

Afrique

La notion d'habitat illégal et les pratiques de régularisation

Dans beaucoup de pays du Sud, l'habitat illégal et l'urbanisation irrégulière sont la loi du plus grand nombre. Des pratiques de régularisation existent cependant, après coup, en accompagnement de la viabilisation.

Brutalité de l'urbanisation et légalisme de l'aménagement

Les « villes du Sud » (l'appellation est imprécise donc commode), villes de pays ex-« colonisés », ex-« sous-développés », ex-« en voie de développement », ex-« en développement », ex-« émergents », sont des villes qui ont explosé sous l'effet d'ouvertures contraintes et violentes au marché mondial – à chaque époque le « marché mondial » correspondait à des réalités différentes – sans pouvoir bénéficier durablement de la protection d'États nationaux attentifs aux besoins populaires et capables d'instaurer un ordre de développement.

En même temps, les dirigeants de ces villes continuent d'afficher, un attachement indéfectible à un modèle urbain proche de l'urbain colonial, concevant chaque ville comme une ville nouvelle faite de lotissements publics ou privés, offrant à chaque citadin la parcelle qui lui revient selon ses mérites et ses ressources. Aux gens dépourvus de tout mérite et ressource, il ne reste qu'à camper sur les marges de la ville. Cette idéologie cultivée par les gestionnaires urbains, est une confiscation de la ville à leur profit et à celui de leurs alliés.

L'objet de cet article est d'évoquer des expériences de sortie – et non d'abandon – de ce modèle.

Double punition

Dans bien des villes du Sud, les quartiers populaires se voient qualifiés d'illégaux. Au qualificatif méprisant de « populaire » s'ajoute une qualification juridique redoutable. Double punition. La deuxième est la pire car elle est mortifère. Que reproche-t-on à ces quartiers, de quel droit peut-on se prévaloir pour distinguer une ville-hors-la-loi au milieu de la ville légale ?

Le premier reproche est urbanistique : ces quartiers ont contrevenu aux procédures

d'urbanisme : pas d'autorisation de lotir.

Le deuxième est d'ordre foncier. C'est ici qu'il faut rappeler que dans la plupart de ces pays, la ville est, en principe, une scène de modernité foncière, elle doit être aménagée et construite sur des titres fonciers publics et privés de droit écrit ; l'aménageur-lotisseur est chargé d'opérer ce passage de la terre rurale de droit coutumier (pour dire vite) au terrain urbain de droit écrit.

Voilà qui peut et doit surprendre l'observateur français puisque la Révolution a opté pour la légalisation du droit coutumier de la propriété des laboureurs et des bourgeois : le même droit en ville et à la campagne, la propriété se déduit de constatations, l'écrit ne vient que photographier des biens qui passent d'une main à l'autre... On fait grand cas de la jouissance paisible et prolongée des biens immeubles par la même personne ou, suprême habileté, par une succession de vendeurs et d'acheteurs du même bien, leur temps de jouissance paisible s'additionnant. Ce temps passé autorise à qualifier le bien de propriété et son acquéreur de propriétaire.

Dans ces pays du Sud, l'illégalité foncière résulte notamment de pratiques de lotissements sauvages ouverts par les tenanciers coutumiers qui vendent directement leurs terres à des ménages qui les construisent eux-mêmes.

Ces deux infractions urbanistiques et foncières sont aggravées par une autre, une « infraction-transgression » d'ordre plus socio-politique que juridique. Ces quartiers sauvages et ces habitations par soi et pour soi, échappent totalement au pouvoir de la technobureaucratie publique qui presque partout se considère comme promotrice de la modernité, au moins urbaine, cette mission historique l'autorisant à exercer toutes sortes de pouvoirs et à recevoir toutes sortes de prébendes.

Ces deux illégalités (foncière, urba- →

nistique) auxquelles s'ajoute une illégitimité socio-politique, mettent des quartiers entiers hors la loi, avec d'épouvantables conséquences pratiques et juridiques :

- interdiction indéfinie est faite à l'administration de recevoir toute demande d'autorisation de construire ce qui a pour conséquence de principe d'interdire toute mise en ordre de l'espace et toute indemnisation en cas d'expropriation, et donc de présenter ces territoires comme non construits ;
- les occupants sont considérés comme occupants précaires ou pire comme rebelles, leurs biens fonciers ne sont cessibles que sur un deuxième ou troisième marché non reconnu légalement ;
- les quartiers ainsi créés sont interdits aux équipes en réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité ; c'est même au nom de la politique de lutte contre l'habitat insalubre que cette interdiction est faite, parfois inscrite dans une loi.

On ne sera pas surpris de ne pas trouver dans le droit des « mesures de pardon », de « droit à l'oubli », de « prescriptions d'effacement de l'illégalité » et de « prescriptions acquiescives des biens immeubles occupés » rendant finalement et automatiquement légal l'établissement urbain du point de vue urbanistique et foncier. Dans l'esprit des gouvernants, ce pardon ne peut résulter que d'une décision politique qui désigne → les quartiers récupérables des quartiers irrécupérables. Évidemment la « récupérabilité » dépend de quantité de critères sociaux, politiques, techniques s'organisant entre deux bornes :

- les quartiers qui ressemblent trop à des bidonvilles de carte postale habités par des immigrés de l'intérieur ou de l'extérieur ne sont pas récupérables comme quartiers ;
- les quartiers qui ressemblent à des quartiers ordinaires habités par des nationaux presque « moyens », parfois même par des fonctionnaires, faisant montre d'une régularité (paysagère) de bon aloi, ne méritent pas la punition dont ils sont l'objet ; ils occupent de plus dans la ville des emplacements peu enviables que les notables peuvent leur abandonner.

Dans le deuxième cas on va subitement déclarer que ces quartiers récupérables ne sont plus dans une situation de franche illégalité, qu'ils ne sont que des quartiers non réglementaires. Facétie verbale qui signifie en clair que cette « irrégularité » est en quelque sorte remédiable. Comme parfois l'insalubrité. Personne n'est dupe.

Comment opérer cette régularisation ?

C'est ce que nous allons voir rapidement en embrassant du regard les politiques urbaines africaines en Afrique subsaharienne, notamment au Bénin et au Maghreb, au Maroc notamment. Nous allons distinguer deux familles de procédés curatifs ou réparateurs. Nous tenterons de dire quelques mots des politiques de prévention possibles.

« Relotissement ».

Les procédés de relotissement qui consistent à lotir une deuxième fois, le ou les terrains qui ont été mal ou illégalement morcelés, clandestinement, lors de la création du quartier sont des procédés de régularisation au double sens de régularisation foncière (statut du sol) et de régularisation urbanistique (division en parcelles privées et en espaces publics) puis d'équipement.

Il arrive comme au Bénin que le travail de régularisation intervienne à la demande même des acquéreurs, sur des quartiers récents peu construits... Dans ces conditions le « relotissement » peut, sans grands dégâts, appliquer un dessin peu respectueux de la trame parcellaire primitive. L'application d'un coefficient de réduction aux parcelles initiales pour cause d'équipement (chaque parcelle primitive est diminuée pour laisser la place à des emprises d'équipement y compris de voirie) conduit à la recréation d'un nouveau réseau de voirie et parcellaire. Le quartier s'en trouve chamboulé.

C'est un risque connu que court ce type d'opérations. Il a l'avantage d'être organisé par de grandes associations qui deviennent pratiquement maître d'ouvrage (on devrait dire maître d'opération) d'une sorte de remembrement qui ne dit pas son nom ; ce sont les cotisations des sociétaires qui alimentent un fonds dans lequel le bureau de l'association puise pour payer les arpenteurs et les concepteurs du nouveau plan qu'il faut présenter à l'approbation de la puissance publique, au service d'urbanisme mais aussi au service des domaines ; ce dernier continue à se présenter comme le seul propriétaire formel du sol capable de faire passer du sol coutumier à des parcelles urbaines de droit écrit ; les acquéreurs de sols coutumiers sont supposés n'être jusqu'au moment du lotissement officiel que de simples usagers fonciers de droit coutumier !

Ces associations doivent se « faire bien voir » à la fois des vendeurs coutumiers, qui restent influents car détenteurs des parcelles limitrophes, et des pouvoirs publics sur lesquels il faut exercer une pression discrète mais efficace, en évitant d'afficher évidem-

ment une orientation politico-électorale trop nette : il convient de paraître acquis au pouvoir en place, mais pas trop car il faut donner l'impression aux éventuels successeurs, le moment venu, qu'on les attendait avec impatience.

Dans d'autres situations, le relotissement intervient, comme au Maroc, sur des lotissements irréguliers fortement urbanisés et habités depuis plusieurs décennies. C'est un tout autre travail. Fort heureusement, il arrive très souvent que le lotissement primitif soit assez bien pensé par des professionnels qui y travaillent le dimanche ou au noir. Le plan parcellaire dressé par un géomètre rémunéré « au noir » peut être aussi intelligent qu'un plan parcellaire dressé par un géomètre qui facture. Ce plan risque même d'être plus intelligent en ce sens que le découpage en parcelles n'est pas figé, chaque acquéreur peut demander qu'on lui découpe un terrain selon ses vœux et ses moyens, c'est un foncier « à la demande et la coupe ». Bref, la régularité géométrique des îlots (dans lesquels on peut découper plus ou moins librement) facilite le travail de relotissement et protège les habitations construites.

Évidemment, le bon alignement des parcelles n'est pas tout. La voirie peut avoir été tracée en méconnaissance du site rendant l'équipement très difficile. Aucun ingénieur n'est invité par le lotisseur clandestin à commettre une étude VRD puisque le propre de ces lotissements est de donner lieu à des prix fonciers bas pour du terrain à l'état brut. Le lotisseur peut demander à un géomètre de concevoir un plan de découpage du sol qui facilite les ventes tout en exploitant au mieux sa propriété, et surtout de ne pas mordre sur les terrains à l'entour dont le morcellement n'est pas encore décidé. Pour un lotisseur clandestin marocain, le recours à un géomètre est bénéfique et celui-là on peut le payer en nature en parcelles sonnantes et trébuchantes. En revanche, le recours à un ingénieur n'a pas de sens.

Il faut bien comprendre le processus dans lequel sont engagés les ménages modestes qui ont accompli un premier cycle d'intégration économique. Ils sont fatigués d'être locataires. Les enfants grandissent, ils ont besoin de chambres, une pour les garçons, une autre pour les filles. Ils ont un peu d'argent tout juste pour acquérir un terrain pas cher donc mal situé et non équipé sur lequel construire un premier niveau. Qu'est-ce qui convient à une telle demande :



C'est parfois au nom de la lutte contre l'urbanisation illégale, qu'interdiction est faite aux sociétés d'eau et d'électricité de les desservir (Ici, vente ambulante d'eau à la porte d'un quartier de Ouagadougou).

© Hydroconseil

une parcelle clandestine sans permis de construire et sans recours obligatoire à un architecte, sur laquelle construire sans tarder de telle sorte que l'argent du loyer serve à construire, que chaque dirham soit investi dans la maison. D'où ce constat qui devrait être admis par tous : les quartiers populaires croissent du fait de la construction du logement, lequel est absolument prioritaire. On n'achète pas une belle parcelle bien équipée pour construire la demeure et la ville de ses rêves. On pose son lit et son réchaud à gaz sur un terrain sans agrément et sans équipement et l'on construit. Il va sans dire que l'acquéreur du terrain ne va pas exiger du vendeur un « titre foncier¹ ». Bien au contraire, plus le papier de vente ressemble à une facture d'épicier de fin de mois, plus le prix est léger.

La principale critique que l'on peut faire de ces procédés de relotissement, pourtant expressément prévus et prescrits par la loi (notamment au Maroc), est leur lourdeur, car il faut procéder à l'expropriation du périmètre mal loti pour que l'administration rétrocède à chaque loti le morceau de propriété légale qui lui revient.

C'est très long aussi parce que, dans nombre de pays, cette entrée par la petite porte

arrière dans la légalité foncière est mal vue des fonctionnaires dont la mission est de s'assurer préventivement de la légalité d'une opération. Une légalisation a posteriori les indispose. Ils traînent les pieds.

« Rééquipement »

Des pratiques de « rééquipement » sont nées de la pratique improvisée par des autorités pressées d'agir, comme à Oujda (Maroc) car il s'agissait de traiter plus de 80 quartiers ou parties de quartier. Pas de temps à perdre à des procédures interminables ; on a donc pris des libertés avec la loi qui prescrivait une procédure de relotissement et tenu le cap suivant : l'essentiel du travail est non de régulariser foncièrement ces lots clandestins assez bien dessinés mais de prendre possession de la voirie, de la domanialiser, de déterminer les aliénements convenables et de prier la régie des eaux de faire son œuvre sur subvention exceptionnelle des services centraux.

Dans le même temps, la décision du Wali (gouverneur régional) d'entreprendre cette viabilisation a posteriori a été considérée dans la pratique par tous les services comme une décision de « pardon », urbanistique et administratif :

- « urbanistique » car un vague document d'urbanisme *sui generis* est dressé pour tenir lieu de plan d'urbanisme, fixant principalement les nouvelles emprises des voies ainsi que les règles de hauteur

constructible le long des dites voies, ce qui est tout à fait suffisant pour la période ;

- « administratif » car tous les services cessent en principe de regarder ces quartiers comme des territoires d'exception et y interviennent par exemple par l'implantation de plates formes INDH (Initiative nationale pour le développement humain) d'équipement socio-collectifs à raison d'une plateforme pour une dizaine de sous-quartiers.

L'important dans l'affaire, c'est l'impression qu'ont des habitants d'être reconnus. Par exemple, l'ex-mal-loti est admis à demander l'autorisation de surélever sa maison ; on ne peut véritablement lui délivrer un permis car il a construit sa maison initiale sans permis de construire et parce qu'il n'est pas encore en droit propriétaire en titre de sa parcelle d'assiette, mais l'autorité d'urbanisme est en mesure de dire sous une forme ou sous une autre, si cette surélévation est conforme aux prescriptions du document d'urbanisme *sui generis*.

Autrement dit on opère *de facto* à partir du domaine public viaire une reconquête équipementale puis urbanistique du quartier illégal ou sauvage.

Il existe deux restrictions. Ceci suppose évidemment que ce soit techniquement possible et que le site soit favorable à un équipement a posteriori. Le sol ne doit pas comporter trop de cuvettes ou dépressions tapissées de couches imperméables, il ne doit pas être trop plat ou au contraire trop pentu, le tracé parcellaire et viaire doit être assez régulier.

Le procédé de rééquipement est un →

¹ Le « titre foncier » est le seul titre de propriété légal sur lequel, par inscription au « livre foncier », est mentionnée la mutation, le livre foncier est tenu par l'État et fait foi contre tous.

→ traitement de l'espace public qui définit les îlots de propriété, il laisse entier la légalisation foncière du parcellaire formant l'espace privé à l'intérieur des îlots. Il est évident que dans les pays qui vivent sur deux systèmes fonciers, un dit traditionnel ou coutumier, l'autre dit moderne à base de propriétés immatriculées au livre foncier, on ne peut véritablement laisser en pleine ville l'espace privé sous un régime quasi coutumier.

La question se complique dans les quartiers qui sont composés de grands îlots parcourus de ruelles ou passages (ou « corridors » comme on dit à Haïti) collectifs (non soumis à la domanialité publique) ; on ne pourra pas laisser ces grands îlots livrés à eux-mêmes... Il est probable alors qu'une sorte de plan de restructuration des intérieurs des îlots devra être dressé pour mettre au besoin un peu d'ordre et par là-même procéder à la légalisation du parcellaire.

On retrouve ici une procédure de type relotissement appliquée à des îlots qui ont été définis périphériquement par un plan de rééquipement. Si en effet on retombe sur du relotissement, parcelle par parcelle, ce n'est pas du tout dans les mêmes conditions ; on peut prendre le temps qu'il faut pour pénétrer au cœur des îlots afin de travailler « à la parcelle », puisque le quartier lui-même a fait l'objet d'une légalisation par rééquipement ; rien n'empêche d'ailleurs de laisser les collectifs de « propriétaires » proposer eux-mêmes, îlot par îlot, un mini-remembrement-réajustement-légalisation de leur parcellaire.

Prevention

La prévention de l'habitat illégal ne peut se ramener à un rappel à la loi, au droit de l'urbanisme, aux règles de la construction... Pour imaginer une politique de prévention, il faut partir de deux constats.

Premier constat : la contradiction fondamentale entre l'habitat populaire et les normes d'urbanisme classiques ; plus l'urbanisme est prescriptif, prétentieux, soucieux de dessiner une belle ville, plus il est répressif, plus il réprime les pratiques populaires de l'espace, de la ville et de l'habitat. Il faut ici prier l'urbanisme d'accueillir dans la ville l'habitat populaire décrit plus haut comme la manière dont près d'un tiers des ménages des villes du sud se procurent une assise foncière bon marché, construisent progressivement puis s'équipent puis embellissent... et ce dans une illégalité/anormalité nécessaire, j'allais dire : protectrice.



Polyvalence

© Comby

Deuxième constat : une autre partie de la population animée du même désir d'habiter chez soi, mais qui a l'habitude de recourir aux crédits bancaires et aux facilités offertes par la politique d'habitat de son pays, se trouve aujourd'hui presque partout, dans la quasi totalité des villes du Sud, face à une flambée des prix des terrains légaux et équipés. C'est une population qui de ce fait est tentée de passer dans l'illégalité, de recourir au marché foncier illégal dont d'ailleurs les prix sont en hausse mais qui seront toujours moins élevés.

Donc deux populations : la première habituée de l'illégalité, la deuxième candidate à l'illégalité. Comment faire pour inciter les premiers à abandonner l'illégalité et les deuxièmes à rester dans la légalité ? En pratiquant un urbanisme et des procédures qui conviennent à l'habitat populaire par le moyen d'opérations successives d'habitat évolutif :

- Le premier acte est d'offrir des terrains à construire nus à peine viabilisés mais parfaitement définis topographiquement et urbanistiquement ;
- Le deuxième acte est de laisser s'auto-construire (au sens de construction-pour-soi) des abris-logis rudimentaires ;
- Les actes ultérieurs sont l'offre d'acquisition de commodités (eau, électricité), la non objection à la surélévation des maisons, la pose de canalisations d'assainissement, l'encouragement à des travaux d'embellissement de la maison et des abords.

Cela constitue une révolution car l'enca-drement institutionnel doit se faire léger et

permanent. C'est sans doute ça le plus difficile : comment exiger des agents des services fonciers, des services d'urbanisme, des régies et concessions qu'il aident les gens sur le moyen terme à améliorer leur habitat.

Autre inconvénient. Il faut attendre au moins dix ans pour que le quartier soit « montrable », « inaugurable ». Avec de grandes conséquences sur l'effort public : la fondation du quartier n'est que l'acte de naissance du quartier ; l'important est de suivre attentivement son évolution. C'est donc une question de gestion urbaine. Ce devrait être le travail des communes. ■