

Afrique

Aménager des villes pour 800 millions d'urbains supplémentaires

Les orientations foncières du développement urbain africain des prochaines décennies ne sont pas prises en compte par la plupart des institutions de coopération, des agences d'aide au développement et des institutions financières internationales.

Bien que la question foncière urbaine, ou ses interactions entre le rural et l'urbain, soit reconnue comme essentielle en Afrique subsaharienne, beaucoup d'institutions de coopération, d'agences d'aide au développement et d'institutions financières internationales, évitent d'aborder frontalement le sujet ou continuent de le traiter avec des outils conçus dans un autre contexte où les contraintes étaient différentes.

Ce constat ne pose pas seulement la question de l'équité dans l'accès à la ville, à ses équipements et à ses services. L'extrême tension foncière constatée dans les zones urbaines et périurbaines a des conséquences de plus en plus visibles sur la stabilité et la paix sociales sans lesquelles des politiques de développement ne peuvent être mises en œuvre durablement.

Le poids des villes

Quelques chiffres, connus mais souvent tus, tant ils mettent en évidence l'impasse dans laquelle nous nous trouvons et les risques considérables qu'elle représente : l'exactitude des prévisions est ici moins importante que les ordres de grandeur auxquels elles renvoient.

- L'Afrique subsaharienne avait, en 2014, une population totale estimée à 925 millions de personnes, dont 37 %, soit 346 millions, étaient urbanisées¹.

- Elle aura 2,04 milliards d'habitants en 2050, dont on estime que 55 %, soit 1,137 milliards seront urbanisés.

Cela signifie qu'au cours des 35 prochaines années, les villes d'Afrique subsaharienne devront accueillir près de 800 millions de personnes supplémentaires. Cela représente un peu plus que la population urbaine cumulée des 28 pays de l'Union européenne, des États-Unis et du Mexique en 2017 (786 millions d'habitants).

Ces besoins considérables en logement s'ajoutent à ceux d'aujourd'hui, qu'un demi-siècle de programmes de développement n'ont pas permis de surmonter et qui concerne près de 60 % des populations urbaines d'Afrique, caractérisées par « l'informalité » des quartiers d'habitat, leur sous-équipement, les difficultés d'accès aux services de base et un étalement urbain incontrôlable.

Ce qui n'a pu être fait au cours des 35 dernières années, dans un contexte où les ressources naturelles étaient plus abondantes qu'aujourd'hui, l'environnement moins dégradé et la pression démographique moins importante, sera-t-il possible au cours des 30 prochaines années, dans un contexte régional marqué par la persistance de la pauvreté de masse, la raréfaction des ressources et parfois par une forte instabilité politique et sociale ?

Les coûts économique, politique et environnemental, à moyen et long terme, d'une perte de contrôle des processus d'occupation du sol, dans les villes et leurs périphéries, seront considérables.



L'extension souvent chaotique des villes africaines (ici Ouagadougou).

© La revue foncière

Les impasses et les blocages actuels

Ni les annonces rassurantes d'un décollage économique de l'Afrique² (croissance structurelle de 5 % par an en moyenne anticipée par certains observateurs mais également considérée comme un effet de son essor démographique³), ni l'émergence d'une classe moyenne urbaine (présentée hâtivement comme le signe avant-coureur d'un processus de développement tiré par la demande intérieure), ne doivent occulter la gravité des problèmes que pose une urbanisation si rapide et d'une telle ampleur.

Le discours des agences de coopération et des institutions financières internationales rendent mal compte de cette situation.

La rhétorique butte sur la réalité. L'incantation – par exemple « Partager la prospérité » – peut-elle tenir lieu à la fois d'objectif et de stratégie de développement dans

un contexte de raréfaction des ressources, d'accroissement avéré des inégalités et de désordres civils. Mais d'autres termes, par exemple celui de résilience, prennent acte des impasses actuelles et des menaces à venir et annoncent, avec la décence requise, une retraite en bon ordre avec l'inévitable abandon, sur le bord de la route, de cohortes de gens trop affaiblis pour marcher. Ici, le terme d'*empowerment* fait souvent figure d'habillage et suggère que, si l'on fait confiance aux pauvres – ça ne devrait pas coûter trop cher – ils s'occuperont très bien d'eux-mêmes.

À l'évidence, la plupart des outils de planification et de gestion urbaine d'hier ne sont déjà plus adaptés aux besoins de l'Afrique. La liste est longue. L'heure n'est sans doute plus – ou plus seulement – à leur amélioration ou à la modernisation et à la simplification des procédures d'intervention.

Les études sur le développement apparaissent, quant à elles, étrangement cloisonnées entre le rural et l'urbain, et entre des thèmes, des sujets, des disciplines et des catégories professionnelles : chaque contribution constitue un apport à la réflexion sur

le développement mais peu d'instances permettent de corréler ces apports.

C'est sur la base de ces observations que nous suggérons quelques inflexions dans les orientations des organismes de financement et de coopération.

Orientations générales pour une prise en compte de l'urbain

La priorité donnée à l'Afrique doit être affirmée. La gravité de la situation et les dynamiques foncières qui y sont observées le justifient. Cela ne veut pas dire qu'il faille renoncer aux études foncières, en milieu rural et urbain, dans les autres régions du monde, mais il est peu vraisemblable que les politiques foncières observées en Asie ou en Amérique latine apportent des réponses transposables dans le contexte de l'Afrique subsaharienne.

Faute de transposer, les institutions de coopération française doivent élargir leurs connaissances, tirer partie des nombreux travaux, menés par d'autres équipes et institutions, sur le foncier, en Asie du sud et du sud-est et en Amérique latine :

- Resserrer les liens et coordonner ses initiatives avec les institutions et agences de développement qui travaillent sur la →

² Pas une semaine ne passe en Grande-Bretagne, en France ou aux États-Unis sans couvertures de magazine sur le « nouvel essor » de l'Afrique et l'émergence des classes moyennes.

³ Fondation Africa-France, 2014.

→ question foncière rurale et urbaine dans les différentes régions du nord et du sud. Global Land Tool Network de ONU-Habitat⁴, Banque mondiale, Usaid, CEE-ONU, en particulier avec les institutions régionales et sous régionales africaines (UA, CEA-ONU, BAFD, UEMOA...), en particulier celles qui sont regroupées autour de la LPA.

- Autour des problématiques foncières, promouvoir les travaux visant à décloisonner les approches disciplinaires : économie, droit, démographie, urbanisme & aménagement, développement rural & agriculture, transports, énergie.

Il s'agit de jouer un rôle de catalyseur d'une réflexion sur les impasses actuelles et la viabilité des solutions proposées.

Orientations thématiques

A/ Promouvoir les études prospectives sur les dynamiques foncières à moyen et long terme

Il est nécessaire d'affiner la méthode de prévision de l'évolution des situations foncières, en particulier dans le contexte des pays d'Afrique subsaharienne. La priorité doit être donnée à l'analyse des interactions entre le foncier rural et le foncier urbain. L'accent pourrait être mis sur les thèmes suivants :

- Les facteurs d'évolution du foncier.
- Leurs dynamiques et leurs interactions sur le long terme : changement climatique ; épuisement des ressources naturelles ; transitions démographique tardive ; accélérations des mouvements migratoires et de l'exode rural ; instabilités politiques ; gouvernance urbaine et foncière inadaptée aux besoins actuels. L'objectif est d'engager une telle analyse et de fournir des éléments d'appréciation sur les réponses politiques possibles en établissant un lien avec ce que l'on peut appeler « l'opérationnel ».
- Les conflits fonciers leurs causes, leurs acteurs, leurs dynamiques et leurs modes de régulation.⁵

B/ Engager un travail de réflexion à finalité plus opérationnelle sur le court terme en vue de répondre à l'urgence

- Comment assurer l'accueil et l'accès

au foncier, au logement et aux services essentiels d'un nombre très élevé de personnes pauvres ou faiblement solvables ? Quelles réponses les États, les agences de coopération et les institutions financières et peuvent-ils promouvoir ?

- La question sera d'abord de trouver des sites d'accueil pour les nouveaux habitants des villes, de leur permettre d'y vivre, d'assurer leur approvisionnement en produits alimentaires, en eau et en énergie, d'assurer également leur sécurité⁶. Les réponses conventionnelles en matière de gouvernance urbaine et foncière, d'urbanisme et d'aménagement ont montré leurs limites. Elles risquent d'être encore plus inadaptées demain.

- À ce jour, les seules alternatives crédibles proposées sont la construction d'une grande trame viaire périurbaine ouvrant de nouveaux espaces qui seront occupés en l'état, avant leur aménagement progressif en fonction des ressources disponibles. Cette réponse n'est pas nouvelle⁷ mais sa mise en œuvre sur une grande échelle s'est toujours avérée impossible. Elles posent en effet des problèmes de gouvernance, de gestion et d'administration foncières qui n'ont jamais pu être surmontés : mise à disposition du foncier ; arbitrage entre ses différents usages ; contrôle des occupations et des mises en valeur ; prévention et règlement des conflits ; articulations entre les marchés fonciers formels et informels ou coutumiers ; prérogatives foncières de l'État.

Il s'agit, aujourd'hui, d'éviter le pire, en changeant les méthodes et les procédures d'intervention sur le foncier

Nous connaissons les principes et les objectifs d'une tel changement...

L'objectif est de réguler les processus actuellement à l'œuvre d'installation des populations dans les villes africaines :

- en sélectionnant les sites d'accueil les plus propices et les plus faciles à desservir ;
- en contrôlant strictement l'accès aux sites dangereux ou dont l'occupation compromettraient l'aménagement et l'équipement ultérieur de la ville ;

- en reconnaissant des droits d'installation aux nouveaux arrivants, conditions préalable à leur sécurisation foncière durable dans une étape ultérieure ;
- en abandonnant le principe de l'aménagement foncier préalable à l'installation ;
- en accompagnant les efforts des populations nouvellement installées en mettant à leur disposition des services municipaux capables de les accompagner.

...mais nous ne savons pas quelles préconisations formuler pour leur mise en œuvre

C'est sur les méthodes, les outils et les procédures de leur mise en œuvre sous de fortes contraintes que doit porter la réflexion. En particulier, quels seraient les préalables requis :

- dans les normes foncières, législatives et administratives mais aussi celles que pratiquent les habitants ;
- dans la gouvernance, la gestion et l'administration foncières ;
- et bien entendu dans la gestion municipale comprise comme un gouvernement local qui aurait en charge la paix sociale.

Expliquer et convaincre

Les résistances à des changements dans les outils et les procédures de gestion des administrations foncières et de planification urbaine sont souvent contraires aux intérêts immédiats des élites nationales et à leurs stratégies foncières.

Les blocages ne sont toutefois pas seulement dus à la défense d'intérêts particuliers. Ils viennent aussi des décideurs nationaux, parfois appuyés par l'expertise internationale, pour qui les changements proposés sont incompatibles avec leur vision d'une ville maîtrisée, ordonnée, dont la trame et les quartiers sont réguliers.

Un travail d'explication solidement argumenté sur les limites des réponses conventionnelles est à mener. Il se peut d'ailleurs qu'une nouvelle conception, parfaitement inégalitaire et répressive de la ville, soit entrainé de s'imposer parmi les responsables techniques : la ville populaire, désordonnée, bouillonnante et débordante d'activités est à contenir par tous moyens, y compris militaires, pour laisser le temps aux gouvernants d'installer la ville moderne dans les meilleures conditions, à leur convenance, et à l'abri de ce tohu-bohu. ■

⁴ Le CTFD est déjà institution partenaires de GLTN. GLTN a beaucoup contribué aux avancées de la réflexion sur le foncier d'un point de vue opérationnel.

⁵ Voir travaux de United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action.

⁶ L'urbanisation renvoie à la fois (i) à l'augmentation de la population qualifiée d'urbaine, (ii) à la concentration de ces populations dans des espaces (considérés comme propres ou impropres à l'urbanisation), (iii) au changement de cadre et de conditions de vie et de travail de ces populations.

⁷ Voir travaux de S. Angel entre 2007 et 2012.