

Insécurité foncière généralisée à Khartoum : quand les titres de propriété ne protègent plus des prédatons publiques

Alice Franck

Dossier : Le droit au sol dans les villes du Sud

Le contexte économique et politique instable au Soudan incite les gens à investir massivement dans le foncier urbain. À Khartoum, la ruée vers les terres est le fait de tous, élites comme classes populaires, et surtout les autorités, qui conservent la mainmise sur ces bien précieux. Les titres de propriété sont régulièrement remis en cause, donnant l'impression d'une insécurité foncière croissante.

La monnaie soudanaise ne cesse de s'effondrer ces derniers mois¹, témoignant de l'aggravation des difficultés économiques que traverse le pays depuis l'indépendance du Soudan du Sud en juillet 2011, et la perte de la majeure partie des revenus pétroliers. Ce contexte économique, loin d'apaiser la longue tradition soudanaise de fixer la valeur dans le foncier, et plus particulièrement dans le foncier urbain, la démultiplie. Malgré (ou à cause de) la forte récession économique, les chantiers et les projets immobiliers – certes moins pharaoniques que lors de la décennie pétrolière (2000-2010) – continuent de fleurir partout dans la capitale (Choplin et Franck 2010). L'amplification du processus de capitalisation foncière opère cependant un changement majeur : elle génère l'explosion de nouvelles formes de conflictualité, notamment la multiplication des affaires mettant en jeu les autorités publiques, conduisant paradoxalement à une perte de valeur des titres fonciers et donc finalement à une insécurité foncière (légale) généralisée².

Dans les quartiers populaires : une insécurité foncière grandissante depuis la sécession du Soudan du Sud

Des années 1980 jusque dans les années 2000, la capitale soudanaise connaît une explosion démographique liée à l'afflux massif de populations déplacées à la suite de sécheresses dans la zone sahélienne, et à la reprise du conflit armé entre le nord et le sud du pays. La conservation de la maîtrise foncière du sol de la capitale, et plus particulièrement des zones centrales et péri-centrales, est apparue au premier rang des priorités publiques (Denis 2005). Dans cette perspective, une politique de lutte contre l'habitat informel a été mise en œuvre mêlant des actions particulièrement

¹ La monnaie soudanaise aurait perdu, en 2015, 42 % de sa parité réelle face aux grandes devises, et l'inflation annuelle est estimée à 12,6 % par le FMI.

² Cet article s'appuie sur plusieurs travaux de recherche sur le foncier à Khartoum menés sur le temps long avec de nombreux séjours sur le terrain depuis 2003 : un travail de thèse sur l'agriculture urbaine (2003-2005) complété par l'étude des transformations immobilières et le suivi d'un conflit foncier (Franck 2015) dans le quartier d'Abu Se'id, et par l'ouverture en 2012 d'une recherche sur les transactions immobilières dans les quartiers populaires après l'indépendance du Soudan du Sud (Franck 2016).

violentes de déguerpissement et d'éviction en périphérie de squatters, et des programmes d'allocation à moindre coût de parcelles de troisième catégorie³ en périphérie de la ville. Du côté des populations migrantes faiblement solvables, l'accès à un logement pérenne et à la propriété constitue toujours une priorité au centre de nombreuses stratégies : squat, aménagement d'un abri précaire avant le passage des bulldozers dans les zones devant être loties rapidement, achat de parcelles aux populations autochtones dont le droit tribal collectif s'exerce de manière ambiguë sur les marges urbaines désertiques, et demande de reconnaissance de cette transaction par les autorités locales, puis urbaines (Ireton 2015), etc. La juxtaposition d'un droit officiel et d'un droit coutumier construit, à Khartoum comme ailleurs, des hiérarchies en termes de propriété de la terre. Ces dernières suivent généralement un gradient centre-périphérie et recoupent bien souvent l'ancienneté de l'occupation (*old-timers/newcomers*) et des identités régionales ainsi que tribales. Les méthodes de planification urbaine employées excluent les plus vulnérables des programmes d'allocation de parcelles. La récurrence des évictions et l'importance des relations interpersonnelles dans les possibilités d'accéder à une parcelle de terre contribuent à accroître le sentiment d'insécurité foncière des classes les plus populaires (de Geoffroy 2015).

Dans ce contexte, l'indépendance du Soudan du Sud et le déclassement de la population sud-soudanaise résidant à Khartoum, aujourd'hui considérée comme étrangère⁴, ravive le sentiment d'insécurité foncière de cette population – y compris dans les cas où les familles possèdent des titres de propriété en bonne et due forme –, démontrant, s'il était besoin, le rôle central que joue la confiance (et non la formalisation) dans les processus de légitimation du droit de la propriété. La peur de la confiscation et le besoin de liquidité (pour refaire sa vie au Sud ou autre) ont poussé de nombreuses familles d'origine sud-soudanaise à vendre le logement qu'elles avaient pourtant mis des années à obtenir et qu'elles ne peuvent pas racheter lorsque l'installation dans le sud du pays a avorté en raison des conflits dans le nouvel État (Franck 2016). L'indépendance du Soudan du Sud a donc été suivie à Khartoum par une période d'intenses transactions foncières dans des quartiers très populaires, qui sont venues nourrir les dynamiques d'un marché foncier en pleine expansion⁵.

³ Khartoum conserve et complète le zonage résidentiel colonial qui distingue trois différentes classes urbaines. Ces dernières se traduisent en termes de surface de parcelles (environ 1 000 m² pour la première classe, 500 m² pour la deuxième, et 200 m² pour la troisième) et de matériaux de construction utilisés.

⁴ Les changements des codes de la nationalité des deux pays intervenus depuis la sécession du sud du Soudan, en introduisant des critères ethniques et en interdisant la double nationalité, ont conduit à exclure les Sud-Soudanais de la nationalité (nord-)soudanaise. Les populations d'origine sud-soudanaises résidant au Soudan demeurent dans l'incertitude quant à leur situation administrative et légale.

⁵ Dans le cadre de la recherche sur les quartiers populaires, il est important de distinguer les deux temps d'enquête qui se sont succédé : en 2012, une enquête qualitative suivant une approche systématique de porte-à-porte a été adoptée dans le quartier de Mussalass (Omdurman) pour évaluer et comprendre l'ampleur des transactions immobilières. Au total, 61 foyers ont été interrogés ; des entretiens semi-directifs auprès de résidents du quartier ont complété cette enquête systématique. Une seconde enquête a été effectuée de janvier à avril 2016 dans le même quartier de manière à voir les changements (retours de populations sud-soudanaises notamment) depuis le démarrage des conflits au Soudan du Sud (en 2013).

Figure 1. « Propriété privée »



Le mot écrit à la peinture sur le mur est *malika* (« reine ») et correspond en fait à une erreur de langue, la propriétaire ayant voulu inscrire *milkiya*, soit « propriété privée ». Le quartier Mussalass (Omdurman), qui accueillait avant la sécession de nombreux Sud-Soudanais, est en pleine mutation, l'agitation immobilière poussant la propriétaire à inscrire directement sur le mur la situation foncière de son logement, précisant que la maison n'est ni abandonnée, ni à vendre. © Alice Franck, 2016.

Les conflits fonciers en tous genres se sont multipliés : parcelle revendue plusieurs fois par un intermédiaire ou un propriétaire peu scrupuleux, blocage de la régularisation de la transaction par les autorités locales, entre autres. Surtout, les conflits opposant directement les autorités urbaines (*via* le ministère de la Planification et/ou l'État de Khartoum) et les citoyens se sont multipliés. En 2005, l'opération de démolition du quartier de Soba Aradi et de « relogement » (déplacement) des habitants à 40 kilomètres au nord de la capitale sur un site désertique et non viabilisé s'était soldée dans la violence – une dizaine de policiers tués, des arrestations par dizaines, etc. Ces démonstrations (plus ou moins violentes et tragiques selon les cas) sont aujourd'hui régulières dans la capitale soudanaise, témoignant peut-être d'une résistance croissante des citoyens, et surtout de l'amplification des processus de prédatons foncières sur un marché foncier débridé⁶. L'insécurité foncière, qui a toujours été importante dans les zones populaires du Grand Khartoum, et notamment chez les populations stigmatisées, est renforcée, et touche aujourd'hui l'ensemble de la ville, et ses habitants, voire plus particulièrement les emplacements valorisés et les populations aisées, et ce quels que soient les titres de propriété en leur possession.

Les quartiers aisés également touchés

Faire la ville est donc devenu très lucratif pour des autorités publiques qui constituent le premier propriétaire foncier du pays depuis la mise en application de l'ordonnance du « Unregistered Land Act » (1970), qui fait de toute terre soudanaise non enregistrée la propriété de l'État⁷. Or, jusqu'aux

⁶ Voir : www.dabangasudan.org/en/all-news/article/land-sale-protesters-shot-in-khartoum.

⁷ Ce qui correspondait à plus de 90 % des terres soudanaises. À l'échelle de Khartoum, seules les terres à proximité du Nil, anciennement occupées, étaient enregistrées en pleine propriété privée. Khartoum s'étend considérablement sur les terres désertiques environnantes, qui constituent un réservoir important de terres d'État quand bien même elles sont utilisées par des communautés de pasteurs.

années 2000, l'essentiel des politiques d'aménagement urbain dans la capitale se limitait à conserver la maîtrise foncière par l'allocation en périphérie et à bas coût de parcelles non viabilisées aux populations défavorisées, et à préserver les zones centrales et péricentrales pour servir une politique clientéliste (Denis 2005). En effet, l'État a pour habitude de distribuer des parcelles à ses fonctionnaires pour compenser les faibles salaires, ou récompenser service rendu et allégeance. Le contrôle qu'exercent l'État soudanais *via* le ministère de la Planification de l'État de Khartoum (Ministry of Physical Planning and Public Utilities), et l'État de Khartoum sur les terres de la capitale est très important compte tenu des opérations de planification (allocation, déplacement, relocalisation) qu'il a la capacité de mettre en œuvre et des réserves foncières considérables qu'il possède, notamment sur les marges désertiques de la capitale. L'élargissement du marché et l'ouverture aux capitaux étrangers offrent de nouvelles opportunités. L'apparition et la prolifération des agences immobilières, ainsi que la diffusion d'une multitude d'offres de parcelles, et/ou de villas au sein de lotissements privés (parfois fermés), en lien avec des propositions d'aide au crédit, en attestent.

Figure 2. Les très nombreux projets de lotissements résidentiels dans l'État de Khartoum de la société soudano-yéméno-saoudienne Sogatra, créée en 2003



Source : www.sogatra.com.

Ces divers appétits immobiliers ciblent tout particulièrement les espaces centraux, les berges des Nil, et les zones de première classe (y compris très périphériques). Dès lors, ils entrent de plus en plus souvent en concurrence avec les emprises foncières traditionnelles de l'élite urbaine soudanaise (Mahmoud 1984). L'augmentation des prix du foncier et de l'immobilier dans la capitale témoigne aujourd'hui de l'existence de deux marchés distincts : un marché foncier populaire dont les prix sont extrêmement élevés au regard des capacités des populations concernées, et un marché de première classe où les prix (énoncés en dollars) sont aujourd'hui comparables à ceux des capitales européennes (Franck 2015).

Figure 3. Nouvelle bâtisse du quartier de Kafouri, où les prix des villas peuvent atteindre plusieurs millions de dollars



© Alice Franck, 2016.

Ailleurs dans l'agglomération, d'autres terres agricoles de berges des Nil sont en proie à d'importants projets de développement urbain. Les modalités de transformation de ces espaces maraîchers en terrains constructibles sont extrêmement hétérogènes au sein de l'agglomération et dépendent bien plus des connexions politiques de la population concernée que des documents attestant du droit d'occupation de l'espace (Franck 2015). D'une manière générale, les différentes procédures en lien avec la propriété (enregistrement, compensation, allocation, héritage...) sont longues et coûteuses et suivent un parcours administratif le long duquel les prédatons s'expriment à quasi toutes les échelles de la gouvernance urbaine (État de Khartoum, localité, bureau des terres, comités *ad hoc* de résolution des conflits...). Par ailleurs, même lorsque la justice est saisie (à un niveau individuel ou collectif) et rend un jugement en faveur des propriétaires floués, comme ce fut le cas dans le quartier de Abu Se'id, où les conditions légales de réquisition des terrains n'avaient pas été respectées par l'État de Khartoum, un décret présidentiel a rendu caduques les décisions de justice précédentes. Les exemples de conflits se multiplient dans les quartiers aisés comme ailleurs et, là encore, les réclamations avancent selon l'importance des relations personnelles que la (les) personne(s) touchée(s) possède(nt) au sein des différentes administrations en charge des terres. À une autre échelle, des scandales fonciers pour enrichissement personnel touchant les plus hautes sphères de l'État de Khartoum, notamment l'ancien gouverneur et ses proches collaborateurs, pour

la vente à des prix très en dessous des prix du marché de plus de 300 terrains, ont éclaté dans la presse nationale⁸.

Des titres de propriété chancelants sous le poids du marché et des prédatations

L'ensemble de ces processus conjugués – la multiplication des projets de lotissements et des opérations publiques de réquisition des terres, l'amplification des dynamiques conflictuelles et des détournements – entame sérieusement la confiance des citoyens dans l'État et dans ses capacités à garantir la sécurité de la propriété privée. De très nombreux comités sont créés (*ad hoc*) ou investis de l'enquête et de la résolution des conflits fonciers. Ils émanent à la fois d'anciennes autorités tribales et d'institutions locales étatiques, démontrant la tendance au « bricolage institutionnel » (Cleaver 2002 ; Casciarri 2015) pour lutter contre l'accaparement de terres. Les titres de propriété à Khartoum sont chancelants alors même que le Soudan s'est montré bon élève en matière de réforme néolibérale foncière et de lutte contre l'habitat informel, prônées par les grandes institutions internationales (FMI, Banque mondiale...). Les autorités publiques à Khartoum parviennent à conserver le contrôle sur les terres urbaines et compensent les éventuels mécontents grâce à d'immenses réserves foncières sur les marges désertiques de l'agglomération. Les connexions et alliances aujourd'hui nécessaires pour tout recours ou, plus largement, pour toutes les procédures administratives en lien avec le foncier, y compris lorsque la personne concernée peut attester de sa propriété par des titres écrits, mettent à mal le sentiment de sécurité foncière de l'ensemble des citoyens et fragilisent du même coup la propriété privée formelle. Même l'ancienneté de la propriété ne donne aujourd'hui plus de garantie. Cette situation entraîne la montée des tensions liées aux terres dans Khartoum, et une défiance croissante vis-à-vis du gouvernement dans ses velléités de protection du bien commun.

Bibliographie

- Casciarri, B. 2015. « Ethnographie des pratiques légales autour de la revendication des droits fonciers chez les groupes pastoraux de l'État de Khartoum », in B. Dupret et Y. Ben Hounet (dir.), *L'Année du Maghreb. Dossier XIII : Pratiques du droit et propriété au Maghreb*, p. 39-60.
- Choplin, A. et Franck, A. 2010. « A glimpse of Dubai in Khartoum and Nouakchott. Prestige urban projects on the margins of the Arab world », *Built Environment*, n° 36, p. 64-77.
- Cleaver, F. 2002. « Reinventing institutions: bricolage and the social embeddedness of natural resource management », *The European Journal of Development Research*, vol. 14, n° 2, p. 11-30.
- de Geoffroy, A. 2009. *Aux marges de la ville, les populations déplacées par la force : enjeux, acteurs et politiques. Étude comparée des cas de Bogotá (Colombie) et de Khartoum (Soudan)*, thèse de doctorat de géographie, université Paris-8 Vincennes Saint-Denis, 498 p.
- Denis, É. 2005. « Khartoum : ville refuge et métropole rentière », *Cahiers du GREMAMO*, n° 18, « La ville arabe en mouvement », p. 87-127.
- Franck, A. 2015. « Urban agriculture facing the land pressure in Greater Khartoum: the case of new real-estate projects in Tuti and Abu Se'id », in B. Casciarri, M. A. M. Assal et F. Ireton (dir.), *Multidimensional Change in Sudan (1989–2011). Reshaping Livelihoods, Conflicts and Identities*, Oxford : Berghahn.
- Franck, A. 2016. « Le Grand Khartoum sans Sudistes ? Recompositions post-CPA dans le quartier populaire de Mussalass (Omdurman) », *Égypte/Monde Arabe*, n° 44.

⁸ Voir : Akhir Lahza, « Les manipulations du bureau du gouverneur », article du 1^{er} octobre 2015 [en arabe] ; Intahbat, « Le comité d'enquête sur les terres de l'État de Khartoum : la guerre déclarée à la corruption », article du 29 septembre 2015 [en arabe].

Ireton, F. 2015. « Access Strategies to Economic and Social Resources Among Recent Migrants on the Outskirts of Khartoum: the Example of Bawga Al-Sherig », in B. Casciarri, M. A. M. Assal et F. Ireton (dir.), *Multidimensional Change in Sudan (1989–2011). Reshaping Livelihoods, Conflicts and Identities*, Oxford : Berghahn.

Mahmoud, Fatima Babiker. 1984. *The Sudanese Bourgeoisie: Vanguard of Development?*, Khartoum : Khartoum University Press, 170 p.

Maître de conférences en géographie à l'université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, **Alice Franck** travaille sur le Soudan et plus précisément sur l'agglomération du Khartoum depuis les années 2000. Ses travaux de thèse sur l'agriculture urbaine à Khartoum l'ont notamment conduit à poursuivre une recherche sur le renforcement des tensions et enjeux fonciers dans la capitale soudanaise. Son détachement au poste de coordinateur du CEDEJ-K (Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales au Soudan ; site web : <http://cedejsudan.hypotheses.org>) à Khartoum de 2013 à 2016 lui a permis d'observer et d'analyser de manière approfondie les requalifications urbaines actuelles du Grand Khartoum.

Son adresse mail : Alice.Franck@univ-paris1.fr

Pour citer cet article :

Alice Franck, « Insécurité foncière généralisée à Khartoum : quand les titres de propriété ne protègent plus des prédatons publiques », *Métropolitiques*, 11 novembre 2016. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Insecurite-fonciere-generalisee-a.html>.