture d'électricité pour prouver son occupation. Pour faire apparaître son nom sur la facture, A. doit assumer le coût des déplacements aux bureaux concernés et le coût des pots de vin. Malgré le fait que les autres membres de la famille de A. résident dans la même zone, ses relations avec eux se sont détériorées depuis son mariage avec une fille d'une autre caste. Pour transférer la propriété de ses grands-parents à son nom, A. a besoin d'une déclaration de non objection de tous les membres de sa famille. Une combinaison de facteurs peut affecter la volonté ou la capacité d'un ménage à utiliser le *Bheem* pour obtenir un *patta*.

- Reclassification des terrains: d'Eri Poramboke à Natham Poramboke

Comme mentionné plus haut, la catégorie à laquelle appartient un terrain a un impact important sur les chances des occupants d'obtenir un *patta*. L'une des difficultés à PMNGR et dans les zones environnantes c'est l'appartenance des terres à la catégorie *Eri poramboke*. La pratique au Tamil Nadu est de convertir les terrains *Eri Poramboke* en *Natham poramboke* par ordonnance gouvernementale. Dans le cas de PMNGR, un nouveau terme, "*college poramboke*" a été créé dans les registres gouvernementaux et les pétitions des résidents bien qu'aucune catégorie de ce nom ne puisse être identifiée dans les listes officielles de catégorie de terrains *poramboke*. La croyance générale au sein des représentants de l'association des résidents et des fonctionnaires du panchayat est que la conversion d'*Eri poramboke* en *college poramboke* fut faite au moment de l'attribution des terres du réservoir au collège.

Comme mentionné plus haut la possibilité d'obtenir un *patta* (gratuit ou autre) varie en fonction de la catégorie à laquelle appartient un terrain. Par exemple, les *pattas* sont facilement attribués pour construire une maison sur un type particulier de *poramboke* appelé *natham poramboke*. L'occupation d'un terrain *natham poramboke* peut être régularisée si les occupants apportent la preuve de 7 ans d'occupation continue. Toute demande d'attribution ou de transfert sera automatiquement étudiée. Dans le cas du *college poramboke* il semble que la catégorie des terrains du lit du réservoir ait été changée en *college poramboke* et en *natham poramboke*. Toutefois, l'existence d'une ordonnance du gouvernement sur le sujet et même le flux de documents qui aurait conduit à cette ordonnance est impossible à tracer.

- Établissement des cartes de rationnement

Les documents suivants doivent être adjoints comme preuve d'occupation aux demandes d'attribution de *patta* gratuit :

1. Reçu de paiement du B-Memo (*Bheem*) pour occupation illégale de domaine public;
2. La dernière facture d'électricité;
3. Le reçu de la taxe locale (taxe municipale, taxe foncière)
4. Carte de rationnement;
5. Carte d'électeur;

6. Certificat fiscal.

Chacun des documents précédents est une preuve supplémentaire d'occupation d'un lieu. La carte de rationnement et la carte d'électeur sont des documents d'identités cruciaux pour l'obtention de n'importe quel certificat. Le président actuel de l'association avait ouvert un magasin de rationnement dans sa maison dans le but de renforcer les preuves d'occupation. D'après la loi, il doit y avoir un magasin de rationnement pour cent familles. Ainsi, il faut rassembler au moins les demandes de 100 ménages pour faire la demande d'ouverture d'un magasin de rationnement dans la zone. Le président affirme qu'il a réussi à rassembler 230 demandes. Les résidents ont déposé, auprès du gouverneur, une pétition pour l'ouverture d'un magasin de rationnement dépendant du système de distribution public en 1976. Le gouverneur a par la suite visité le lotissement pour inaugurer le magasin recommandé pour l'émission de titres. Le magasin ouvert en 1976, était situé jusqu'à récemment dans la maison du président. Le magasin était ouvert à temps partiel et le président ne faisait pas payer de loyer ou l'électricité à l'exploitant du magasin. Le contrat pour l'exploitation d'un magasin du système de distribution public est signé pour cinq ans et renouvelé à la fin de la période. Quand la dernière période de cinq ans s'est achevée, et alors que le DMK avait perdu les élections à Villupuram, le contrat fut annulé et les titulaires d'une carte de rationnement rejoignirent le magasin de rationnement d'une autre circonscription.

Afin d'être reconnu éligible pour l'obtention d'un *patta* gratuit, les occupants d'une parcelle doivent justifier d'un certificat de revenu annuel de 24 000 roupies, émis par le comptable de l'administration villageoise. Les occupants des deux zones se sont déplacés conjointement pour obtenir ce certificat.

- Arpentage et établissement de liste

L'arpentage fut refait quatre fois pour la raison suivante. D'après la loi gouvernant l'attribution des *pattas* gratuits, chaque ménage doit justifier d'une parcelle de 4 à 5 cents et le premier arpentage montra qu'il n'y avait pas assez de terres pour que 100 familles possèdent chacune 4 à 5 cents. Quand l'existence de cette clause fut connue les ménages commencèrent par essayer d'occuper plus d'espace. La taille des parcelles était inégale. Le deuxième arpentage fut conduit pour vérifier s'il était possible d'allouer 3 cents par ménage. Finalement une surface de 2.5 cents fut fixée pour chaque parcelle après l'arpentage de 2002. Le quatrième arpentage fut une enquête porte à porte portant sur les métiers et les revenus afin de fixer les critères de revenu. Cette enquête fut conduite après que 18 *pattas* aient été bloqués. Après l'enquête sur les revenus, les fonctionnaires des impôts ont approuvés 9 des 18 *pattas*.

- Impact des logiques de parti

Les résidents de PMNGR ont l'impression qu'ils ont été capables de négocier avec succès durant le règne du DMK et qu'avec le changement de gouvernement leurs chances d'obtenir les *pattas* restant se sont amoindries. Les relations de certains résidents avec des représentants élus est un élément important de la situation de PMNGR. En particulier, le soutien de l'un des députés du DMK fut primordial. L'accord pour l'attribution de titres aux résidents de PMNGR fut donné par le ministre deux ans avant les élections. Bien qu'il soit vrai que le soutien d'un élu est un facteur important, la capacité d'un élu à influencer le processus dépend de son influence au sein du parti et dans la hiérarchie administrative. Malgré l'entrée en 2004 du DMK dans la coalition au pouvoir au gouvernement central avec 7 ministères fédéraux, le député de Villupuram, le Dr. Ponmudi, pour qui PMNGR était une circonscription importante, n'a pas réussi à faire avancer la régularisation de PMNGR. Le

portefeuille de l'éducation du Tamil Nadu restait tenu par un membre influent de l'AIADMK, le parti au pouvoir au Tamil Nadu. Or ce dernier refusait catégoriquement de se séparer du terrain attribué au collège. En 2006, les résidents avaient perdu l'espoir d'obtenir leur *patta*. Ce n'est qu'en 2009, en acceptant la charge de ministre de l'éducation supérieure que le député en question fut capable de faire avancer les affaires de PMNGR.

d) Rôle des multiples institutions: Alliance avec les institutions étatiques et leurs agents

La chronologie de leurs efforts, décrite plus haut, montre bien l'éventail des institutions étatiques avec lesquelles les résidents ont du bataillé pour obtenir leurs titres. Parmi celles-ci : l'administration du district, le panchayat du village, le département des travaux publics, le ministère de l'éducation et le département fiscal.

Dans la partie 1, il a été mentionné que les terrains étaient administrés par les services fiscaux et le lac par le panchayat. Les services fiscaux dépendent du bureau du receveur du district. La catégorisation des terrains et les changements de catégorie sont faits par l'administration fiscale.

Bien que les deux lacs fussent gérés par le panchayat, les services fiscaux ont imposé un B-Memo et collecté les amendes pour occupation non-autorisée de terres. L'occupation, comme évoqué plus haut dans la chronologie avait le soutien des fonctionnaires du panchayat.

Les résidents firent pression sur le département des travaux publics grâce à des soutiens dans les échelons supérieurs de la bureaucratie. L'influence du département des travaux publics sur les décisions liées à l'utilisation des terres du collège est due à son rôle dans le design et la construction des bâtiments dudit collège. La recommandation du département d'attribuer les terres à PMNGR fut un premier pas pour les résidents dans leur lobbying auprès des autorités du collège et de l'administration du district. Comme le suggère la chronologie exposée plus haut, un ingénieur du département des travaux publics a été impliqué dans ces négociations et le département a donné son accord pour l'attribution au collège de terrains de remplacement pour les logements du personnel. De plus, le département a aussi estimé que l'attribution des terrains à la communauté n'affecterait pas le développement du collège. Cette connexion s'est faite grâce à un ex-employé du département qui était aussi président de l'association de protection sociale des résidents de Navalur. Le président supervisait, pour le département, la construction des bâtiments dans les années soixante dix. Il était au courant des projets du département concernant le lac et empiéta sur le lit du lac avec le soutien des fonctionnaires du panchayat.

Même si un politicien peut imposer aux fonctionnaires l'émission de *patta*, le résultat peut être influencé par les fonctionnaires de l'administration fiscale et du département des travaux publics. À la lumière de ces éléments, ce qui est primordial pour obtenir l'émission d'une ordonnance c'est le soutien du fonctionnaire administratif du village et du département des travaux publics dans l'écriture du rapport précisant que le département ne requiert pas ce terrain et que le lac est actuellement désaffecté et peut donc, ainsi, faire l'objet d'un changement de catégorie.

Enfin, une question reste sans réponse: pourquoi le plan directeur (préparé et approuvé) en 2004 n'inclut ni la zone du lac ni le lotissement qui l'entoure. Il semble que cela aida aussi les résidents à surmonter les obstacles administratifs. Parce que le lac qui préexistait au collège et

aux empiètements qui suivirent ne tombait pas dans la même catégorie que ces derniers, les autorités ne les ont pas intégrés au plan directeur par peur de créer une débâcle administrative.

Les liens étroits avec le panchayat ont-ils donné un pouvoir de négociation important aux résidents contre les évictions, dans le lobbying pour l'attribution de *patta* ou dans l'évaluation du montant de la taxe foncière? Au village, il est communément admis que ces liens ont en effet permis aux occupants de négocier le paiement du *Bheem* (B-Memo) et la construction des infrastructures. La perception est que quel que soit le statut du lieu (rural ou urbain), si l'ordre provient d'un niveau supérieur au sein de l'État, le panchayat n'a pas vraiment d'autre choix que de s'y conformer. Une fois que le terrain est reconnu comme terrain de *patta* et mis sous la responsabilité des autorités municipales, l'ensemble tombe sous le régime fiscal normal.

Pourquoi le département des travaux publics a émis un certificat de non-objection en 1982 s'il avait déjà transféré les terrains au collège dans les années soixante-dix?

Le certificat de non-objection émis par le département des travaux publics l'a été au bénéfice d'un autre service gouvernemental mettant ainsi à mal la question essentielle de la préservation des terres en se retranchant derrière l'excuse de "l'intérêt public", qui serait devenu caduc s'il s'était agi de simples squatters.

Pourquoi le géomètre de la municipalité a entrepris l'arpentage et non ceux du bureau du Tahsildar?

L'arpentage effectué par la municipalité a pour but l'évaluation du montant de la taxe foncière et l'enquête des services fiscaux est ce qui importe le plus pour toute opération concernant le lotissement.

1. Existe-t-il une procédure de validation d'un plan d'ensemble par la municipalité avant de pouvoir payer la taxe foncière?

Oui il existe une telle procédure de préparation qui est une étape importante et nécessaire.

2. Ce qui n'est pas clair c'est comment la propriété est évaluée pour la taxation par la municipalité?

La municipalité utilise quelques indicateurs standards pour évaluer les habitations tels que la qualité de la construction, le toit (les toits en amiante ne sont pas pris en compte pour la taxe foncière), la taille, et l'usage - si la maison est utilisée à des fins rémunératrices ou non.

- Rôle de l'association

D'après les dirigeants de l'association, l'État a tenté trois fois de déplacer le lotissement depuis 1966. L'association a été enregistrée officiellement en 2006. Auparavant les résidents avaient fait pression sur l'État en utilisant leurs connexions auprès de représentants élus et de bureaucrates travaillant dans diverses administrations. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, les résidents avaient été mobilisés par l'un des leurs, affilié au parti communiste, ainsi que par des activistes politiques locaux venant d'Erumanthangal. Ces liens avec les hommes politiques locaux ont permis aux résidents de prendre contact avec des représentants élus du parti au pouvoir, en particulier un politicien très connu, originaire du village, président du SC

et qui fut élu plusieurs fois député pour le DMK. Ce député fut aussi membre du service de protection sociale des castes classées du Tamil Nadu.

En 1998, les dirigeants ont changé lorsque des gens venus de l'extérieur ont pris la relève. Certains d'entre eux étaient d'anciens employés du gouvernement et prirent la tête des opérations de lobbying auprès des agences gouvernementales pour l'attribution des *pattas*. Certains d'entre eux possèdent maintenant plus de 2 parcelles. Le président de l'association s'est initialement présenté aux élections comme candidat indépendant. Il a gagné en promettant l'obtention de *pattas* résidentiels pour PMNGR, et des services tels que l'éclairage de rue, des rues goudronnées et l'alimentation en eau courante. De ce programme, d'après lui, il n'a réussi qu'à obtenir l'ordre d'attribution des *pattas*. Avant cela il avait été à l'origine de la mise en place du magasin de rationnement. Ensuite, après les élections il rejoignit le DMK et fut élu à nouveau, cette fois comme représentant du DMK. Ce sont des étapes importantes dans la création de réseaux avec la bureaucratie municipale.

Après l'obtention des *pattas*, l'association semble avoir joué un rôle de surveillance. D'après les résidents, la taille du lotissement n'a pas augmenté après que les *pattas* furent attribués. Et il est maintenant difficile d'empiéter sur le lit du lac, puisque l'association des résidents et les fonctionnaires municipaux surveillent maintenant le développement de PMNGR. Les résidents informent rapidement les fonctionnaires municipaux de tout nouveau développement afin qu'ils puissent faire arrêter la construction de nouvelles habitations. Par exemple, il y a 10 ans, l'association en partenariat avec les fonctionnaires municipaux et les autorités du collège ont empêché 40 nouveaux ménages d'occuper l'endroit. Ces ménages vivent maintenant près de la voie ferrée. L'association prétend que ces ménages ont occupé l'endroit avec le soutien de politiciens locaux. Les dirigeants locaux extérieurs au quartier affirment que cet incident est le résultat d'un conflit entre le parti au pouvoir et l'opposition.

e) Résultats: Gagnants et perdants

D'après le président du panchayat, peu de gens ont perdu leur *patta*, comme Murugan, à cause de querelles entre partis politiques. Une parcelle en face du temple à PMNGR avait été proposée à Murugan. Sur cette parcelle, il y a une habitation au toit de tuiles et deux des pièces sont destinées à être louées. Le propriétaire de la parcelle avait l'habitude de travailler pour le DMK durant les élections. Comme le *patta* avait été attribué quand le parti était au pouvoir, il l'a ensuite perdu :

« 18 personnes n'ont toujours pas reçu de *patta*. Maintenant nous demandons que des *pattas* soient attribués à ces 18 personnes. J'ai payé pour ces 18 personnes. Avec le changement de gouvernement, le nouveau parti au pouvoir ne voit pas PMNGR comme un réservoir de votes mais espère bien quelques encouragements financiers pour faire avancer les dossiers d'attribution de *patta* restants. » Cela a été contredit par l'élu du parti d'opposition.

Certains ménages habitant dans le lotissement adjacent n'ont aucun document autorisant leur occupation. Mais en raison de la particularité des règles d'occupation au Tamil Nadu, leur espoir est qu'ils ne seront pas délogés et obtiendront automatiquement leur régularisation.

Alors que la plupart des ménages à PMNGR ont des *pattas*, 40 d'entre eux ont été bloqués. Parmi les raisons de ce blocage on peut citer: (i) la possession de deux parcelles; (ii) un membre du ménage est employé du gouvernement. Parmi les personnes qui se sont vu refuser

le *patta*, l'un travaillait comme contrôleur de bus pour le gouvernement, un autre était policier et un troisième était un inspecteur des impôts. Un autre groupe de résidents qui n'ont pas obtenu leur *patta* est composé de ceux qui ont laissé leur terrain sans construction. De leur point de vue, bien qu'ils soient en négociation pour l'obtention de leur *pattas* avec l'association, rien ne bouge vraiment.

Des 54 maisons situées sur des terrains *Eri poramboke* seulement 36 ont obtenu leur *patta*. Les 18 ménages restants, bien que listés et ayant les documents requis, n'ont pas obtenu le *patta* parce que les maisons étaient construites en dur. Les *pattas* gratuits pour les terrains dépendants du panchayat en face de PMNGR sont émis pour les sans terres et les maisons ayant un toit en feuilles de cocotier. Au moment de l'inspection, 14 des ces maisons étaient construites en béton sur plus d'un étage. La question est de savoir comment ces ménages ont trouvé l'argent nécessaire. Puisque les *pattas* gratuits sont destinés aux ménages à faibles revenus, estimés en partie sur la base du type d'habitation, les fonctionnaires du service fiscal ont déclaré qu'ils n'étaient pas éligibles pour l'attribution de *pattas* gratuits. Ces ménages possédant ces maisons en dur auraient du payer entre 50 000 et 75 000 roupies d'amende en fonction de la valeur estimée de la maison pour pouvoir obtenir le *patta* gratuit. Comme les ménages concernés ont refusé de payer l'amende, le problème n'est toujours pas résolu. (Interview *Eric*, Solly et Balu)

Une deuxième inspection a été organisée pour reconsidérer les décisions prises concernant 58 maisons. Le comité d'inspection, composé de fonctionnaires de l'administration municipale et fiscale accepta de reconsidérer 18 cas pour lesquels la situation du ménage avait changé. Certaines des personnes concernées s'étaient mariées et avaient fondé de nouvelles familles. D'autres ayant de la famille travaillant pour le gouvernement avaient perdu leur mari ou celui-ci était parti à la retraite. Le Tahsildar n'a pas encore rendu son rapport au receveur pour amender l'ordonnance.

Neuf autres *pattas* dont l'attribution avait été recommandée par les fonctionnaires du service fiscal après l'enquête de 2009, furent validés par l'officier administratif du village, l'inspecteur des impôts et le Tahsildar adjoint. Ils sont sur le bureau du Tahsildar depuis 2010. Malgré l'utilisation des dispositions du droit à l'information pour savoir quelles étapes ont été franchies, les résidents ont du se rendre à l'évidence qu'il n'y avait que peu d'avancées dans l'attribution de leurs *pattas*. L'un des obstacles à la résolution de ce problème, d'après le président de l'association, c'est la demande du bureau du Tahsildar de 2000 roupies par *patta*. Puisqu'ils ne sont pas sûrs de recevoir leur *patta* même après avoir donné l'argent, l'association des résidents n'est pas prête à rassembler l'argent auprès des résidents concernés. Une autre version est que c'est l' élu qui a demandé l'argent puisqu'avec le changement de gouvernement il y a eu un changement de représentants. Bien qu'il soit difficile de savoir avec certitude qui a formulé cette demande, le problème est que 18 *pattas* sont toujours bloqués.

L'une des difficultés actuelles dans l'avancement des dossiers de *pattas* c'est le changement de gouvernement. Les 42 circonscriptions de la ville de Villupuram sont réparties en 7 zones. Toutes ces zones, sauf une, sont aux mains des politiciens de l'AIADMK⁴¹. Le président de l'association de PMNGR s'est présenté aux élections locales pour la troisième fois sous l'étiquette du DMK et a été battu par le candidat de l'AIADMK. Après la réorganisation des circonscriptions, les votes de PMNGR et de ses environs furent séparés, ce qui a réduit les chances du président d'être réélu. Les cartes de rationnement avaient été, d'abord, allouées aux

⁴¹ Entrevue avec le président de l'association

résidents de PMNGR pour se fournir dans le magasin de rationnement du lotissement. Après la fermeture de celui-ci, les bénéficiaires de la carte de rationnement se virent assignés à un autre magasin en dehors du lotissement.

Parmi ceux qui n'ont toujours pas obtenu leur *patta* on trouve les familles les plus pauvres résidant dans des huttes en feuille de cocotier. Les connexions du ménage et les coûts que la transaction implique affectent les possibilités de ces ménages à faibles revenus de rassembler les preuves nécessaires à l'obtention du *patta*.

f) Après l'ordre d'attribution du patta

Le processus d'attribution des *pattas* se termine par la mesure des parcelles individuelles et le placement des bornes. Après avoir reçu l'ordre d'attribution du *patta*, le propriétaire de la parcelle doit faire la demande au géomètre de la municipalité pour obtenir les commodités de base comme l'eau courante, l'électricité et l'accès routier. Par conséquent, cela devient une obsession pour eux de faire mesurer leur parcelle pour payer la taxe foncière, appelée en langage local : « *Kanakayam* ». Cette taxe n'a pas encore été fixée pour les terrains de PMNGR. Le géomètre de la municipalité a la charge de collecter les informations nécessaires et de les transmettre au service fiscal d'où elles seront transférées dans les dossiers de l'officier de l'État civil. Les preuves de paiement de cette taxe sont requises pour convertir les parcelles individuelles de *college poramboke* en *natham poramboke* et pour faire la demande de régularisation auprès de la municipalité. Les paiements de la *Kanakayam* sont enregistrés dans les livres de comptes au nom de l'occupant. En l'absence de cet enregistrement les registres du gouvernement conserveront les informations antérieures sur la catégorisation et la propriété du terrain : dans le cas présent *college poramboke*. Certains ménages n'ont pas fait les démarches pour payer la taxe foncière, ou même la faire évaluer, par simple ignorance. La croyance commune est que l'ordre d'attribution du *patta* est le *patta*.

De nombreux ménages semblent ignorer totalement le processus lié à la *Kanakayam*. Deux versions sont données par les dirigeants de l'association. D'après le président de l'association des résidents de Navalur, la demande a été déposée pour la mesure de toutes les parcelles et l'évaluation de la taxe pour tous les ménages à PMNGR. Mais que le paiement pour le processus de mesure n'a pas encore été effectué. L'autre version, défendue par des gens tels que le père de Balu, est que le reçu du paiement de la demande pour la mesure des terrains est, lui même, une preuve de paiement de la taxe foncière. Quoi qu'il en soit les bornes pour chaque parcelle doivent encore être placées par le service fiscal.

Pareillement, un groupe de résidents confond le reçu de la taxe pour l'arpentage avec une preuve de leur inclusion dans le plan directeur (cf. page 11). En plus de la *Kanakayam*, la municipalité évalue la taxe à payer en se basant sur la surface construite. Le risque de démolition est dû à la catégorisation de ces lotissements par la municipalité comme "construction non autorisée". Puisque le plan du lotissement et la construction de bâtiments n'ont pas été approuvés selon le processus de planning municipal, les fonctionnaires municipaux qualifient PMNGR d'illégal.

La frontière marquée dans l'ordre d'attribution de *patta* identifie la parcelle et fixe les limites de la propriété. Un numéro de *patta* est aussi noté dans ce document de taxe foncière : pour l'instant l'inscription au registre du service fiscal est un numéro de subdivision avec le nombre de parcelles qu'elle contient. Il n'est pas clair si l'information est aussi enregistrée

dans les registres du gouvernement et si oui comment. D'après le président, l'ordre d'attribution de *patta* actuel n'a peut être pas été inscrit au cadastre car l'arpentage des parcelles individuelles n'a pas été fait et les *pattas* gratuits ne sont enregistrés qu'après 10 à 15 ans.

Il est suggéré par les résidents et confirmé par l'urbaniste de la municipalité, que dès que les lotissements situés sur le lit du lac sont transférés à la municipalité, les autorités locales ont la charge de fournir les commodités et de percevoir la taxe foncière. L'enquête conduite par la municipalité avait pour but d'établir le montant de la taxe foncière pour chaque bâtiment. Les résidents doivent en faire la demande pour que leur propriété soit évaluée par la municipalité et leur parcelle mesurée par le géomètre municipal. En raison du statut non approuvé du plan, les propriétaires de parcelles essaient de faire régulariser leurs biens individuellement en payant des frais d'aménagement et en faisant évaluer ces aménagements pour la taxe foncière.

Sans le paiement de la taxe foncière, l'ordre d'attribution de *patta* ne sera pas utilisable pour obtenir un prêt bancaire. Un résident affirme qu'on lui a dit qu'il lui faudrait payer 15 000 roupies pour faire inscrire le *patta* au registre après 10 ans. La confusion règne parmi les résidents comme parmi les fonctionnaires des niveaux intermédiaire et subalterne sur la nécessité ou non de faire inscrire l'ordre d'attribution de *patta* au registre pour valider la transaction. D'après le receveur, l'inscription au registre n'est pas nécessaire car cette inscription n'est couramment utilisée que quand il s'agit de transactions entre deux parties privées. Comme le terrain est attribué par l'État l'ordre peut servir de document maître. Les résidents de PMNGR considèrent que le *patta* doit être enregistré avant de pouvoir obtenir un prêt. La valeur du terrain est donnée par le bureau d'enregistrement. Ils doivent donc payer un montant qui varie en fonction de la surface du terrain. Ils peuvent calculer ce montant en se basant sur un tarif au pied carré à la date de l'inscription au registre. Ils doivent donc payer au moment de l'inscription au registre. La personne écrivant le document notera ce montant sur le document lui-même.

Seuls quelques uns des ménages de PMNGR ont commencé à payer la taxe municipale alors que les résidents du lotissement d'en face, bien qu'il soit annexé à la municipalité, continuent de payer la taxe à l'officier administratif du village. La municipalité a écrit à 68 ménages pour leur demander de faire évaluer leur propriété en vue du paiement de la taxe foncière. D'après le président, les résidents rechignent à régulariser leur situation par rapport au paiement de la taxe municipale en raison du coût élevé de la transaction. Le président de l'association est l'un de ceux, peu nombreux, qui ont réussi à faire évaluer leur propriété pour la taxe foncière. Décrivant son expérience il résume : « *Par exemple le montant de ma taxe est de 546 roupies mais la première fois j'ai dû payer 6000 roupies. Ils m'ont demandé cet argent pour couvrir leurs frais de fonctionnement* ». En raison de cette forte somme demandée par les fonctionnaires municipaux, la plupart des ménages n'ont pas fait la demande d'évaluation de la taxe foncière. La confusion règne aussi concernant le processus de régularisation du plan directeur et du processus d'évaluation de la *Kanakayam*. La taxe foncière municipale aurait été ratifiée pour 2 à 3 maisons. Les résidents pensent que même si la taxe municipale n'est pas payée en temps et en heure, cela n'affectera pas la continuité de leur occupation. D'après le géomètre de la municipalité, la taxe foncière n'est pas collectée par la municipalité pour les parcelles vides.

Ce qui n'est pas clair par contre c'est si le propriétaire doit payer pour les espaces non couverts pour renforcer le poids de sa demande.

Après l'annexion de la zone B par la municipalité, le gouvernement local n'a plus collecté le *Bheem* auprès des résidents. Cela pose un problème pour certaines des familles les plus pauvres comme dans les cas de Selvam (voir interview en annexe).

g) Titrement et changement d'occupant

En se basant sur les enquêtes de rue, cette partie décrira les types de tenures existants : Occupation, location, héritage ou achat. Laquelle de ses situations est la plus courante d'après l'enquête?

Transmission

L'héritage peut être enregistré de deux façons différentes. L'une des façons consiste à changer le nom du propriétaire en soumettant la demande avec le certificat de décès et le *patta* à l'officier d'état civil au bureau d'enregistrement. La deuxième consiste pour le propriétaire à laisser un testament mentionnant le nom de ses héritiers.

Comme mentionné plus haut, bien que le *patta* soit attribué au nom de la femme il peut être transmis quel que soit le sexe de l'héritier. De plus, dans la pratique, bien que le terrain soit au nom de la femme, les membres masculins de la maisonnée conservent le contrôle de son développement et de son éventuelle vente.

D'après la loi, il est possible d'obtenir un *patta* en commun. Toutefois, étant donné la petite taille des parcelles et la taille importante des ménages à PMNGR, beaucoup préfèrent arriver à un accord par rapport à l'héritage de la maison avant que la question ne se pose. Par exemple, le président de l'association Navalar a cinq fils. L'héritier rachètera les parts des autres ayant droits de la famille à un tarif fixé au moment de la négociation. Cependant, il y a aussi des conflits dans certaines familles sur le partage de l'héritage qui ont eu un impact négatif sur le développement de la parcelle. L'expérience de Thirumurugan, le trésorier en est un bon exemple.

Il semble qu'avant que dix ans ne se soient écoulés les changements ou les transferts de propriété ne peuvent pas et n'ont pas été enregistrés.

Immobilier: Prix des terrains, Loyer et Vente

Immobilier: Les données rassemblées ne semblent pas indiquer une augmentation du prix des terrains ou des investissements dans les commerces de proximité. L'ouverture d'autres collèges près du lotissement n'a entraîné que des changements limités d'après les résidents. L'un des effets notables pourtant est l'augmentation du montant de l'avance qu'il faut payer pour ouvrir un magasin à Ponmudi Nagar. Ce montant est maintenant de 20 000 roupies. Les résidents le long de Navalar main road (voir plan) qui mène au collège, s'attendant à voir plus de clients ont investi dans des magasins de vente au détail mais certains ont fait faillite. Il y avait, entre autres, trois cafés internet. Bien que la demande de magasins ait augmenté dans les premiers mois, au moment de l'enquête de terrain conduite dans le cadre de cette étude, cette demande avait fortement diminué. Les cafés internet et les magasins de photocopie de la zone ont été fermés en raison des fréquentes coupures d'électricité et du manque de clients.

Les prix de l'immobilier pour les propriétés résidentielles semblent avoir augmenté autour du collège près du lotissement de l'office du logement, et du lotissement du gouvernement où

des gens de l'extérieur achètent des maisons ou les louent. Cette demande provient essentiellement de gens de l'extérieur, notamment les parents des étudiants du collège et des officiers de police qui louent une maison puis investissent leur argent en achetant des terres. Alors que les parents dont les enfants étudient au collège d'ingénierie ont plutôt tendance à louer, les officiers de police achètent une maison car souvent ils s'établissent ici avec leur famille. Ces derniers peuvent être amenés à déménager pour leur travail mais conservent Villupuram comme une base pour l'éducation de leurs enfants. Le cours actuel pour une maison de 30 sur 40 pieds, dans un lotissement privé ou dans le lotissement de l'office du logement tourne actuellement autour de 20 lakhs (2 Millions de roupies). Certaines personnes investissent ici pour l'éducation de leurs enfants. Mais la plupart de ces investissements se font en dehors de PMNGR.

Certains résidents font remarquer que les propriétaires de parcelle de PMNGR ne sont pas prêts à vendre leurs parcelles puisqu'ils ne leur est pas possible d'acheter en dehors de PMNGR ou d'obtenir d'autres parcelles.

Il n'y a pas assez d'indices pour conclure à un effet de l'attribution de titres sur le marché de l'immobilier puisqu'à l'heure actuelle les prix du marché immobilier déclinent en ville et dans tout le Tamil Nadu.

Vente: Bien qu'il semble que certaines parcelles font l'objet d'échanges au sein du lotissement, nous n'avons pas pu nous en assurer. D'après l'un des leaders du lotissement, qui signe souvent comme témoin pour les ventes au sein du lotissement, les transactions se font sur la base d'un commun accord et sont enregistrées sur papier timbré non-judiciaire de 20 roupies. La vente peut ensuite être enregistrée une fois la période conditionnelle écoulée. Beaucoup de ces ventes se font pour couvrir les frais d'événements familiaux comme les mariages ou en cas de crise frappant la famille (accidents, maladie etc.).

Comme mentionné plus haut, seules les surfaces construites d'une parcelle sont inscrites sur le *patta*. Il se dit que la surface de la parcelle non inscrite sur le *patta* sera confisquée par le gouvernement. Le droit d'utiliser les surfaces non couvertes adjacentes à la maison qui ne sont pas inscrites au *patta* est aussi transféré durant la transaction. D'après les résidents, les droits d'usage des espaces non-couverts sont transférés automatiquement au vu de ce qui s'est fait auparavant. Dans les accords oraux ainsi que dans les contrats sur papier timbré non-judiciaires de 20 roupies, les termes de la vente incluent la surface de la maison et la voie d'accès. Pourtant, des conflits ont eu lieu entre les résidents autour de l'usage de ces espaces non couverts.

Il y a certaines parcelles où le premier occupant a décidé de conserver l'espace non couvert derrière sa maison pour son propre usage et n'a vendu que la maison et sa voie d'accès. De telles transactions sont, semble-il, communes parmi les résidents le long du bord du lac. Ceci est, en partie au moins, dû au fait que lors de l'arpentage, le géomètre a assuré les résidents qu'ils pouvaient ensuite faire la demande de *patta* pour les voies d'accès puisque sont des zones enclavées qui ont peu de chances d'être achetées. Au fil des années, il est plus sûr d'utiliser le terrain (ou les voies d'accès) et les faire inscrire au *patta* pour éviter les conflits avec les voisins. Le cas du trésorier, mentionné plus haut, en est un bon exemple.

D'après certains résidents, beaucoup de propriétaires de parcelles ont consolidé leurs maisons au cours des 5 à 8 dernières années et il y a eu peu d'échange de parcelles (à vérifier rue par rue).

L'enregistrement de la vente est interdit dans le cas de *patta* conditionnels comme c'est le cas pour les résidents de PMNGR. Le *patta* attribué par le cadastre municipal aux résidents ne permet pas la vente pendant 10 ans. Cette période conditionnelle est passée à 15 ans pour les *pattas* émis après 2009. À la fin de ces dix ans, la vente peut être enregistrée et dans ce cas l'ordre d'attribution du *patta* sera considéré par le département d'enregistrement comme un document maître.

Puisque le *patta* ne peut pas être enregistré avant dix ans, les ventes se font principalement entre membres de la même famille. L'enregistrement ne peut se faire qu'après dix ans, il y a donc malgré tout un risque pour l'acheteur de rencontrer des difficultés à transférer le *patta* à son nom si des conflits éclatent au sein de la famille. De telles transactions se font rarement avec des gens de l'extérieur. Si la vente est organisée en raison d'une urgence avant la fin des dix ans entre deux parties qui ne se connaissent pas, la vente peut être enregistrée à condition que le receveur du district fournisse un certificat de non objection. Cela reste soumis à la capacité du résident à prouver la nature de l'urgence. Toutefois, dans la pratique, d'après les observations d'un écrivain public de Villupuram, les résidents n'ont réussi à enregistrer que peu de ventes en raison d'une urgence. En général, la plupart des gens ne cherchent pas à obtenir le certificat de non-objection, s'en remettent à l'écrivain public pour faire enregistrer la vente et considèrent que l'enregistrement de n'importe quel type de document peut être négocié avec l'officier d'état civil adjoint. Le résultat de la démarche est lié en grande partie à la relation entre l'écrivain public et l'officier d'état civil adjoint.

Toutefois il est possible de faire changer le nom sur le *patta*. Un parallèle peut être fait avec les schémas de transaction parmi les résidents de bidonvilles régularisés ou des ménages relocalisés à qui on attribue aussi de tels *pattas* conditionnels. Le changement de nom est important pour prouver, en cas de conflit, que la transaction a bien eu lieu en particulier dans le contexte des ménages relocalisés ; la plupart des transactions sont suivies du changement de nom dans les listes archivant les ventes et contrats de location de la Tamil Nadu Slum Clearance Board.

Il est aussi possible de faire changer le nom sur le *patta* une fois la période d'attente de dix ans terminée si la vente a eu lieu durant les dix ans. Le terrain vendu avant la fin de la période de dix ans reste enregistré au nom du premier occupant durant cette période. Le risque existe qu'après les dix ans, le vendeur fasse enregistrer le terrain à son nom sans que l'acheteur le sache et pousse l'acheteur à évacuer les lieux. La force de négociation dans ces transactions dépend des positions de pouvoir de l'acheteur et du vendeur. La création de faux *patta* a semble-t-il été observée dans d'autres parties de la ville. Il est, donc, très rare que des gens venus de l'extérieur achètent des terrains dans des endroits comme PMNGR. L'avis général est qu'il est plus facile de se prémunir de ce genre de tricherie en famille. Certaines personnes s'accordent avec les membres de leur famille pour considérer la transaction comme un prêt et utiliser le *patta* comme une caution. Le *patta* est rendu après le remboursement du prêt au taux négocié.

Pour l'instant les transactions continuent à se faire dans des réseaux fermés et basés sur la confiance. Après dix ans, est-ce que le bénéficiaire doit s'occuper de l'enregistrement? Ou le même papier peut-il servir à vendre le terrain? Si tel est le cas, la vente sera-t-elle enregistrée comme vente pleine et entière ou sera-t-elle faite par procuration (voir l'interview de Thirumurugan en Annexe). Nous n'avons pas réussi à obtenir une réponse claire et unanime à cette question. Et aucun cas ne s'est encore présenté. L'interprétation qui nous a été donnée par le receveur de Tiruvallur en 2013, Veera Rao, semble la plus cohérente : les *pattas* conditionnels (gratuits) deviennent des *pattas* ordinaires après une période donnée, ici 10 ans,

c'est alors un processus privé qui se met en place et valide ce changement. La conversion en *patta* ordinaire se fait au moment de la vente du terrain. Le nouveau *patta* sera un *patta* ordinaire. L'administration ne convertit pas le *patta* conditionnel lui-même : cette procédure n'existe pas comme telle.

Location : Peu de maisons et de chambres sont occupées par des locataires. Le loyer mensuel varie entre 1000 et 1500 roupies pour les maisons ayant un toit en tuile et autour de 4000 roupies pour une maison avec un toit en béton armé et une surface de 60 à 70 m². On trouve à la fois des maisons et des chambres en location. Les locataires sont principalement des étudiants (du nord de l'Inde) et des professeurs travaillant dans le public ou le privé à Villupuram ou à Pondichéry. Pour l'instant il semble que les ménages préfèrent ne pas louer sauf s'ils ont besoin de mettre de l'argent de côté. Avant l'obtention des *pattas*, des structures temporaires étaient louées 2000 roupies par an. Ceux qui ont utilisé l'IHDP pour construire leur maison sont autorisés à louer leur maison ou leurs chambres mais ont l'interdiction de vendre la parcelle ou la maison.

Bien qu'il semble que de nombreuses personnes cherchent à louer, peu de propriétaires ont mis leur maison en location. Souvent les résidents restent pour peu de temps et s'en vont en raison du manque de commodités desservant les parcelles individuelles. De plus la station de bus la plus proche est à 1 km. Malgré la présence du collège d'ingénierie, les étudiants et professeurs préfèrent louer dans les autres lotissements plutôt qu'à PMNGR. Jusqu'à maintenant les ventes et locations de maisons restent en nombre limité dans les trois lotissements étudiés et quand elles prennent place c'est entre gens de la même famille ou famille élargie.

Perception des bénéficiaires du patta

Il est souvent admis que l'attribution de titres de propriété bénéficie aux occupants de parcelles des façons suivantes : Premièrement, le titrement incite les ménages à investir dans l'amélioration de leur maison et par là même les pousse à placer leur épargne (HSMI); Deuxièmement, il offre aux propriétaires de parcelles la possibilité, par l'hypothèque, d'obtenir des prêts au logement (Gilbert sur le titrement); troisièmement, comme le note de Soto, le titrement rend possible les transactions et conduit donc à une hausse des prix de l'immobilier; quatrièmement, l'accès aux commodités à l'échelle du lotissement dépend du statut légal de l'occupation. Les programmes de titrement sont-ils liés à cela? Certaines de ces problématiques sont discutées ci-dessous.

h) Sécurité foncière et situation après attribution du patta

Les perceptions à propos du lien entre ordre d'attribution du *patta* et sécurité foncière sont variées. À la question de savoir pourquoi les résidents de PMNGR essayaient d'obtenir le *patta*, la majorité des résidents interviewés ont répondu que s'ils obtenaient le *patta*, l'état ne pourrait pas les expulser arbitrairement sans leur proposer d'alternative. Et qu'ils pourraient négocier des dédommagements plus importants avec l'État en cas d'expulsion par rapport à ceux occupant des terrains *poramboke* sans aucun *patta*.

Avant d'avoir le patta, j'avais toujours peur que le gouvernement puisse m'expulser à tout moment. Après avoir obtenu le patta nous n'avons plus peur... mais c'est le seul avantage. (Interview avec Bahu)

Toutefois, d'autres, parmi ceux qui n'ont toujours pas obtenu le *patta*, rechignent à investir 15 000 roupies pour régulariser leur occupation car ils craignent que le gouvernement puisse les expulser malgré l'enregistrement. Les conditions d'attribution du *patta* gratuit spécifient que le terrain concerné peut être confisqué "... si le gouvernement a besoin du terrain au cours des dix premières années et s'il se trouve un bâtiment sur la parcelle alors une compensation sera accordée" (page 6 file 31-100). Dans le cas d'une éviction, dans des lieux comme PMNGR, la compensation sera accordée seulement pour la zone inscrite au *patta* et non pour les zones non couvertes utilisées ou contrôlées par le propriétaire de la parcelle.

Les *pattas* ne peuvent être attribués aux occupants de terrain *Eri poramboke*. Cela dit, à la fois à Villupuram et dans d'autres villes au Tamil Nadu, il y a eu plusieurs cas de lacs ou de réservoirs déclarés "désaffectés" et transférés à d'autres départements pour construction. Le bureau de l'administration du district, y compris les bâtiments du receveur et les tribunaux de Villupuram sont tous situés sur le lit de ce qui était autrefois un large lac sous le contrôle du département des travaux publics. Les risques encourus par les occupants de terrains *Eri poramboke* s'ils ne font pas la demande de *patta* sont les suivants : Dans le cas où le terrain serait converti d'*Eri poramboke* en un autre type de terrain, le changement de catégorie et le transfert des terres se ferait entre les Services gouvernementaux concernés. Une éventuelle compensation pour les occupants ne serait même pas envisagée. Étant donné que la circulation des informations est limitée, les occupants perdraient leurs terrains sans aucun recours. En cas d'expulsion, la compensation accordée aux détenteurs de *patta* est basée sur la valeur du terrain, et la valeur de la maison ne sera pas prise en compte. Les occupants qui possèdent des *pattas* peuvent, toutefois, contester le montant de la compensation devant un tribunal. Auparavant les occupants de quartiers squattés et de terrains *poramboke* utilisaient beaucoup les procédures d'appel mais de plus en plus les tribunaux rendent leurs avis au détriment des occupants de terrains *poramboke*. Les occupants de terrains *Eri poramboke* peuvent éventuellement être relocalisés mais aucune compensation ne leur sera accordée.

Quoiqu'il en soit la possession du *patta* n'est pas en soi une condition suffisante pour obtenir des prêts immobiliers. Les débats sur les programmes de titrement ne prennent pas en compte les différences entre les différents types de titres papier émis par l'État. Les *pattas* gratuits émis pour les résidents de PMNGR sont des *pattas* conditionnels, qui ne peuvent pas faire l'objet d'une transaction pour une période de dix ans après émission.

Demandes et Accès aux commodités et rôle du patta

La chronologie de l'accès aux commodités aux niveaux individuel et communautaire est la suivante :

Électricité: premier service fourni. Le lien entre l'accès aux commodités de base et le titrement n'est pas uniforme à PMNGR. De nombreux ménages semblent avoir obtenu une connexion individuelle au réseau électrique pour leurs maisons avant même que les titres n'aient été émis. Il est possible d'obtenir une connexion en soumettant avec la demande le reçu de l'amende (*Bheem*). Mais il n'est possible d'obtenir qu'une connexion monophasée trop faible pour permettre à la plupart des auto-entrepreneurs d'opérer leur commerce. Cette limitation a, donc un impact négatif comme l'illustre l'encadré ci-dessous.

Encadré 2: Les difficultés à obtenir une connexion à but commercial et leur impact sur les revenus :

R. sur la rue principale d'Erumanthangal travaille parfois comme recruteur de main d'œuvre pour différentes entreprises jusqu'en Uttaranchal. Les clients de R. sont, principalement, des entreprises qui assemblent des ordinateurs portables comme WIPRO ou SUZLON. Les entreprises pour lesquelles il

travaille actuellement sont basées à Pondichéry. R. a d'autres activités rémunératrices. Il a ouvert un magasin et un atelier de tailleur avec une machine à coudre électrique. La loi oblige toute personne opérant un commerce à domicile à faire la demande d'une connexion au réseau électrique de type industriel. Toutefois, sans *patta* il n'a réussi qu'à obtenir une connexion résidentielle. Il a, finalement, dû payer une amende de 15 000 roupies et fermer son atelier. Puisque la fourniture en électricité est un problème, il s'est reconverti dans l'approvisionnement en eau potable et a maintenant 40 clients qu'il livre chez eux.

Le panchayat et la municipalité ne peuvent pas fournir l'éclairage public aux lotissements sans *patta* mais ont émis un certificat de non-objection pour les connexions individuelles. Certains résidents disent que l'association n'a fait aucune demande à la municipalité eu égard à la fourniture de lampadaires ou tout autre commodité. Leurs efforts se sont concentrés sur l'obtention de connexions électriques individuelles pour les ménages. Les quelques lampadaires sur la route principale ont été obtenus grâce à un autre groupe de résidents ayant fait pression sur l'élu local.

Certaines personnes n'ont, d'ailleurs, toujours pas de connexion électrique sur les terres du panchayat.

Adduction d'eau et drainage.

Pour certains résidents les avantages du *patta* résident dans la possibilité d'obtenir de meilleures commodités. Bien que l'adduction d'eau et le pavage des rues aient fait partie de leurs revendications depuis longtemps, bien avant l'attribution des *pattas*, ils n'ont toujours pas réussi à les obtenir. Alors qu'il est possible d'obtenir une connexion électrique, les résidents de PMNGR n'ont toujours pas été connectés au réseau d'eau et de drainage souterrain. Depuis les années soixante-dix, les gens ont creusé des forages sur leurs parcelles. L'eau de ces forages est utilisée principalement pour le lavage et les toilettes. La source d'eau potable des résidents provient soit du quartier voisin soit du village de Keezhperumbakkam. Les eaux usées des résidents sont déversées dans des fosses septiques creusées sur leurs parcelles. De leur point de vue, les *pattas* et la régularisation par la municipalité devraient leur permettre d'obtenir la fourniture d'eau courante, les égouts et des rues pavées. La perception générale est que ces commodités peuvent maintenant être réclamées puisqu'ils ont obtenus les *pattas*.

Jusqu'à présent, l'eau courante n'a toujours pas été fournie aux résidents de PMNGR. En face, une canalisation d'eau a été posée par le panchayat et chaque maison a un robinet individuel. Le panchayat avait posé cette canalisation d'eau en face de PMNGR (zone B) pour fournir l'eau courante à chaque maison dans le cadre d'un programme d'approvisionnement des zones rurales dans les années quatre-vingt-dix. Des *pattas* avaient été attribués à certaines parcelles du côté du panchayat en 1998-99. Les redevances pour l'approvisionnement en eau ne sont collectées ni par le panchayat ni par la municipalité. L'eau de cette canalisation alimente aussi les trois temples au sein de PMNGR en raison du soutien du président du panchayat de l'époque. Seules quelques maisons de PMNGR le long de la route principale se sont connectées à cette canalisation.

En 1986, la municipalité dans le cadre d'un programme d'éradication de la pauvreté, a offert 3 500 roupies à chaque ménage pour la construction d'une fosse septique pour les parcelles se trouvant sous la juridiction du panchayat. La collecte des déchets dans les rues de PMNGR est aussi assurée par la municipalité depuis 1986. Ces programmes avaient été mis en place juste avant les élections. Le problème des *pattas* avait ainsi été mis de côté. Bien que le réseau principal de drainage souterrain et d'adduction d'eau ait été posé, les ménages

n'obtinrent pas de connexions individuelles. De même, des lignes de téléphone enterrées ont aussi été installées mais n'ont pas été connectées.

De même, en théorie, la municipalité doit fournir des points d'eau courante communautaires aux zones sans titres clairs ou permis de construire. Toutefois, dans la pratique, en raison des besoins de plus en plus importants de recettes fiscales, la municipalité a souvent étendu les réseaux de commodités aux lotissements sans titres demandant aux résidents de faire leur demande de régularisation au plus vite. Un ingénieur municipal de Villupuram prétend que la municipalité a fourni l'eau courante et l'évacuation des eaux usées à tous les résidents quel que soit leur statut légal. Toutefois, en raison de l'absence de drainage souterrain dans de nombreux quartiers de la ville et les coûts encourus, ils doivent s'en remettre à la générosité du gouvernement de l'État pour mettre en place de tels travaux.

La municipalité a étendu récemment (en 2012) les réseaux de drainage souterrain et d'eau courante. Un nouveau réservoir d'eau est en construction à Keezhperumbakkam, et une autre réserve d'eau est située près du temple dédié à Murugan dans le lotissement, qui est le lieu principal de réunion de l'association des résidents de PMNGR. La construction du réservoir était terminée lors de notre visite au lotissement en mai 2013. D'après les fonctionnaires municipaux interviewés, bien que l'ordre d'attribution de titre ait été délivré aux résidents de PMNGR, le lotissement ne respecte pas les normes d'urbanisme. Ils ajoutent que les propriétaires de parcelles peuvent régulariser individuellement leur construction en soumettant un plan de maison et en payant la taxe d'aménagement augmentée de l'amende.

Jusqu'à maintenant seules trois maisons du côté de PMNGR semblent avoir payé la taxe. Bien que les fonctionnaires municipaux soient venus pour notifier les résidents de PMNGR de payer la taxe foncière, ils n'ont pour l'instant ni évalué, ni collecté cette taxe. Cette information nous a été confirmée par l'élu de la circonscription.

Rues et drainage des eaux de pluie

La municipalité a récemment investi dans le pavage des trois rues de PMNGR. La ligne principale du drainage souterrain a été construite mais les connexions individuelles n'ont pas encore été mises en place. La route d'accès principale au lotissement en venant de la grande route de Villupuram est en train d'être cimentée par la municipalité. L'une des conséquences est que le niveau des maisons est maintenant sous le niveau de la rue ce qui augmente le risque d'inondations durant la saison des pluies. D'après les résidents, l'amélioration de la route est faite pour donner un accès direct à la route principale à l'usine de sucre et son entretien serait à la charge de l'usine. Les ménages qui ont déjà passé 1 ou 2 ans à améliorer leurs maisons doivent maintenant réinvestir pour les surélever. Le travail a été arrêté juste après le temple de PMNGR en raison de problèmes entre le gouvernement et l'entreprise construisant la route.

La route interne au lotissement fut faite par la communauté avec l'aide du panchayat.

Les inondations sont un vrai problème et l'eau envahit les maisons. Précédemment, l'association avait détourné le cours du canal et fermé une arrivée d'eau dans le lac. Avec l'amélioration de la route principale, les maisons situées le long de cette route risquent l'inondation au moment de la mousson.

L'humidité reste un problème récurrent pour les maisons PMNGR puisque la zone était le lit d'un lac ou l'eau stagne durant la saison des pluies (de mi-octobre à mi-décembre).

Cimetière

L'autre sujet de plainte principale des résidents de PMNGR est le cimetière dont ils demandent le déplacement. Le député est intervenu et a obtenu la construction d'un mur séparant le cimetière du lotissement pour empêcher le débordement des rituels dans le lotissement.

Mobiliser les investissements immobiliers

Les *pattas* gratuits sont attribués à des gens sans domicile et une structure en feuille de cocotier n'est pas considérée comme une maison. Les ménages qui ont amélioré leurs maisons en y mettant un toit de tuile se sont vus refuser le *patta*. Maintenant, presque toutes les maisons ont reçu un toit de tuile ou en béton armé. Après avoir obtenu les *pattas*, les investissements immobiliers augmentent en fonction de la possibilité des ménages d'accéder au crédit ou aux programmes d'aide.

La trajectoire des ménages interviewés et les enquêtes de rue suggèrent que certains propriétaires de parcelles ont amélioré leurs maisons petit à petit durant les 5 à 8 ans qui ont précédé l'obtention du *patta*. Comme ce couple d'occupants arrivé dans les premiers et qui ont investi leur pension de retraite dans la construction de la maison à la fin des années soixante-dix. Au début la plupart des maisons avaient des toits en feuille de cocotier qui doivent être changés presque chaque année. Face à la difficulté de trouver des artisans capables d'assembler des toits en feuilles de cocotier dans les années 80, beaucoup de ménages ont investi dans des murs en briques et des toits en plaques d'amiante-ciment ou en tuiles de Mangalore.

Les détenteurs de *patta* peuvent bénéficier des programmes de logement gratuit du gouvernement du Tamil Nadu ou du gouvernement central indien. Récemment, 10 à 12 ménages du lotissement de PMNGR ont obtenu un prêt de 72 000 roupies dans le cadre de l'Integrated Housing Development Scheme (IHDS). Le montant est payé en 4 fois et sur la base des factures d'achat de matériaux. Malheureusement le montant n'est pas suffisant pour améliorer les maisons comme le programme le requiert. De plus, pour pouvoir bénéficier de l'IHDS, il faut être lié à un leader local ou un fonctionnaire en charge des listes de bénéficiaires : le pot de vin est inévitable.

Étude de cas no 3: Conducteur de rickshaw (Famille Chettiar, même rue que la maison Malayali)

M a 43 ans, est conducteur de rickshaw et possède son véhicule de travail. La famille de M réside à PMNGR depuis 40 ans. Le père de M travaillait comme coolie dans un moulin à huile le long de la route principale. Quand le moulin a réduit son activité, sa situation financière est devenue difficile. Il avait des contacts avec les fonctionnaires du panchayat et put acheter une parcelle de 60 pieds sur 40 pour 100 roupies en 1972. Il construisit une hutte en feuille de cocotier et s'y installa après avoir perdu son emploi durant une période où la famille était dans une situation difficile. Par la suite, le père de M. a aidé plusieurs personnes à acheter des terrains coûtant de 1000 à 2000 roupies dans les années 80. Ils appartiennent à la caste des Chettiars. M et son frère C. ont partagé le terrain occupé par leur père. C a investi environ 2,5 lakhs dans sa maison de plain pied mesurant 30 pieds sur 20 pieds. Il a reçu la somme de 72 000 roupies dans le cadre d'un programme d'aide, qu'il a investi dans la mise à niveau du terrain et les fondations de la maison. D'après d'autres résidents, bien que beaucoup de gens aient fait la demande, seuls les ménages ayant des relations avec les politiciens locaux ont été soutenus.

Balu a amélioré sa maison petit à petit des tuiles au toit en béton armé, et bien qu'il ait essayé d'obtenir un prêt auprès de 3 ou 4 différentes banques, il lui fut répondu que les *pattas* gratuits ne pouvaient être utilisés comme garantie pour un prêt. De plus, pour obtenir un prêt auprès d'une banque, il faut produire des certificats tels qu'une fiche de salaire, ce qui est difficile pour les gens comme Balu qui travaillent dans le secteur informel. Il a réussi à obtenir des prêts auprès de trois prêteurs sur gages à 5%,

6% et 7% par mois. L'urgence du besoin d'argent a eu un impact sur les taux d'intérêt. Comme il avait commencé la construction à l'époque il ne s'est pas posé la question des intérêts. Le *patta* a été émis au nom de sa mère comme les reçus d'impôt. Ceci leur a permis d'obtenir la subvention de 72 000 roupies du programme d'aide IHDP. L'autre parcelle au nom de son frère n'a pas obtenu de *patta*. Sur les deux parcelles, les deux frères ont construit des maisons en dur. Le coût de la construction de chaque maison tourne autour de 10 lakhs. L'argent du programme d'aide a été principalement utilisé pour les fondations. Bien que les détenteurs de *pattas* soient éligibles dans le cadre de ce programme d'aide, au sein du lotissement, seules 10 à 12 maisons l'ont utilisé. Un nombre important de résidents n'ont pas les moyens de fournir l'apport personnel requis ou ont des difficultés au sein du ménage.

Un autre bénéficiaire du programme d'aide IHDP affirme que sur les 72 000 roupies, 10 000 ont été dépensées dans l'obtention du prêt et les pots de vin. Il a mis en gage les bijoux de sa femme et emprunté à son beau-frère à divers taux d'intérêt. Les taux d'intérêt privés varient entre 5% et 10% par mois.

Les maisons qui ont utilisé le montant de ce prêt ont dépensé 5 à 6 fois plus dans la construction de leur maison. Les propriétaires de parcelles qui ont investi dans l'amélioration de leur maison ont mobilisé l'argent auprès de sources privées : prêts de membres de la famille ou de prêteurs sur gages. Les *pattas* gratuits ne sont pas acceptés par les banques comme garantie pour obtenir un prêt immobilier (ceci a été confirmé lors d'interviews avec des banquiers de Villupuram, bien que cela soit réexaminé actuellement d'après le guide du service fiscal de 2011).

Les propriétaires de parcelles affirment que le prêt ne peut être obtenu qu'après enregistrement. Une preuve de paiement de la taxe foncière ou *Kanakayam* est semble-t-il, toutefois, un pré-requis pour l'obtention du prêt. Cette taxe est payée au cadastre du *Taluk*. Le montant de cette taxe doit encore être évalué pour les détenteurs de *patta* de PMNGR. Il nous a aussi été dit que des intermédiaires les avaient approchés et leur ont promis de les aider à obtenir des prêts bancaires. Lorsque cela fut vérifié auprès d'un dirigeant d'une banque nationale, il a été confirmé que les détenteurs de *patta* gratuits n'avaient pas accès à des prêts immobiliers mais pouvaient obtenir des prêts à la consommation ou commerciaux dans le cadre de programmes d'aide régionaux ou nationaux passant par les banques. Dans ces cas là, la banque se sert du *patta* pour vérifier l'identité du demandeur plutôt que comme garantie.

Bien que les prêteurs sur gage offrent des prêts sans utiliser le *patta* comme garantie, ils ne prêtent que 10 000 à 15 000 roupies au maximum. Ce montant n'est pas suffisant pour un investissement immobilier. De plus le taux d'intérêt est de 6% par mois. Enfin ce prêt doit être remboursé en 2 à 3 mois.

Les tontines pour les investissements immobiliers semblent peu utilisées parmi les ménages interviewés. D'après l'un de nos informateurs, l'argent mis en commun dans les Self Help Group est d'un montant moins important et n'est utilisé que pour les urgences.

Notre enquête suggère que peu des premiers occupants ont consolidé leurs maisons. Certains d'entre eux les ont consolidées en achetant les parcelles adjacentes (comme le montre le plan no 2). Ces situations ne sont pas enregistrées dans la liste (la même famille ou famille élargie possédant 2 ou 3 parcelles) Les propriétaires de parcelles sans *patta* ont aussi investi dans la construction de maisons en béton. La décision d'investir prise par 18 ménages semble liée à la perception que le risque d'expulsion d'une parcelle sans *patta* mais entourée de parcelles ayant obtenu un *patta* est très faible. Et que, par défaut, le *patta* finira par être attribué aux parcelles en question. En principe, la municipalité est toujours légalement autorisée à démolir les constructions sur ces parcelles car dans leurs registres le lotissement est encore enregistré comme empiètement illégal de domaine public (*poramboke*).

Problématique de genre :

Jusqu'à présent le *patta* est émis au nom de l'épouse. Dans certains cas, il est envisagé de le transférer au nom du mari au moment de l'enregistrement. La dépense de 15 000 roupies inclut les frais de documentation, les pots de vins, et les frais d'écriture du document. Si le *patta* est enregistré comme une donation de la femme au mari l'enregistrement sera moins coûteux que s'il enregistré directement au nom de la femme.

III. REVENDICATIONS TERRITORIALES, SECURITE FONCIERE ET TITRES DE PROPRIETE : REVUE DE LA LITTERATURE EXISTANTE SUR LA SITUATION INDIENNE

Le soutien aux programmes de titrement en zones urbaines naît de deux perspectives différentes (Durand-Lasserve & Harris Selod 2009): i) La première se base sur l'hypothèse de liens entre la sécurité foncière et les titres de propriété. De ce point de vue, les ménages à faibles revenus possèdent des terrains ou des bâtiments selon divers régimes de propriété qui ne sont pas reconnus par l'État, ce qui accentue leur vulnérabilité face aux expulsions; ii) La seconde est relative à la promotion de projets de titrement afin de promouvoir le développement économique. Dans cette perspective, l'enjeu est la création d'un marché foncier unifié permettant ainsi la mise sur le marché de terrains, en particulier ceux tenus par les ménages à faibles revenus. Un point commun aux deux perspectives est la relation supposée entre trois aspects: la possession de terres, la sécurité foncière et les titres de propriété, ainsi que leurs effets bénéfiques dans la lutte contre la pauvreté.

Ce document résume les conclusions tirées de la lecture de la littérature existante sur ces trois aspects. Dans un premier temps les termes clés seront définis, puis la position de l'État sur l'attribution de titres de propriété aux ménages à faibles revenus sera exposée, enfin les effets des programmes de titrement seront présentés. Cette synthèse est centrée sur l'expérience indienne mais la littérature étudiée ne se limite pas à l'Inde et s'inscrit dans le débat global.

1. Définition des termes-clés

Payne (2002) définit la propriété foncière comme le mode par lequel un terrain est tenu ou possédé, ou l'ensemble des relations liant les gens au terrain ou à son produit. Durand-Lasserve et Selod (2009) estiment que la tenure doit être comprise comme une relation sociale recouvrant un ensemble de règles complexes gouvernant la propriété et l'usage des terres. Les droits de propriété sont définis comme un "intérêt reconnu pour un terrain ou une propriété attribué à un individu ou un groupe et qui peut s'appliquer séparément au terrain ou à son utilisation" (Payne 2002) Ces droits peuvent exister sous différentes formes telles que propriété, occupation, usage, vente ou transfert, toutes qualifiées de tenure.

2. Possession des terres : modes de tenure

Les ménages à faibles revenus des villes indiennes comme ailleurs en Asie, en Afrique et en Amérique latine ont accès aux terres à travers des types de terrains et d'habitations divers, et selon des modes de tenure variées (Payne 2002; Benjamin 2004; Durand-Lasserve 2004).

Durand-Lasserve et Selod (2009) différencient les formes de tenure de la terre (ou la relation propriétaires / occupants au terrain) sur la base du type d'habitation, de la propriété du terrain et de la relation première au terrain. Les formes de propriétés foncières basées sur les types d'habitations dans les villes indiennes peuvent être rangées dans les catégories suivantes : colonies illégales, lotissements privés aussi appelées quartiers Gunthewari dans les États de l'Ouest de l'Inde, ou terrains de redéploiement fiscal au Karnataka, villages (Abadis ou Gramthana), colonies de relocalisation et vieille ville (Bannerjee 2004; Desai & Jajoo 2013; Singh 2012; Bhide 2013; Benjamin et al. 2008).

De plus, l'étude des colonies illégales montre qu'elles se créent de différentes façons y compris par l'invasion d'un terrain par des ménages à faibles revenus, l'achat d'un terrain par des auto-constructeurs, ou encore l'acquisition de droits d'usage du terrain en vertu de dispositions statutaires ou du droit coutumier (Durand-Lasserve 1998; Gilbert & Ward 1985; Payne 1997; UNCHS 1996).

3. Signification de titre légal : hypothèses pour un « titre unique/homogène » ?

Une autre question pertinente est de savoir ce que signifie un titre légal dans le contexte indien. Singh (2013) note que les documents suivants sont utilisés en Inde comme titres de propriété: acte de vente enregistré, lettre d'octroi du gouvernement, héritage, décision judiciaire attribuant le titre, reconnaissance du droit dans le cadastre du gouvernement ou attestation d'un droit sont utilisés comme preuve dans les cas d'occupation illégale.

Les types de titres fournis par les gouvernements régionaux aux résidents de colonies illégales régularisées ou de colonies de relocation et les termes de tenure varient (Singh 2013) Ils peuvent être sous forme de contrat de location, de permis ou de franche tenure (Singh 2013) Singh (2013) note de plus que les *pattas* (titres fonciers) en Andhra et au Rajasthan sont sous la forme de tenures à bail qui peuvent être de longue durée mais qu'au Madhya Pradesh, la pratique est d'offrir des baux courts de 5-30 ans, qui peuvent être révoqués à tout moment. Ils ne peuvent pas servir pour obtenir un permis de construire et n'offrent qu'un droit temporaire à occuper le terrain. Les occupants ne sont ainsi autorisés légalement qu'à construire des structures temporaires. Alors que le gouvernement de l'Orissa attribue des droits de franche tenure, en théorie, mais n'a transféré aucun titre aux occupants, les gouvernements du Gujarat et du Maharashtra ne fournissent aucun *pattas*. Les *pattas* de relocation à Delhi peuvent être des permis, des baux ou des franchises tenures et à Chennai ils sont sous la forme de certificat de propriété (Raman, à paraître) Dans les débats liant la sécurité foncière et les titres de propriété, la variété des formes sous lesquelles les titres sont fournis et les droits et restrictions qu'ils imposent aux occupants sont rarement pris en compte.

Les occupants de quartiers autres que les zones occupées illégalement, c'est à dire, les lotissements privés, et les vieux villages ou quartiers utilisent souvent divers documents tels que les actes de ventes enregistrés, les inscriptions au registre foncier, les documents du registre des droits, les preuves d'héritage, les preuves de propriété continue confirmées par le cadastre ou par une décision judiciaire. Tous ces documents sont acceptés comme preuve de titre devant les tribunaux indiens (Raman & Bawa 2012; Singh 2013)

Comme discuté plus tard dans cette synthèse, l'hypothèse est qu'une uniformisation des titres de propriété à l'échelle de l'Inde offrirait une sécurité foncière permanente. Singh (2013)

montre bien qu'il est important de débroussailler la notion de titre de propriété dans la recherche proposée.

4. Approches étatiques de la formalisation des tenures et des titres de propriété

Reconnaissance de la tenure de facto

L'extension des infrastructures, la modification du tracé des rues et la construction de drains signalent une reconnaissance étatique *de facto*. Mais nous nous concentrons ici sur le processus *de jure*, sur la régularisation de la tenure et l'attribution de titres de propriété.

Formalisation des tenures via les options administratives

La littérature sur la régularisation est dominée par le débat latino-américain (Ward 2003), le terme ayant été utilisé pour la première fois dans ce contexte (Ward 2003: 1986:1).

Parmi les projets de réhabilitation de bidonvilles à l'échelle d'une ville les plus notables sont le Madras Urban Development Project phase 1 et 2; le Calcutta Urban Development Project, et le Hyderabad Mode of slum improvement. Les deux premiers sont financés par la banque mondiale et le dernier par le DFID. De plus, les projets de réduction de la pauvreté mis en œuvre dans le cadre de l'assistance bilatérale par le DFID, le GHK et l'ambassade royale des Pays-Bas mettent l'accent sur l'attribution de titre de propriété aux résidents squatters prise en charge par le programme. Pourtant, comme présenté ci-après, les approches sont différentes.

Chennai ayant servi de laboratoire pour les stratégies de développement urbain de la banque mondiale, cette synthèse se limitera à cette expérience. La régularisation des tenures dans les bidonvilles et l'attribution de titres de propriété ont été les composants clés des deux projets de développement urbain de Madras mis en œuvre durant les années 70, 80 et 90. À l'exception de celles implantées sur des terres appartenant au gouvernement central, les colonies illégales sur des terres de propriété publique ont été prises en charge par ce programme. Parallèlement aux efforts mentionnés ci-dessus, des projets pilotes de réduction de la pauvreté urbaine ont aussi tenté de fournir des titres de propriété aux résidents des bidonvilles. Le Bangalore Urban Poverty Alleviation programme est l'exemple même de cette approche. Le financement de ce projet pilote mise en œuvre dans le cadre d'un programme d'assistance bilatérale du gouvernement royal des Pays Bas, était conditionné à l'attribution de titre de propriété aux résidents des bidonvilles couverts par le programme. Dans les faits, cette tâche s'est révélée ardue en raison des modes de propriété de la terre et de la variété des statuts légaux des terrains concernés (Benjamin & Raman 2001).

Au milieu des années 90, un programme similaire appelé "slum networking programme" a été mis en œuvre à l'échelle de la ville d'Ahmedabad (Verma 2008; Bath 2003; Asnani 2001; Benjamin & Raman 1999). Ce que ces programmes ont permis c'est d'assurer la sécurité foncière *de facto*, en empêchant les évictions grâce à des arrêtés gouvernementaux. Ceci a ainsi rendu possible la régularisation des colonies, régularisation qui à son tour a permis l'extension des infrastructures. L'idée de contourner le problème en évitant de mettre en œuvre des programmes trop visibles d'attribution de titres, dominait les premières approches. Ces programmes ont permis aux occupants d'un bidonville par exemple de régulariser leur statut d'occupants en utilisant d'autres processus institutionnels tels que payer leur impôt foncier.

Parallèlement à ces projets financés par des donateurs, l'approche principale de l'État a été de garantir la sécurité foncière aux bidonvilles en fournissant des services financés par divers programmes du gouvernement central tels que : SUP, EIUS, UBSP, NSDP ou Lok Awaas Yojana.

Les États régionaux ont abordé ces programmes de régularisation à grande échelle de manières variées. Alors qu'à Chennai et au Tamil Nadu, la Banque mondiale a mis en œuvre avec succès de tels programmes grâce à des projets réussis, elle a échoué en grande partie dans ses tentatives dans l'État voisin du Karnataka où les évictions d'occupants illégaux ont été fréquentes dans les années soixante-dix. La subordination du déblocage des fonds à l'attribution de titres de propriété imposée par les donateurs et considérée comme inacceptable par les États resta un sujet de controverse⁴². Un autre exemple est le cas du projet du DFID à Hyderabad, où plutôt que d'attribuer des titres de propriété individuels, une approche évitant de prendre le problème de front fut adoptée.

Au total, ces projets financés par les donateurs et les États, et visant à régulariser les colonies illégales n'ont eu qu'un impact limité. Bien que divers documents conceptualisent la sécurité foncière comme l'attribution de titres de propriété pour des parcelles individuelles, dans la pratique, cartographier les colonies et attribuer une parcelle particulière à un occupant particulier s'est révélé être une tâche très difficile. Les divers projets expérimentaux, comme le notait Doeble en 1976, ont eu le mérite d'étendre les infrastructures mais n'ont pas pu surmonter les répugnances des États à attribuer des titres de propriété.

En parallèle à la régularisation des tenures en bidonvilles, les autorités de nombreuses villes ont adopté des politiques de régularisation des occupations sur des parcelles privées et des terres publiques sous contrôle de l'État (Benjamin & Raman 2008, 2011). Les gouvernements régionaux et le gouvernement central annoncent fréquemment le lancement de programmes d'attribution de titres de propriété aux ménages à faibles revenus. À l'exception du cas des lotissements privés, la pratique de revendication de titre de propriété au travers des divers programmes étatiques n'a pas été étudiée.

Avec l'arrivée au milieu des années 90 du nouvel agenda pour le développement urbain, les politiques d'État se réorientèrent vers la mobilisation des terrains pour financer les infrastructures et stimuler la croissance (Guha 2013). Les attitudes envers la formalisation des tenures s'éloignèrent du renforcement de la sécurité foncière par l'attribution de titres de propriété *de jure* comme le mentionnent Lasserre et Selod (2007) pour se réorienter vers une ribambelle de titres légaux. L'opposition aux politiques de régularisation a augmenté (Benjamin & Raman 2011).

Des titres de propriété de-Facto aux Titres de propriété de-Jure

Depuis peu, l'attribution de titres de propriété légaux par l'État est défendue comme étant la seule façon de consolider la sécurité foncière des ménages à faibles revenus.

La Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission (JNNURM), lancée en 2005 a pour but d'améliorer la qualité des infrastructures et la qualité de vie dans les zones urbaines. Le programme visait initialement les grandes métropoles mais il est prévu qu'il soit étendu pour

⁴² L'échec des négociations du Karnataka Urban Development Programme en 1987, dont l'un des auteurs fut un observateur direct durant la réunion entre les représentants de la banque mondiale et du Ministère du développement urbain, et l'impossibilité d'étendre le programme BUPP furent liés à la répugnance du Gouvernement du Karnataka à attribuer des titres de propriétés pour ces terrains.

intégrer aussi les villes plus petites. Le Basic Urban Services Programme (BSUP), qui fait partie du JNNURM est conçu pour améliorer les conditions d'habitation des ménages à faibles revenus. Le BSUP adopte une stratégie double d'amélioration in situ et de relocalisation. L'amélioration in situ a pour but de développer un lieu en transformant les maisons kutcha (construites avec des matériaux temporaires ou semi-permanents) en maisons pucca (en dur) et peut intégrer quelques modifications de tracé et de parcellisation ou la perte de certains bâtiments ou terrains. La mission était initialement prévue pour durer sept ans à partir de 2005-2006. Elle fut plus tard prolongée jusqu'en mars 2014. Le BSUP est mis en œuvre dans 65 villes réparties sur l'ensemble du territoire indien. Comme le remarquent Desai, Mishra et Jajoo (2013), bien que favorisant l'amélioration in situ, de nombreux gouvernements régionaux pratiquent principalement la relocalisation des résidents des colonies illégales notamment à Ahmedabad, Hyderabad, Bangalore et Raipur.

Le Rajiv Awas Yojana (RAY) qui succéda au BSUP en 2009, adopta une stratégie similaire en théorie: amélioration in Situ et relocalisation. Par ailleurs, des fonds importants ont été alloués afin de développer une infrastructure d'information sociale et spatiale sur les colonies et leurs résidents. Contrairement au BSUP, le RAY mentionne explicitement l'attribution de titres de propriété et ceci est reflété par le discours prônant des villes sans bidonvilles. La première mouture d'une loi sur les droits de propriété des habitants des bidonvilles fut débattue en 2011 mais ne trouva pas le soutien suffisant pour être introduite au parlement.

Comme évoqué en introduction les projets d'attribution de titres de propriété sont soutenus par des lobbies aux intérêts divergents, d'un côté les défenseurs des droits humains et de l'autre la coalition pour la croissance économique (Payne 2001). Les institutions internationales de développement (PNUD, PNUEH) et les organisations de la société civile sont à l'origine de l'approche qui considère que le droit à la ville et aux titres de propriété est la voie à suivre. Le raisonnement étant que l'échelle et la fréquence des évictions ont augmenté depuis le début des années 2000, en raison de l'agenda gouvernemental de restructuration des espaces urbains dans le but d'attirer les investissements étrangers (Guha 2013; Benjamin & Raman 2011). Le milieu des décideurs politiques est favorable au développement immobilier favorisant les grosses entreprises et conduit par de gros promoteurs immobiliers (Chatterji 2013; Benjamin & Raman 2011) Dans ce contexte, par comparaison avec les périodes précédentes, les groupes les plus pauvres ne bénéficiant que d'une tenure *de facto* ne peuvent échapper aux risques d'éviction (Raman 2013). L'attribution de titres de propriété est la seule façon de sécuriser les revendications territoriales des ménages urbains à faibles revenus.

Les partisans du libre marché considèrent la terre comme un moteur de croissance et l'attribution de titres de propriété comme un impératif pour revitaliser le marché de l'immobilier. D'après la thèse défendue par Soto (1989 et 2000) l'attribution de titres de propriété légaux est importante afin que la majeure partie des terres possédées sous différentes formes de tenures puissent être mises sur un marché unique.

Malgré la diversité des types de terrains et de colonies où habitent notamment les ménages à faibles revenus, la plupart des études se sont principalement intéressées à la formation des tenures avec ou sans attribution de titre de propriété. Par ailleurs, les États ont adopté des politiques de régularisation de terrain privés à intervalle régulier. Par exemple: Le gouvernement de Delhi a régularisé le statut d'occupants de lotissements privés de près de 1 800 colonies en 2008 (<http://www.thehindu.com/news/cities/Delhi/delhi-govt-to-regularise-unauthorised-colonies/article4276270.ece>) et 205 colonies de plus abritant plus de 3.5

millions d'habitants de Delhi, en 2013. Des certificats provisoires ont été délivrés aux occupants. Il est important de noter que les transactions concernant les lotissements privés ne sont pas enregistrées mais seulement autorisées par une procuration générale. Ceci présente le risque de voir le propriétaire d'origine faire annuler la vente. Bien qu'une procuration générale soit acceptée comme preuve de propriété, elle ne peut être utilisée comme caution pour obtenir des prêts ou la construction d'infrastructures de services pour ces habitations.

Parallèlement aux projets d'attribution de titres de propriété visant l'une ou l'autre des colonies résidentielles habitées principalement par des ménages à faibles revenus, d'autres projets sont en préparation. Parmi ceux-ci, la numérisation des cadastres et des registres fonciers entreprise dans le cadre du plan national de gouvernance électronique du gouvernement central, le projet platinum lancé en 2006 et la récente première mouture d'une loi contraignante portant sur l'attribution des titres de propriété en Inde. Ces projets, bien qu'à peine commencés, ont déjà rencontrés de nombreuses difficultés. Par exemple, le projet imposant l'attribution de titres de propriété est retardé en raison de l'opposition des États. Aménagement et développement du territoire sont du ressort des États tandis que la gestion des registres fonciers est définie par le gouvernement central. Le programme d'attribution des titres de propriété que le gouvernement central essaye actuellement de mettre en place repose sur une approche descendante contrôlée par Département des ressources territoriales dépendant du Ministère du Développement Rural.

5. Pratiques de revendication de tenure : processus, acteurs, circuits

Quelque soit le type de colonies, les occupants s'engagent dans un long processus de négociation avec l'État afin que la tenure de leur terrain soit régularisée et afin d'obtenir un titre de propriété. Ce processus implique de faire reconnaître et enregistrer sa colonie comme un "bidonville" ou un "lotissement privé"; organiser des enquêtes pour identifier les bénéficiaires; redéfinir les limites des parcelles individuelles et enfin sécuriser les titres de propriété. Dans le cas des bidonvilles, la communication est primordiale afin de sécuriser la tenure *de facto* ou *de jure*. Une fois informés, les résidents font pression afin d'obtenir les services de base à l'échelle de la communauté, puis à l'échelle individuelle. Les clauses diverses de la loi encadrant la résorption des bidonvilles stipulent le niveau de services et de sécurité foncière requis pour une colonie.

Processus: Faire la demande

Obtenir les *pattas* est un processus long et difficile qui impose aux résidents de négocier avec de nombreuses agences étatiques (Desai & Jajoo 2013). Le type d'agences varie en fonction du mode de propriété des terrains. En général, le département du cadastre est impliqué - département du cadastre qui s'occupe de la préparation du plan du lotissement et des parcelles individuelles; le département des taxes qui a la charge des registres fonciers et qui vérifie la liste des occupants; le plan est approuvé par soit le département de l'urbanisme de la municipalité soit par le bureau du collecteur en fonction de l'emplacement du lotissement; le département dont dépend le terrain pour l'émission du certificat de non opposition et le bureau du collecteur pour la distribution des *pattas*. Il est nécessaire d'avoir des soutiens politiques pour obtenir les *pattas*. Le fait de faire la demande est un aspect important de ce processus comme le montre Hull (2012) et Desai et Jajoo (2013)

Par ailleurs, de plus en plus souvent, les décisions judiciaires ont un impact sur les décisions étatiques d'attribution de titres de propriété. Dans le cas de Nagpur, décrit par Desai et Jajoo (2013), le représentant élu concerné encouragé (ou forcé) par une décision de la haute cour de justice se prononça, en 2008, en faveur de l'assainissement du site. Une telle décision de justice a contraint l'État à assainir les bidonvilles dans toute la ville. La mise en œuvre de cette décision de justice a pourtant varié au sein même de la ville, en fonction des soutiens politiques que les résidents des différents lotissements pouvaient mobiliser. De plus en plus, le tribunal forme des comités de surveillance afin de s'assurer de la bonne exécution de ses décisions, offrant une marge de manœuvre limitée à l'État.

Voies d'accès à l'État

Un thème de discussion récurrent dans les études sur les bidonvilles est les moyens dont disposent les ménages à faibles revenus pour influencer l'État. Grossièrement, deux réseaux peuvent être distingués. Le premier passe par les représentants élus (de Wit 2001; Bakken 2003). Cette relation est résumée par la notion de clientélisme, et l'opinion dominante est que de tels réseaux sont une forme d'exploitation et sont nuisibles aux intérêts des ménages à faibles revenus (Appadurai 2001; De Wit & Berner, 2009; De Wit 1989; Schrumann 1989; Nair 2005) Malgré ces arguments, pour une majorité de ménages à faibles revenus, être connecté à un représentant élu, en particulier ceux liés au gouvernement local, aux bureaucrates de terrain et aux espaces institutionnels de la municipalité, joue un rôle important dans la revendication des tenures (Benjamin 1996; Bakken 2003; Raman 2010). Desai et Jajoo (2013) décrivent en détails le rôle d'un représentant élu à l'assemblée législative de l'État, qui a influencé la décision de l'État de mettre en œuvre l'assainissement de deux bidonvilles à Nagpur, une ville moyenne d'Inde centrale. Le processus commença lorsque le dit représentant démarcha l'assemblée d'État pour l'attribution des *pattas* et la collection des prix en vigueur des terrains auprès des résidents. Un comité fut constitué par l'assemblée et son rapport mit en valeur les stratégies d'attribution des *pattas* et recommanda l'attribution aux résidents de titres de propriété de courte durée.

6. Résultats des approches étatiques de l'attribution de titres de propriété

La formalisation des différents modes de tenures et l'attribution de titres de propriété légaux aux résidents sont considérées comme impératives pour les raisons suivantes (Durand-Lasserre & Harris Selod 2009) :

- La sécurité foncière incite les ménages à investir dans l'assainissement des habitations, ce qui contribue sur le long terme à l'enrichissement. .
- procure des fonds au marché formel
- a un impact positif sur le marché du travail, la santé et l'éducation
- fournit une protection contre les évictions conduite par l'État ou le marché.

Angel justifie le besoin d'enregistrement des propriétés et l'attribution de titres dans les bidonvilles de la manière suivante: en ce qui concerne l'attribution de titres, la combinaison de tels objectifs a été résumée en 1993 par Angel et Mayo pour qui *"Les systèmes de droits applicables à la propriété privée et commercialisable doivent être développés"* (p.20)... *"L'enregistrement des droits de propriété dans les bidonvilles est une des formes du processus plus général d'enregistrements des droits de propriété". Ce processus est important pour rendre la commercialisation des terrains et des habitations possible et pour donner une protection légale aux occupants. Il encourage l'achat et la vente d'habitations et permet aux*

ménages de déménager vers des habitats qui conviennent à leur besoins et à leurs budgets" (ibid, p.73).

Dans le paragraphe suivant nous nous intéressons aux résultats des programmes d'attribution de titres de propriété.

De nombreuses études se sont concentrées sur les effets bénéfiques des projets d'assainissement des bidonvilles sur la sécurité foncière. Quelques points clés pertinents pour l'étude proposée sur l'Inde sont les suivants:

La propriété du terrain influe sur les chances des résidents des bidonvilles de bénéficier des programmes d'attribution de *pattas* mis en œuvre par les gouvernements régionaux ou ceux financés par des donateurs. Même dans de tels cas, une des limitations principales est la petite taille des projets et la nature sporadique des mises en œuvre des programme d'assainissement de bidonville qui ne peuvent avoir un impact significatif sur la sécurité foncière des ménages à faibles revenus sur les divers types de terrain public. De tels projets ont été largement bénéfiques pour les lotissements sur terrain public, à l'exception de ceux occupant des terrains appartenant au gouvernement central. Les politiques à l'encontre des bidonvilles varient en fonction des États. Pour les bidonvilles sur terrain privé, dans certains États des garanties ont été données contre les évictions comme la loi sur les zones de bidonvilles du Maharashtra (Desai & Jajoo 2013).

Desai et Jajoo (2013) expliquent que l'attitude envers la régularisation des tenures varie en fonction des villes et est influencée par les histoires et les politiques locales. Leurs conclusions illustrent que le type de titre attribué varie en fonction de la propriété du terrain, du statut du bidonville, du zonage d'utilisations des terres et de la date limite. Les données rassemblées sur différentes villes indiennes montrent que les bidonvilles installés sur des terrains gouvernementaux - régionaux ou locaux - sur des terrains publics on bénéficié de projets d'assainissement de bidonville. Les bidonvilles installés sur des terrains gouvernementaux prévus pour d'autres usages sont difficiles à régulariser. Les résidents sur terrain privé ou sur terrain appartenant au gouvernement central ne peuvent, en général, pas bénéficier des programmes offrant une tenure formelle (Desai et Jajoo 2013).

Les études précédentes publiées dans les années soixante-dix et quatre-vingt critiquent les projets d'assainissement des bidonvilles sur la base des points suivants. Tout d'abord, la formalisation a un impact négatif en raison de la gentrification.

Plusieurs auteurs ont questionné la relation supposée entre titres légaux et sécurité foncière ainsi que la hausse des prix de l'immobilier. Durand-Lasserve et Selod (2007) concluent que cette association entre titres légaux et amélioration de la sécurité foncière ou effets bénéfiques de la hausse des prix de l'immobilier sur les résidents pauvres est difficile à prouver à partir des données présentes dans les études existantes. Premièrement les études qui ont utilisé de larges ensembles de données pour conclure à l'existence de telles relations n'ont pas recueilli d'information sur la sécurité foncière ou la perception de la sécurité foncière. En effet de telles données sont difficiles à recueillir dans des études quantitatives. Les jeux de données disponibles montrent que la motivation des ménages à améliorer leur sécurité et la perception de la sécurité foncière est proportionnellement plus importante chez les ménages ayant un titre de propriété que chez les ménages sans titre (Lanjouw & Levy 2002). Autrement dit, les données indiquant une relation directe entre titre de propriété et sécurité foncière sont peu nombreuses.

Deuxièmement, sur la question de la hausse des prix de l'immobilier, les données économétriques ne prennent pas en compte les caractéristiques des populations ayant bénéficié de la hausse des prix et il est également difficile de postuler une relation directe entre titre de propriété et hausse des prix de l'immobilier puisque de nombreux facteurs extérieurs ont aussi un impact sur les prix de l'immobilier dans un quartier.

Plusieurs auteurs ont questionné le lien fait entre propriété individuelle, sécurité foncière et titre légaux (Daley & Hobley 2005). D'après Ward (2003), la persistance d'une association erronée entre sécurité foncière et titre légaux est due à l'occultation de ce qui fonde la perception sociale de ce qui est légal et de ce qui est illégal, ainsi que de la signification de la régularisation qui est socialement construite et ancrée historiquement.

Daley et Hobley (2005) notent que *"le lien entre propriété individuelle et sécurité foncière dans l'approche prônant le droit à la propriété a aussi été démontré comme erroné d'un point de vue théorique, par exemple une propriété collective peut aussi être génératrice de sécurité foncière, en fonction des arrangements et des règles de gestion de la collectivité (...) De plus, lorsqu'il y a de multiples détenteurs de droits pour un même terrain, la sécurité foncière conférée par un titre formel de propriété individuelle à l'un d'entre eux, génère l'insécurité foncière correspondante et une perte de droits pour les autres". Dans le même temps, la propriété individuelle d'un terrain peut générer de l'incertitude s'il n'est pas possible de faire valoir un titre "sécurisé" ou s'il n'est pas reconnu localement comme étant socialement légitime (...)" (ibid).*

Titres et accès au crédit: L'utilisation de titres comme garantie est limitée et souvent impossible. Les institutions financières n'acceptent pas les contrats de location, permis ou certificat de possession émis par les États pour obtenir un crédit (Durand-Lasserve & Selod 2007; Gilbert 2002). Varley (2002) observe que les bénéficiaires de la formalisation à Mexico ne sont pas intéressés par les crédits formels mais préfèrent emprunter à leurs amis et leurs familles. Ils peuvent aussi faire appel aux organisations communautaires de microcrédit qui ne requièrent pas d'hypothéquer leur maison pour obtenir un crédit. Ceci est confirmé par Byabato (2005) qui observe que les résidents d'un lotissement planifié à Dar es Salam refusaient de prendre le risque de perdre leur plus importante possession en l'hypothéquant. Louer leur logement est l'une des façons pour eux de rassembler l'argent nécessaire à l'amélioration de leur habitation (Kumar 2000). Banerjee (2004) dans son étude sur Bhopal suggère que l'une des raisons pour laquelle les ménages ne recourent pas au crédit est que l'un des critères d'attribution du crédit est le respect d'exigences élevées en termes de permis de construire (Banerjee 2004, sur Bhopal).

Certaines études suggèrent que l'attribution de titres de propriété en facilitant l'accès aux services et en encourageant l'investissement pour l'amélioration des habitations, peut avoir des effets positifs sur la santé l'éducation et la fécondité (Field 2006; Durand-Lasserve 2007).

Les effets du marché immobilier: Lanjouw et Levy (2002) montrent clairement que l'incertitude concernant la transaction face à l'absence de vrais titres de propriété est un vrai obstacle à la conclusion de transactions commerciales immobilières. Dans le même temps, cela peut affecter de manière négative les résidents ayant de faibles revenus en raison de la gentrification, les déplacements dus au marché et la hausse de prix de l'immobilier dans les lotissements informels excluent les ménages à faibles revenus du marché (Durand-Lasserve 2006; Payne 1997).

Il y a aussi peu de preuves concluantes d'une relation entre attribution de titres de propriété et marché du travail (Durand-Lasserve & Harris Selod 2009). Ceci dit, les projets

d'attribution de titres de propriété dans les colonies de relocalisation en Inde ont eu un impact positif sur la croissance des petites entreprises individuelles et ont permis d'augmenter les investissements dont elles ont bénéficié (Banerjee 2004). De plus, Banerjee (2004) a montré que l'attribution de titres de propriété peut encourager l'amélioration des habitations probablement motivé par la perception d'un risque réduit d'éviction. Des résultats similaires ont été rapportés dans des situations semblables dans d'autres pays (Field 2005 sur le Pérou; Galiani & Schagrodsky 2006 sur l'Argentine).

Doeble (1989) soutient que les effets des attributions de titres de propriété sont mitigés. Les ménages à faibles revenus, dans une proportion non négligeable, n'ont pas pu garder la tenure de leur propriété pour diverses raisons. Les programmes d'assainissement peuvent ainsi ouvrir la voie à la récolte des gains de la hausse des prix de l'immobilier par des ménages à revenus relativement plus élevés.

Beaucoup des critiques qui ont été faites contre les formes antérieures de régularisation *de jure* sont aussi applicables aux projets d'attribution de titres de propriété. De plus, un problème inquiétant lié à la tendance actuelle est la mobilisation de l'attribution de titres pour justifier les relocalisations. Benjamin et Raman (2011) expliquent que l'approche des problèmes liés à la tenure des terrains, en particulier dans le contexte des assainissements de bidonvilles est assimilée à la fourniture de logement. Une telle approche permet de justifier la relocalisation comme moyen d'attribuer des titres de propriété aux résidents. Cette tendance observée depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, marque une rupture avec les politiques de régularisation et d'amélioration *in situ* adoptées par de nombreux gouvernements régionaux.

Depuis peu, les propriétaires essaient de racheter le terrain aux résidents des bidonvilles dans les lieux où les prix du marché immobilier augmentent. Il y a aussi des indices qu'à Mumbai ou à Delhi, des promoteurs immobiliers ont essayé d'acheter les terrains de bidonvilles dont les résidents n'avaient pas de titres de propriété.

En 2009, le gouvernement Indien a lancé le Rajiv Awas Yojana (RAY), une initiative d'assainissement de bidonville, qui prévoit une Inde sans bidonville à l'horizon 2014. Le RAY promet d'attribuer des titres de propriété aux habitants des bidonvilles et comme évoqué plus haut adopte deux approches: la régularisation des squatters et l'attribution de titres de propriété. Les relocalisations sont justifiées comme moyen d'attribuer des tenures à des lotissements implantés sur des terrains privés, des terrains appartenant au gouvernement central etc...

Les problèmes que soulèvent les relocalisations sont les suivants:

1. Les gens se voient souvent offrir des maisons plus petites
2. L'établissement des listes de bénéficiaires est souvent une source de conflits
3. La focalisation sur la propriété de l'habitation se fait au détriment des locataires.
4. La relocalisation des colonies à la périphérie de la ville a un impact négatif sur l'emploi.

En plus des impacts mentionnés ci-dessus, une tendance alarmante est la tentative de faire la distinction entre les "pauvres méritants" et les non-méritants. Chaque programme d'attribution de titres de propriété est accompagné d'enquêtes et de préparation de listes qui sont une source de conflits. Les infrastructures sociales et spatiales créées dans le cadre du RAY, impliquent la collection de données biométriques afin d'établir la liste des bénéficiaires.

Bien que la commercialisation possible soit souvent décrite comme l'un des bénéfices de l'attribution de titres aux habitants des bidonvilles, dans la réalité le transfert des *pattas* gratuits n'est pas partout possible. Le transfert des *pattas* de 30 ans est autorisé. De telles autorisations de vendre les terrains varient. Les titres d'attribution des terrains ont par exemple diverses restrictions en ce qui concerne le transfert de propriété. Par exemple, certains types de terrains attribués en raison de l'appartenance à une certaine caste comme ceux attribués aux porteurs d'eau, aux blanchisseurs, aux prêtres du temple sont facilement transférables. D'autres, attribués dans le cadre du programme free site, aux membres de castes inférieures, ou aux manouvriers ne peuvent être vendus qu'après un certain temps ou seulement aux membres de la même communauté (Benjamin & Raman et al. 2008). Dans certains programmes comme au Maharashtra, les *pattas* peuvent être attribués à des collectifs ou des coopératives, pour lesquels la vente obéit à des règles différentes. Par exemple, les propriétés tenues par les coopératives de la communauté chrétienne de Bandra sont échangées uniquement au sein de la même communauté. En d'autres termes, la discussion sur les titres ne prend en compte ni la nature segmentée des marchés de l'immobilier au delà de la distinction formel/informel ni l'hétérogénéité des types de titres.

D'autres critiques se sont concentrées sur l'absence de diversité des modes de tenures proposées dans les projets de titrement (Bromley 2005; Payne 2002). Ces projets conçus pour attribuer des titres de propriété à des propriétaires affectent les ménages à faibles revenus dont la tenure est de nature différente. Bromley (2005) note que les titres fragiliseraient plutôt qu'ils ne renforceraient la sécurité foncière. La diversité des modes de tenure est essentielle pour que les ménages à faibles revenus puissent utiliser ou posséder des terres. Les politiques d'attribution de titres de propriété créent un schéma de propriété des terres plus rigide et moins abordable que précédemment. La formalisation du marché de l'immobilier dans les zones périurbaines risque ainsi de compromettre sérieusement l'accès à la terre pour les populations urbaines pauvres. La faiblesse de l'organisation communautaire, l'absence de politique de relocalisation, et le manque de programme d'épargne et de crédit pour les foyers à faibles revenus aggravent encore le problème (Bromley 2005).

Des tentatives récentes de titrement ont entrepris une approche différente notamment à travers la numérisation des titres de propriété en Inde, ou des projets de titrement à grande échelle au Pérou et en Égypte. Durant la dernière décennie, des institutions financières internationales de premier plan et plusieurs agences de coopération bilatérale ont encouragé et soutenu des programmes de titrement en zones rurales et urbaines. Certains auteurs ont critiqué de telles approches, expliquant qu'elles étaient au mieux sans effets et risquaient de réduire l'accès des plus pauvres aux terres et aux habitations (Mitchell 2006; Bromley 2005; Payne, 2004; Durand-Lasserve et al. 2002; von Benda-Beckmann, 2003).

Les initiatives de titrement dans le contexte indien depuis la fin des années quatre-vingt-dix ont reçu un soutien accru principalement en raison de la croissance économique. Elles sont centrées sur le développement du marché immobilier. Cette approche encouragée par plusieurs institutions, programmes et initiatives (la Banque Mondiale-DBS, le Millenium Challenge Corporation, la haute commission pour la démarginalisation des pauvres, USAID, l'alliance interaméricaine pour les droits à la propriété des terres) est maintenant remise en question (World Bank 2006) et de nouveaux modèles de renforcement de la sécurité foncière sont explorés et l'attention se porte de plus en plus vers l'idée d'une tenure sociale (Cities Alliance, Global Campaign for Secure Tenure 2000, UN-Habitat & UNDP).

RÉFÉRENCES DE LA REVUE DE LA LITTÉRATURE

- Agarwal, B. (1994) *A field of one's own: Gender and land rights in south Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Asnani, P. U. (2001) *Slum networking project—Ahmedabad*. In *Good governance campaign—India launch: Learning from one another*, ed. Government of India, 308-31. New Delhi: Government of India and United Nations Centre for Human Settlements.
- Banerjee, Banashree (2002) *Security of Tenure in Indian Cities. Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. Earthscan Publications.
- Bhatt, Mihir R. (2003) *Ahmedabad, India; UN-Habitat Global Report on Human Settlements 2003, The Challenge of Slums*, Earthscan, London; Part IV: 'Summary of City Case Studies', pp. 195-228.
- Banerjee, Banashree (2004) *Maximising the impact of tenure and infrastructure programmes on housing conditions: the case of slums in Indian Cities*. paper presented at International Conference on Adequate and Affordable Housing for All - Research, Policy, Practice, June 24-27, Toronto.
- Banerjee, Banashree (2002) *Security of Tenure of Irregular Settlements in Vishakapatnam*. in A. Durand-Lasserve et al. (Eds.) *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. Earthscan Publications.
- Baruah, Bipasha (2007) *Gendered realities: exploring property ownership and tenancy relationships in urban India*, *World Development*. 35(12), pp. 2096-2109.
- Bromley, D. (2005) *The empty promises of formal titling: Creating Potemkin villages in the tropics*. Madison: University of Wisconsin, Department of Economics.
- Bromley, R. (1990) *A new path to development? The significance and impact of Hernando de Soto's ideas on underdevelopment, production, and reproduction*, *Economic Geography* 66, 328-48.
- Datta, N. (2006) *Joint titling - A win-win policy? Gender and property rights in urban informal settlements in Chandigarh, India*. *Feminist Economics*, 12 (1-2), pp. 271-298.
- Paramita Datta, Dey Anisha Sharma and Shayak Barman (2006) *Land Tenure Security: Is Titling Enough?* New Delhi: NIUA, WP 06-03.
- Renu Desai, Aseem Mishra and Kaushal Jajoo (2012) *Learning from Nanded: A Study of Basic Services for the Urban Poor*. Centre for Urban Equity (CUE), Working Paper 20.
- Domeher, D., Abdulai, R. (2012) *Access to credit in the developing world: does land registration matter?* *Third World Quarterly*, 33 (1), pp. 161-175.
- Alain Durand-Lasserve and Harris Selod (2009) *The formalisation of urban land tenure in developing countries*, in: S. Lall et al. (Eds.) *Urban Land Markets*, Springer.
- Durand-Lasserve, A. (2005) *Land for housing the poor in African cities: Are neo-customary processes an effective alternative to formal systems?* In N. Hamdi (Ed.), *Urban futures: Economic development and poverty reduction*(pp. 160–174). London: ITDG Publishing.
- Durand-Lasserve, A. (2006) *Market-driven evictions and displacements: Implications for the perpetuation of informal settlements in developing cities*. In M. Huchzermeyer & A. Karam (Eds.), *Informal settlements: A perpetual challenge?*(pp. 207–227). Cape Town: University of Cape Town Press.
- Durand-Lasserve, A., Fernandes, E., Payne, G., & Smolka, M. (2002) *Secure tenure for the urban poor*. CIVIS: Learning from Cities (Cities Alliance), issue 3, September, from <http://www.citiesalliance.org/>
- Durand-Lasserve, A., & Royston, L. (Eds.) (2002) *Holding their ground: Secure land tenure for the urban poor in developing countries*. London: Earthscan.
- Alan Gilbert (2002) *On The Mystery of Capital and the Myths of Hernando De Soto: What Difference Does Legal Title Make?* *International Development Planning Review (Formerly Third World Planning Review)*, 24 (1), pp. 1-19.
- Kundu, A. (2013). *Making Indian Cities Slum-Free: Vision and Operationalisation*, *Economic and Political Weekly* 48(17): pp. 15-18.
- Kundu, Amitabh and Kundu, Debolina (2005) *Urban Land Market, Tenurial Security and the Poor: An overview of Policies and Tools of Intervention with special reference to Delhi, India*. FIG Commission 7 Cadastral Land Management Expert Group Meeting on Secure Tenure: New legal frameworks and tools in Asia and Pacific, FIG/UN-Habitat/World Bank: Bangkok.

Kundu, Amitabh (2001) *India: Tenure Security and Environmental Improvement in Urban Slums: The Cases of Delhi and Ahmedabad, 2001*; Land, Rights and Innovation ITDG Publishing.

Lanjouw, J.O. and Levy, P.I. (1998) *Untitled: a study of formal and informal property rights in urban Ecuador*, Yale University, Economic Growth Center Discussion Paper No. 788.

Darshini Mahadevia, Rutool Sharma, Pooja Shah, Pavankumar Ankonapalli (2010) *Tenure Security through External Agency Intervention – Case of Vasna, Ahmedabad*. Ahmedabad, CEPT University: Centre for Urban Equity (CUE), Working Paper 9.

Michael Mattingly (2013) *Property Rights and Development: Property Rights and Urban Household Welfare*. ODI Briefing Paper.

Mitchell, T. (2007) *The properties of markets*. In: D. MacKenzie, F. Muniesa, & L. Siu (Eds.), *Do economists make markets? On the performativity of economics* (pp. 244-275). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Panaritis, E. (2001) *Do property rights matter? An urban case study from Peru*, *Global Outlook: International Urban Research Monitor*, April 20-22.

Patel, Sheela and Burra, Sundar (1994) *Access to Housing Finance for the Urban Poor - Institutional innovations in India*, *Cities*, 11(6), pp. 393-397.

Patel, Sheela, d'Cruz, Celine and Burra, Sundar (2002) *Resettlement in Mumbai: Beyond Evictions in a Global City: People-Managed Resettlement in Mumbai*, *Environment & Urbanization*, 14(1).

Payne, G., Durand-Lasserre, A. and Rakodi, C. (2008) *Social and Economic Impacts of Land Titling in urban and peri-urban areas: International Experience and Case Studies of Senegal and South Africa*. Final Report to the Ministry of Foreign Affairs, Government of Norway; Swedish Development Agency (SIDA) and the Global Land Tools Network, UN-Habitat.

Payne, Geoffrey (2001) *Urban Land Tenure Policy Options: Titles or Rights?* December 2000 *Habitat International* 25, pp. 415-429.

Payne, Geoffrey (2002) *Land, Rights and Innovation*, ITDG Publishing.

Rakodi, C. and Leduka, C. (2004) *Informal Land Delivery Processes and Access to Land for the Poor: A Comparative Study of Six African Cities*, *Informal Land Delivery Processes in African Cities*, Policy Brief 6, International Development Department, University of Birmingham, www.idd.bham.ac.uk/research/researchprojs.htm

Selvetti, C. 2012. *Rapid review of the literature on Property Rights* - 31 October 2012. DfID

Razzaz, O.M. (1993) *Examining property rights and investment in informal settlements: the case of Jordan*, *Land Economics* 69, pp. 341-355.

Royston, L. (2006). *Barking dogs and building bridges: A contribution to making sense of Hernando de Soto's ideas in the South African context*. In: M. Huchzermeyer & A. Karam (Eds.), *Informal settlements: A perpetual challenge?* (pp. 165-179). Cape Town: University of Cape Town Press.

Soto, H. de (1989) *The other path*, London: I.B. Taurus. First published in Spanish in 1986.

de Soto, H. (2000) *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. London: Black Swan Books.

Deininger, K. (2003) *Land policies for growth and poverty reduction*. World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.

Sumati Varma and H.S Gill (2008) *Poly-inclusive strategies for the development of cities*, MPRA Paper No. 12581: Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/12581/>

Varley, A. (2002). *Private or public: Debating the meaning of tenure legalization*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3), pp. 449-461.

Varley, A.M. (1987) *The relationship between tenure legislation and housing improvement*, *Development and Change* 18, pp. 463-481.

Woodruff, C. (2001). *Review of de Soto's The mystery of capital*. *Journal of Economic Literature*, 39(4), 1215-1223.

MAURITANIE

Restructuration des quartiers précaires et politiques de titrement foncier à Nouakchott

Armelle Choplin, Université Paris-Est, Institut Français d'Urbanisme
Isakha Diagana, Université de Nouakchott
Elizabeth Dessie, Université de Grenoble

INTRODUCTION

S'il est une question sensible en Mauritanie, c'est bien celle du foncier. L'Etat en a le monopole depuis la création du pays en 1960. Cette question foncière est assez nouvelle en milieu urbain puisque la capitale du pays, Nouakchott, a été créée en 1957. Après une croissance extraordinaire et avec plus d'un million d'habitants, elle accueille désormais un Mauritanien sur trois. L'urbanisation rapide du pays ne s'est pas accompagnée d'une extension des capacités des administrations en matière de planification et de gestions urbaine et foncière. Les problèmes de gestion, régulation et planification que connaissent Nouakchott sont en grande partie liés à cette question foncière (70% des Mauritaniens étaient nomades en 1970). La croissance de Nouakchott s'est partout opérée sous la forme d'extensions spontanées (localement appelés *Kebbe* et *Gazra*) auxquelles la puissance publique a cherché à remédier par le biais de lotissements sur des terrains non viabilisés et souvent sans cohérence avec les documents de planification existants. L'accès à la propriété foncière, perçue comme l'aboutissement de l'intégration en milieu urbain, reste un processus long et difficile, surtout pour les catégories les plus pauvres. Les arsenaux juridiques et réglementaires paraissent également peu adaptés au regard de l'évolution de la société. De plus, la persistance d'un marché foncier informel entretient une spéculation effrénée et l'absence d'un système d'informations foncières entraîne une confusion énorme et une perte considérable de ressources pour l'Etat⁴³ et les collectivités.

Après trente ans de laisser-faire, la stratégie des autorités mauritaniennes en matière de résorption des quartiers précaires s'est dessinée au long de la décennie 1990-2000. Durant cette période, les gouvernements successifs se sont interrogés sur le développement, le rôle et les performances des villes dans la consolidation d'une économie nationale assainie. Pour la ville de Nouakchott, un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) a été élaboré et adopté en 2003 pour canaliser la croissance de l'agglomération aux horizons 2010 et 2020. Les effets de ce document de référence sur la planification restent encore très limités et les timides actions de contrôle et de régulation entreprises peinent à freiner le développement « des quartiers précaires ».

L'engagement des pouvoirs publics s'est par ailleurs concrétisé par l'élaboration et la mise en œuvre, à partir de 2002, d'un Programme de Développement Urbain (PDU) dont l'objectif majeur consistait en la réduction de la pauvreté urbaine et l'amélioration des conditions de vie des populations dans les quartiers précaires de Nouakchott. Il s'agissait notamment de mettre l'accent sur la lutte contre la vulnérabilité en milieu urbain en accentuant les interventions qui ciblent en priorité les catégories les plus pauvres des citoyens et ce, en vue de leur garantir (i)

⁴³ En l'absence d'un système d'information foncière, les transactions ne sont pas suivies et les parcelles ou les propriétés peuvent changer plusieurs fois de mains sans que l'administration en soit informée ; c'est ce qui explique la difficulté de recouvrement de l'impôt foncier et de la taxe d'habitation

une sécurité foncière (ii) l'accès à un habitat décent et à une infrastructure sociale convenable (iii) un meilleur accès aux services sociaux de base et (iv) un accès simplifié au crédit pour le logement et au soutien pour les activités économiques. Plus spécifiquement, ce programme visait l'amélioration de l'environnement urbain par la résorption de l'habitat insalubre et la requalification des espaces sous-intégrés pour en faire des portions à part entière de la ville.

La question de la sécurité foncière constituait donc le pivot de ce programme de restructuration des quartiers précaires. Depuis 2002, les opérations de résorption/restructuration se succèdent pour neutraliser le développement périphérique spontané et instaurer ainsi une dynamique positive et une action volontaire de régulation qui profitent à l'ensemble de l'agglomération. C'est ainsi qu'après l'exécution du programme prévu à El Mina, dans le cadre du PDU, deux autres interventions ont eu lieu, l'une à Hay Saken, au nord-est de la capitale dans la Moughataa de Dar Naïm, et l'autre à Arafat, au Sud-est de la ville. Suite à la distribution de 20.000 parcelles entre 2009 et 2012, un nouveau quartier a vu le jour : Tarhil (les déplacés). Dans ces différents quartiers, la sécurisation foncière, via la distribution de titres, accompagne la restructuration des quartiers précaires et devient le fer de lance de la reconquête de la ville par les pouvoirs publics.

L'objectif de notre enquête a été de mesurer les impacts de ces restructurations foncières, et ce aussi bien dans des quartiers où les distributions ont eu lieu il y a une dizaine d'années que dans des quartiers tout nouvellement lotis. Une question a guidé notre travail de terrain : l'attribution de titres, prônée par les institutions internationales et largement inspirée des programmes de De Soto (2000), a-t-elle permis une réelle amélioration des conditions de vie dans ces quartiers régularisés ?

I. LE FONCIER URBAIN EN MAURITANIE : UNE QUESTION COMPLEXE

1. Le foncier, un monopole d'Etat

La naissance de l'Etat mauritanien s'accompagne de prérogatives sur le patrimoine foncier. A l'instar de nombreux pays voisins, l'Etat s'approprie le monopole foncier, et, pour se faire, se dote d'une législation dense, calquée sur le modèle français⁴⁴. L'une des premières préoccupations de l'Etat consiste à limiter les droits fonciers coutumiers. Des textes sont promulgués et, parmi eux, l'ordonnance du 5 juin 1983, véritable réforme foncière et domaniale. Il reconnaît à l'Etat les pouvoirs nécessaires à la protection de son domaine et abolit le système coutumier. Autrement dit, le poids des communautés et tribus sur la terre est considérablement affaibli et diminué⁴⁵.

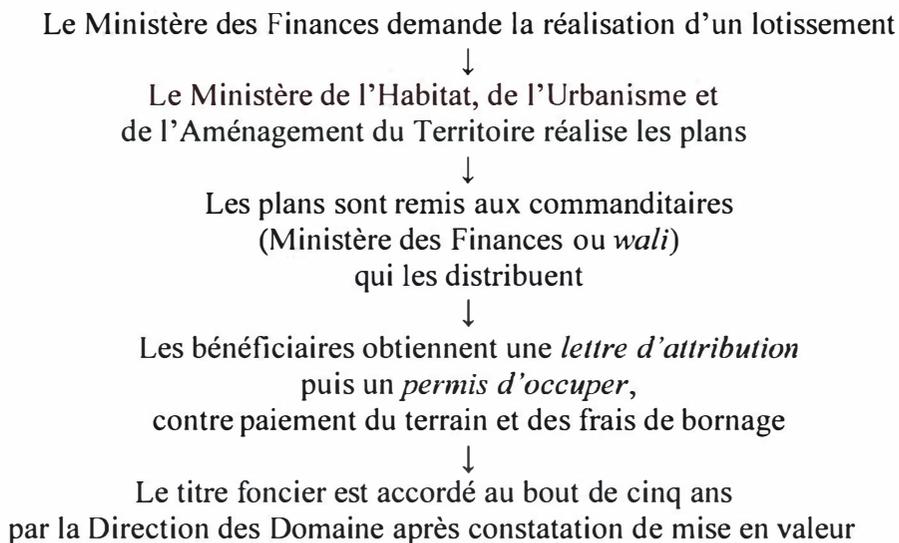
Le domaine urbain est, quant à lui, régi par le décret n°90-020 du 31 janvier 1990, révisé en 2010. Il définit les compétences pour accorder des concessions urbaines. Ce pouvoir relève désormais de deux ordres : le Conseil des Ministres et le Ministre des Finances. Auparavant,

⁴⁴ La loi foncière du 2 août 1960 déclare que la terre appartient à l'Etat, alors qu'auparavant, la terre était sous l'emprise des tribus.

⁴⁵ L'article premier de l'Ordonnance du 5 juin 1983 portant réorganisation foncière et domaniale stipule que « La terre appartient à la nation et tout Mauritanien, sans discrimination d'aucune sorte peut, en se conformant à la loi, en devenir propriétaire, pour partie ». Et l'article 3 annonce que « Le système de la tenure traditionnelle du sol est aboli ». Cet article aura des conséquences importantes dans la vallée du fleuve Sénégal où la terre est souvent propriété des grandes familles Peules. D'aucuns disent que cette loi serait en partie à l'origine des sanglants événements qui ont opposé le Sénégal et la Mauritanie en 1989. A ce sujet, voir O. Leservoisier, 1994.

le *hâkem* et le *wâli* disposaient également de cette compétence. Ces deux instances passent commande au Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de l'Aménagement du Territoire (MUHAT) pour la conception des plans de lotissement. Puis, le Conseil ou le Ministère délivre à l'acquéreur un permis d'occuper, après que ce dernier se soit acquitté du paiement du prix du terrain et des frais de bornage. Ensuite, le bénéficiaire doit en théorie, mettre le terrain en valeur dans un délai de cinq ans. Ce n'est qu'à l'expiration de ce délai que sera délivré le titre foncier par la Direction Générale du Domaine et du Patrimoine de l'Etat (DGDPE). Cette règle n'est cependant que très peu pratiquée (Pernet, 2013). Dans l'imaginaire collectif, le permis d'occuper suffit à établir la propriété. Au final, seuls 10 000 titres de propriété auraient été délivrés par la DGDPE depuis la création de Nouakchott (Choplin, 2009). Cela représente un manque à gagner pour l'Etat qui ne peut percevoir l'impôt.

Figure 1 Les étapes d'accès à la propriété foncière



Ce schéma récapitulatif montre que le cadre juridique du foncier est bien complexe : les modalités et circuits d'accès à la propriété sont très lents et laborieux. Il n'est alors pas surprenant d'observer toutes sortes de dérives telles que la prolifération d'occupations illégales ou la forte spéculation foncière⁴⁶.

2. Evolution de l'occupation périphérique et irrégulière à Nouakchott

La croissance urbaine de Nouakchott s'est toujours effectuée sous la forme d'extensions spontanées, l'Etat se retrouvant toujours devancé dans ses tentatives de planification. La « bidonvilisation » de la périphérie de Nouakchott est apparue très tôt dès les premières manifestations des conséquences des sécheresses répétées qui ont marqué tout le sahel entre 1968 et 1973. Face à cette situation, les autorités mauritaniennes ont réagi en morcellant et distribuant de vastes zones au Nord-est et au Sud-ouest de la ville. Cette procédure

⁴⁶ Entre 1990 et 2000, la direction du Domaine et de l'Enregistrement des Timbres aurait attribuée 10 000 lots et les *walis* 60 000, soit un total de 70 000 parcelles. (Durand-Lasserve A., Serageldin M., Vigier F., 2000 : 9). J-F Tribillon et M. Jarjat estimaient en 2 000 que plus de 50 000 parcelles étaient attribuées mais inoccupées (2000 : 4).

exceptionnelle que justifiait une situation d'urgence, va par la suite se banaliser puisque les opérations de recasement et/ou de régularisation vont se succéder à un rythme soutenu : d'abord entre 1974 et 1988, ce sont près de 200 000 parcelles qui auraient été distribuées dans des zones sommairement préparées à accueillir des populations. Ce sont ces zones qui constituent aujourd'hui les quartiers évolutifs⁴⁷. Les distributions de terrains se poursuivront ensuite au cours de la période suivante, certes à rythme moins intense, mais suffisant pour attiser le désir de nombreuses populations à accéder à la propriété foncière.

L'occupation irrégulière s'est traduite à Nouakchott par différentes formes qui distinguent principalement les *Kébbés* et les *Gazras* suivant les caractéristiques physiques de l'habitat qui les composent. Les deux termes renvoient initialement à la formation de quartiers périphériques, dont les terres ont été investies de manière irrégulière, et sur lesquelles se sont construits des habitats précaires. Leur définition respective demeure cependant floue et imprécise et renvoient à des réalités urbaines qui ont profondément changé au cours du temps.

Les *Kébbe* sont la forme locale des « bidonvilles » qui abritent les populations les plus démunies. Celles-ci s'installent de façon très précaire sur les terrains qu'elles trouvent en y dressant des abris de fortune réalisés en planches et/ou tôles récupérées. Leur caractéristique fondamentale est l'inexistence de constructions en dur comme si les occupants redoutaient un déguerpissement à tout moment ; la proportion de ce type de quartier s'est considérablement réduite dans l'espace nouakchottois à la suite des opérations de réinstallation entreprises par les pouvoirs publics au milieu des années 80.

Les *Gazra* quant à elles abritent une population plus hétérogène qui conforte son usurpation des terrains publics par une mise en valeur ou un début de mise en valeur en dur des parcelles illégalement occupées. La *Gazra* apparaît ainsi comme un défi à l'autorité qui est ainsi mise devant le fait accompli de l'occupation spontanée et du risque de déguerpissement.

	Kebbe	Gazra
Etymologie	Kerr : verser/jeter	Yagzar : squatter
Date d'apparition	Les années 1970	Les années 1980
Dynamique sous-jacente	Exode rural forcé par les sécheresses	Comportement opportuniste né de la politique de dons fonciers de l'Etat
Population concernée	Populations pauvres	Populations aisées puis généralisation aux classes moyennes et pauvres
Type d'habitat	Tentes, baraques, campements	Mixte, plus grand degré de durcification
Densité	Très dense	Moyennement dense
Référentiel foncier	Occupation au sens traditionnel	Recherche d'une régularisation

⁴⁷ : Dans ces zones, la mise en valeur des lots n'est soumise à aucune règle contraignante ; cela veut dire que les propriétaires réalisent leur habitation à leur rythme suivant les disponibilités financières sans avoir besoin d'une autorisation de construire

Tous ces quartiers étaient confrontés à la même réalité, celle d'une sous-intégration poussée. Celle-ci maintient leurs populations dans une situation de dépendance absolue par rapport aux franges voisines de la ville, mieux équipées, voire dans certains cas par rapport au centre-ville, lieu de concentration des principaux équipements structurants (grands marchés, hôpitaux, services administratifs....)⁴⁸.

Les populations de ces quartiers subissent la précarité physique de leurs habitations ainsi que les carences liées à la faiblesse des services et l'insuffisance, voire l'absence d'infrastructures et d'équipements de base. Les ménages continuent de se ravitailler en eau potable aux bornes fontaines en y consacrant un budget important au regard des revenus déclarés. Sur le plan de l'assainissement, les retards enregistrés dans la mise en place d'un réseau collectif empêchent le raccordement des ménages et les risques sanitaires et les désagréments liés à l'entassement des ordures ménagères et à la stagnation des eaux usées se multiplient. Au fil du temps, ces quartiers se sont apparentés à des "réservoirs de pauvreté" avec comme corollaire des problèmes aigus sur le plan de l'encadrement et de la sécurité des populations. Le regroupement de populations vulnérables y rend en effet plus visibles les symptômes de la précarité et de la pauvreté.

En 2000, la population des gazras était estimée à 108 351 habitants répartis dans 21 335 ménages (soit 18% de la population totale de la ville) et occupait 890 ha. En 2008, cette population a atteint 194 000 habitants répartis dans 38 800 ménages (soit 24,25% de la population de la ville). Elle occupe alors près de 1072 ha. Ce sont les Moughataa⁴⁹ de Toujounine, Arafat et Dar Naim (cadran Nord-est / Sud-est) de la capitale qui concentrent la quasi-totalité de ces populations.⁵⁰

Figure 2 : Estimation de la proportion des quartiers précaires (QP) dans la population de Nouakchott

Moughataa	Population totale estimée en 2008	Population estimée habitant les QP en 2008	%	Superficie des QP en 2008 en ha
Toujounine	85 000	67 000	79	450
Arafat	155 000	85 000	55	445
Dar naim	92 000	42 000	45	175
Total	332 000	194 000	58	1070

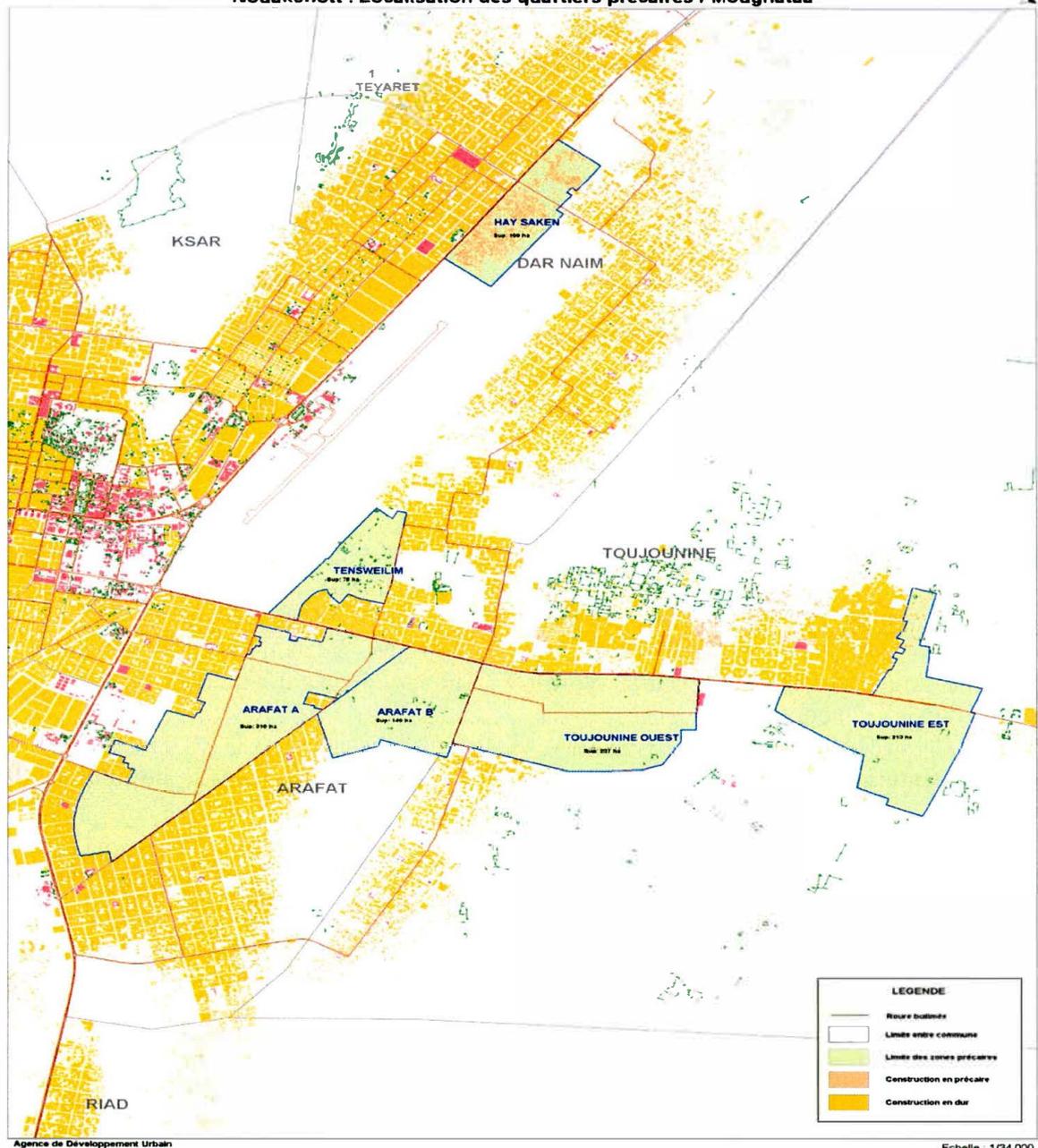
Source : étude sur la restructuration des Quartiers Précaires, Gret-Urbanis, 2008.

⁴⁸ : I.Diagana, Croissance urbaine et dynamique des espaces à Nouakchott, thèse de Doctorat, Université Lumière Lyon II, décembre 1993.

⁴⁹ Moughataa : circonscription administrative correspondant au Département

⁵⁰ : Gret/Urbanis, étude sur la restructuration des quartiers précaires de Nouakchott, mémoire descriptif, avril 2008

Nouakchott : Localisation des quartiers précaires / Moughataa



Agence de Développement Urbain

Echelle : 1/34 000

La configuration de l'occupation irrégulière telle qu'elle ressort de l'observation de la carte de localisation met en exergue plusieurs constats :

- Cette forme d'occupation se concentre essentiellement à l'est, le long de la route de l'espoir ;
- Les zones ciblées sont exclusivement des zones dunaires qui s'opposent aux sols argileux des sebkhas au sud et au sud-ouest ;
- Seuls trois des 9 moughataa de la capitale sont concernés par cette occupation irrégulière : Arafat, Toujounine et Dar Naïm sont en effet les lieux de concentration des populations en provenance du Nord et de l'est du pays. Ces régions concentrent la majorité des populations dont l'existence s'est fondée sur la mobilité. La spécificité du mode de vie nomade et transhumant reposait en effet sur la mobilité qui combinait les

pratiques liées à différents espaces et empêchait de ce fait, un attachement particulier à un quelconque espace.

Les efforts consentis par les pouvoirs publics au cours des années précédentes pour contenir l'occupation illégale des terrains, loin de stopper le phénomène, ont au contraire attisé l'instinct d'appropriation des populations. Au lieu de s'attacher à un espace unique, les populations du nord et de l'est du pays se sont, de tous temps, appuyés sur la complémentarité de plusieurs espaces pour leur existence. C'est ce qui explique ce lien fragile qui caractérise leur rapport à l'espace. Cette fragilité des rapports entre populations et territoires se retrouve en ville sous la forme d'une forte mobilité résidentielle des ménages au sein des différents quartiers de la capitale.

En tout état de cause, le volontarisme des Pouvoirs Publics et la virulence des stratégies individuelles se sont combinées pour repousser toujours plus loin les limites des fronts d'urbanisation. Cette occupation irrégulière des espaces périphériques traduit dans les faits, une gestion foncière chaotique et une faiblesse notoire en matière de régulation et de contrôle urbain.

3. Programmes de lutte contre la pauvreté et de réhabilitation des quartiers précaires

La tentative de correction et de rattrapage de la situation urbaine en dérive depuis le début des années 80 s'est exprimée à travers la volonté de satisfaction d'une demande foncière toujours ignorée : celle émanant des catégories sociales les plus pauvres. Pour celles-ci en effet, le paiement d'un loyer mensuel est pressenti comme une lourde charge, difficile à assumer dans la durée. La réponse des pouvoirs publics sonnait également comme une tentative de saturation du marché foncier parallèle dans le but d'étouffer et de mettre fin aux transactions souterraines. Les effets combinés de ces réponses se révéleront très limités, même lorsqu'ils ont été renforcés au cours de la décennie 1990-2000 par la mise en œuvre de projets et programmes destinés à l'amélioration des conditions de vie des populations dans les quartiers précaires de Nouakchott. Il restait cependant à assurer à cet ensemble d'initiatives et d'interventions, un cadre de cohérence qui garantisse les résultats, à partir d'une démarche de compréhension et l'expérimentation de solutions nouvelles.

La stratégie des autorités mauritaniennes en matière de résorption des quartiers précaires s'est dessinée au long de la décennie 1990-2000. Durant cette période en effet, les gouvernements successifs se sont interrogés sur le développement, le rôle et les performances des villes dans la consolidation d'une économie nationale assainie. Cette stratégie s'est affinée au fil des années pour être présentée au cours de l'année 2000 sous forme d'une Lettre de Politique Sectorielle (LPS). Celle-ci fixait les axes d'interventions projetés en matière de développement urbain et ce, en parfaite harmonie avec la réflexion qui était en cours pour l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

L'engagement des pouvoirs publics s'est surtout concrétisé par l'élaboration et la mise en œuvre, à partir de 2002, d'un Programme de Développement Urbain dont l'objectif majeur consistait en la réduction de la pauvreté urbaine et l'amélioration des conditions de vie des populations dans les quartiers précaires de Nouakchott. Il s'agissait notamment de mettre l'accent sur la lutte contre la vulnérabilité en milieu urbain en accentuant les interventions qui ciblent en priorité les catégories les plus pauvres des citoyens et ce, en vue de leur garantir (i) une sécurité foncière (ii) l'accès à un habitat décent et à une infrastructure sociale convenable

(iii) un meilleur accès aux services sociaux de base et (iv) un accès simplifié au crédit pour le logement et au soutien pour les activités économiques⁵¹. Plus spécifiquement, ce programme visait l'amélioration de l'environnement urbain par la résorption de l'habitat insalubre et la requalification des espaces sous-intégrés pour en faire des portions à part entière de la ville.

Le PDU intervenait ainsi dans un contexte d'ouverture démocratique marqué par un soutien massif de la communauté internationale⁵² qui s'est manifesté notamment à travers la mise en place d'un programme de libération de l'économie nationale et le renforcement des flux financiers en provenance des pays amis.

La stratégie de lutte contre la pauvreté qui était en cours d'élaboration faisait une place de choix à l'équité et à l'implication des populations dans la définition et la conduite des projets qui leur étaient destinés. Cette ambition a été affirmée lors de la mise en œuvre, entre 1998 et 2001, du projet de Décentralisation des Infrastructures Urbaines (DIU) à travers notamment l'introduction de la planification concertée qui visait une plus grande mobilisation et implication des acteurs institutionnels locaux. La stratégie de lutte contre la pauvreté visait également le développement maîtrisé des villes dans le cadre d'un aménagement harmonieux de l'ensemble du territoire : il devenait urgent de penser à l'équilibre de l'armature urbaine et organiser l'encadrement et l'appui aux populations les plus nécessiteuses.

Le PDU prenait en compte ses diverses préoccupations dans le cadre d'un financement multilatéral conclut entre la Mauritanie, la Banque mondiale et la coopération allemande. C'est à travers ce programme que s'est concrétisée la volonté d'éradication des quartiers précaires.

Depuis 2002, les opérations de résorption/restructuration se succèdent pour neutraliser le développement périphérique spontané et instaurer ainsi une dynamique positive et une action volontaire de régulation qui profitent à l'ensemble de l'agglomération. C'est ainsi qu'après l'exécution du programme prévu à El Mina, dans le cadre du PDU, deux autres interventions ont eu lieu, l'une à Hay Saken, au nord-est de la capitale dans la Moughataa de Dar Naïm, et l'autre à Arafat, au Sud-est de la ville.

4 – Etat des lieux du programme de restructuration foncière

a) Appréciation de l'état d'avancement

El Mina a été « la porte d'entrée » du programme de restructuration des quartiers précaires. Après cette opération, et dans le but de poursuivre l'effort d'éradication dans les autres moughataa, les pouvoirs publics ont entrepris des investigations destinées d'une part à identifier de façon précise les véritables ayants-droit et à figer la situation sur le terrain dans chacun des quartiers d'autre part. Des recensements ont alors été effectués entre 2009 et 2010 dans les moughataa qui concentrent ce type d'occupation.

⁵¹ : Revue à mi-parcours du PDU, rapport de l'état d'avancement, octobre 2004

⁵² : cette période coïncide avec la prise de position de la Mauritanie contre l'Irak de Saddam Hussein suite à l'invasion du Koweït. Les négociations avec les institutions de Brettons Wood ont abouti à la mise en d'un programme de libéralisation de l'économie au titre de Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé (FASR).

Les résultats obtenus sont présentés dans le tableau suivant :

Figure 3 : Ménages recensés dans les quartiers précaires

	Ménages recensés
Arafat	43862
Toujounine	39435
Dar Naïm	39380
Total	122677

Source : Agence de Développement Urbain (ADU), Août 2012

L'observation de ces résultats indique que la situation s'est aggravée entre 2000 et 2010. Ce sont désormais 122677 ménages qui ont été recensés dans l'ensemble des quartiers de Nouakchott. Même si on minimise la taille moyenne du ménage dans ce type de quartier (en prenant en compte les circonstances liées au projet et les effets des différentes stratégies de contournement), la population concernée avoisinerait 500 000 habitants (490708 habitants en retenant une taille moyenne du ménage de 4 personnes), soit l'équivalent de la moitié de la population actuelle de la capitale⁵³ ! Ce chiffre cache l'extraordinaire effervescence qu'ont enregistrée ces quartiers durant toute la période des recensements.

Ces ménages sont à peu près équitablement répartis entre les trois moughataa, à la seule différence qu'à Arafat, les ménages sont concentrés dans un seul quartier⁵⁴, contrairement aux deux autres où les occupations irrégulières se dispersent dans la moughataa.

Figure 4 : Ménages recensés et Estimation de la population des quartiers précaires suivant plusieurs variantes

	Ménages recensés	Population 1	Population 2	Population 3
Arafat	43862	131586	175448	219310
Toujounine	39435	118305	157740	197175
Dar Naïm	39380	118140	157520	196900
Total	122677	368031	490708	613385

⁵³ : Même si une incertitude subsiste toujours dans la détermination de la population de Nouakchott, tout porte à croire que les estimations actuelles minimisent sa taille réelle qui avoisinerait le million d'habitants.

⁵⁴ Arafat est une moughataa enclavée qui occupe désormais une position centrale dans l'agglomération de Nouakchott.

NB : La population 1 est obtenue en considérant une taille moyenne du ménage de 3 personnes ;
 La population 2 est obtenue en considérant une taille moyenne du ménage de 4 personnes ;
 La population 1 est obtenue en considérant une taille moyenne du ménage de 5 personnes ;

Ces chiffres donnent cependant « le vertige » et mettent en doute les certitudes du discours politique quant à l'issue de la lutte engagée pour l'éradication de tous les quartiers précaires. Ils donnent aussi raison à tous ceux qui décrivent cette opération et n'y voient à travers elle que l'intention inavouée de regrouper l'ensemble des couches pauvres dans ce qui s'apparenterait à une sorte de « capitale bis ». Car même si l'on ne retenait que 3 personnes pour un ménage, on aboutirait au terme des opérations en cours, à la création d'une ville qui correspondrait aujourd'hui à deux fois celle de Nouadhibou⁵⁵.

Dans la réalité, la capitale est en train de « se dédoubler » dans un cadran Sud-est à l'abri des regards par ce qui reste du cordon dunaire à la lisière de la frontière Ryadh/Arafat. L'accès à ces nouveaux quartiers est rendu facile par la construction de voiries nouvelles et les infrastructures arrivent progressivement pour leur donner un minimum d'autonomie. Hormis les interventions à El Mina et Hay Saken qui sont officiellement achevées, respectivement en 2008 et 2009, les résultats atteints dans les autres moughataa se présentent comme suit :

Figure 5 : Etat d'avancement dans les différents quartiers

	recensés		déplacés		réinstallés		total traité		Reste	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Arafat	43862	35,75	28589	65,18	13773	31,40	42362	96,58	1500	3,42
Toujounine	39435	32,15	14768	37,45	1147	2,91	15915	40,36	23520	59,64
Dar Naim	39380	32,10	312	0,79	5636	14,31	5948	15,10	33432	84,90
Total	122677		43669	35,60	20556	16,76	64225	52,35	58452	47,65

L'opération d'Arafat qui dure depuis le début de l'année 2007 est en phase d'achèvement, malgré les 1500 cas résiduels qui restent à être traités. Le déroulement de cette opération, bien que de loin la plus compliquée et la plus fastidieuse, a été facilité par l'enclavement de cette moughataa qui n'a pas permis, au cours de l'intervention, de nouvelles installations.

A Dar Naïm, contrairement aux indications des données, les efforts ont porté sur la réhabilitation lourde d'une poche qui avait été identifiée : c'est l'opération Hay Saken dont le traitement s'est étalé sur les années 2008 et 2009. Au cours de ces années, de nombreuses autres poches d'occupation illégale se sont développées sous la pression des ménages venus des autres parties de la ville et parfois même de l'intérieur du pays.

L'ampleur de cette forme d'occupation à Toujounine a imposé un traitement plus léger basé sur l'ouverture de voies et la réinstallation des ménages touchés par cette opération.

⁵⁵ : Nouadhibou est la capitale économique de la Mauritanie et la seconde ville du pays. Située au nord de Nouakchott à environ 500 kms, sa population est estimée entre 120 000 et 150 000 habitants

b) Présentation de trois opérations conduites entre 2003 et 2011

Les opérations décrites ci-dessous sont intervenues entre 2003 et 2011 dans les quartiers d'El Mina, Arafat et Hay Saken. Chacun de ces quartiers a son histoire et son choix pour une intervention dans le cadre des politiques publiques engagées répond à des facteurs inhérents au contexte global de l'évolution de l'agglomération toute entière que de son contenu socio-spatial propre qui le distingue des autres.

Si les choix des quartiers El Mina et de Arafat étaient naturels (le premier étant la dernière véritable poche de « bidonville » qui subsistait dans la ville et le second, la zone la plus vaste de Gazra), l'intervention à Hay Saken se présentait comme une intervention politique destinée à renforcer l'adhésion des couches populaires aux promesses de changement qui étaient en cours en 2008.

L'histoire des quartiers, leur contenu et leur rôle au sein de l'agglomération vont, à chaque fois, imposer une adaptation des rythmes et des procédures, même si globalement la ligne directrice est restée la même : il s'agissait de conforter la situation foncière des occupants de ces quartiers en les autorisant à occuper légalement le terrain qui leur sera affecté. C'est un « badge » qui leur est remis dans un premier temps pour légitimer leur « droit » d'occupation, lequel badge sera transformé en permis d'occuper au bout de trois années de présence dans le quartier.

- Opération pilote El Mina (2003-2008) : La confirmation de la priorité accordée au développement urbain

Principal bidonville de la capitale en l'an 2000, la kebbé d'El Mina a vu le jour au début des années 70. On commençait alors à ressentir les effets des sécheresses chroniques et endémiques que subissait tout le Sahel. Le quartier a accueilli l'essentiel des nouveaux arrivants à Nouakchott mais également une partie des déguerpis des autres moughataa. Nombre de ménages bénéficiaires des opérations de régularisations sont en effet venus s'installer ici plutôt que d'occuper les lots attribués jugés mal situés par rapport à leurs lieux de travail.

Le quartier s'est développé pour regrouper en 1999 une population de près de 50 000 habitants installée sur environ 120 hectares⁵⁶. La forte densité (environ 400 hbts/ha), l'extrême précarité des conditions de vie (faiblesse des équipements et des infrastructures), l'absence de sécurité foncière ont maintenu, pendant de longues années ce quartier et ses habitants dans le dénuement le plus absolu. La précarité de l'occupation de ce quartier était d'abord juridique : l'occupation des terrains était irrégulière car il s'agissait de parcelles de terrains déjà attribuées à de tierces personnes et dont la configuration ou l'absence de bornage n'avaient pas permis leurs mises en valeur par leurs propriétaires.

Cette précarité juridique était aggravée par une précarité économique liée aux niveaux de revenus et d'accès aux services de base : les enquêtes réalisées en 2000 avant le lancement de l'opération⁵⁷ avaient fait ressortir que la moitié des actifs occupaient un emploi temporaire qui rapportait environ 30 000 UM/mois⁵⁸. Ce salaire servait à entretenir un ménage moyen de cinq personnes dont les dépenses se répartissaient comme suit : 60 % pour la nourriture, 10 %

⁵⁶ URBAPLAN : amélioration des conditions de vie dans les quartiers périphériques et sous-équipés de Nouakchott, Amextipe, 2000.

⁵⁷ Enquêtes Urbaplan conduites en 2000 dans le quartier

⁵⁸ 1 euro = 380 UM en 2014

pour l'énergie domestique et l'éclairage, 10 % pour l'eau, 5 % pour le transport, 5 % pour la santé, 5 % pour les dépenses scolaires, 5 % pour les autres charges diverses (cérémonies, entretien de l'habitat...). Pour faire face à cette situation, seuls 30 % des chefs de ménage hommes déclaraient avoir une source de revenu fixe contre 8 % pour les femmes qui représentaient pourtant 55 % des chefs de ménage (A. Faure 2004).

C'est pour freiner l'extension de ce type d'espace et ses conséquences sur les plans spatial et social que le gouvernement mauritanien a prévu dans le cadre du Programme de Développement Urbain (PDU) une composante « Fourniture des infrastructures de base à Nouakchott » destiné au renforcement des équipements et des infrastructures urbaines notamment dans les quartiers défavorisés. Ce programme s'insérait parfaitement dans les objectifs de réduction de la pauvreté traduits dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) élaboré pour la Mauritanie sur la période 2001-2015

Le début des années 2000 correspondait pour la Mauritanie à une période de stabilité politique et économique et était surtout marquée par (i) la confirmation des performances macroéconomiques du pays (ii) la confirmation du caractère prioritaire du secteur urbain (iii) et l'attente de ressources financières importantes que devaient procurer l'exploitation pétrolière. Cette période a été aussi caractérisée par la mise en œuvre de réformes importantes notamment dans les domaines de la décentralisation et de l'environnement et se prêtait bien au lancement de projets et programmes de grande envergure.

L'élaboration et la mise en œuvre à partir de 2002 du Programme de Développement Urbain (PDU), premier véritable programme intégré de développement urbain fournissait l'occasion de « gommer » ce qui se présentait comme la conséquence directe des difficultés de maîtrise de la croissance de la capitale et des « errements » sur les plans de la gestion et de la régulation urbaines.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue l'opération pilote de restructuration du quartier précaire d'El Mina. Cette opération visait notamment (i) la mise en place d'un réseau de voiries au cœur du quartier (ii) l'alimentation en eau potable par un réseau de bornes fontaines (iii) la mise en place de l'éclairage public (iv) la construction d'équipements de base (salles de classes, dispensaires, marchés de quartier...). Conduite entre 2003 et 2008, cette opération s'est déroulée suivant des procédures particulièrement rigides au regard des procédures qu'imposent la Banque mondiale, notamment celles relatives au déplacement involontaire de populations.

Au total, 16 000 ménages ont été touchés par cette intervention parmi lesquels, 7000 ont été réinstallés in situ et 9000 déplacés sur un site sommairement préparé à cet effet. L'opération a également permis l'expérimentation de processus institutionnels de pilotage et de participation à travers l'implication directe des principales administrations concernées et des représentants des populations bénéficiaires⁵⁹.

⁵⁹ Un comité interministériel appuyé par un comité technique ont été mis en place pour définir les principales orientations du projet ; les financements les ONGs présentes sur le quartier ont été sollicitées pour accompagner la préparation et la mise en œuvre des actions prévues ;

Cette intervention a permis la réalisation d'un important programme⁶⁰. Le montant global des investissements réalisés dans le cadre de cette intervention s'établit à près de 4 milliards d'ouguiyas soit environ 11,5 millions d'euros.

Cette première intervention pilote se révélera extrêmement lourde⁶¹, tant sur le plan des procédures que sur celui des rythmes à observer et des ressources financières à mobiliser pour conduire l'opération à son terme avec succès. La mise en œuvre de cette opération a imposé au préalable la conduite d'études techniques qui constituaient autant de conditionnalités du point de vue du bailleur de fonds. C'est ainsi qu'un Plan d'Action de Réinstallation (PAR) qu'une Etude d'Impact Environnemental (EIE), qu'une Etude d'Impact Social (EIS) ont été réalisées avant le démarrage effectif de l'opération de restructuration du quartier.

L'intervention prévue entre 2003 et 2005 va se prolonger jusqu'en 2008 avec des situations conflictuelles et des cas résiduels qui nécessitent un arbitrage fin au cas par cas de la puissance publique.

Ce sont les difficultés nées de cette intervention pilote à El Mina qui justifient que les autorités aient cherché, dans le cadre des opérations ultérieures, une méthode simplifiée d'intervention à moindres coûts.

- Arafat (depuis 2007) : la nécessité de l'affirmation de l'autorité de l'Etat par une lutte énergique contre la « gazra »

Bien que de création récente⁶², la Moughataa d'Arafat est aujourd'hui la plus peuplée des neuf Moughataa que compte la capitale. Elle abritait en 2008 environ 155 000 des 800 000 habitants de Nouakchott et malgré son enclavement, elle occupe une position centrale stratégique au sein de l'agglomération. Elle s'étale sur près de 1355 ha, dans un triangle délimité par les routes de Rosso, Boutilimit et la future route de Bamako⁶³. L'occupation de cette partie de la ville date de la fin des années 80. Jusqu'à cette date en effet, les autorités ont cherché à faire respecter l'affectation prévue par le plan directeur d'urbanisme de 1983 qui en faisait une zone de maraîchage. Ce respect signifiait la démolition de toutes les constructions illégales érigées par les citoyens. Cependant en 1988, les autorités ont modifié leur attitude en renonçant à l'affectation initiale des terrains dans cette partie de la ville. Ce revirement s'est traduit par l'élaboration d'un lotissement et l'attribution de permis d'occuper. Ce lotissement correspond à la zone régulière du quartier d'Arafat. Percevant ce changement d'attitude de la part des autorités et mus par l'espoir d'obtenir également des parcelles, les citoyens se sont rués sur les zones proches du secteur nouvellement loti. Selon leur logique, les autorités seraient contraintes de régulariser les habitants ayant déjà commencé à mettre en valeur ces nouvelles zones d'habitat. Ces zones se sont donc constituées par usurpation du domaine public. Les antécédents d'occupations illégales régularisées ont encouragé ce genre de pratique qui a abouti à la formation de ce qui constitue encore à l'heure actuelle la plus importante gazra de Nouakchott.

60 Ce programme comprenait : 2 marchés de quartier, 01 centre de santé, 05 écoles primaires de 30 classes chacune, 03 écoles secondaires de 30 classes chacune, 10 blocs de latrines familiales, 16 kms de voirie dont 07 bitumées et 03 parkings pour véhicules

61 : Cf. l'étude de cas ci-dessous relative à cette opération pilote conduite avec le concours de la Banque mondiale

62 : La Moughataa d'Arafat a été créée en septembre 1990 au moment de la redéfinition des limites des différents arrondissements de la Capitale.

63 : La route de Bamako est une bretelle qui est prévue pour relier le port de Nouakchott (en fait la route de Rosso) à la route de l'Espoir et éviter ainsi aux camions maliens la traversée de l'agglomération de Nouakchott.

Les premières données établies pour ce quartier datent de 2000. Pendant cette année, le quartier s'étalait sur environ 300 ha avec une densité de l'ordre de 175 hbts/ha, ce qui lui conférait une population voisine de 52 500 habitants.

Depuis cette période, la densité du quartier a fortement augmenté avec l'arrivée de nouvelles populations drainées par l'espoir suscité par le lancement de l'opération de réhabilitation du quartier précaire d'El Mina. Dans le même temps, les autorités ont procédé à l'ouverture des voiries primaires et à l'équipement sommaire du quartier (bornes fontaines, écoles primaires, dispensaires, mosquées...) légitimant ainsi l'occupation irrégulière de terrains déjà lotis et attribués à de tierces personnes. Les estimations de 2008 établissent pour ce quartier, une population de près de 62 000 habitants, soit 40% de la population totale de la Moughataa. Cependant, ce quartier continue de poser problème pour plusieurs raisons : le statut juridique de l'occupation des terrains interdit sa desserte par les réseaux d'eau potable et d'électricité ; les terrains désormais devenus presque centraux suscitent une convoitise de plus en plus grande ; les nombreux litiges soumis à l'administration maintiennent une situation de tension permanente entre certains voisins. Ce sont ces raisons qui ont emmené la puissance publique à entreprendre la restructuration de cet « îlot de pauvreté » au cœur de l'agglomération.

Une première phase entamée en mars 2008 s'est attachée au traitement d'un carré pilote de 3800 ménages (2200 ménages réinstallés in situ et 1600 ménages déplacés). Le montant global des investissements réalisés dans le cadre de cette intervention s'établit à près de 2,4 milliards d'ouguiyas soit environ 7 millions d'euros.

Une seconde phase en cours depuis le milieu de l'année 2009 a permis de traiter 42 362 ménages. Au cours de cette phase, 13 773 ménages ont été réinstallés in situ et 28 589 ménages ont été déplacés sur le site d'accueil aménagé sur la commune de ryadh et communément appelé Tarhil. 1500 ménages sont en attente d'une décision soit parce qu'ils étaient absents au moment de l'intervention ou alors pour cause de litige encore non résolu.

- Hay Saken (2008-2009) : le besoin de légitimation d'un pouvoir nouveau

Conduite entre septembre 2008 et décembre 2009, cette opération a lancé l'intervention des pouvoirs publics dans la Moughataa de Dar Naim. Elle est intervenue quelques mois après l'avènement d'un nouveau régime et a sonné comme une sorte de recherche d'une légitimation du nouveau pouvoir.

Le quartier de Hay Saken fait partie de la Moughataa de Dar Naim et se situe au Nord-est de la ville de Nouakchott. Comme de nombreux quartiers de Nouakchott, il s'est développé de façon spontanée à partir de la fin des années 80 au Nord de l'Aéroport et le long de la voie bitumée Nouakchott- Akjoujt. Les constructions entreprises dans cette partie de la ville, faites d'un mélange de matériaux en dur et de matériaux de récupération lui confèrent les caractéristiques d'une « gazra », selon la terminologie décrite plus haut.

Sur le plan démographique, les données disponibles retenaient pour ce quartier une population de 6300 habitants en l'an 2000⁶⁴. Cette population a fortement augmenté au cours des dix dernières années pour atteindre 7500 habitants en 2005 répartis sur une superficie de

⁶⁴ : Estimation faite par Urbaplan dans le cadre de l'étude pour l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers précaires et sous-équipés de Nouakchott ;

l'ordre de 100 hectares. En l'absence de données récentes, une extrapolation linéaire permet d'estimer la population de hay saken en 2008 à environ 10 000 habitants.

Malgré la position excentrée de ce quartier par rapport au centre-ville, sa localisation le long d'un axe structurant de l'agglomération lui confère des atouts indéniables. La proximité des quartiers anciens du Ksar et de Teyarett augmente également son attrait. Cela est confirmé par les nombreuses activités commerciales qui se sont installées sur la voie principale et qui profitent du trafic intense et du dynamisme des secteurs de l'artisanat et du commerce.

Jusqu'au lancement du recensement des populations vivant à Hay Saken en septembre 2008, l'on disposait de peu d'informations sur le quartier et ses occupants. La fin des opérations de recensement en octobre 2008 a permis d'obtenir une première estimation de la taille de la population à prendre en considération pour la conduite de l'opération de restructuration : Le quartier abrite 5535 ménages⁶⁵. Ce nombre est beaucoup plus élevé que les prévisions de 3000 à 4000 ménages faites au démarrage de l'opération de recensement, sur la base des indications fournies par les services de la préfecture. Nonobstant les difficultés liées de façon générale aux opérations de recensement, il convient de prendre en considération les effets pervers liés aux stratégies et comportements frauduleux déployés en pareilles circonstances et qui ont contribué à gonfler le nombre des ménages habitants réellement le quartier. L'augmentation considérable du nombre des ménages recensés est dû essentiellement à (i) l'affluence dans le quartier dès l'annonce du recensement : celle affluence a eu pour conséquence, malgré la mise en place d'unités de surveillance, l'occupation des interstices et la densification des espaces déjà occupés ; (ii) la démultiplication des familles : les occupants d'une même concession se sont divisés pour bénéficier séparément d'une parcelle (iii) la location ou la cession gratuite d'une partie de la concession à autrui, le temps du recensement pour leur permettre de se faire enregistrer au titre d'ayant-droit. Les déploiements de ces multiples stratégies se faisaient en effet au vu et au su de tout le monde et dans l'impuissance des forces de l'ordre mobilisées, pour l'occasion à une tâche de surveillance.

Au terme de cette intervention, 5885 ménages ont été concernés : 3850 ménages réinstallés in situ et 2035 ménages déplacés. L'opération a également permis de réaliser un programme physique comprenant la construction de (i) 02 écoles primaires (ii) 01 école secondaire (iii) 4,5 km de voirie revêtue dont 02 bitumées (iv) 01 marché de quartier (v) 01 centre de santé .

Le montant global des investissements réalisés dans le cadre de cette intervention s'établit à près de 1,2 milliards d'ouguiyas soit environ 3,5 millions euros.

Toutes ces opérations se sont inscrites dans la volonté de la puissance publique d'accélérer l'intégration urbaine des populations résidant dans ces quartiers périphériques pauvres en (i) renforçant leur niveau d'équipement (ii) en garantissant une sécurité foncière aux populations et (iii) en soutenant les ménages pour l'amélioration de leur habitat.

Quelques années plus tard, il nous est apparu intéressant de conduire des enquêtes dans ces quartiers afin de mesurer les impacts des politiques de titrement foncier.

65 : Comité technique de préparation et de suivi de l'opération de restructuration du quartier précaire de Hay Saken : rapport technique, novembre 2008

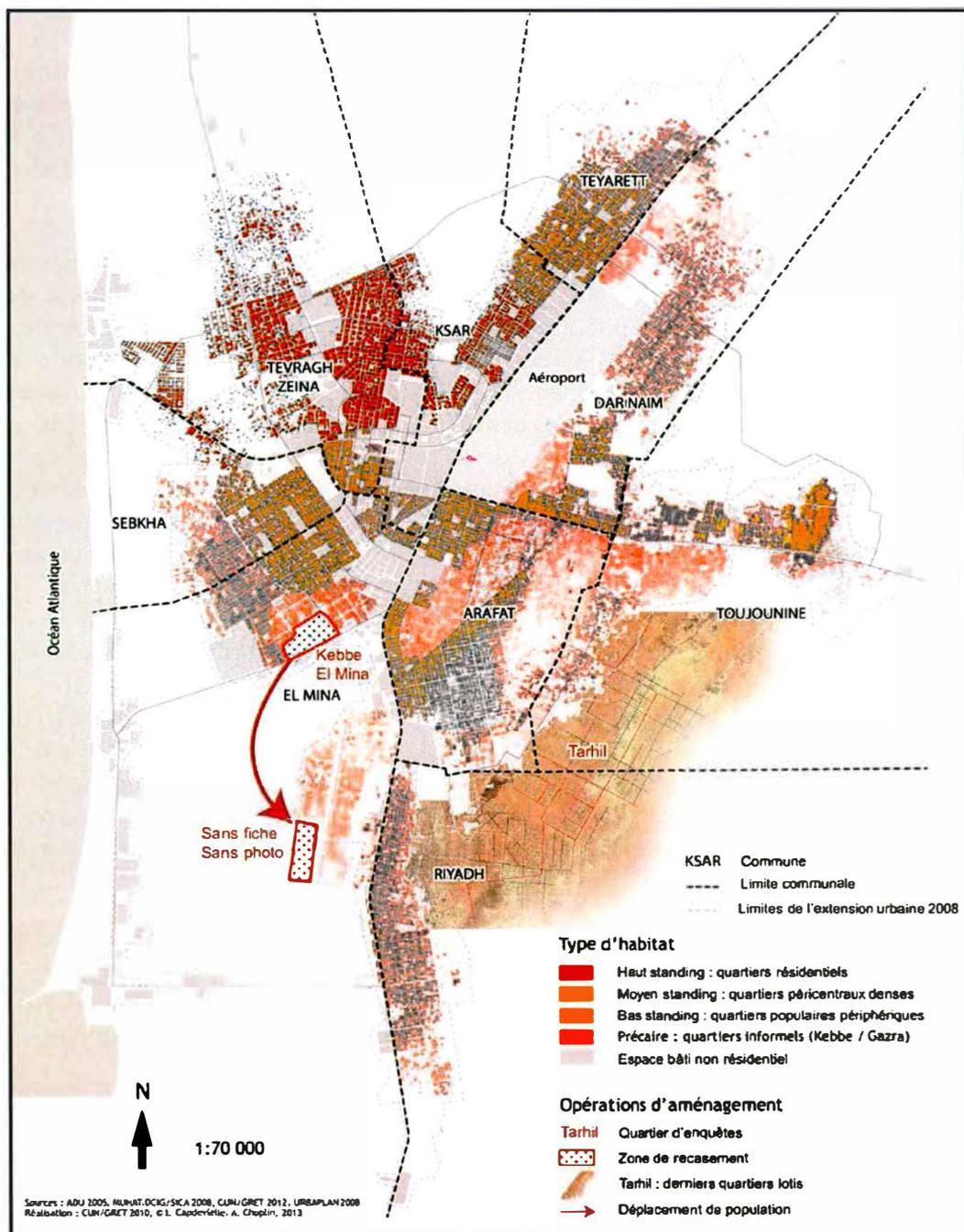


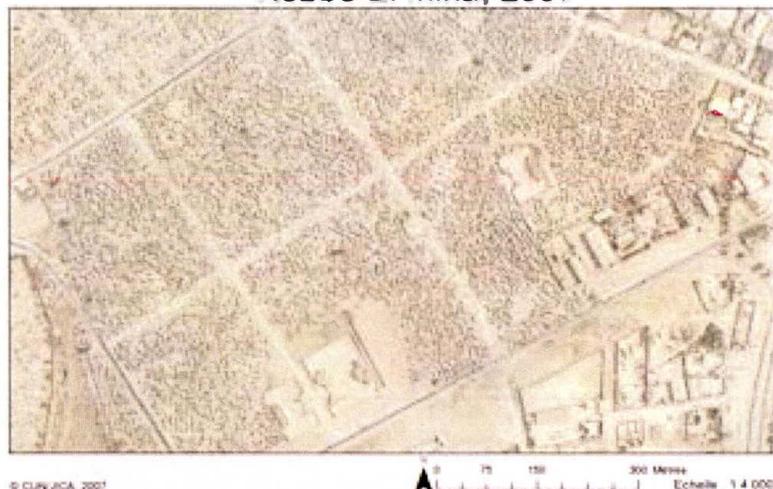
Figure 6 : Carte localisant les principaux quartiers ayant bénéficié d'opération d'aménagement

II. ENQUETES DANS DES QUARTIERS NOUVELLEMENT LOTIS : LES ENJEUX DES TITRES FONCIERS

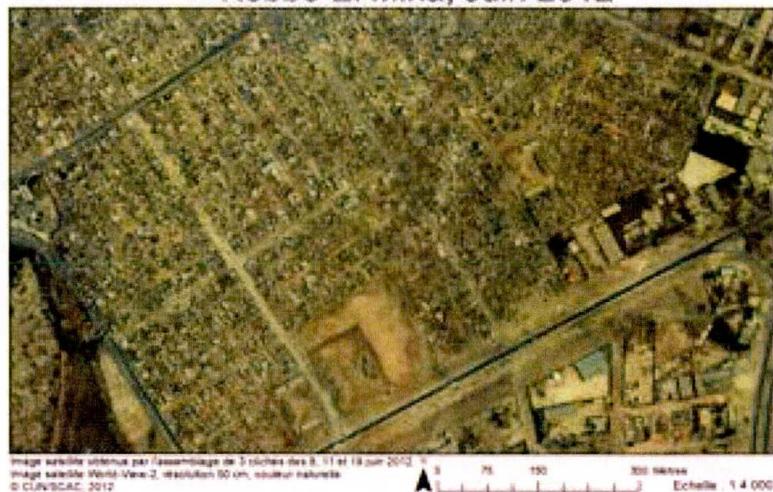
1. Quartiers enquêtés – Nezaha et Tarhil

Deux zones d'enquête⁶⁶, toutes deux soumises à un plan de lotissement au cours des dernières années et ayant bénéficié de distribution de titres fonciers, ont été ciblées dans le cadre de l'étude Titrement Foncier. Cette enquête, dans les zones de Tarhil et Nezaha, avait pour objectif d'engager une réflexion sur les pratiques des anciens habitants de bidonvilles pour obtenir des titres fonciers, sur les évolutions de leur conditions de vie, les obstacles auxquels ils font face et leur perception de la propriété foncière.

Kebbe El Mina, 2007



Kebbe El Mina, Juin 2012



La première zone, Nezaha, est considérée comme une zone principale de réinstallation. Sa création est le fruit des efforts progressifs de modernisation des villes engagés en 2002 dans le cadre du déploiement du programme pilote dans la *kebbé* d'El Mina. Composé de quatre

⁶⁶ Les deux zones ont été soumises à un plan de lotissement géré par le MHUAT et abritent actuellement des populations réinstallées dans le cadre des efforts de modernisation des villes exécutés au cours des 10 dernières années.

secteurs (GRET-ADU, 2005), la zone a accueilli 2316 ménages déplacés de la kebbé entre août 2003 et mars 2004. Cette opération a été effectuée sous la conduite et la gestion de l'Unité de réinstallation de l'ADU, qui loge actuellement plus de 15 000 anciens habitants de taudis.



Nezaha en 2003, au moment de l'opération de restructuration

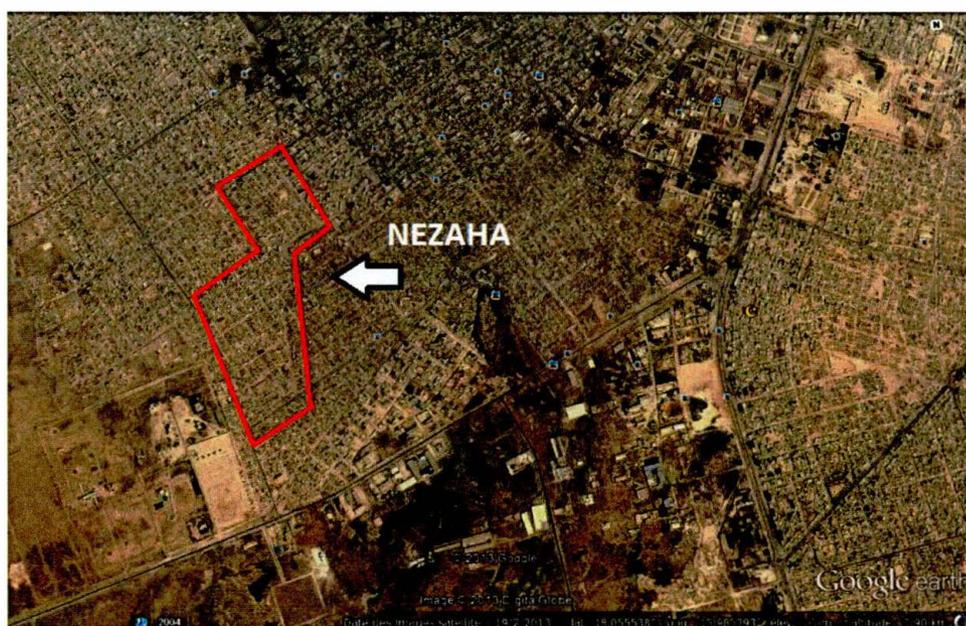
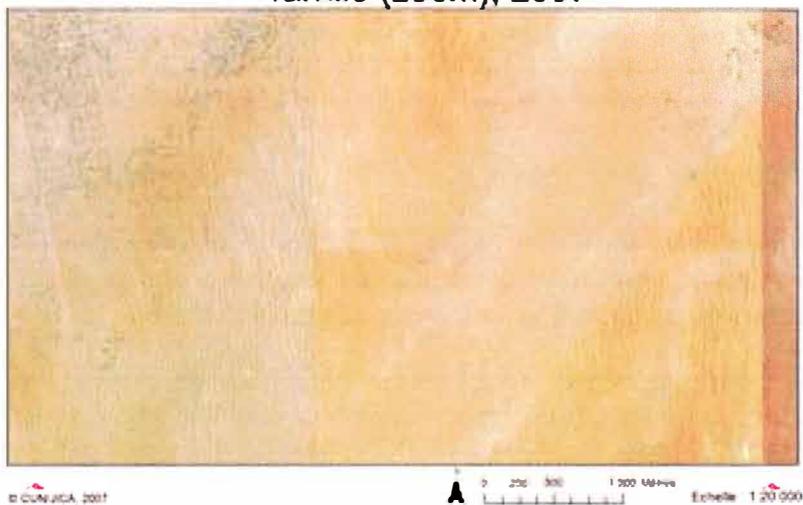


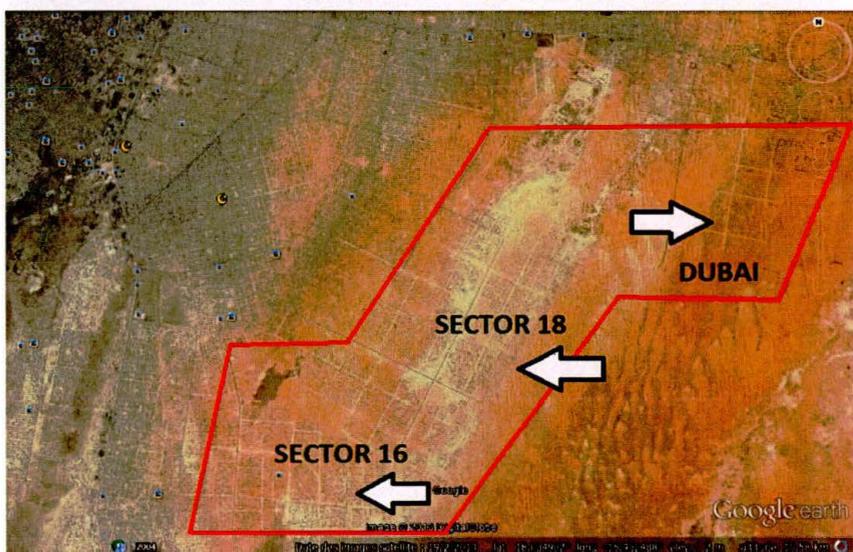
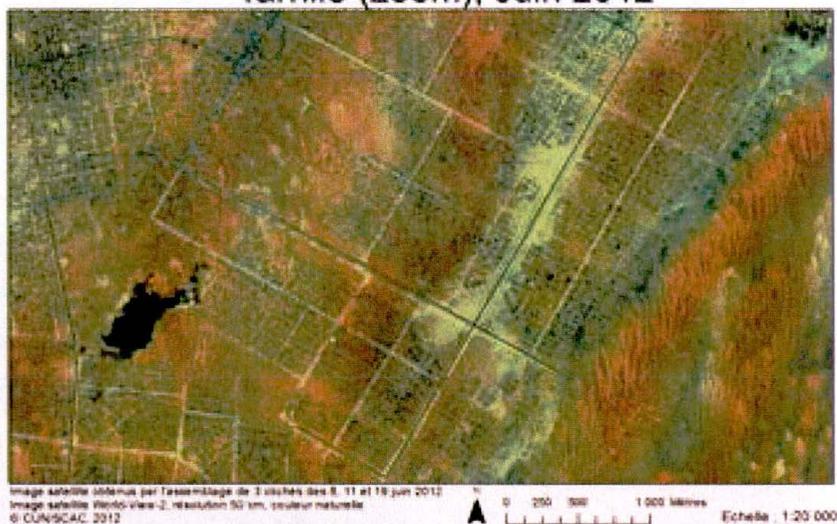
Image satellite de Nezaha – El Mina (Source: Google Earth, Février 2013)

La seconde zone, Tarhil, abrite aujourd'hui près de 100 000 personnes. C'est une vaste zone de réinstallation située dans le sud-est de la ville. Tarhil, qui signifie en arabe, "le déplacement", a été créé pour abriter les populations déplacées des bidonvilles et autres quartiers informels dispersés à travers Nouakchott.

Tarhile (zoom), 2007



Tarhile (zoom), Juin 2012



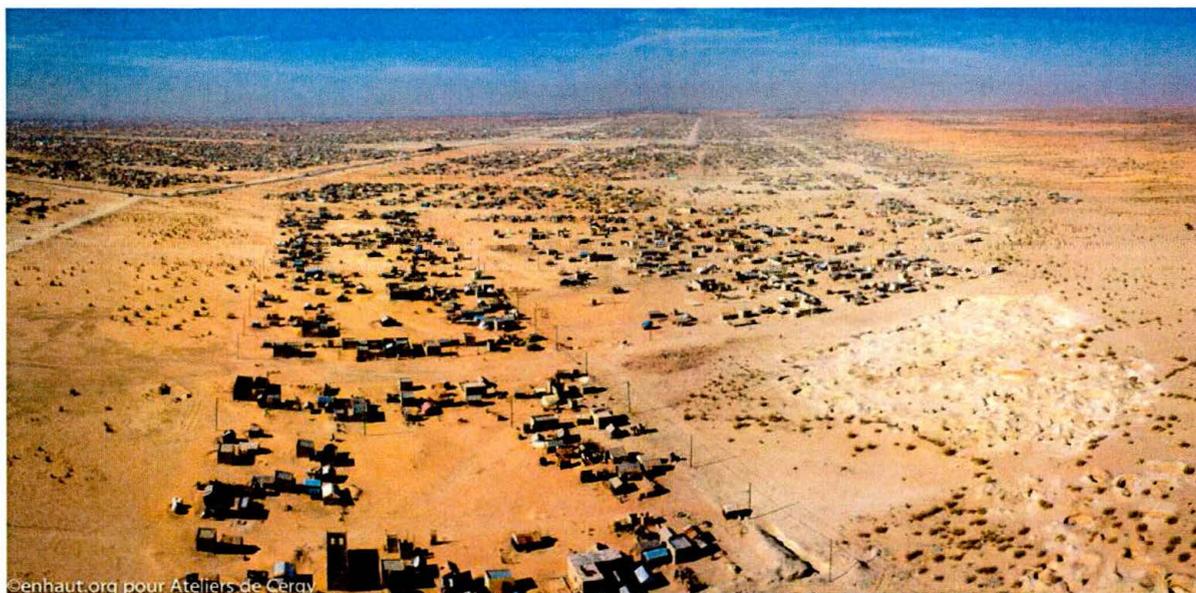
Tarhil : secteurs étudiés (Source: GoogleEarth (février 2013)).

Cette enquête, qui s'inscrit dans une démarche purement comparative, a porté, d'une part, sur 10 ménages dans chacun des deux quartiers les plus anciens de la zone - secteur 16 et secteur 18 – et, d'autre part, sur 10 familles dans un quartier - Dubaï - situé dans la *nouvelle partie* de Tarhil.

La méthodologie utilisée repose sur deux modes de collecte de données primaires – questionnaires et entretiens - et a suivi la même approche dans les deux zones d'intervention. L'enquête a été menée au niveau des ménages et les personnes interrogées ont été sélectionnées suite à une observation de terrain et en fonction de leur emplacement afin de refléter avec exactitude les caractéristiques de la zone étudiée et de ses habitants.

Des questionnaires ont été conçus en tenant compte des spécificités de chaque zone étudiée. Au total, 60 ménages ont été interrogés, répartis équitablement dans chaque zone d'intervention. Quant aux entretiens⁶⁷, ils ont été menés simultanément de façon spontanée et improvisée.

La superficie et l'emplacement relativement central de Nezaha en font une zone plus «facile» pour mener les enquêtes. A l'inverse, à Tarhil, la taille, la distance et l'isolement de certaines zones - *nouveau* Tarhil en particulier - ont rendu le processus de collecte de données bien plus difficile que prévu. En outre, le caractère sensible de la question de la terre dans cette partie de Nouakchott a compliqué les nombreuses tentatives de communication avec les populations cibles.



⁶⁷ 15 entretiens ont été menés à Nezaha et 36 à Tarhil



2. Accéder à la terre dans les quartiers nouvellement lotis

Les résultats de l'enquête, à Nezaha et Tarhil, ont mis en évidence cinq moyens différents d'accès à la terre. Ainsi, les habitants pouvaient soit avoir:

- reçu leurs parcelles par les voies officielles dans le cadre des efforts déployés pour la réhabilitation des bidonvilles et la réinstallation des populations;
- acheté leurs parcelles;
- loué les parcelles qu'ils occupent actuellement;
- squatté (*faire la gazra*) des parcelles laissées inoccupées, ou
- loué une parcelle qu'ils squattent (*gazra-locataires*, payer pour faire la gazra)

A Nezaha, seulement 12 ménages (40%) sur un total de 30 interrogés déclarent avoir reçu leur parcelle dans le cadre du processus d'attribution officiel. Les autres cas - 60% des ménages interrogés - ont eu recours à d'autres moyens d'acquisition notamment la location, l'achat, ou le squat.

Une partie des ménages non admissibles à la réinstallation dans le cadre du programme pilote se sont réinstallés plus au sud. Selon l'ADU, la réinstallation de ces ménages *in situ* a suivi le même protocole que celui utilisé pour les familles déplacées de la kebbé. En réalité, les résultats de l'enquête montrent que la prise en compte de ces cas par les autorités a été mal étudiée et négligée.

L'enquête a révélé deux types de squatters à Nezaha :

- Les anciens habitants de Nezaha, déplacés suite au lotissement et l'attribution de leurs parcelles aux populations déplacées de la kebbé,
- Les habitants arrivés récemment d'horizons divers.

Par ailleurs, les résultats de l'enquête n'ont recensé qu'un exemple de ménage ayant recours à la location de gazra. Cependant, si l'on s'en tient aux récits des populations interrogées, on s'aperçoit que payer pour faire la gazra est une pratique courante.

A Tarhil, les résultats ont été surprenants et ont fait place à une série de nouvelles hypothèses. Pourtant, au vu des méthodes et des stratégies diverses utilisées pour accéder à la terre, on pouvait s'attendre à ce que les situations entourant le déplacement et la réinstallation des populations soient davantage partagées que diversifiées. Mais, une grande partie des personnes interrogées est issue des populations déplacées d'Arafat et leur situation n'était en aucun cas révélatrice ni caractéristique des autres habitants de Tarhil.

22 ménages interrogés (73%) ont confirmé avoir reçu leurs parcelles dans le cadre du programme de réinstallation du gouvernement ; 3 familles (10%) ont affirmé avoir acheté leur terrain ; 1 ménage (3%) louait, et 4 autres (14%) ont affirmé qu'ils squattaient sur des terres vacantes ne leur appartenant pas.

Figure 7 : Moyens d'accès à la terre utilisés par les personnes interrogées

	Attribution/Concession	Achat	Location	Gazra	Location de gazra
Nezaha	40%	3%	27%	27%	3%
Tarhil	73%	10%	3%	14%	-

Les résultats recueillis dans le *vieux* et le *nouveau* Tarhil ont été inattendus. 70% des ménages interrogés dans le secteur 18 et l'ensemble des 10 ménages interrogés à Dubaï ont confirmé avoir reçu leurs parcelles par attribution officielle.

Le secteur 16, pour sa part, semblait mettre en évidence une certaine diversité dans les méthodes d'accès à la terre. Comme l'atteste plusieurs habitants du *vieux* Tarhil, la pratique de la *gazra* et l'occupation de terres vacantes y sont devenues, là aussi, monnaie courante. Ces pratiques sont amplifiées par les récentes vagues d'arrivées dans l'ancienne partie du quartier et qui comprennent les locataires, les acheteurs et les squatteurs.

Concernant les trois ménages qui ont confirmé avoir acheté leurs parcelles, tous étaient situés dans le *vieux* Tarhil. Parmi ces ménages, un seul affirme avoir acquis le terrain avec une habitation construite par les anciens propriétaires. Les deux autres ménages n'étaient, de toute évidence, pas les propriétaires légaux et, selon des sources locales, avaient également acheté leurs terres.

Dans les deux cas, les chefs de ménage ont montré des documents comme preuve mais qui sont sans rapport avec la propriété de la parcelle. Il semblerait que les pièces exhibées concernent une « liste d'attente » pour faire la *gazra* ou acheter les parcelles de personnes réinstallées dans un quartier voisin.

Dès lors, on est en mesure de s'interroger : est-ce ce que les témoignages recueillis sont conformes à la réalité ? Est-ce que les ménages interrogés ont réellement reçu leur parcelle à Tarhil dans le cadre du programme de réinstallation ou l'ont-ils, eux aussi, acheté ?

'Il ya deux types de personnes qui vivent à Tarhil: ceux qui ont une parcelle, et ceux qui ne l'ont pas. S'ils ne peuvent pas vous montrer leur badge, cela signifie qu'elle n'est pas la leur : soit ils l'ont acheté ou soit ils sont en train de faire la gazra'

(Hafsatou, résidente du vieux Tarhil - secteur 16).

3. Le statut de propriété

Grâce aux moyens financiers alloués par la Banque mondiale, l'objectif du programme pilote mis en place à El Mina et qui a abouti à la création de Nezaha était de freiner l'expansion des bidonvilles et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations nouvellement installées.

Dans le cadre du projet pilote, il était prévu de délivrer, dans un premier temps, un permis d'occupation aux familles réinstallées, puis dans un second temps, un titre foncier. Cette idée a finalement été abandonnée et il a été décidé de ne pas délivrer de titres fonciers "à des personnes vivant dans un contexte instable", pour reprendre les termes d'un représentant de l'ADU. (Cheibany, Interview)

Ainsi, en théorie, les ménages réinstallés étaient censés recevoir un badge, qui serait ensuite suivi par un permis d'occupation dans les 3 ans suivant la réinstallation. L'un des objectifs était de fixer les individus sur leurs parcelles et de limiter la mobilité intra-urbaine. Dès lors, il n'est pas surprenant qu'aucune des familles interrogées – à Nezaha et Tarhil – ne soient en possession d'un titre foncier.

- . A Nezaha, sur 30 familles interrogées,
- . 8 (27%) étaient en possession d'un badge;
- . 3 (10%) avaient un permis d'occupation;
- . 1 chef de ménage (3%) a montré une copie d'un badge comme preuve;
- . 18 (60%) ont confirmé n'avoir aucune documentation officielle relative à leur propriété

Concernant les détenteurs de badge, les 8 personnes interrogées faisaient partie de la population déplacée de la Kebbe réinstallée dans le cadre du programme pilote lancé en 2003.

Il en est de même pour ceux en possession d'un permis d'occupation: les 3 ménages dans cette situation affirment avoir été réinstallés il y a une décennie.

Le seul autre ménage qui dispose d'une documentation officielle est celui qui a reçu une copie du badge contre l'achat de la parcelle.

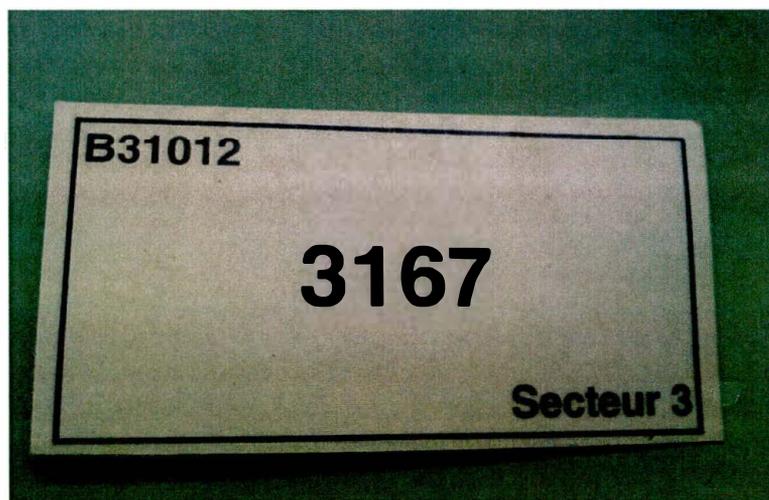


Photo 5: Un exemple de badge, Nezaha Mai 2013 (Source: E. Dessie)

Le dernier groupe est composé de ceux n'ayant aucune pièce officielle relative à leur propriété. Ces ménages proviennent de divers horizons. Il s'agit notamment des familles qui :

- . faisaient également partie des populations réinstallées de la kebbé (1 ménage, 3%),
- . ont acheté leur terrain (2 ménages, 7%),
- . louent leur terrain (9 ménages, 30%)
- . font la *gazra* (8 ménages, 27%).

Figure 8 : Statut de propriété des ménages enquêtés

	Badge	Permis d'occupation	Copie du badge	Recu du recensement + note	Aucune documentation
<i>Nezaha</i> (10 ménages)	27%	10%	3%	-	60%
<i>Tarhil</i> (10 ménages)	55%	-	-	-	45%
<i>Nouveau Tarhil</i> (10 ménages)	-	-	-	30%	70%

A Tarhil, sur 30 ménages interrogés, la légalité de l'occupation était prouvée par le badge, semblable à celui de Nezaha, mais différent d'un secteur à l'autre. Une grande partie des personnes interrogées du secteur 16 du *vieux* Tarhil (40%), disposait d'un badge. Les 60% restants n'étaient pas en mesure de fournir une quelconque documentation. Dans le secteur frontalier du *vieux* Tarhil - secteur 18 - le document que possèdent 70% des ménages enquêtés, est également appelé badge. En réalité, ce n'est autre qu'un reçu du recensement avec le badge que l'on retrouve dans les autres secteurs.

Les 30% restants n'ont pas pu fournir de pièces officielles car ils étaient soit dans un bail soit en train de faire la *gazra*.

Cellule de Réinstallation de FADU		25/09/2013
Service d'Informatique		
Opérations d'Arafat 11B		
Badge de Déplacement		
N°F	C6-253	
Nom Complet	MARIEM MINT CHEIKH AMAR	
N° CNI	810190	
Lot(s)	419	
Secteur	Arafat Sect. 16F	Liste N°: 25
Topographe	MAI [signature]	
Observations :		
La responsable des données	Le superviseur	
Le Directeur de la Cellule : [signature]		

Un badge détenu par un habitant du *vieux Tarhil*, 16 Juin 2013 (Source: E.Dessie)

Agence de développement Urbain		وكالة التنمية الحضرية
عملية التأهيل بمقاطعة عرفات		04/03/2012
ARSA القطام		
N° de recensement	ARS3-4386	رقم الوحدة السكنية
Nom et prénom	المقتار اسم	الاسم الكامل
N° CNI	0113010100200026	رقم بطاقة التعريف
N° du Lot	261	رقم القطعة الأرضية
Secteur	Sect 18V	القطاع
يمنع معا باتاً بيع هذه القطعة وشراؤها وكل معاملة من هذا القبيل تعرض حقوق الطرفين للضياع		
Il est formellement prohibé de vendre ou d'acheter ce lot. Toute transaction de cet ordre entraîne la perte des droits des deux parties		
اسم المدير	المدير العام للوكالة	مدير
Service Informatique	Le Directeur Général de FADU	
	اعل بطلان هذه	

Un 'badge' détenu par un habitant du *vieux Tarhil*, 18 Juin 2013 (Source: E.Dessie)

Dans le *nouveau Tarhil - Dubaï*, 30% des ménages interrogés ont été en mesure de présenter des preuves de leur documentation. Celle-ci prenait la forme d'un reçu de recensement accompagné d'une note avec le numéro de la parcelle et la date de réinstallation. Aucune autre pièce justificative n'a été montrée.

Agence de Développement Urbain
 Cellule de Restructuration des QP
 Liste Gardiens TZ
 Reçu de recensement وصل احصاء

وزارة التنمية الحضرية
 خليفة تاجيل الأحياء العشوائية
 10/11/2011

Sector: CE القطاع N° Concession: 101-1341 رقم الوحدة السكنية:

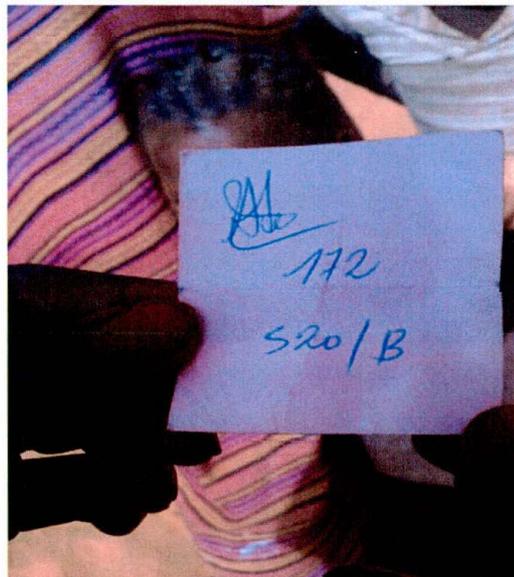
Nom et Prenom: Outhmane Moussa M'Bareck الاسم الكامل:

GNI: 0613080001587655 رقم بطاقة التعريف:

قسم المعلوماتية
 Service informatique

توقيع المدير
 Signature du directeur

Reçu de recensement présenté par les habitants du *nouveau Tarhil - Dubai*, Juin 2013



Note de réinstallation – le “document de propriété” présenté par les habitants du *nouveau Tarhil - Dubai*, Juin 2013

Aucune des personnes interrogées à Tarhil n'était en possession d'un permis d'occupation ou conscient de la nature temporaire du badge.

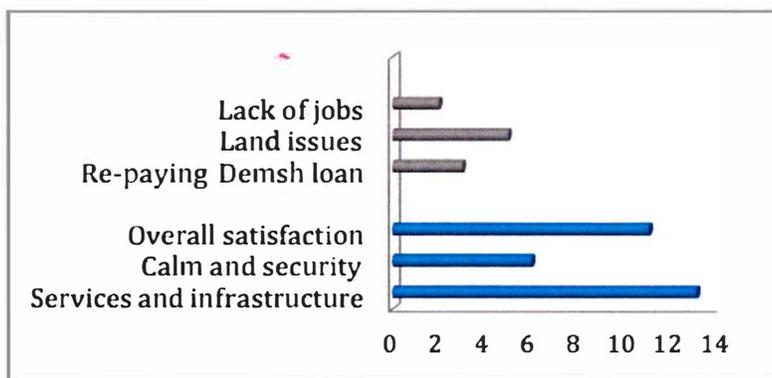
Dans le cadre de l'enquête, on notera que les ménages interrogés dans le secteur 18, malgré une certaine prudence, n'ont eu aucun mal à montrer leur document de propriété. Cependant, les habitants du secteur 16 étaient méfiants, certainement en raison du caractère précaire et discutable de leur propriété. De même, les personnes interrogées à *Dubai* semblent très sensibles et sur la défensive lorsque l'on évoque la question des titres de propriétés, peut-être pour des raisons similaires.

4. Quelle amélioration du niveau de vie ?

Quelque dix ans après les opérations de restructuration, en termes d'infrastructures, Nezaha possède désormais un large éventail de services similaires à certains quartiers centraux de Nouakchott. On y trouve un hôpital, une école et un grand nombre de boutiques à proximité. Tous les ménages interrogés reconnaissent que leurs conditions de vie actuelles sont bien meilleures comparées aux précédentes, pour des raisons qui peuvent néanmoins être différentes :

- . 43% des personnes interrogés mettent en évidence les services offerts et les infrastructures comme étant les principaux avantages du quartier,
- . 20% apprécie la sécurité et le calme,
- . 37% souligne une amélioration globale de leur qualité de vie depuis leur arrivée à Nezaha.

Figure 9 : Les avantages et inconvénients de la vie à *Nezaha*



Le programme Twize lancé en 1998 avait pour objectif de faciliter l'accès à un logement abordable pour les habitants des quartiers pauvres de Nouakchott et leur permettre ainsi d'y construire une habitation et améliorer leurs conditions de vie (Choplin, 2009 ; Allou *et alii*, 2012). Les habitants de Nezaha ont bénéficié de micro-crédit pour faire construire une chambre de 20m².

Ce programme et les constructions qui en ont découlées, appelé localement *demsh*, ont permis aux bénéficiaires de s'installer sur leurs parcelles et de vivre dans un logement décent. Mais ces répercussions négatives – dues notamment à la désinformation des ménages qui ont participé à l'initiative – sont la principale cause de mécontentement enregistrée parmi la population de Nezaha.

En outre, bien que les habitations devaient être construites "sur des parcelles ayant des permis d'occupation" (Choplin, 2009 ; Allou *et alii*, 2012), les résultats de l'enquête montrent que, en réalité, seul 2 personnes interrogées sur 7 ayant bénéficié du programme Twize étaient en possession d'un permis d'occupation. Ce qui est un exemple parmi d'autres des contradictions et de l'écart entre la théorie et la pratique du foncier dans le contexte *nouakchottois*.

Concernant les principales sources de préoccupation parmi les populations interrogées :

- . 37% des ménages affirment ne connaître aucun inconvénient majeur dans leur vie quotidienne à Nezaha,
- . 6% se sont plaints du chômage et du peu d'opportunités d'emploi,

- . 13% ont soulevé l'émergence de conflits fonciers, notamment pour délimiter les terres entre voisins.
- . 10% ont identifié le remboursement de l'emprunt microcrédit Twize comme la source de leur situation difficile actuelle.

Même si une grande partie (80%) des ménages qui ont bénéficié du programme Twize ont remboursé leur prêt, les conséquences qu'il a eu sur leur capacité à réaliser d'autres objectifs est considérable. Leur incapacité à épargner pour investir dans d'autres projets les a enfermés dans une spirale sans fin de remboursement.

Enfin, la question de l'eau a été soulevée dès les premiers stades de l'enquête. Plusieurs ménages ont exprimé leurs frustrations par rapport au manque d'eau et la cherté de son prix.

Dans le cas de Tarhil, la zone définie pour abriter la population réinstallée composée d'anciens squatteurs et d'occupants informels est nettement sous-équipée avec un manque alarmant de services et d'infrastructures de base. Le secteur 16, l'une des plus anciennes zones de Tarhil, dispose d'infrastructures relativement meilleures, si l'on compare avec les 2 autres zones enquêtées.

En effet, le secteur voisin – secteur 18 – atteint un niveau de sous-équipement, d'enclavement et de pauvreté incomparable avec les autres zones étudiées.

En outre, comme l'explique un chef de quartier local, les questions de mobilité et d'enclavement ont été exacerbées par la récente augmentation des problèmes de sécurité. Les habitants du secteur se sentent non seulement dans l'insécurité, mais aussi abandonnés et oubliés par l'administration :

"La situation sécuritaire s'est aggravée avec l'arrivée de personnes d'autres quartiers du secteur qui cherchent à voler nos biens et nous harceler. Ce n'était pas comme ça auparavant. C'est un phénomène récent. Je pense que le fait d'être à Tarhil a rendu certaines personnes folles. Vous n'avez que le désert autour de vous et la nuit, parce qu'il n'y a pas de lumière, c'est totalement sombre, vous ne pouvez pas vous défendre. Aussi, comme vous pouvez le voir à l'est, les baraques des habitants atteignent les limites fixées par les dunes. Il y a des chacals qui viennent ici la nuit. Un d'entre eux a attaqué un âne la semaine dernière"

(Moussa, chef de quartier, Tarhil-secteur 18.)

Figure 10 : Problèmes de mobilité et services dans le voisinage

	Vieux Tarhil - Sector 16	Vieux Tarhil - Sector 18	Nouveau Tarhil - Dubai
Prix d'un baril d'eau	200UM – 350UM	500UM-700UM	400UM
Coût d'un aller-retour pour le centre-ville	600UM	800UM	600UM

Cependant, on constate que l'équipement des ménages est en contradiction avec les conditions de vie observées dans ces quartiers. Les résultats de l'enquête montrent que,

chaque ménage enquêté. -y compris les squatteurs et ceux qui vivent dans des tentes, et des baraques - est en possession d'une télévision et d'une antenne satellite, et ce malgré l'absence d'électricité dans deux des trois secteurs étudiés.

Concernant les conditions de vie observées au *nouveau* Tarhil - Dubaï, les réponses concernant l'équipement et le niveau de vie étaient en contradiction avec les observations faites dans le quartier.

Bien que plus petite que les zones étudiées dans le secteur 18, Dubaï est la plus isolée et sous-équipée des trois zones enquêtées à Tarhil. Toutefois, lorsque l'on interroge ses habitants sur l'absence de services et d'infrastructures dans leur quartier, ils ne semblent pas trop préoccupés, préférant souligner que leur quartier connaîtra d'importantes améliorations dans les années à venir:

« On sait qu'ils vont construire une école, un marché et même un centre commercial. Dans quelques années, ce sera le meilleur quartier de Nouakchott. »

(Sherif, habitant du nouveau Tarhil - Dubai)

Figure 11 : Tarhil – Equipement des ménages enquêtés

	Secteur 16	Secteur 18	Dubai
Equipement			
TV	✓	X	✓
Radio	✓	✓	✓
Antenne Satellite	✓	✓	✓
Gaz	✓	X	✓
Electricité	✓	X	X
Eau	✓	X	X
Services et infrastructure (à proximité)			
Ecole	500m – 2 km	10 + km	2 km
Hopital	2 - 3 km	10 + km	10 + km
Commisariat	1 - 2 km	5 km	5 km

Quant aux perspectives de vendre leurs terres, 52% des ménages interrogés à Nezaha affirment recevoir des offres fréquentes d'acheteurs intéressés. A Tarhil, le nombre atteint 80%. Cependant, tous les ménages ayant rencontré des acheteurs potentiels précisent ne pas être intéressé par la vente de leur terre, et ce quelque soit le prix proposé.

5. Perceptions de la sécurité foncière et conflits

Certes, les deux zones étudiées partagent un certain nombre de caractéristiques, notamment leur création spécifique pour accueillir des populations réinstallées.

Mais la diversité des situations et des expériences enregistrées à Nezaha et Tarhil les rendent difficilement comparables. La superficie est un facteur majeur qui contribue à différencier les problèmes d'une zone à l'autre. Mais, les conflits et les problèmes observés dans chaque zone relèvent surtout de questions concernant la politique au niveau national mais aussi à l'échelle locale et sociale.

Selon les autorités, le nombre de conflits foncier est élevé en raison du déficit d'informations parmi la population. Pourtant, il apparaît que l'origine des conflits ayant lieu à Nouakchott provient plutôt d'un système d'attribution incohérent qui compromet l'accès à la terre pour les plus pauvres.

Comme le confirme un membre du Tribunal de Nouakchott, on recense des dizaines de conflits fonciers traités quotidiennement, dont la plupart ont trait à des différends sur la même parcelle de terre, à la duplication de l'attribution ou à la définition des frontières de la parcelle.⁶⁸

A Nezaha, l'enquête n'a pas permis d'établir un lien entre les conditions de vie exprimées par les populations et le temps écoulé depuis leur réinstallation de la kebbé. Cependant, la distinction apparente – et qui paraît évidente – est l'écart entre les expériences des locataires, celles des squatters et celles des propriétaires fonciers, qui n'ont pas la même perception de la sécurité.

On arrive à cette conclusion en comparant les entretiens des premiers habitants de Nezaha, devenus squatters, avec ceux des locataires qui pour la plupart, connaissent des tensions avec les propriétaires ou ne sont pas en mesure de payer leur loyer, et ceux des anciens habitants de bidonvilles réinstallés de la kebbé qui, dans l'ensemble, expriment plus aisément leur stabilité ayant eu la chance de faire partie du programme pilote de réinstallation.

Les ménages enquêtés à Nezaha ont démontré une variété d'expériences à travers leurs statuts d'occupation divers - propriétaires par attribution ou par achat, locataires ou squatters. De leur côté, les personnes interrogées parmi les familles réinstallées de la kebbé ont montré, certes, une certaine progression de leurs situation depuis leur arrivée à Nezaha, mais pas en ce qui concerne l'acquisition de documentation officielle pour les terres, sans même parler du titre foncier.

Concernant la question des squatteurs à Nezaha, alors que les responsables de l'ADU affirment que leur réinstallation suivrait le même protocole que les familles déplacées de la kebbé, l'enquête démontre que la prise en compte de ces cas a été incohérente et négligée par les autorités. Une cheffe de quartier rencontrée a notamment exhibé un document qui recense 155 personnes, anciens habitants de Nezaha, déplacés suite à l'attribution de leur terre aux populations réinstallées de la kebbé. Parmi les victimes, Fatimatou, 37 ans, raconte comment le propriétaire de la parcelle dans laquelle elle réside lui a permis d'y squatter pendant plusieurs années, avant de lui demander dernièrement de la quitter.

« Ils ont donné ma terre à quelqu'un d'autre et ne m'ont pas donné un autre endroit où me réinstaller. Les gens qui se trouvaient ici avant l'arrivée des populations de la kebbé, n'ont pas été intégrés dans le processus d'attribution [des terres]. Ils nous ont oubliés. »

Par rapport aux conflits qui en découlent, aucun incident exceptionnel n'a été signalé par les habitants interrogés. Cela dit, la tension entre les premiers habitants de Nezaha et les nouveaux arrivants – prétendus 'préférés' - est palpable.

⁶⁸ Les conflits quotidiens sont traités, dans un premier temps, par un *cadi* (juge islamique) qui écoute les protagonistes et tranche le cas soit par une solution consensuelle, soit par un verdict final. Mais en cas de conflit plus grave, le *cadi* transmet le dossier au Tribunal.

Figure 12 : Conflits et problèmes vécus par les ménages enquêtés

Nezaha	<ul style="list-style-type: none"> * Ecart entre le niveau de vie perçu par les ménages relogés de Kebbé, les locataires et les squatters, * Le statut des premiers habitants, devenus maintenant des squatters, déplacés par les populations réinstallées de Kebbé, * Litiges fonciers qui découlent de ces tensions
Tarhil	<ul style="list-style-type: none"> * Litiges fonciers dus aux erreurs d'attribution, * Manque criant d'équipement, absence d'accès aux services et infrastructures, * Frustrations dues à l'isolement et à l'incapacité de s'intégrer dans le circuit du <i>tiebtieb</i>, * Valeur précaire du badge, * Le <i>nouveau</i> Tarhil – terre fertile pour les moyens informels d'acquisition de la terre.

La tension autour de la question des terres et le statut de propriété des ménages font de Tarhil une zone de réinstallation singulière. Les difficultés rencontrées lors de la collecte des informations auprès des personnes interrogées - qui étaient souvent dédaigneuses ou étrangement réticentes – supposent que les récits enregistrés peuvent être inexacts et non conformes à la réalité. Par ailleurs, cette tension autour de la question foncière n'est que le reflet d'un conflit latent mais intense.

Alors que les parcelles de terrain à Tarhil sont réparties par tirage au sort, ce sont surtout les conflits relatifs à la duplication des attributions qui sont à l'origine des tensions les plus fréquentes entre habitants. Comme l'explique un résident du secteur 16 de l'ancien Tarhil :

'J'ai été pris au coeur d'un imbroglio d'attribution - non pas une seule fois, mais à deux reprises. L'affaire concerne une duplication d'attribution. Au début de l'année 2009, j'ai reçu un terrain près de Kosovo, un quartier dans la partie nord du secteur 16. J'ai reçu mon badge 2 ans plus tard. Puis un jour, un homme est venu avec sa lettre d'attribution pour le même lot. L'ADU est venu et m'a ordonné de quitter les lieux. Ils m'ont donné un terrain plus au sud, vers le collège. Six mois plus tard, la même chose s'est produite, mais cette fois-ci, l'homme n'avait pas de documents. Il a juste décidé qu'il voulait ma parcelle car elle était éloignée de la route et très bien placée. Là où nous sommes actuellement, c'est ma troisième parcelle à Tarhil. Mais ils ne me feront pas déménager de nouveau. S'ils essaient la prochaine fois, je ne quitterai pas les lieux'

(Tahmane, 47, résident de l'ancien Tarhil, secteur 16).

La zone d'étude dans le secteur 18 semble avoir été marginalisée. Ses habitants ne cessent d'exiger la prise en compte de leurs revendications. Ils sont frustrés car ils ne parviennent pas à s'insérer dans le marché de l'emploi ou créer de nouveaux circuits de *tiebtieb* (pratiques informelles). Toutefois, contrairement au secteur 16, l'existence d'un esprit communautaire fort parmi la population laisse suggérer que la question de la terre n'aura pas d'impact négatif sur les structures sociales existantes ou sur le tissu qui lie étroitement ces habitants.

Par ailleurs, les résultats de l'enquête à Tarhil ont prouvé que la perception administrative, institutionnelle et sociale du badge comme étant le document administratif le plus élevé pour la réinstallation, n'est pas partagée par les populations qui y voient davantage une valeur décorative que réelle.

Cependant, les témoignages montrent que cette perception dépend de la nature du différend, selon qu'il soit entre deux personnes « égales » ou entre une personne pauvre et une personne qui « dispose des moyens et du pouvoir pour obtenir ce qu'elle veut ». Alors que dans le premier cas, la présence d'un badge peut avoir de la valeur car il garantit la propriété de la parcelle de terre, dans le cas d'un procès déséquilibré, le badge, ainsi que les revendications d'un ancien squatter relogé, perdent toute valeur.

Les stratégies et les moyens utilisés pour avoir accès à la terre sont bien connus, mais avec le changement de contexte, ces stratégies ont elles aussi subies des évolutions laissant la place aux règles du *tiebtieb*.

Comme le montre l'enquête menée à Dubaï, les mystères qui entourent la question de l'accès à la terre à Tarhil sont le résultat d'un enchevêtrement d'observations négligées et d'étranges contradictions.

On distingue, de nos jours, deux types de populations qui vivent dans le *nouveau* Tarhil. D'un côté, on a celles qui ont été réinstallées simultanément aux populations des secteurs 'anciens' de Tarhil. De l'autre, on trouve les nouveaux arrivants, qui bénéficient des différentes prestations de relogement. Avec des habitants qui se disent être '*des chanceux*' résidant dans '*le meilleur endroit de Nouakchott*', on ne peut que s'interroger sur le message subliminal derrière cette conviction.

L'accès équitable à la terre repose sur le principe d'égalité dans la société et devant la loi. Dans la mesure où les moyens officiels d'accès à la terre reflètent l'image d'un ordre encore anarchique, les populations se reposent sur les stratégies informelles comme seul moyen de sécuriser leurs droits fonciers.

D'après les fonctionnaires interrogés, il semble pourtant communément admis que l'accession à la propriété foncière est une étape clé dans l'amélioration des conditions de vie des anciens habitants de bidonvilles.

Théoriquement, la population réinstallée est censée vivre dans des conditions de vie meilleures que celles vécues avant leur transfert à Nezaha ou à Tarhil. De fait, leur statut d'occupation est supposé ne plus être informel, précaire et sans fondement.

Du point de vue des autorités, ces ménages se sont vus attribuer une parcelle et ont bénéficié d'un document d'occupation officiel. Ainsi, ils peuvent envisager sereinement l'avenir, compte tenu des opportunités d'investissement, et diversifier leurs moyens de subsistance.

Cependant, sachant qu'il est fort probable que les populations réinstallées revendent leurs parcelles et retournent à une forme informelle d'habitat, on est en mesure de s'interroger sur les perspectives réelles et les véritables bénéficiaires de cette politique.

Dès lors que le foncier est entre les mains de quelques acteurs centraux, les habitants démunis de Nouakchott semblent être confrontés à une sourde oreille pour résoudre leurs problèmes. Une simple visite à l'Administration de la gestion foncière et au Ministère de l'Habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire prouve que les enjeux sont plus élevés que l'on pourrait supposer. Quotidiennement, près d'une centaine de personnes se fraient un chemin à travers les portes de cette administration pour que leurs requêtes soient

entendues. Les histoires qui résonnent à travers les escaliers convergents toutes vers les mêmes problématiques :

'Ils ont pris ma terre, juste comme ça', 'mon voisin a démoli ma maison avec leurs bulldozers (ceux de l'administration)'; 'ils ont donné les documents de ma terre à quelqu'un d'autre, maintenant je ne possède rien'.

Si, en théorie, le régime informel et l'expansion des habitations informelles est 'l'aboutissement des mécanismes d'exclusion juridiques, politiques et économiques' (Durand-Lasserve & Payne, 2012:17), le cas de Nouakchott prouve que ce qui est informel pour nous peut bien être l'expression de la sécurité pour d'autres.

6. Ce que signifie la sécurité foncière – et pour qui

Tel que nous l'avons mentionné auparavant, à Nouakchott, les squats ou *gazras*, sont généralement occupés par les plus démunis, mais qui ne sont pas forcément des personnes économiquement et socialement marginalisées. Ceux qui ont les moyens de tirer profit des pratiques informelles et d'accéder à un lopin de terre dans une zone comme le *nouveau* Tarhil choisissent souvent de l'acheter, le mettre en valeur tout en ayant recours à la *gazra* pour augmenter leur capacité d'investissement et élargir les possibilités qui s'offrent à eux.

La sécurisation des droits fonciers est un processus indissociable de l'histoire et la politique. Les systèmes de tenure des terres changent en fonction d'un certain nombre de facteurs que sont la croissance démographique, les modèles d'urbanisation et l'expansion urbaine, le développement technologique, les guerres et les changements qui affectent la gouvernance. Dès lors, les systèmes sont variés et en constante évolution (IIED, 2006). Puisque la propriété foncière est davantage une question de relations que de politiques institutionnelles, les lois qui définissent les droits d'accès à la terre sont un reflet direct de l'identité réelle de la société car ils mettent en évidence les fissures et les écarts souvent cachés ou difficiles à déterminer.

Puisque les réponses enregistrées sur le terrain sont le résultat d'un manque d'accès à l'information, ce sont les acteurs institutionnels qui se retrouvent au cœur de la politique de gestion des terres. Ils sont donc, dans une certaine mesure, responsables du caractère insignifiant et désuet du titre foncier :

' Le titre de propriété est destiné aux riches. Il ne s'applique pas au contexte ou aux conditions des pauvres en Mauritanie'

(Cheibany, conseiller technique, ADU)

De plus, alors que les titres et les droits accordés ne peuvent théoriquement être facilement retirés (Payne, 2000), en Mauritanie, toute la législation foncière semble se soumettre aux lois du *tiebtieb* ou des pratiques informelles.

Par conséquent, être en possession d'un titre de propriété n'est pas l'expression d'une sécurité foncière. La perception et la manifestation réelle de cette sécurité se trouvent plutôt dans les zones sombres de l'informalité. Selon un courtier local, un individu ne cherche à acquérir un titre foncier que pour refléter son statut social.

Les résultats de l'enquête démontrent que, même si le parcours officiel pour accéder à la terre à Nouakchott est bien défini, il est seulement destiné aux personnes qui n'ont pas les moyens de suivre le chemin véritable qui permet l'accès à la terre. Une rencontre fortuite avec un homme d'affaires à Tarhil nous éclaire sur ce qui se passe vraiment dans 'les coulisses' lorsqu'il s'agit de la distribution des parcelles et leur emplacement.

'Je ne suis pas un homme d'affaires. Je ne fais qu'acheter des propriétés à Tarhil et je les revends pour faire fortune ou je construis des maisons avec espoir de faire fortune un certain jour dans l'avenir. A ce jour, j'ai quatre parcelles que j'ai choisi moi-même à partir des plans de lotissement - deux dans le vieux Tarhil et deux au nouveau Tarhil. Je possède les reçus du recensement pour chacun des lots, mais pas de badge ou de permis'

(Ahmed, homme d'affaires).

Dès lors que les parcelles pour reloger les pauvres sont destinées à la vente et la promotion⁶⁹ quelles sont les solutions pour permettre à ces populations de sécuriser légalement leur propriété foncière ?

Un autre exemple de la gestion chaotique de la question foncière à Tarhil, nous est rapporté par un membre d'une famille réinstallée d'Arafat. La dame explique comment sa sœur a reçu une parcelle à Tarhil avant de se retrouver prise au piège d'une affaire de *tiebtieb* et déplacée peu après.

'La parcelle qu'elle a reçue avait un bon emplacement. Elle vivait là depuis 2 ans et elle avait son badge. Tout était en règle jusqu'à l'arrivée des fonctionnaires avec une femme qui travaille au cabinet du président, et qui prétend avoir le droit sur cette propriété. Mais elle n'avait pas de documents justificatifs. Lors de sa deuxième visite elle était en possession de ces documents. L'ADU lui avait remis une lettre d'attribution publiée le mois d'avril 2012. On a forcé ma sœur et sa famille à déménager. Ils leur ont donné une nouvelle parcelle, mais cette fois -ci elle était loin au sud, loin de tout. Ceci vous montre l'injustice à laquelle il faut faire face lorsque vous ne disposez pas de moyens. Jouir de vos droits dépend de qui vous êtes et qui vous connaissez'

(Zahra, membre d'une famille déplacée vivant à Tarhil).

⁶⁹ A la une d'un site mauritanien, on peut lire une publicité de Décembre 2012 : « Terrain de 150m2 en vente à Tarhil – prix 800 000 UM »

CONCLUSION : UNE SÉCURITÉ FONCIÈRE FLOUE

Même si la propriété foncière est primordiale pour l'insertion des pauvres dans les zones urbaines et les villes, le cas de Nouakchott prouve que la pauvreté, l'insécurité et l'exclusion, dans un contexte donné, vont de pair avec l'injustice sociale et une répartition inégale des pouvoirs. De Soto affirme que la formalisation des droits fonciers permet aux démunis de libérer le potentiel de leur capital. Mais dans quelles circonstances et à quel coût ?

La présence d'acteurs qui affaiblissent la politique foncière en Mauritanie, renforcée par l'absence d'une véritable volonté à libérer le capital potentiel des populations socialement et économiquement marginalisées, rend difficile leur accès à la propriété foncière.

Les inégalités entre les riches et les pauvres pour l'accès à la terre peuvent, donc, être perçues comme le reflet d'une société injuste. Cette tendance va sans aucun doute contribuer – voire entraîner – l'accroissement du fossé entre les riches et les pauvres, tout en intensifiant la polarisation sociale sur des bases ethniques, qui sont loin d'être favorables aux plus nécessiteux.

Dans la mesure où la demande croissante pour le logement défie les limites de la ville fixées par les dunes, le phénomène de la *gazra*, 'inventé' il y a des décennies par une population rurale immigrée, reflète l'image informelle de Nouakchott à ce jour.

Plus la grande zone de réinstallation qu'est Tarhil s'accroît, plus le nombre de problèmes et de conflits qui en découlent s'accroît. Une analyse de tous les litiges fonciers, des contradictions et des stratégies mises en place, des coins inexplorés du *nouveau* Nouakchott permettent d'obtenir beaucoup de réponses mais soulèvent encore plus de questions relatives à la terre.

Alors qu'à première vue, on pourrait penser que les voies d'accès à la terre sont le fruit d'un système anarchique entretenu par des procédures et politiques complexes, il apparaît, en réalité, qu'il s'agit d'un système bien huilé avec des forces aux intérêts opposés mais qui contribuent toutes à perpétuer et étendre un système ingénieux de contrôle - le *tiebtieb*.

A la question initiale qui était de savoir si les politiques de titement foncier ont permis une réelle amélioration des conditions de vie, la réponse ne peut être que mitigée. Cela vaut pour certains quartiers, en particulier ceux péri-centraux. En revanche, les populations qui ont été déplacées et sont désormais davantage éloignées du centre-ville se retrouvent dans une plus grande précarité. Les badges qui leur ont été donnés, et font soit-disant office d'un titre de propriété qui devrait arriver plus tard, ne peuvent suffire à leur conférer une totale sécurité foncière et ainsi à se sentir prêts à s'investir pleinement sur ces nouveaux terrains.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLOU S., CHOPLIN A., HENNART C., RACHMUL V., *L'habitat, un levier de réduction de la pauvreté, Analyse du programme Twize en Mauritanie*, Etudes et travaux en ligne n°32, 2012, Nogent-sur-Marne : GRET, 143 p.
- ARABINDOO, P., 2011, « Rhetoric of the 'slum' », *City*, 15, n°6, p. 636-646
DOI : [10.1080/13604813.2011.609002](https://doi.org/10.1080/13604813.2011.609002)
- Atlas de Nouakchott : Infrastructures et services urbains*, CUN/Gret, 2011, 71 p.
- AUYERO, J., 2000, « The hyper-shantytown: neo-liberal violence(s) in the Argentine slum », *Ethnography* 1(1), p. 93-116. DOI : [10.1177/14661380022230651](https://doi.org/10.1177/14661380022230651)
- BACQUÉ, M.-H., (coord.), 2005, « Ville, action « citoyenne » et débat public », *Espaces et Sociétés*, n°123, p. 7-19
- BACQUÉ, M.-H., BIEWENER, C. (coord.), 2013, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte.
- BENIT-GBAFFOU, C., OLDFIELD, S., 2011, « Accessing the State: Everyday Practices and Politics in Cities of the South », *Journal of Asian and African Studies*, 46, n°5, p. 445-452. DOI : [10.1177/0021909611403703ADU-URBANIS](https://doi.org/10.1177/0021909611403703ADU-URBANIS) (2008) *Etude pour la restructuration des quartiers précaires de Nouakchott. Mémoire de Programme*. Groupement URBANIS / GRET /BRLi / BETIGEC / SUPER - République Islamique de Mauritanie.
- CANDALOT Aurélie, « Rôle et enjeux du système éducatif en Mauritanie dans l'évolution politique », *Le Portique [en ligne]*, Archives des Cahiers de la recherche, 2005, Cahier 3.
- CAPDEVIEILLE Inès, « Vers un Habitat intégré à Nouakchott - Mauritanie », 2013, Mémoire de 5^{ème} année, Ecole d'Architecture de Toulouse.
- CHATEAU Bénédicte et al. « Rapport thématique sur la situation de l'eau potable à Nouakchott : Analyse des points de vente d'eau », 2007, GRET, 26 p.
- CHOPLIN A., « Le foncier urbain en Afrique : entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott, Mauritanie », *Les annales de géographie*, n°647, 2006, pp. 69-91
- CHOPLIN A., 2009, *Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud, L'exemple du programme Twize en Mauritanie*, Etudes et travaux en ligne n°23, Nogent-sur-Marne : GRET, 121 p.
- CHOPLIN Armelle, « Nouakchott : ériger des tours et éradiquer les bidonvilles, ou comment faire rentrer dans la compétition les périphéries du monde », in *Métropoles (dé)constructions de la ville compétitive*, Le Blanc A. (et alii), Presses universitaires de Nanterre, 2014 pp. 255-272
- CHOPLIN Armelle, CIAVOLELLA Ricardo, « Marges de la ville en marge du politique ? Exclusion, dépendance et quête d'autonomie à Nouakchott (Mauritanie) », *Autrepart*, n°45, 2008, pp 73-88.
- CHOPLIN Armelle, *Nouakchott ; au carrefour de la Mauritanie et du monde*, 2009, édition Khartala et PRODIG, Paris, 367 p.
- CHOPLIN, A. (2006) Le foncier urbain en Afrique: entre informel et rationnel, l'exemple de Nouakchott (Mauritanie). *Annales de géographie*. No. 647. pp. 69-91.
- CHOPLIN, A. (2009) Répondre au défi de l'habitat social dans les villes du Sud. L'exemple du programme Twize en Mauritanie. Coll. Études et Travaux, série en ligne n°23, Éditions du Gret, www.gret.org, 2009, 121 p.
- CHOPLIN, A. (2011) *Méthodologie et terrain de recherche en Mauritanie. Les pratiques du titrement dans les villes en développement* (research programme document)
- CITIES ALLIANCE (2002) *City Alliance in Action; Citywide Slum Upgrading*. p. 20-35.
- DE SOTO, H. (2001) *The Mystery of Capital: Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* : London: Black Swan.
- DENIS, E., 2008, «La marchandisation des Ashwayyat(s). H. de Soto et l'unification des marchés fonciers et immobiliers en Egypte », in Ababsa, M, Denis, E. (dir.), «Public Policies and Legal Practices toward Informal Settlements in the Middle East» Workshop, Ninth Mediterranean Research Meeting, Montecatini, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00410036/fr/>
- DIAGANA Isakha, *Croissance urbaine et dynamique spatiale à Nouakchott*, Thèse doct. : géographie : Lyon II, 1993, 314 p.
- DIAGANA Ishaka, « Gestion et enjeux des restructurations foncières à Nouakchott », dans, *Les pratiques du titrement dans les villes en développement : les exemples de l'Inde, l'Ethiopie et la Mauritanie*, 2014, rapport interne, 16 p.
- DIAGANA Yakhoub, « Mobilité quotidienne et intégration urbaine à Nouakchott : les difficultés d'accès aux transports urbains à l'expérimentation des stratégies d'adaptation », 2010, Thèse de doctorat, Université Rennes 2, 486 p.
- DUPONT V., 2010, « Création de nomades urbains et appauvrissement. Impact des politiques d'éradication des camps de squatters à Delhi », *Revue Tiers Monde*, 201, p. 25-45.

- DURAND-LASSERVE, A., PAYNE, G. AND PAYNE & ASSOCIATES (2012) *Holding On: Security of Tenure - Types, Policies, Practices and Challenges*. Research paper prepared for an expert group meeting on Security of Tenure convened by the Special Rapporteur on 22-23 October.
- GILBERT, A., 2002, « On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make? », *International Development Planning Review*, 24, n°1, p. 1–19.
DOI : [10.3828/idpr.24.1.1](https://doi.org/10.3828/idpr.24.1.1)
- GILBERT, A., 2007, « The return of the slum: does language matter? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 31, n°4, p. 697–713. DOI : [10.1111/j.1468-2427.2007.00754.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2007.00754.x)
- GRET-ADU (2005). *Programme de Développement Urbain Restructuration de la Kebbé d'El Mina - Plan d'action de l'opération pilote de remembrement*. République Islamique de Mauritanie.
- HANDZIC, K., 2010, « Is legalized land tenure necessary in slum upgrading? Learning from Rio's land tenure policies in the Favela Bairro Program », *Habitat International*, 34, 11-17.
DOI : [10.1016/j.habitatint.2009.04.001](https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.04.001)
- http://eeas.europa.eu/delegations/mauritania/documents/press_corner/sp_promotion_immobilere_fr.pdf
- HUCHZERMAYER, M., 2011, *Cities With 'Slums': From Slum Eradication to a Right to the City in Africa*, Juta/UCT Press, Cape Town.
- IHD Consultants, « Rapport du recensement des infrastructures d'éducation et de formation professionnelle publiques et privées à Nouakchott », août 2013, CUN/projet GLCS, 90 p.
- IHD Consultants, « Rapport final sur le recensement des infrastructures de santé à Nouakchott », IIED (2006) *Innovation in Securing Land Rights in Africa: Lessons from experience. Briefing paper*. London: International Institute for Environment and Development (IIED).
- LAFRANCHI Raymond et al., *Nouakchott, capitale de la Mauritanie : 50 ans de défi*, 2006, éditions Sépia, Saint-Maur-Des-Fossés, 168 p.
- LE GLEAU Yannick, « Etude de la croissance spatiale de Nouakchott » (évolution du bâti entre 2007 et 2012), 2014, CUN/OSPUN62 p.
- MAED, Direction Générale de la Promotion du secteur privé, « La promotion immobilière, journée secteur privé », conférence Bruxelles, 22 juin 2010, *Table Ronde pour la Mauritanie*, 9 p.
- OULD ELMOUSTAPHA Ahmed, « influence d'un ouvrage portuaire sur l'équilibre d'un littoral soumis à un fort transit sédimentaire : l'exemple du port de Nouakchott, Mauritanie », 2000, Thèse de doctorat, Université de Caen, 163 p.
- OULD MOHAMED BABA Ahmed Salem, « Nuakchot: un misterioso nombre para una ciudad que surgio del desierto », dans *Vivir de tal suerte. Homenaje a Juan Antonio Souto Lasala*, CNERU-CSIC Oriens Academic, 2014, Córdoba, pp. 367-377.
- PAYNE, G., 1989, *Informal housing and land subdivisions in Third World cities: a review of the literature*, Oxford, CENDEP.
- PAYNE, G., DURAND-LASSERVE, A. AND RAKODI, C. (2009) The limits of land titling and home Ownership. *Environment & Urbanization - International Institute for Environment and Development (IIED)*. vol 21(2). p.443–462.
- PAYNE, G., DURAND-LASSERVE, A., RAKODI, C., 2009, « The limits of land titling and home ownership », *Environment & Urbanization*, Vol 21(2), p. 443–462 [10.1016/j.0956247809344364](https://doi.org/10.1016/j.0956247809344364)
- PDU - CUN (2006) *Etude du plan de déplacements de Nouakchott – Rapport technique final. Phase III: Actions de mise en oeuvre du plan de déplacements de Nouakchott*. TRANSITEC – URBAPLAN - République Islamique de Mauritanie.
- PDU (2012) *Elaboration de la Stratégie nationale de restructuration des quartiers précaires sur la base de l'évaluation de l'opération de remembrement de la Kebbé d'El Mina et de l'évaluation exposée des opérations de restructuration d'Arafat et de Hay Saken. Rapport Définitif*. Techniplan Spa - République Islamique de Mauritanie.
- PERNET Alice : « Nouakchott : Etude sur le foncier pour l'aménagement du territoire à destination des élus locaux », septembre 2013, CUN/OSPUN, 87 p.
- Plans de Développement Communal des neuf communes de Nouakchott, 2012,
- SAGES Consult, « Recensement des infrastructures culturelles, sportives et de loisirs (privées et publiques) dans la ville de Nouakchott », Décembre 2013, CUN/OSPUN, 50 p
- Schéma Directeur d'Aménagement Urbain, 2003, Urbanplan/ADU, 110 p.
- TANGUY Philippe, « l'urbanisation irrégulière à Nouakchott 1960-2000 : l'institution de la norme légale/illégale », *Insaniyat*, n°22, Octobre -Décembre 2003, pp. 7-35.
- TANGUY Philippe, DESTREMEAU Blandine, « Politiques urbaines et rapports de force à Nouakchott : la construction sociale de politiques publiques », in Navez-Bouchanine, F., Deboulet, A., *L'entre-deux des politiques institutionnelles et des dynamiques sociales*, Paris, Karthala, 2012, p. 255-318.
- THENOT Aurélie, « Modèles de données pour l'appréhension et la gestion des risques à Nouakchott (Mauritanie) », 2007, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, Paris 1, 538 p.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Les trois cas d'études ont permis de voir comment est appréhendé un même cadre référentiel qui pose la sécurisation foncière au cœur de la lutte contre la pauvreté. Plusieurs types de villes (petites, secondaires, capitales) et formes d'urbain (zone centrale, quartiers périurbains, urbain diffus) ont permis de souligner quelques uns des enjeux que représente la titrisation dans les Suds. Le contexte urbain joue fortement. L'impact des politiques de titrement foncier dépend réellement de la taille de la ville, des formes urbaines

L'urbanisation généralisée et rapide dans les trois pays étudiés, longtemps considérés comme étant à dominante rurale, implique l'adaptation et la création de nouveaux régimes fonciers. Dans nos différents cas d'étude, l'accès au sol urbain fait émerger de nouveaux besoins en termes de réglementation foncière, de nouveaux types de reconnaissance, mais aussi et surtout de nouvelles pratiques de sécurisation se tissent entre les habitants et les autorités et entre habitants.

La présente étude a fait ressortir l'importance de la circulation à l'échelle internationale de politiques urbaines et « bonnes pratiques », pensées depuis Washington par les Institutions internationales, et réappropriées de façon tout à fait originale localement. La comparaison des trois cas a mis en lumière l'importance des pratiques habitantes, qui, en Ethiopie, en Inde et en Mauritanie, exploitent et construisent des opportunités offertes par les normes juridiques relatives à l'accès à la propriété, plus qu'elles arrivent à en bénéficier pleinement et simplement. Bien souvent, les réformes appuyées par les bailleurs de fond ne font que se surimposer à des juridictions foncières déjà complexes, souvent coûteuses à respecter pour les habitants qui optent pour des pratiques plus informelles. La réforme sur le papier n'est que rarement suivie par la réforme en action.

Par ailleurs, les pratiques informelles qui perdurent ou se développent avec les nouvelles lois, montrent également que la sécurité foncière relève davantage d'un sentiment et d'une perception que de l'obtention d'un titre/papier distribué. Les habitants continuent d'avoir peur, de n'avoir qu'une confiance modérée envers ces nouvelles lois et en même temps, cherchent à s'y conformer et donc ici à bénéficier dans la mesure du possible d'un titre de propriété ou d'un droit d'occupation, afin de consolider leur chance d'être protégé des procédures d'éviction. Le titre formel s'inscrit dans un ensemble de procédures formelles et informelles de sécurisation qui est fortement dépendant du contexte local, voire de la trajectoire d'installation de telle ou telle famille. Les pratiques de corruption et les nombreux litiges liés au foncier n'ont pas disparu avec ces réformes foncières, bien au contraire.

Plus encore que de pratiques habitantes, c'est les relations et négociations entre les fonctionnaires, les entrepreneurs et les habitants qui se sont enrichies d'un nouvel espace de négociation et de tractation autour de documents et de preuves d'occupation, d'un dossier de petits papiers, de factures, d'amendes, d'actes notariés... Les médiations politiques et l'intérêt électoral des quartiers concernés demeurent bien évidemment un élément clé de la régularisation.

La valeur foncière constitue par-dessus toutes les considérations relatives à l'intérêt économique et d'inclusion sociale des procédures de titrement, l'obstacle majeur. Plus le foncier occupé vaut cher, mieux il est placé, moins les projets de titrement in situ projetés seront réalisés. C'est tout le paradoxe de nombreux projets pilotes situés le plus souvent dans des quartiers illégaux péricentraux au grand intérêt foncier et immobilier. La reconnaissance populaire se heurte à des ambitions plus spéculatives que les modèles de

partage de la rente par densification du quartier et promotion immobilière d'une partie des lots ne résolvent que très rarement ces contradictions et sans possibilité qu'ils soient généralisés. En revanche, dans les quartiers les plus lointains, sur des friches sans enjeux fonciers, et dans les petites villes, la reconnaissance de l'occupation se pratique couramment sans qu'aucune réforme n'ait été nécessaire.

Conclusions pour l'Ethiopie

Si, à l'instar du cas indien, cette étude ne prétend analyser la réalité éthiopienne dans son ensemble, elle en donne toutefois un bon aperçu. D'abord parce que les niveaux de mise en œuvre, et/ou d'harmonisation des mesures de titrement foncier sont très inégales et dépendent des niveaux hiérarchique de ville et de leur appartenance fédérale, dans une moindre mesure des jeux d'acteurs locaux. Le cas est toutefois probant en ce qu'il s'intéresse à une région pionnière dans le champ des politiques de remaniement foncier (la région Amhara) ainsi qu'à un niveau de ville jusque là peu pris en compte dans les tentatives de réforme du foncier urbain. Il dit selon nous la capacité actuelle des pouvoirs publics à mettre en œuvre une telle réforme et à terme, le devenir des politiques de titrement foncier urbaines en Ethiopie.

La mise en œuvre des politiques de titrement engage deux principaux enjeux de gouvernance locale et de développement économique : la reprise en main de la tutelle publique sur le foncier, et l'organisation d'un pseudo-marché urbain, à tout le moins l'exploitation du foncier urbain.

Le titrement, une simplification des statuts fonciers

En dépit des justifications produites par les différents programmes internationaux visant à assister, encadrer ou simplement à financer le titrement en Ethiopie, ces mesures ne visent pas tant la constitution d'un système de régulation foncière que la simplification d'un complexe hybride déjà existant.

Ce système certes complexe était doté d'une véritable efficacité sur l'essentiel du territoire, quelques marges y échappant. Il avait le mérite de réguler l'accès au sol depuis la réforme agraire de 1975, de garantir au niveau individuel la stabilité des tenures et d'en organiser la transmission. Son principal défaut pour les décideurs publics étant de ne pas permettre l'échange de terre, fortement encouragé par les bailleurs de fonds comme par le nouveau régime désormais converti aux mérites de l'économie de marché. Aujourd'hui, la mesure proprement dite de titrement a donc pour finalité d'introduire une forme de régulation par le marché d'un système foncier y échappant jusque là en totalité. Quelque soit le terme de cette réalisation, son avènement n'est pas d'actualité aujourd'hui et sa mise en œuvre conduit au renforcement de la puissance publique.

Le renforcement de la tutelle publique sur le foncier urbain

L'harmonisation des titres de « propriété » (usufruit) et l'obligation d'un nouvel enregistrement pour les anciens détenteurs d'un titre doit désormais s'opérer exclusivement auprès des autorités locales. Cette réforme permet donc un renforcement très important du rôle des pouvoirs locaux dans la gouvernance urbaine dont les effets sont encore difficilement mesurables. Le rapport a montré ainsi l'impact en termes de contrôle de la société civile dans un contexte où le Parti/gouvernement conserve un contrôle sélectif sur les notables locaux et

potentiels leaders d'opinion. L'enquête montre également un renforcement, passager sans doute, de la petite corruption quotidienne, liée au processus même d'enregistrement.

Il apparaît que la défiance des urbains envers les représentants de l'Etat est grande, et la réforme ne parvient ni à diffuser un sentiment de sécurisation foncière au niveau des populations locales, ni à rassurer les urbains sur le 'professionnalisme' des agents en charge de sa mise en œuvre.

Le rapport souligne toutefois une limite majeure de la réforme, du fait de la coexistence de régulations étatique et judiciaire. Les tribunaux conservent un rôle majeur dans la gestion du foncier d'autant plus que la nouvelle réforme ne s'applique pas en cas de divorces et de succession. De même, la puissance publique n'est pas en mesure de régler les litiges fonciers qui se résolvent devant un tribunal. Ainsi l'ensemble du pseudo-marché foncier est régulé par un acteur en pleine réforme institutionnelle et dont les capacités sont encore relativement faibles.

Le titrement, nouvelle ressource du foncier urbain

C'est sur cette réforme, en partie, que repose, en ville comme à la campagne, le pari d'une transition économique réussie, la valorisation du sol devant précéder l'essor économique et notamment industriel du pays. D'abord, comme nous l'avons vu parce qu'elle organise, pour les résidents, les conditions d'une potentielle régulation foncière par le marché mais surtout parce qu'elle réorganise dès à présent la répartition du foncier urbain pour les investisseurs. La nouvelle procédure de distribution du sol par les pouvoirs publics par appel d'offre produit une bulle spéculative importante, plus encore dans les grandes villes, qui permet de dégager rapidement des revenus du foncier urbain. Les effets de cette bulle posent plusieurs questions.

D'abord et avant tout, parce que la spéculation semble de courte durée. D'une part, parce que du fait d'une forte pression foncière, les volumes de terres à disposition des municipalités sont faibles, mais surtout parce que les revenus tirés du sol (le versement du loyer public) sont organisés sur un pas de temps très court (les 5 années suivants l'attribution du sol).

De même, l'on mesure difficilement aujourd'hui les effets de ce mouvement spéculatif sur la planification urbaine, déjà largement sous contrôle des échelons de pouvoirs supérieurs (nationaux ou ceux des Etats-régionaux). Et l'on peut se demander à quoi ressembleront des villes gérées de façon très pragmatique, en fonction des opportunités permises aux agents municipaux, davantage que par un véritable projet urbain.

Toutefois, la captation de cette spéculation par les seuls pouvoirs publics n'est pas évidente. Le rapport a montré comment les investisseurs pouvaient mettre en place des stratégies, certes impliquant nécessairement des agents de l'Etat ou du Parti, mais permettant également de bénéficier de cette rente nouvelle pour des acteurs émergents en Ethiopie.

Quoiqu'il en soit les résidents ou petits investisseurs, qui constituent la très grande majorité des populations urbaines, se trouvent exclus de ces nouvelles opportunités foncières et demeurent plus que jamais sous la tutelle des pouvoirs publics - sans que l'on voit comment la réforme puisse leur garantir une meilleure situation, le rapport ayant bien montré que les conditions pragmatiques de sa mise en œuvre impactaient bien davantage les urbains que l'esprit du texte de loi.

Pour conclure, les politiques de titrement sont actuellement en Ethiopie des politiques de simplification des titres visant principalement à harmoniser les différents statuts du sol urbain. Il s'agit davantage d'une mise aux normes du foncier urbain, exclusivement opérée par la puissance publique et dans un moment où la spéculation foncière constitue la seule ressource véritable dont dispose le gouvernement, comme les investisseurs. A défaut de constituer réellement un levier de développement économique à court ou moyen termes, la réforme représente dès maintenant un outil supplémentaire de contrôle de la puissance publique sur ses concitoyens.

Conclusions pour l'Inde

Nous ne saurions apporter une conclusion valant à l'échelle du sous-continent indien. Non seulement nous n'exposons qu'un cas très précis et forcément particulier, mais malgré les vellétés d'une harmonisation fédérale, le titrement reste une question traitée au travers de politiques régionales et des compétences urbaines dévolues aux Etats et aux agences régionales qui s'occupent de la résorption de l'habitat précaire et/ou illégal, des slums. Sa mise en œuvre dépend, quelle que soit la volonté d'agir ou de réformer pour l'Inde toute entière, de réglementations foncières complexes et de pratiques juridiques et administratives qui diffèrent elles aussi selon les régions, avec, qui plus est, des programmes spécifiques dans les plus grandes métropoles auxquelles sont aussi dévolues des pouvoirs juridiques qui touchent aux droits fonciers. Enfin, il faut compter avec des routines très variables localement dans les modalités d'application et d'interprétation des textes, comme de négociations avec les habitants et des habitants avec les administrations et les acteurs politiques. Retenons aussi la forte porosité de ces catégories quand des habitants sont aussi des fonctionnaires, des élus et bien entendu des électeurs. C'est ce qui se passe en pratique dans les synapses qui connectent ces catégories qui importe, pas ce qu'en théorie/principe le droit leur accorde comme compétences.

Leçon un : Une sécurisation tranquille et massive loin des métropoles

La leçon principale que nous tirons de l'observation de la délivrance de titres de propriété aux résidents et squatters du quartier de Pommudi Nagar, c'est que la régularisation individuelle in situ fonctionne parfaitement en Inde. Elle constitue même une routine administrative on ne peut plus ordinaire dont nous avons pu mesurer l'ampleur des résultats au moins dans le Sud de l'Inde, notamment au Tamil Nadu et dans ce qui était jusqu'à l'année dernière l'Andhra Pradesh.

Elle s'exprime par des régularisations massives qui se traduisent par la délivrance de titres gratuits (et conditionnels) dans les villes secondaires comme dans notre cas (Viluppuram 100,000 habitants), dans les petites villes, voire les villages périurbains, c'est-à-dire dans des localités où les enjeux fonciers restent limités.

Leçon deux : le titrement n'exige pas de réforme juridique

A la recherche d'un site d'étude, nous nous étions d'abord et tout naturellement tournés vers les plus grandes villes pour constater l'échec patent et répété de tous les projets pilotes de titrement depuis plus d'une décennie. Le dernier projet pilote affiché comme un programme phare, à Delhi, est lui-même dans une impasse (Dupont, 2014), qui à termes se traduira par le déplacement définitif d'une grande partie des habitants si ce n'est de tous. Dans les métropoles, le relogement dans des grands ensembles de collectifs des habitants des slums est

la norme, et le titrement in situ une exception qui reste davantage une ambition qu'un chemin jalonné de réalisations tangibles.

Autrement dit, la question centrale pour le titrement et la sécurisation des occupations populaires illégales, c'est la valeur du foncier. Les projets de réforme juridique, les montages en partenariat public-privé et les ambitions politiques affichées quant à la reconnaissance formelle de droits à la régularisation, même soutenues par les agences onusiennes ou des aides bilatéraux, n'y peuvent rien. Ils échouent tous face aux enjeux fonciers. Le titrement n'est donc pas une question de réforme du droit foncier. Les instruments existent et sont parfaitement exploités par ailleurs, loin de la frénésie spéculative des grandes villes. La question centrale est donc politique. Elle tourne autour de la volonté d'inclusion et de mixité sociale qui suppose l'abandon d'opportunités de fortes valorisations foncières tant en termes de choix publics que de corruptions actives impliquant aussi les ONG impliquées.

La taille des communautés urbaines favorisent les squatters des villes moyennes et petites. La proximité quotidienne avec l'administration et les élus jouent en leur faveur dans des environnements où l'offre foncière et, qui plus est, souvent plus abondante et moins spéculative.

Leçon trois : le titre de propriété n'est rien en soi

Nous avons retenu des travaux majeurs sur l'intérêt du titrement (Payne ou Durand-Lasserve) que le titre de propriété constitué le document qui en lui-même assuré la meilleure sécurité au regard des autres statuts plus précaires. Or de nos observations, il ressort que le titre en lui-même, n'est qu'un papier de plus dans un ensemble de documents qui matérialise une occupation tranquille. C'est cet ensemble qui sert à négocier avec les différentes administrations individuellement ou collectivement. Le titre tout seul ne vaut rien, il est forcément requis associé à de nombreuses autres preuves. Il s'inscrit dans une trajectoire de sécurisation. Il ouvre des droits, comme un crédit gratuit pour l'amélioration de son logement, mais il ne constitue pas l'assurance absolue contre les déplacements et les évictions.

En outre, le titre donné (free patta) dans tous les cas de régularisation en Inde ainsi qu'en cas de relogement est un titre conditionnel (conditional patta). Ce n'est pas un titre ordinaire. Il pourra le devenir au bout de dix ans, éventuellement. Ce titre précise, les conditions d'indemnisation en cas de préemption et elles sont parfois drastiques, c'est-à-dire qu'il ne protège pas toujours d'une éviction sans compensation.

Leçon quatre : le titre de propriété gratuit ne transforme pas l'ordinaire des gens

Le caractère conditionnel des titres délivrés rend la vente illégale - avant dix ans dans le cas observés. La jouissance de la propriété reste donc limitée à une reconnaissance d'occupation qui entérine ici le paiement annuel d'une amende pour occupation illégale. Ce n'est en rien un titre qui peut être aisément monétisé. Nous n'avons observé aucune vente même illégale, en dehors d'une transaction intrafamiliale. De même, ce titre n'est pas reconnu comme contre-valeur pour emprunter et faire une hypothèque. Seule les moneylanders informelles s'en accommodent parce qu'ils savent, le cas échéant, comment changer le nom du bénéficiaire dans les registres. Autrement dit, les familles sont loin de sortir avec le titrement formel de la spirale de l'endettement, de la précarité et de la dépendance aux usuriers. Nous n'avons pas observé, non plus, de cas parmi nos 400 familles d'entrepreneurs qui auraient su valoriser leur bien sécurisé pour investir dans une entreprise, ni même un commerce.

Retenons simplement que la délivrance de titre renforce la sécurité et la légitimité de l'occupation et ouvrent des droits parce qu'elle complète une panoplie de documents. Elle contribue à stabiliser des situations familiales.

Conclusions pour la Mauritanie

En Mauritanie, parce que la politique de titrement a été étudiée dans le contexte de la capitale, le foncier est une question on ne peut plus sensible.

Une juridiction toujours floue

Du point de vue de l'administration et des institutions politiques, il est évident qu'une loi existe. Mais, celle-ci est tellement complexe, voire imprécise, qu'elle est régulièrement contournée et ce, par toutes les couches de la population. La distribution de titres fonciers n'a en soi pas changé la donne. Pour les habitants, les titres provisoires n'ont en soi pas de valeur réelle. Il est possible que cette impression perdure tant qu'un cadastre numérisé ne sera pas édité et régulièrement mis à jour. Les réformes et juridictions nouvelles semblent vaines tant que l'outil de base n'aura pas été mis en place. Outre l'absence de cadastre qui bloque l'amélioration de la situation foncière, la gestion urbaine doit faire face à des chevauchements de compétences gênants. Différentes institutions ont en effet des prérogatives sur le foncier (Ministère de l'Habitat, de l'urbanisme et de l'Aménagement du territoire, le domaine, le conseil des Ministres), alors que de façon quelque peu surprenante les communes et la communauté urbaine de Nouakchott n'ont aucune prérogatives foncières. Il est évident que lorsque les bailleurs de fonds se superposent à ces différentes échelles d'intervention, la confusion est de mise.

Des liens entre lutte contre la pauvreté et titres fonciers non évidents

Face à ce cadre juridique flou, les habitants mettent en œuvre des pratiques pour le moins inattendues. La confiance qu'ils portent aux lois est faible. Il ressort de nos enquêtes que les programmes de sécurisation foncière n'ont pas forcément augmenté le sentiment de sécurité. Ce dernier ne dépend pas que du droit ni même du titre. Nombreux sont les habitants à avoir rappelé que, bien que disposant d'un badge de recasement, indiquant un numéro de lot, le terrain qui leur avait été attribué leur avait été retiré.

Du point de vue des impacts économiques, l'analyse mérite là encore d'être nuancée. Si certains bénéficiaires reconnaissent vivre mieux qu'il y a dix ans, on ne peut affirmer que les conditions de vie se sont globalement améliorées pour tout le monde. De la même façon, il n'a pas pu être prouvé que les bénéficiaires avaient davantage investi dans leur logement que les autres ou qu'ils aient eu accès au crédit. Une des conséquences inattendues de ces politiques de titrement est la création d'un parc locatif. Une fois titulaire d'un titre, les propriétaires n'hésitent pas à louer la parcelle. Cela vient combler indirectement l'absence de politiques publiques de logement social.

Par ailleurs, les politiques de titrement ne profitent malheureusement pas à tous. Ces programmes entraînent des dynamiques d'exclusion pour certaines couches de la population et créent ainsi de nouvelles formes de différenciations au sein même des groupes les plus marginaux. Certains doivent ainsi faire face à de nouvelles formes de vulnérabilité, en se retrouvant exclus d'un marché à peine créé. Ainsi, le lien titre foncier/développement économique, tel qu'il est prôné par les théories de De Soto, n'est pas évident. Il nécessite des études approfondies. La titrisation peut, parfois, être un moyen de lutter contre la pauvreté

mais les résultats ne sont pas toujours probants. Le contexte urbain (taille de la ville notamment) peut jouer sur la plus ou moins grande réussite de ces programmes *pro-poor*.

Des pratiques informelles qui perdurent

Les politiques de titrement et réformes engagées avaient également pour but de simplifier des régimes fonciers complexes et difficiles à suivre. Dans le cas mauritanien, on constate une persistance de plusieurs modes d'accès. La loi musulmane reste très forte et présente. Parce que les habitants n'ont qu'une confiance minimale en ces bouts de papier distribués par l'administration, ils préfèrent encore voir les transactions enregistrées par des juges musulmans (Qadi). Finalement, au lieu de simplifier les modes d'accès au foncier, la réforme tend à rajouter une énième forme de juridiction, parfois contradictoire ou concurrente de celles déjà existantes.

Propriété, citoyenneté, mobilisation

L'étude conduite renseigne également sur les liens entre propriété et citoyenneté. Il a été avancé que titre de propriété pouvait être un premier pas vers la citoyenneté. Il est évident que, une fois le titre obtenu, les habitants sont plus prompts à se mobiliser pour faire respecter leurs droits. Certains habitants, jugeant le badge d'attribution provisoire comme trop incertain, ont même décidé de se plaindre à l'Agence de Développement Urbain pour réclamer un permis d'occuper officiel, lequel doit précéder l'attribution définitive du titre foncier. On pourrait voir là des formes embryonnaires de mobilisation. Mais, il faut rester prudent face à ces revendications car la démarche est bien souvent individuelle : les habitants se contentent de faire reconnaître de façon personnelle leur futur titre de propriété foncière et non de dénoncer leurs conditions de vie précaires.

TABLE DES MATIERES

Introduction générale	3
Etat des lieux et enjeux	3
Intérêt des trois terrains et mise en perspective de différents contextes	4
Ethiopie : développement urbain planifié et titrement sous forme de baux fonciers publics	9
Introduction	9
I.	
Mise en contexte du foncier urbain en Ethiopie : dynamiques historiques et enjeux contemporains	9
1.	
Les droits d'accès au sol en Ethiopie	9
2.	
Le foncier urbain éthiopien : duperposition de multiples statuts et pratiques tolérées	10
3.	
Le renforcement des prérogatives de l'Etat sur le foncier urbain : la réforme du bail foncier public	14
4.	
Réactions à la loi dans la presse	15
a)	
Une éruption inédite de critiques dans un contexte de censure	15
b)	
Justifications du gouvernement	16
II.	
Enquête sur les pratiques et enjeux du titrement	16
1.	
Présentation de l'enquête dans la ville de Debre Berhan	17
2.	
Conditions et stratégie d'enquête	17
3.	
L'accès au sol urbain	19
a)	
Les procédures d'attribution directe	19

b)	Les procédures par échange ou par transmission	21
c)	La nouvelle procédure d'appel d'offres	21
4.	Impacts et enjeux du bail foncier public	23
a)	La conditionnalité de l'accès au sol	23
b)	La planification urbaine	24
c)	La corruption	25
5.	Reconnaissance des droits fonciers	26
a)	Enregistrement, certification et titrement	26
b)	La taxe foncière comme enregistrement « faute de mieux »	28
c)	Les déplacements	29
	Conclusion	31
	Annexe 1 : Le zonage urbain de Debre Birhan	33
	Annexe 2 : Carte de Debre Birhan	34
	Bibliographie	35
	Inde : La sécurisation de la propriété foncière et ses effets – L'accès au Patta pour les habitants de Poramboke dans le quartier de Ponmudi Nagar	37
	Introduction	37
I.	Situation du régime foncier dans la Présidence de Madras (Tamil Nadu)	43
1.	L'historique de la classification Proamboke des terres	44
a)	Terres cultivables : Warapet et Tirwapet	44

b)	Terres non cultivées : Tarisu, Sheykal Karambu et Poramboke	44
2.	Les trois classifications principales de terres sous système ryotwari qui existent actuellement	44
3.	La propriété personnelle : le mystère du Patta en Inde (Tamil Nadu)	45
4.	Comprendre le B-Memo vis-à-vis du Patta	45
5.	Les titres fonciers par expropriation	46
a)	Titrement pour les pauvres en milieu urbain	47
b)	Expulsion pour usurpation	48
 II.		
	Le cas de Ponmudi Nagar : chronique d'une trajectoire d'accès à un titre foncier	49
1.	Questions de recherche	50
a)	La littérature existante	50
b)	L'étude de cas	51
c)	Valeur ajoutée de l'étude	52
2.	Preuves tirées du travail de terrain	52
a)	Présentation de Villupuram et Ponmudi Nagar	52
b)	Administration des terres : catégories, lois et institutions	58
c)	Pratiques d'obtention du patta	63

d)	Rôle des multiples institutions : alliance avec les institutions étatiques et leurs agents	71
e)	Résultats : gagnants et perdants	73
f)	Après l'ordre d'attribution du patta	75
g)	Titrement et changement d'occupant	77
h)	Sécurité foncière et situation après attribution du patta	80

III.

	Revendications territoriales, sécurité foncière et titres de propriété : revue de la littérature existante sur la situation indienne	86
1.	Définition des termes-clés	86
2.	Possession des terres : modes de tenure	86
3.	Signification de titre légal : hypothèses pour un « titre unique/homogène »	87
4.	Approches étatiques de la formalisation des tenures et des titres de propriété	88
5.	Pratiques de revendication de tenure : processus, acteurs, circuits	91
6.	Résultats des approches étatiques de l'attribution de titres de propriété	92

	Références bibliographiques	97
--	-----------------------------	----

Mauritanie : Restructuration des quartiers précaires et politiques de titrement foncier à Nouakchott

	Introduction	99
I.	Le foncier urbain en Mauritanie : une question complexe	100

1.	Le foncier, un monopole d'Etat	100
2.	Evolution de l'occupation périphérique et irrégulière à Nouakchott	101
3.	Programmes de lutte contre la pauvreté et de réhabilitation des quartiers précaires	105
4.	Etat des lieux du programme de restructuration foncière	106
	a)	
	Appréciation de l'état d'avancement	106
	b)	
	Présentation de trois opérations conduites entre 2003 et 2011	109
II.		
	Enquêtes dans des quartiers nouvellement lotis : les enjeux des titres fonciers	115
1.	Quartiers enquêtés : Nezaha et Tarhil	115
2.	Accéder à la terre dans les quartiers nouvellement lotis	119
3.	Le statut de propriété	121
4.	Quelle amélioration du niveau de vie ?	125
5.	Perceptions de la sécurité foncière et conflits	127
6.	Ce que signifie la sécurité foncière – et pour qui	131
	Conclusion : une sécurité foncière floue	133
	Bibliographie	135
	Conclusion générale	137
	Conclusions pour l'Ethiopie	138
	Le titrement, une simplification des statuts fonciers	138
	Le renforcement de la tutelle publique sur le foncier urbain	138

Une nouvelle ressource du foncier urbain	139
Conclusions pour l'Inde	140
Leçon un : une sécurisation tranquille et massive loin des métropoles	140
Leçon deux : le titrement n'exige pas de réforme juridique	141
Leçon trois : le titre de propriété n'est rien en soi	141
Leçon quatre : le titre de propriété gratuit ne transforme pas l'ordinaire des gens	141
Conclusions pour la Mauritanie	142
Une juridiction toujours floue	142
Des liens entre lutte contre la pauvreté et titres fonciers non évidents	142
Des pratiques informelles qui perdurent	143
Propriété, citoyenneté et mobilisation	143
Table des matières	145

Les pratiques du titrement dans les villes en développement : Trois cas d'étude (Inde, Ethiopie, Mauritanie)

La propriété foncière est une des questions majeures auxquelles fait face la gestion de la croissance urbaine des pays en développement. Les institutions internationales en ont reconnu l'importance et ont massivement soutenu les programmes visant à l'accroissement de la sécurité foncière, à la protection des droits de propriété, à la sécurisation des investissements, à l'unification des marchés fonciers, à une valorisation plus performantes et transparente des valeurs foncières et à l'expansion de l'accès au crédit. Souvent, ces politiques ont été menées de manière stéréotypée.

L'objectif de ce travail n'est pas tant de comparer des objets similaires que de mettre en perspective différents contextes et pratique de réformes foncières. L'Ethiopie, l'Inde et la Mauritanie ont en commun d'être des pays à dominante rurale et pendant longtemps envisagés sous ce seul angle. Pourtant, la ville y prend une place croissante.

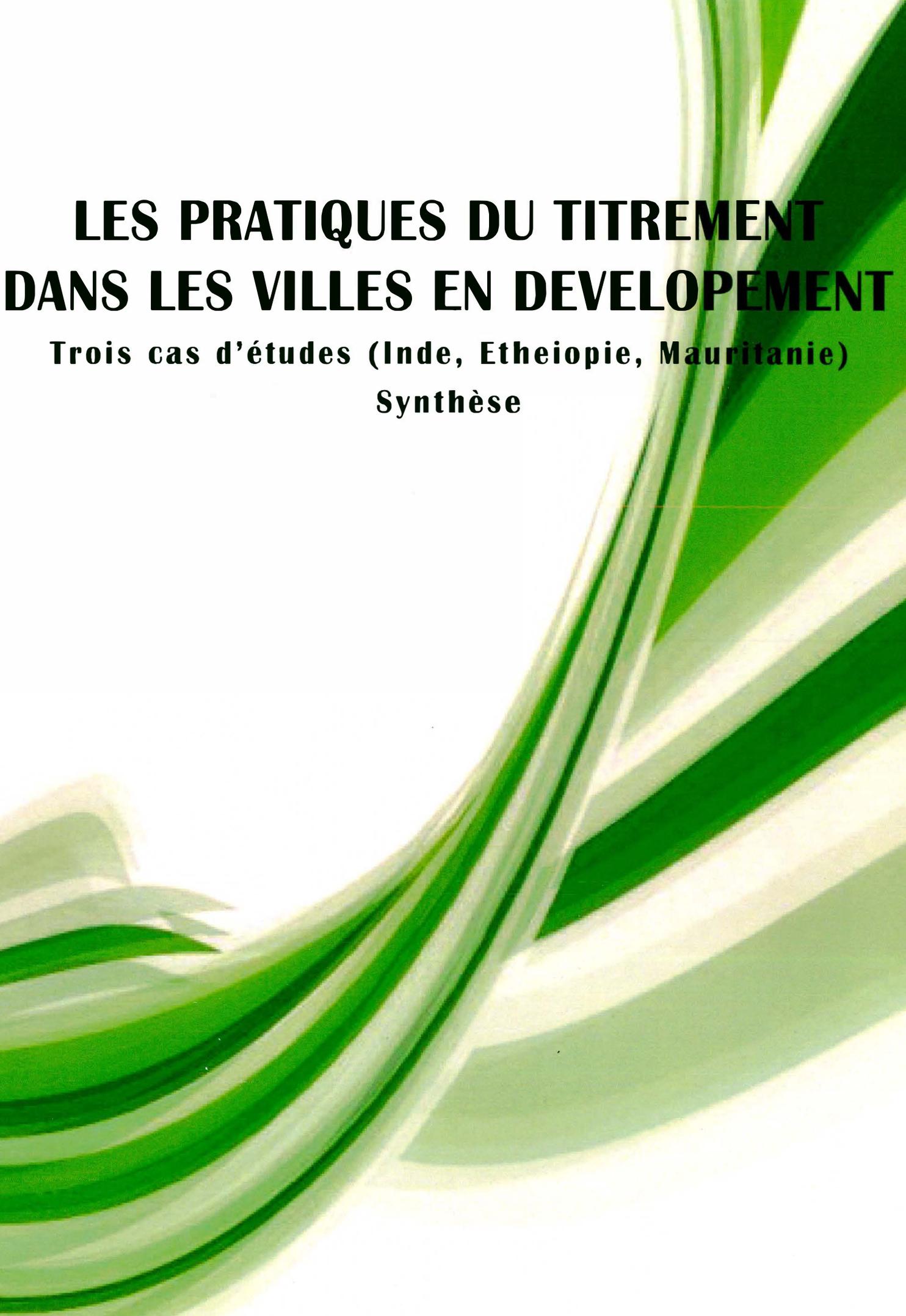
Les trois cas d'études permettent de voir comment est appréhendé un même cadre référentiel qui pose la sécurisation foncière au cœur de la lutte contre la pauvreté. Plusieurs types de villes (petites, secondaires, capitales) et formes d'urbain (zone centrale, quartiers périurbains, urbain diffus) ont permis de souligner quelques uns des enjeux que représente la titrisation dans les Suds. Le contexte urbain joue fortement. L'impact des politiques de titrement foncier dépend réellement de la taille de la ville et des formes urbaines

Notre rapport fait ressortir l'importance de la circulation à l'échelle internationale de politiques urbaines et « bonnes pratiques ». Bien souvent, les réformes appuyées par les bailleurs de fond ne font que se surimposer à des juridictions foncières déjà complexes, souvent coûteuses à respecter pour les habitants qui optent pour des pratiques plus informelles. La réforme sur le papier n'est que rarement suivie par la réforme en action.

Par ailleurs, les pratiques informelles qui perdurent ou se développent avec les nouvelles lois, montrent également que la sécurité foncière relève davantage d'un sentiment et d'une perception que de l'obtention d'un titre/papier distribué. Les habitants continuent de n'avoir qu'une confiance modérée envers ces nouvelles lois et en même temps, cherchent à s'y conformer et donc ici à bénéficier dans la mesure du possible d'un titre de propriété ou d'un droit d'occupation.

Les relations et négociations entre les fonctionnaires, les entrepreneurs et les habitants qui se sont enrichies d'un nouvel espace de négociation et de tractation autour de documents et de preuves d'occupation, d'un dossier de petits papiers, de factures, d'amendes, d'actes notariés... Les médiations politiques et l'intérêt électoral des quartiers concernés demeurent bien évidemment un élément clé de la régularisation.

La valeur foncière constitue l'obstacle majeur. Plus le foncier occupé vaut cher, mieux il est placé, moins les projets de titrement in situ projeté seront réalisés. La reconnaissance populaire se heurte à des ambitions plus spéculatives, et les modèles de partage de la rente par densification du quartier et promotion immobilière d'une partie des lots ne résolvent que très rarement ces contradictions. En revanche, dans des espaces urbains sans enjeux fonciers majeurs, la reconnaissance de l'occupation se pratique couramment sans qu'aucune réforme n'ait été nécessaire.



LES PRATIQUES DU TITREMENT DANS LES VILLES EN DEVELOPEMENT

Trois cas d'études (Inde, Etheiopie, Mauritanie)

Synthèse

LES PRATIQUES DU TITREMENT DANS LES VILLES EN DÉVELOPPEMENT

Trois cas d'étude (Inde, Ethiopie, Mauritanie)

Synthèse

LES PRATIQUES DU TITREMENT DANS LES VILLES EN DÉVELOPPEMENT

Trois cas d'étude (Inde, Ethiopie, Mauritanie)

Synthèse

La procédure de titrement foncier peut être définie comme l'attribution de droits de propriété sur des biens fonciers. Il en résulte que la propriété sur ces biens devient opposable devant les juridictions et que ces biens peuvent eux-mêmes être cédés, transférés, hérités ou hypothéqués.

Etat des lieux et enjeux

La propriété foncière est une des questions majeures auxquelles fait face la gestion de la croissance urbaine des pays en développement. Elle est au cœur des politiques des Nations-Unies. Les institutions internationales, tout particulièrement la Banque Mondiale, et de nombreux donateurs et gouvernements en ont reconnu l'importance et ont massivement soutenu les programmes visant à l'accroissement de la sécurité foncière, à la protection des droits de propriété, à la sécurisation des investissements, à l'unification des marchés fonciers, à une valorisation plus performantes et transparente des valeurs foncières et à l'expansion de l'accès au crédit. Souvent, ces politiques ont été menées de manière stéréotypée, ce qui leur a fait encourir un risque de décalage par rapport aux réalités des contextes locaux et donc d'inefficacité.

Les thèses d'Hernando de Soto (2000) ont assurément constitué une base importante de discussion de l'ampleur des problèmes de propriété foncière et de la pertinence de leur traitement par la voie du titrement. Elles ont également fait l'objet de nombreuses critiques, aussi bien théoriques que méthodologiques et politiques. Il en résulte une approche plus nuancée des politiques de titrement, du moins dans leur dimension exclusive d'autres approches. Il faut, par ailleurs, constater le très faible nombre d'études évaluant ex post l'impact des politiques de titrement. Une étude récente (Payne, Durand-Lasserre, Rakodi, 2010) s'attache à faire la revue de la littérature portant sur l'impact des programmes de titrement foncier. Au niveau social, elle distingue les questions de sécurité foncière, d'intégration sociale, d'égalité entre les sexes et de mobilité résidentielle.

La principale justification des programmes de titrement tient à la sécurisation foncière que ce dernier permet. Pourtant, la sécurité foncière n'est pas qu'une question de statut légal ou illégal, formel ou informel. C'est une question empirique qui relève de l'anthropologie du droit, et celle-ci nous enseigne à quel point cela est dépendant du contexte dans lequel ces pratiques s'inscrivent. A vrai dire, la sécurisation peut être obtenue par des moyens différents que le titrement, alors que le titrement peut parfois réduire l'effet de sécurisation. Il adresse difficilement, voire ignore et contourne parfois dans sa mise en œuvre, les questions de possession partagée, de propriété commune, de copropriété et celle des locataires, introduisant de nouvelles injustices et exclusions. Une autre justification des programmes de titrement procède de ce qu'ils transformeraient le statut juridique d'une zone et d'une communauté en l'intégrant à la ville. S'il est possible qu'à terme, de tels programmes induisent des processus de gentrification, il n'est toutefois pas sûr que ce soit au profit des populations d'origine. Des dynamiques d'exclusion par le marché peuvent prendre le relais de la marginalisation légale. Les études soulignent les pratiques discriminatoires à l'encontre des femmes dans l'accès à la terre, mais elles ne nous disent pas grand-chose sur l'impact du titrement sur la correction de ces inégalités. Ici encore, il n'est pas sûr que le bilan soit aussi unilatéralement positif qu'il n'y paraît. Enfin, sur la mobilité résidentielle, il faut constater qu'à quelques exceptions près,

le titrement ne modifie pas grandement les schèmes de mobilité des familles et de circulations des biens immobiliers. Les politiques étatiques se révèlent également contradictoires en la matière, entre les encouragements à la vente des biens titrisés et les mesures dissuasives.

Au niveau économique, l'étude dont question précédemment distingue les effets des programmes de titrement sur l'investissement, la valeur des biens, l'accès au crédit et les revenus des ménages. Il a souvent été avancé que le titrement stimulait les investissements dans le logement. Il ressort de toutes les recherches qu'il ne constitue, en réalité, qu'un moyen parmi d'autres en la matière. Sur la question de la plus-value des biens fonciers occasionnée par les programmes de titrement, il existe un large consensus de la littérature. Les études font également remarquer, cependant, que ce n'est pas forcément avantageux pour les personnes en quête de logement. La capacité à utiliser des titres de propriété pour accéder au crédit formel est considérée comme une raison majeure de la préférence pour le titrement comme mode d'accès à la propriété. La littérature révèle, cependant, que le titrement n'a pas généré, à court terme du moins, d'amélioration substantielle dans l'accès au crédit. Enfin, sur la question des revenus, de l'emploi et de la mobilité de la main-d'œuvre, les données restent éparses et de nouvelles recherches s'imposent avec acuité.

Reste à s'interroger sur l'impact administratif, institutionnel, juridique et politique des programmes de titrement. D'un point de vue administratif, il faut constater l'immensité de la tâche pour les administrations en charge de l'habitat, bien souvent au-delà de leurs capacités réelles et au risque de les détourner de tâches plus urgentes. Au niveau institutionnel, la question se pose de l'échelon gouvernemental auquel ces opérations doivent prendre place. Sans doute s'agit-il d'actions devant être menées à l'échelle locale et en coordination étroite avec les plans d'urbanisme périurbain. Toutefois la question du titrement reste le plus souvent adressée à travers la réforme des autorités nationales compétentes et d'une rénovation des formes d'enregistrement (chantier des cadastres digitaux notamment) assurant la garantie et l'enregistrement de la propriété foncière. Dans la mesure où les dynamiques de plus forte expansion des villes se localisent en périphérie à l'interface de périmètres régis par le droit urbain et le droit rural et donc répondant souvent à des autorités différentes, le titrement suppose une réflexion sur le rapprochement des structures compétentes. Il impose aussi une approche en termes d'articulation, voire de fusion, des échelles d'intervention (par exemple, la taxation peut être une compétence locale, l'enregistrement une régionale et la garantie de la propriété nationale). Il convient en dernier lieu d'insister sur la nature nécessairement politique des programmes de titrement, en raison des immenses profits qu'ils peuvent générer et donc des tentatives de captation qu'ils suscitent. De ce fait, la littérature souligne à quel point ces programmes doivent tenir compte des nécessités de justice sociale et d'équité, ce qui n'est pas forcément évident.

Intérêt des trois terrains et mise en perspective de contextes différents

L'objectif de ce travail n'est pas tant de comparer des objets similaires que de mettre en perspective différents contextes et pratique de réformes foncières. L'Ethiopie, l'Inde et la Mauritanie ont en commun d'être des pays à dominante rurale et pendant longtemps envisagés sous ce seul angle. Pourtant, la ville y prend une place croissante. Le terme même de ville renvoie à des réalités fort différentes. Il serait plus juste de parler de formes urbaines diverses et complexes. En Ethiopie et en Inde, nous avons choisi de travailler dans des petites villes (80.000 habitants pour le cas éthiopien, 120.000 pour l'Inde). En Mauritanie au contraire, c'est la capitale qui est prise comme lieu d'étude. S'il s'agit de la principale agglomération du pays, rappelons que Nouakchott ne compte qu'un million d'habitants et par conséquent demeure une « petite » métropole à l'échelle de la planète. Il n'en demeure pas

moins que cette variation autour de la définition de l'urbain permet de mettre en lumière des injonctions différentes à la sécurisation foncière et des réformes plus ou moins efficaces. L'urbanisation, et la pression foncière qui en découle, ne se pose en effet pas dans la même manière dans une ville secondaire et une ville capitale. De même, les enjeux, la gestion et les acteurs du foncier varient fortement. Le cadre juridique, les normes et les pratiques habitantes permettent d'apporter un regard nuancé sur ces politiques de titrement.

Ethiopie

La plupart des études sur le foncier urbain se sont concentrées sur Addis Abeba, où les enjeux économiques et financiers sont importants, où les transformations des anciens quartiers et les constructions de grands ensembles en périphérie reflètent partiellement les dynamiques à l'œuvre dans l'ensemble du pays. Afin d'apporter des éléments d'analyse sur les dynamiques régionales, cette étude porte sur la ville de Debre Birhan, ville moyenne d'environ 100,000 habitants, située dans la grande périphérie d'Addis Abeba, à 120 km au nord dans la région Amhara.

A travers le cas de Debre Birhan, ce rapport rend compte de l'impact local des nouvelles normes foncières. Les dispositifs concrets de leur application locale ne sont entrés en vigueur que très récemment, à partir de la fin 2013, mais cette situation intermédiaire entre la proclamation de la loi et ses applications locale offre une opportunité d'observation du jeu qui existe entre les acteurs locaux, les administrations municipales et régionales et les instances politiques fédérales. A défaut de pouvoir débattre ouvertement de ces questions fondamentales pour l'organisation de la vie quotidienne et la préparation de l'avenir, les acteurs locaux développent des stratégies d'adaptation par anticipation au nouveau cadre proposé par la loi. Ces réponses sont autant de signaux qui sont observés par les pouvoirs publics et peuvent donner lieu à des dispositions particulières, soit pour imposer plus de contraintes, soit pour conserver une certaine tolérance à l'égard de pratiques locales. Malgré l'affichage d'une application plus rigoureuse et systématique du système des baux publics, les services de l'Etat sont-ils en mesure de faire appliquer pleinement et strictement cette réforme ? Dans l'état actuel des pratiques, quelle est la marge de manœuvre laissée aux acteurs locaux ? Observe-t-on, et à quel niveau, des procédures dérogatoires et des formes variées de collusions d'intérêts ?

Inde

Ce document expose notre étude de la régularisation foncière du quartier de Ponmudi Nagar. L'objectif de cette étude est de rendre compte des pratiques relatives à l'obtention de titres fonciers (*patta*) par les occupants illégaux de terres communes (*poramboke*) en contexte urbain dans le sud de l'Inde. Il est suivi d'une revue de littérature qui permet de situer le cas étudié dans les politiques indiennes de traitement de l'habitat illégal qui intègrent une approche en termes de délivrance de titre de propriété tout en appréciant la place du titrement en Inde.

Dans les grandes villes indiennes, le déplacement avec relogement sur des terrains plus périphériques constitue la norme. Le titrement *in situ*, associé ou non à des investissements de réhabilitation, demeure une exception. Il est souvent convoqué, mais reste toujours confiné à des expériences pilotes, voire des intentions sans application, comme autant d'effets d'annonce.

Il en est ainsi avec le programme Rajiv Awas Yojana (RAY) ou Slum-Free City à l'initiative du Ministry of Housing & Urban Poverty Alleviation et qui se déploie dans les plus grandes villes d'Inde, une soixantaine depuis 2011, comme une composante de la Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission initiée en 2005 (seconde tranche 2011-2015). Ce programme qui s'est donné pour objectif des villes sans bidonville à l'horizon

2015, a bien inscrit comme priorité le redéveloppement *in situ* dans son guideline fédéral,¹ mais il n'a jusqu'à présent pas permis de modifier les pratiques existantes sur le terrain. Les intentions initiales n'ont en rien été concrétisées mais, en revanche, les déguerpissements, la valorisation du foncier ainsi évacué et assemblé auprès des promoteurs immobiliers et le relogement plus en périphérie des anciens résidents, voire leur déguerpissement sans compensation, se pratiquent à une échelle jamais expérimentée auparavant.

En revanche, dans le paysage ordinaire des petites et moyennes villes, le titrement est pratiqué de façon régulière. Il est bien ancré dans les routines administratives. Il n'a pas pour autant fait l'objet d'une attention académique particulière.

L'étude du cas de Ponmudi Nagar montre, d'un point de vue plus général, que le titrement ne génère pas un statut unifié, unique ou harmonisé de la propriété populaire, même à l'échelle de petits quartiers périphériques. Il n'a même pas assuré une sécurité complète et claire du site, ni garanti la transition vers une propriété individuelle absolue et commercialisable aisément sur le marché foncier formel. Néanmoins, la titrisation participe d'une chaîne de demandes collectives et individuelles que les résidents suivent afin de sécuriser leur installation et améliorer leurs conditions de vie en accédant à des services en réseau, eau et électricité notamment, et à des financements pour l'amélioration de l'habitat.

Trente-six pour cent des 472 millions d'urbains vivaient en 2011 dans 7 495 agglomérations entre 100 000 et 10 000 habitants. Un urbain sur six vivait dans des conditions précaires du type slum marquée notamment par l'insécurité de l'occupation du sol, sans compter l'insalubrité, l'exiguïté et l'absence de services. A cela il convient d'ajouter de nombreux lotissements populaires auto-construits dont les habitants ne disposent pas de titre de propriété.

Mauritanie

S'il est une question sensible en Mauritanie, c'est bien celle du foncier. L'Etat en a le monopole depuis la création du pays en 1960. Cette question foncière est assez nouvelle en milieu urbain puisque la capitale du pays, Nouakchott, a été créée en 1957. Après une croissance extraordinaire et avec plus d'un million d'habitants, elle accueille désormais un Mauritanien sur trois. L'urbanisation rapide du pays ne s'est pas accompagnée d'une extension des capacités des administrations en matière de planification et de gestions urbaine et foncière. Les problèmes de gestion, régulation et planification que connaissent Nouakchott sont en grande partie liés à cette question foncière (70% des Mauritaniens étaient nomades en 1970). La croissance de Nouakchott s'est partout opérée sous la forme d'extensions spontanées (localement appelés *Kebbe* et *Gazra*) auxquelles la puissance publique a cherché à remédier par le biais de lotissements sur des terrains non viabilisés et souvent sans cohérence avec les documents de planification existants. L'accès à la propriété foncière, perçue comme l'aboutissement de l'intégration en milieu urbain, reste un processus long et difficile, surtout pour les catégories les plus pauvres. Les arsenaux juridiques et réglementaires paraissent également peu adaptés au regard de l'évolution de la société. De plus, la persistance d'un marché foncier informel entretient une spéculation effrénée et l'absence d'un système

1 http://www.mhupa.gov.in/w_new/RAY%20Guidelines-%20English.pdf

Article 2.2 : « En ce qui concerne les réformes avec le programme RAY, la sécurité de la tenure par titrement est considérée comme un objectif essentiel afin de promouvoir des villes inclusives. Pour ce faire, L'assistance du gouvernement centrale sera proportionnelle à la manière dont les Etats distribueront des titres légaux aux habitants des slums là où ils habitent », page 1.

d'informations foncières entraîne une confusion énorme et une perte considérable de ressources pour l'Etat² et les collectivités.

Après trente ans de laisser-faire, la stratégie des autorités mauritaniennes en matière de résorption des quartiers précaires s'est dessinée au long de la décennie 1990-2000. Durant cette période, les gouvernements successifs se sont interrogés sur le développement, le rôle et les performances des villes dans la consolidation d'une économie nationale assainie. Pour la ville de Nouakchott, un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) a été élaboré et adopté en 2003 pour canaliser la croissance de l'agglomération aux horizons 2010 et 2020. Les effets de ce document de référence sur la planification restent encore très limités et les timides actions de contrôle et de régulation entreprises peinent à freiner le développement « des quartiers précaires ».

L'engagement des pouvoirs publics s'est par ailleurs concrétisé par l'élaboration et la mise en œuvre, à partir de 2002, d'un Programme de Développement Urbain (PDU) dont l'objectif majeur consistait en la réduction de la pauvreté urbaine et l'amélioration des conditions de vie des populations dans les quartiers précaires de Nouakchott. Il s'agissait notamment de mettre l'accent sur la lutte contre la vulnérabilité en milieu urbain en accentuant les interventions qui ciblent en priorité les catégories les plus pauvres des citoyens et ce, en vue de leur garantir (i) une sécurité foncière (ii) l'accès à un habitat décent et à une infrastructure sociale convenable (iii) un meilleur accès aux services sociaux de base et (iv) un accès simplifié au crédit pour le logement et au soutien pour les activités économiques. Plus spécifiquement, ce programme visait l'amélioration de l'environnement urbain par la résorption de l'habitat insalubre et la requalification des espaces sous-intégrés pour en faire des portions à part entière de la ville.

La question de la sécurité foncière constituait donc le pivot de ce programme de restructuration des quartiers précaires. Depuis 2002, les opérations de résorption/restructuration se succèdent pour neutraliser le développement périphérique spontané et instaurer ainsi une dynamique positive et une action volontaire de régulation qui profitent à l'ensemble de l'agglomération. C'est ainsi qu'après l'exécution du programme prévu à El Mina, dans le cadre du PDU, deux autres interventions ont eu lieu, l'une à Hay Saken, au nord-est de la capitale dans la Moughataa de Dar Naïm, et l'autre à Arafat, au Sud-est de la ville. Suite à la distribution de 20.000 parcelles entre 2009 et 2012, un nouveau quartier a vu le jour : Tarhil (les déplacés). Dans ces différents quartiers, la sécurisation foncière, via la distribution de titres, accompagne la restructuration des quartiers précaires et devient le fer de lance de la reconquête de la ville par les pouvoirs publics.

L'objectif de notre enquête a été de mesurer les impacts de ces restructurations foncières, et ce aussi bien dans des quartiers où les distributions ont eu lieu il y a une dizaine d'années que dans des quartiers tout nouvellement lotis. Une question a guidé notre travail de terrain : l'attribution de titres, prônée par les institutions internationales et largement inspirée des programmes de De Soto, a-t-elle permis une réelle amélioration des conditions de vie dans ces quartiers régularisés ?

² En l'absence d'un système d'information foncière, les transactions ne sont pas suivies et les parcelles ou les propriétés peuvent changer plusieurs fois de mains sans que l'administration en soit informée ; c'est ce qui explique la difficulté de recouvrement de l'impôt foncier et de la taxe d'habitation

Principales conclusions

Ethiopie

En Ethiopie, comme dans de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne, différents statuts fonciers coexistent et se superposent (Sikor et Lund, 2009). Les règles d'occupation, d'usage et de transmission du sol sont plurielles et parfois discordantes entre pratiques coutumières et lois nouvelles, dans une administration fédérale où les dispositifs fluctuent entre les prérogatives déléguées aux régions et celles que conservent les organismes centraux. La connaissance qu'en ont les Ethiopiens est rarement précise et la confiance qu'ils ont dans la reconnaissance de leurs droits fonciers est souvent faible, aussi bien en ville qu'à la campagne, ce qui les fragilise considérablement. Ainsi, le système foncier éthiopien se caractérise par sa complexité comme par la fragilité de la tenure, ces deux dimensions étant intimement liées.

L'autre caractéristique des droits fonciers est leur association intime au politique. Il sera fait état de la profondeur historique de cette question. Sous le régime actuel de l'ethno-fédération, institué depuis 1991, l'administration des ressources foncières constitue un enjeu de pouvoir entre les gouvernements de niveaux différents dans un cadre institutionnel décentralisé, mais également entre les administrations locales et leurs administrés et ce largement en défaveur de ces derniers. Cette politisation du foncier participe également de la fragilité des tenures. C'est ainsi que l'on peut comprendre la proclamation sur « l'administration et l'usage des terres agricoles » publiée en 2005 par le Ministère fédéral de l'Agriculture et du développement rural, permettant au gouvernement fédéral, au nom du respect de nouvelles normes d'utilisation du sol, de reprendre la main sur un contrôle des terres délégués jusque là aux pouvoirs régionaux. C'est en ces termes également que se joue depuis peu l'accaparement foncier aux marges du pays.

Depuis une dizaine d'années, cette situation d'incertitude, de confusion et d'insécurité des droits de propriété ou d'occupation de terrains est devenue particulièrement problématique dans les villes. Les litiges se sont multipliés à mesure que la pression de la demande s'est accrue sur les parcelles urbaines. Outre un accroissement régulier de la population urbaine dû aux migrations en provenance des zones rurales surpeuplées, le gouvernement s'est engagé dans une politique volontariste de transformation urbaine orientée vers une stratégie de développement industriel. La mise en œuvre de cette politique s'est traduite par la destruction des habitats anciens dans les centres villes, la requalification des périphéries rurales, et la construction de grands ensembles d'immeubles en copropriété (*condominiums*) ou de villas en quartiers résidentiels fermés (*gated communities*).

Pour imposer sa vision planificatrice de l'habitat et des infrastructures, l'Etat fédéral a conservé la mainmise sur le foncier et, par une série de réformes graduelles, a cherché à mettre aux normes les usages du sol et à réguler les transactions à travers une politique de titement par baux fonciers publics (*land lease*) limitant les marges de manœuvre des particuliers. D'abord appliqué à la capitale et aux plus grandes villes, de façon partielle, sans recouvrir les régimes fonciers antérieurs, le système du bail a fait l'objet, fin 2011, d'une nouvelle réforme visant sa généralisation. Les baux fonciers publics doivent désormais s'appliquer à toutes les villes, et doivent progressivement se substituer aux anciens statuts. La controverse déclenchée par cette réforme est révélatrice des pratiques qui s'étaient développés à la marge d'un appareil réglementaire incomplet et qui constituaient une forme de marché immobilier dissimulé.

Notre étude ne prétend analyser la réalité éthiopienne dans son ensemble, mais elle en donne toutefois un bon aperçu. D'abord parce que les niveaux de mise en œuvre, et/ou d'harmonisation des mesures de titrement foncier sont très inégales et dépendent des niveaux hiérarchique de ville et de leur appartenance fédérale, dans une moindre de mesure des jeux d'acteurs locaux. Le cas est toutefois probant en ce qu'il s'intéresse à une région pionnière dans le champ des politiques de remaniement foncier (la région Amhara) ainsi qu'à un niveau de ville jusque là peu pris en compte dans les tentatives de réforme du foncier urbain. Il dit selon nous la capacité actuelle des pouvoirs publics à mettre en œuvre une telle réforme et à terme, le devenir des politiques de titrement foncier urbaines en Ethiopie.

La mise en œuvre des politiques de titrement engage deux principaux enjeux de gouvernance locale et de développement économique : la reprise en main de la tutelle publique sur le foncier, et l'organisation d'un pseudo-marché urbain, à tout le moins l'exploitation du foncier urbain.

- Le titrement, une simplification des statuts fonciers

En dépit des justifications produites par les différents programmes internationaux visant à assister, encadrer ou simplement à financer le titrement en Ethiopie, ces mesures ne visent pas tant la constitution d'un système de régulation foncière que la simplification d'un complexe hybride déjà existant.

Ce système certes complexe était doté d'une véritable efficacité sur l'essentiel du territoire, quelques marges y échappant. Il avait le mérite de réguler l'accès au sol depuis la réforme agraire de 1975, de garantir au niveau individuel la stabilité des tenures et d'en organiser la transmission. Son principal défaut pour les décideurs publics étant de ne pas permettre l'échange de terre, fortement encouragé par les bailleurs de fonds comme par le nouveau régime désormais converti aux mérites de l'économie de marché. Aujourd'hui, la mesure proprement dite de titrement a donc pour finalité d'introduire une forme de régulation par le marché d'un système foncier y échappant jusque là en totalité. Quelque soit le terme de cette réalisation, son avènement n'est pas d'actualité aujourd'hui et sa mise en œuvre conduit au renforcement de la puissance publique.

- Le renforcement de la tutelle publique sur le foncier urbain

L'harmonisation des titres de « propriété » (usufruit) et l'obligation d'un nouvel enregistrement pour les anciens détenteurs d'un titre doit désormais s'opérer exclusivement auprès des autorités locales. Cette réforme permet donc un renforcement très important du rôle des pouvoirs locaux dans la gouvernance urbaine dont les effets sont encore difficilement mesurables. Le rapport a montré ainsi l'impact en termes de contrôle de la société civile dans un contexte où le Parti/gouvernement conserve un contrôle sélectif sur les notables locaux et potentiels leaders d'opinion. L'enquête montre également un renforcement, passager sans doute, de la petite corruption quotidienne, liée au processus même d'enregistrement.

Il apparaît que la défiance des urbains envers les représentants de l'Etat est grande, et la réforme ne parvient ni à diffuser un sentiment de sécurisation foncière au niveau des populations locales, ni à rassurer les urbains sur le 'professionnalisme' des agents en charge de sa mise en œuvre.

Le rapport souligne toutefois une limite majeure de la réforme, du fait de la coexistence de régulations étatique et judiciaire. Les tribunaux conservent un rôle majeur dans la gestion du

foncier d'autant plus que la nouvelle réforme ne s'applique pas en cas de divorces et de succession. De même, la puissance publique n'est pas en mesure de régler les litiges fonciers qui se résolvent devant un tribunal. Ainsi l'ensemble du pseudo-marché foncier est régulé par un acteur en pleine réforme institutionnelle et dont les capacités sont encore relativement faibles.

- Le titrement, nouvelle ressource du foncier urbain

C'est sur cette réforme, en partie, que repose, en ville comme à la campagne, le pari d'une transition économique réussie, la valorisation du sol devant précéder l'essor économique et notamment industriel du pays. D'abord, comme nous l'avons vu parce qu'elle organise, pour les résidents, les conditions d'une potentielle régulation foncière par le marché mais surtout parce qu'elle réorganise dès à présent la répartition du foncier urbain pour les investisseurs. La nouvelle procédure de distribution du sol par les pouvoirs publics par appel d'offre produit une bulle spéculative importante, plus encore dans les grandes villes, qui permet de dégager rapidement des revenus du foncier urbain. Les effets de cette bulle posent plusieurs questions.

D'abord et avant tout, parce que la spéculation semble de courte durée. D'une part, parce que du fait d'une forte pression foncière, les volumes de terres à disposition des municipalités sont faibles, mais surtout parce que les revenus tirés du sol (le versement du loyer public) sont organisés sur un pas de temps très court (les 5 années suivants l'attribution du sol).

De même, l'on mesure difficilement aujourd'hui les effets de ce mouvement spéculatif sur la planification urbaine, déjà largement sous contrôle des échelons de pouvoirs supérieurs (nationaux ou ceux des Etats-régionaux). Et l'on peut se demander à quoi ressembleront des villes gérées de façon très pragmatique, en fonction des opportunités permises aux agents municipaux, davantage que par un véritable projet urbain.

Toutefois, la captation de cette spéculation par les seuls pouvoirs publics n'est pas évidente. Le rapport a montré comment les investisseurs pouvaient mettre en place des stratégies, certes impliquant nécessairement des agents de l'Etat ou du Parti, mais permettant également de bénéficier de cette rente nouvelle pour des acteurs émergents en Ethiopie.

Quoiqu'il en soit les résidents ou petits investisseurs, qui constituent la très grande majorité des populations urbaines, se trouvent exclus de ces nouvelles opportunités foncières et demeurent plus que jamais sous la tutelle des pouvoirs publics - sans que l'on voit comment la réforme puisse leur garantir une meilleure situation, le rapport ayant bien montré que les conditions pragmatiques de sa mise en œuvre impactaient bien davantage les urbains que l'esprit du texte de loi.

Pour conclure, les politiques de titrement sont actuellement en Ethiopie des politiques de simplification des titres visant principalement à harmoniser les différents statuts du sol urbain. Il s'agit davantage d'une mise aux normes du foncier urbain, exclusivement opérée par la puissance publique et dans un moment où la spéculation foncière constitue la seule ressource véritable dont dispose le gouvernement, comme les investisseurs. A défaut de constituer réellement un levier de développement économique à court ou moyen termes, la réforme représente dès maintenant un outil supplémentaire de contrôle de la puissance publique sur ses concitoyens.

Inde

Le cas indien expose en détail une étude de la régularisation foncière du quartier de Ponmudi Nagar. L'objectif de cette étude est de rendre compte des pratiques relatives à l'obtention de titres fonciers (patta) par les occupants illégaux de terres communes (poramboke) en contexte urbain dans le sud de l'Inde. Il est suivi d'une revue de littérature qui permet de situer le cas étudié dans les politiques indiennes de traitement de l'habitat illégal qui intègrent une approche en termes de délivrance de titre de propriété tout en appréciant la place du titrement en Inde. Afin de contextualiser cet exposé de notre enquête de terrain, nous proposons une introduction relative à la formation historique de la propriété et des statuts fonciers contemporains en Inde.

Avec le terrain sélectionné, il s'est agi de mettre l'accent sur un cas très banal dans une ville ordinaire de l'Inde du sud. Il est localisé dans la périphérie de la municipalité de Viluppuram, une ville qui comptait 127 000 habitants en 2011. Le quartier de Ponmudi Nagar occupe un réservoir d'eau saisonnier enregistré comme un bien public communal (Eri-poramboke) et concédé à un collège public.

Le peuplement de cette zone a commencé pendant les années 1980. Actuellement, elle forme le quartier de Ponmudi Nagar avec ses quelques 110 ménages dont beaucoup ont réussi, à travers une série de programmes s'inscrivant dans une chaîne de décisions politiques et administratives, à obtenir un Free Patta ou titre de propriété gratuit - une forme de titre de propriété réservée aux familles pauvres.

Il ne s'agit en aucune façon d'un cas paradigmatique représentatif de la situation dans l'ensemble de l'Inde urbaine, ni même de l'archétype des pratiques dans l'État du Tamil Nadu. Cependant, il représente certainement un cas ordinaire quant à la manière dont des parcelles de terrain sont appropriées et des nouveaux quartiers sont consolidés puis équipés et régularisés sur les marges des petites et moyennes villes. C'est l'ordinaire de l'expansion urbaine populaire non métropolitaine.

Si nous avons concentré notre attention sur la régularisation foncière dans un slum ou un lotissement illégal dans le contexte d'une très grande ville, nous aurions trouvé que de rares expériences qui n'ont jamais fait l'objet d'une application à large échelle. Certaines de ces opérations sont devenues des "best practices" / « meilleurs pratiques » au sens d'UN-Habitat, mais elles ne constituent jamais le premier jalon de pratiques ordinaires et massives de régularisation in situ.

Ces expériences restent de surcroît extrêmement rares même à l'échelle expérimentale. Elles sont contraintes par les cadres juridiques, et limitées par les programmes politiques et les routines administratives, mais aussi et surtout par la valeur des fonciers concernés dans les aires métropolitaines.

En fait, dans les grandes villes indiennes, le déplacement avec relogement sur des terrains plus périphériques constitue la norme. Le titrement in situ, associé ou non à des investissements de réhabilitation, demeure une exception. Il est souvent convoqué, mais reste toujours confiné à des expériences pilotes, voire des intentions sans application, comme autant d'effets d'annonce.

Nous ne saurions apporter une conclusion valant à l'échelle du sous-continent indien. Non seulement nous n'exposons qu'un cas très précis et forcément particulier, mais malgré les

vellités d'une harmonisation fédérale, le titrement reste une question traitée au travers de politiques régionales et des compétences urbaines dévolues aux Etats et aux agences régionales qui s'occupent de la résorption de l'habitat précaire et/ou illégal, des slums. Sa mise en œuvre dépend, quelle que soit la volonté d'agir ou de réformer pour l'Inde toute entière, de réglementations foncières complexes et de pratiques juridiques et administratives qui diffèrent elles aussi selon les régions, avec, qui plus est, des programmes spécifiques dans les plus grandes métropoles auxquelles sont aussi dévolues des pouvoirs juridiques qui touchent aux droits fonciers. Enfin, il faut compter avec des routines très variables localement dans les modalités d'application et d'interprétation des textes, comme de négociations avec les habitants et des habitants avec les administrations et les acteurs politiques. Retenons aussi la forte porosité de ces catégories quand des habitants sont aussi des fonctionnaires, des élus et bien entendu des électeurs. C'est ce qui se passe en pratique dans les synapses qui connectent ces catégories qui importe, pas ce qu'en théorie/principe le droit leur accorde comme compétences.

- Leçon un : Une sécurisation tranquille et massive loin des métropoles

La leçon principale que nous tirons de l'observation de la délivrance de titres de propriété aux résidents et squatters du quartier de Pommudi Nagar, c'est que la régularisation individuelle in situ fonctionne parfaitement en Inde. Elle constitue même une routine administrative on ne peut plus ordinaire dont nous avons pu mesurer l'ampleur des résultats au moins dans le Sud de l'Inde, notamment au Tamil Nadu et dans ce qui était jusqu'à l'année dernière l'Andhra Pradesh.

Elle s'exprime par des régularisations massives qui se traduisent par la délivrance de titres gratuits (et conditionnels) dans les villes secondaires comme dans notre cas (Viluppuram 100,000 habitants), dans les petites villes, voire les villages périurbains, c'est-à-dire dans des localités où les enjeux fonciers restent limités.

- Leçon deux : le titrement n'exige pas de réforme juridique

A la recherche d'un site d'étude, nous nous étions d'abord et tout naturellement tournés vers les plus grandes villes pour constater l'échec patent et répété de tous les projets pilotes de titrement depuis plus d'une décennie. Le dernier projet pilote affiché comme un programme phare, à Delhi, est lui-même dans une impasse (Dupont, 2014), qui à termes se traduira par le déplacement définitif d'une grande partie des habitants si ce n'est de tous. Dans les métropoles, le relogement dans des grands ensembles de collectifs des habitants des slums est la norme, et le titrement in situ une exception qui reste davantage une ambition qu'un chemin jalonné de réalisations tangibles.

Autrement dit, la question centrale pour le titrement et la sécurisation des occupations populaires illégales, c'est la valeur du foncier. Les projets de réforme juridique, les montages en partenariat public-privé et les ambitions politiques affichées quant à la reconnaissance formelle de droits à la régularisation, même soutenues par les agences onusiennes ou des aides bilatéraux, n'y peuvent rien. Ils échouent tous face aux enjeux fonciers. Le titrement n'est donc pas une question de réforme du droit foncier. Les instruments existent et sont parfaitement exploités par ailleurs, loin de la frénésie spéculative des grandes villes. La question centrale est donc politique. Elle tourne autour de la volonté d'inclusion et de mixité sociale qui suppose l'abandon d'opportunités de fortes valorisations foncières tant en termes de choix publics que de corruptions actives impliquant aussi les ONG impliquées.

La taille des communautés urbaines favorisent les squatters des villes moyennes et petites. La proximité quotidienne avec l'administration et les élus jouent en leur faveur dans des environnements où l'offre foncière et, qui plus est, souvent plus abondante et moins spéculative.

- Leçon trois : le titre de propriété n'est rien en soi

Nous avons retenu des travaux majeurs sur l'intérêt du titrement (Payne ou Durand-Lasserve) que le titre de propriété constitué le document qui en lui-même assure la meilleure sécurité au regard des autres statuts plus précaires. Or de nos observations, il ressort que le titre en lui-même, n'est qu'un papier de plus dans un ensemble de documents qui matérialise une occupation tranquille. C'est cet ensemble qui sert à négocier avec les différentes administrations individuellement ou collectivement. Le titre tout seul ne vaut rien, il est forcément requis associé à de nombreuses autres preuves. Il s'inscrit dans une trajectoire de sécurisation. Il ouvre des droits, comme un crédit gratuit pour l'amélioration de son logement, mais il ne constitue pas l'assurance absolue contre les déplacements et les évictions.

En outre, le titre donné (*free patta*) dans tous les cas de régularisation en Inde ainsi qu'en cas de relogement est un titre conditionnel (*conditional patta*). Ce n'est pas un titre ordinaire. Il pourra le devenir au bout de dix ans, éventuellement. Ce titre précise, les conditions d'indemnisation en cas de préemption et elles sont parfois drastiques, c'est-à-dire qu'il ne protège pas toujours d'une éviction sans compensation.

- Leçon quatre : le titre de propriété gratuit ne transforme pas l'ordinaire des gens

Le caractère conditionnel des titres délivrés rend la vente illégale - avant dix ans dans le cas observés. La jouissance de la propriété reste donc limitée à une reconnaissance d'occupation qui entérine ici le paiement annuel d'une amende pour occupation illégale. Ce n'est en rien un titre qui peut être aisément monétisé. Nous n'avons observé aucune vente même illégale, en dehors d'une transaction intrafamiliale. De même, ce titre n'est pas reconnu comme contre-valeur pour emprunter et faire une hypothèque. Seule les *moneylanders* informelles s'en accommodent parce qu'ils savent, le cas échéant, comment changer le nom du bénéficiaire dans les registres. Autrement dit, les familles sont loin de sortir avec le titrement formel de la spirale de l'endettement, de la précarité et de la dépendance aux usuriers. Nous n'avons pas observé, non plus, de cas parmi nos 400 familles d'entrepreneurs qui auraient su valoriser leur bien sécurisé pour investir dans une entreprise, ni même un commerce.

Retenons simplement que la délivrance de titre renforce la sécurité et la légitimité de l'occupation et ouvrent des droits parce qu'elle complète une panoplie de documents. Elle contribue à stabiliser des situations familiales.

Mauritanie

Le cas mauritanien est à la fois très original et on ne peut plus classique. Original car la culture urbaine y est très récente et le pays a longtemps été présenté comme celui des nomades, des « hommes bleus » anti-urbains. Il est en effet important de rappeler que jusque dans les années 1970, les pasteurs et nomades représentaient 70% de la population. Se pencher sur les questions foncières en milieu urbain est donc un thème de recherche novateur et porteur dans la mesure où la plupart des études sur le pays ont jusqu'à présent porté sur le monde rural, le nomadisme, le pastoralisme.

Le choix de travailler sur Nouakchott permet de saisir ces mutations sociales brutales. La capitale mauritanienne a en effet été créée de toute pièce en 1960 et compte désormais plus d'un million d'habitants (soit un mauritanien sur trois). Les anciens nomades, victimes des sécheresses dans les années 1970, ont en effet fait l'apprentissage de façon concomitante de l'Etat, la ville et la propriété. Depuis lors, la ville s'est couverte de bidonville que les autorités s'efforcent de régulariser. C'est donc un cas d'étude fort intéressant pour saisir les dynamiques de pression, spéculation et attribution foncière.

En l'espace de trente ans, le foncier est en effet devenu la principale source de revenus. Le squatt des « parcelles », la course au « numéro » (comprendre numéro d'attribution d'un lot), les ventes et reventes de terrains sont devenus autant de moyens de survie pour les pauvres que d'enrichissement pour les plus aisés. Le cadre juridique sur le foncier urbain est donc récent et encore en construction dans la mesure où il s'agit d'un contexte nouveau. L'accès à la propriété est dans les textes particulièrement complexe. En pratique, les néo-citadins profitent de cette complexité et de ces imprécisions pour contourner les règles. Nouakchott a beau être capitale, il s'agit d'une ville avec une gestion urbaine balbutiante, marquée par une quasi absence de planification, et un fort intérêt de la part des bailleurs de fonds.

D'ailleurs, pour les bailleurs, le cas mauritanien est très « classique ». La capitale Nouakchott a expérimenté ces dernières années quelques unes des « meilleures pratiques » de la Banque Mondiale, dont celui de « ville sans bidonville », développé dans le cadre des Objectifs du Millenium pour le Développement. Dans cette petite capitale, peu peuplée et jugée tranquille jusqu'à une période récente, ont ainsi testés des programmes de lutte contre la pauvreté urbaine qui peuvent être reproduits ailleurs. C'est ainsi que des programmes de développement urbain, reposant sur le principe de la régularisation et de la sécurisation foncière comme moyens de sortir de la pauvreté, via l'attribution de titres et de micro-crédit habitat, ont vu le jour au cours des années 2000. Ils sont en cela révélateur des modèles de développement pensés à Washington et des catégories de l'action publique pensées par les grandes institutions internationales (Banque Mondiale, FMI, ONU-Habitat...) qui circulent entre les pays du Sud.

Au sein de la capitale, nous avons choisi de travailler dans des quartiers qui ont bénéficié de ces politiques de sécurisation foncière il y a une dizaine d'années. Notre travail d'enquête se rapproche d'une étude d'impact ex-post d'un projet qui au moment de sa mise en œuvre a été présenté comme une belle réussite.

En Mauritanie, parce que la politique de titrement a été étudiée dans le contexte de la capitale, le foncier est une question on ne peut plus sensible.

- Une juridiction toujours floue

Du point de vue de l'administration et des institutions politiques, il est évident qu'une loi existe. Mais, celle-ci est tellement complexe, voire imprécise, qu'elle est régulièrement contournée et ce, par toutes les couches de la population. La distribution de titres fonciers n'a en soi pas changé la donne. Pour les habitants, les titres provisoires n'ont en soi pas de valeur réelle. Il est possible que cette impression perdure tant qu'un cadastre numérisé ne sera pas édité et régulièrement mis à jour. Les réformes et juridictions nouvelles semblent vaines tant que l'outil de base n'aura pas été mis en place. Outre l'absence de cadastre qui bloque l'amélioration de la situation foncière, la gestion urbaine doit faire face à des chevauchements de compétences gênants. Différentes institutions ont en effet des prérogatives sur le foncier (Ministère de l'Habitat, de l'urbanisme et de l'Aménagement du territoire, le

domaine, le conseil des Ministres), alors que de façon quelque peu surprenante les communes et la communauté urbaine de Nouakchott n'ont aucune prérogatives foncières. Il est évident que lorsque les bailleurs de fonds se superposent à ces différentes échelles d'intervention, la confusion est de mise.

- Des liens entre lutte contre la pauvreté et titres fonciers non évidents

Face à ce cadre juridique flou, les habitants mettent en œuvre des pratiques pour le moins inattendues. La confiance qu'ils portent aux lois est faible. Il ressort de nos enquêtes que les programmes de sécurisation foncière n'ont pas forcément augmenté le sentiment de sécurité. Ce dernier ne dépend pas que du droit ni même du titre. Nombreux sont les habitants à avoir rappelé que, bien que disposant d'un badge de recasement, indiquant un numéro de lot, le terrain qui leur avait été attribué leur avait été retiré.

Du point de vue des impacts économiques, l'analyse mérite là encore d'être nuancée. Si certains bénéficiaires reconnaissent vivre mieux qu'il y a dix ans, on ne peut affirmer que les conditions de vie se sont globalement améliorées pour tout le monde. De la même façon, il n'a pas pu être prouvé que les bénéficiaires avaient davantage investi dans leur logement que les autres ou qu'ils aient eu accès au crédit. Une des conséquences inattendues de ces politiques de titrement est la création d'un parc locatif. Une fois titulaire d'un titre, les propriétaires n'hésitent pas à louer la parcelle. Cela vient combler indirectement l'absence de politiques publiques de logement social.

Par ailleurs, les politiques de titrement ne profitent malheureusement pas à tous. Ces programmes entraînent des dynamiques d'exclusion pour certaines couches de la population et créent ainsi de nouvelles formes de différenciations au sein même des groupes les plus marginaux. Certains doivent ainsi faire face à de nouvelles formes de vulnérabilité, en se retrouvant exclus d'un marché à peine créé. Ainsi, le lien titre foncier/développement économique, tel qu'il est prôné par les théories de De Soto, n'est pas évident. Il nécessite des études approfondies. La titrisation peut, parfois, être un moyen de lutter contre la pauvreté mais les résultats ne sont pas toujours probants. Le contexte urbain (taille de la ville notamment) peut jouer sur la plus ou moins grande réussite de ces programmes *pro-poor*.

- Des pratiques informelles qui perdurent

Les politiques de titrement et réformes engagées avaient également pour but de simplifier des régimes fonciers complexes et difficiles à suivre. Dans le cas mauritanien, on constate une persistance de plusieurs modes d'accès. La loi musulmane reste très forte et présente. Parce que les habitants n'ont qu'une confiance minimale en ces bouts de papier distribués par l'administration, ils préfèrent encore voir les transactions enregistrées par des juges musulmans (Qadi). Finalement, au lieu de simplifier les modes d'accès au foncier, la réforme tend à rajouter une énième forme de juridiction, parfois contradictoire ou concurrente de celles déjà existantes.

- Propriété, citoyenneté, mobilisation

L'étude conduite renseigne également sur les liens entre propriété et citoyenneté. Il a été avancé que le titre de propriété pouvait être un premier pas vers la citoyenneté. Il est évident que, une fois le titre obtenu, les habitants sont plus prompts à se mobiliser pour faire respecter leurs droits. Certains habitants, jugeant le badge d'attribution provisoire comme trop incertain, ont même décidé de se plaindre à l'Agence de Développement Urbain pour

réclamer un permis d'occuper officiel, lequel doit précéder l'attribution définitive du titre foncier. On pourrait voir là des formes embryonnaires de mobilisation. Mais, il faut rester prudent face à ces revendications car la démarche est bien souvent individuelle : les habitants se contentent de faire reconnaître de façon personnelle leur futur titre de propriété foncière et non de dénoncer leurs conditions de vie précaires.

Principaux enseignements

Les trois cas d'études ont permis de voir comment est appréhendé un même cadre référentiel qui pose la sécurisation foncière au cœur de la lutte contre la pauvreté. Plusieurs types de villes (petites, secondaires, capitales) et formes d'urbain (zone centrale, quartiers périurbains, urbain diffus) ont permis de souligner quelques uns des enjeux que représente la titrisation dans les Suds. Le contexte urbain joue fortement. L'impact des politiques de titrement foncier dépend réellement de la taille de la ville, des formes urbaines

L'urbanisation généralisée et rapide dans les trois pays étudiés, longtemps considérés comme étant à dominante rurale, implique l'adaptation et la création de nouveaux régimes fonciers. Dans nos différents cas d'étude, l'accès au sol urbain fait émerger de nouveaux besoins en termes de réglementation foncière, de nouveaux types de reconnaissance, mais aussi et surtout de nouvelles pratiques de sécurisation se tissent entre les habitants et les autorités et entre habitants.

Notre rapport fait ressortir l'importance de la circulation à l'échelle internationale de politiques urbaines et « bonnes pratiques », pensées depuis Washington par les Institutions internationales, et réappropriées de façon tout à fait originale localement. La comparaison des trois cas a mis en lumière l'importance des pratiques habitantes, qui, en Ethiopie, en Inde et en Mauritanie, exploitent et construisent des opportunités offertes par les normes juridiques relatives à l'accès à la propriété, plus qu'elles arrivent à en bénéficier pleinement et simplement. Bien souvent, les réformes appuyées par les bailleurs de fond ne font que se surimposer à des juridictions foncières déjà complexes, souvent coûteuses à respecter pour les habitants qui optent pour des pratiques plus informelles. La réforme sur le papier n'est que rarement suivie par la réforme en action.

Par ailleurs, les pratiques informelles qui perdurent ou se développent avec les nouvelles lois, montrent également que la sécurité foncière relève davantage d'un sentiment et d'une perception que de l'obtention d'un titre/papier distribué. Les habitants continuent d'avoir peur, de n'avoir qu'une confiance modérée envers ces nouvelles lois et en même temps, cherchent à s'y conformer et donc ici à bénéficier dans la mesure du possible d'un titre de propriété ou d'un droit d'occupation, afin de consolider leur chance d'être protégé des procédures d'éviction. Le titre formel s'inscrit dans un ensemble de procédures formelles et informelles de sécurisation qui est fortement dépendant du contexte local, voire de la trajectoire d'installation de telle ou telle famille. Les pratiques de corruption et les nombreux litiges liés au foncier n'ont pas disparu avec ces réformes foncières, bien au contraire.

Plus encore que de pratiques habitantes, c'est les relations et négociations entre les fonctionnaires, les entrepreneurs et les habitants qui se sont enrichies d'un nouvel espace de négociation et de tractation autour de documents et de preuves d'occupation, d'un dossier de petits papiers, de factures, d'amendes, d'actes notariés... Les médiations politiques et l'intérêt électoral des quartiers concernés demeurent bien évidemment un élément clé de la régularisation.

La valeur foncière constitue par-dessus toutes les considérations relatives à l'intérêt économique et d'inclusion sociale des procédures de titrement, l'obstacle majeur. Plus le foncier occupé vaut cher, mieux il est placé, moins les projets de titrement in situ projeté seront réalisés. C'est tout le paradoxe de nombreux projets pilotes situés le plus souvent dans des quartiers illégaux péri-centraux au grand intérêt foncier et immobilier. La reconnaissance populaire se heurte à des ambitions plus spéculatives que les modèles de partage de la rente par densification du quartier et promotion immobilière d'une partie des lots ne résolvent que très rarement ces contradictions et sans possibilité qu'ils soient généralisés. En revanche, dans les quartiers les plus lointains, sur des friches sans enjeux fonciers, et dans les petites villes, la reconnaissance de l'occupation se pratique couramment sans qu'aucune réforme n'ait été nécessaire.

