

Le foncier urbain en Éthiopie : simplifier pour mieux contrôler ?

Sabine Planet et Éloi Ficquet

Dossier : Le droit au sol dans les villes du Sud

En Éthiopie, la distribution de titres d'occupation du sol est soumise à un contrôle fort de l'administration. Sabine Planet et Éloi Ficquet montrent comment, derrière des ambitions d'aménagement, une rente foncière se constitue au bénéfice quasi exclusif d'une petite élite politique.

Comme dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, le système foncier éthiopien est complexe et se caractérise par une relative fragilité des tenures¹. 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, administrations fédérales et prérogatives déléguées aux régions. Dans le régime autoritaire éthiopien, passé du socialisme au capitalisme développemental, le caractère public du sol et sa gestion exclusive par les représentants de l'État ne parvient pas à limiter les litiges individuels, et moins encore à rassurer les usufuitiers qui témoignent d'une très mauvaise connaissance de leurs droits fonciers, particulièrement en contexte urbain. Le gouvernement a donc engagé une double réponse : une politique volontariste de transformation urbaine (modernisation des infrastructures, destruction-réhabilitation des centres-villes, requalification des périphéries rurales) avec un effort considérable mis sur l'accès au logement (Planet et Bridonneau 2017), ainsi qu'une réforme foncière. L'État ne distribue pas des titres de propriété mais d'occupation, sous forme de baux publics (*land leases*) qui peuvent être légués ou revendus. Cette procédure est appelée ici titrement.

Une simplification des statuts fonciers

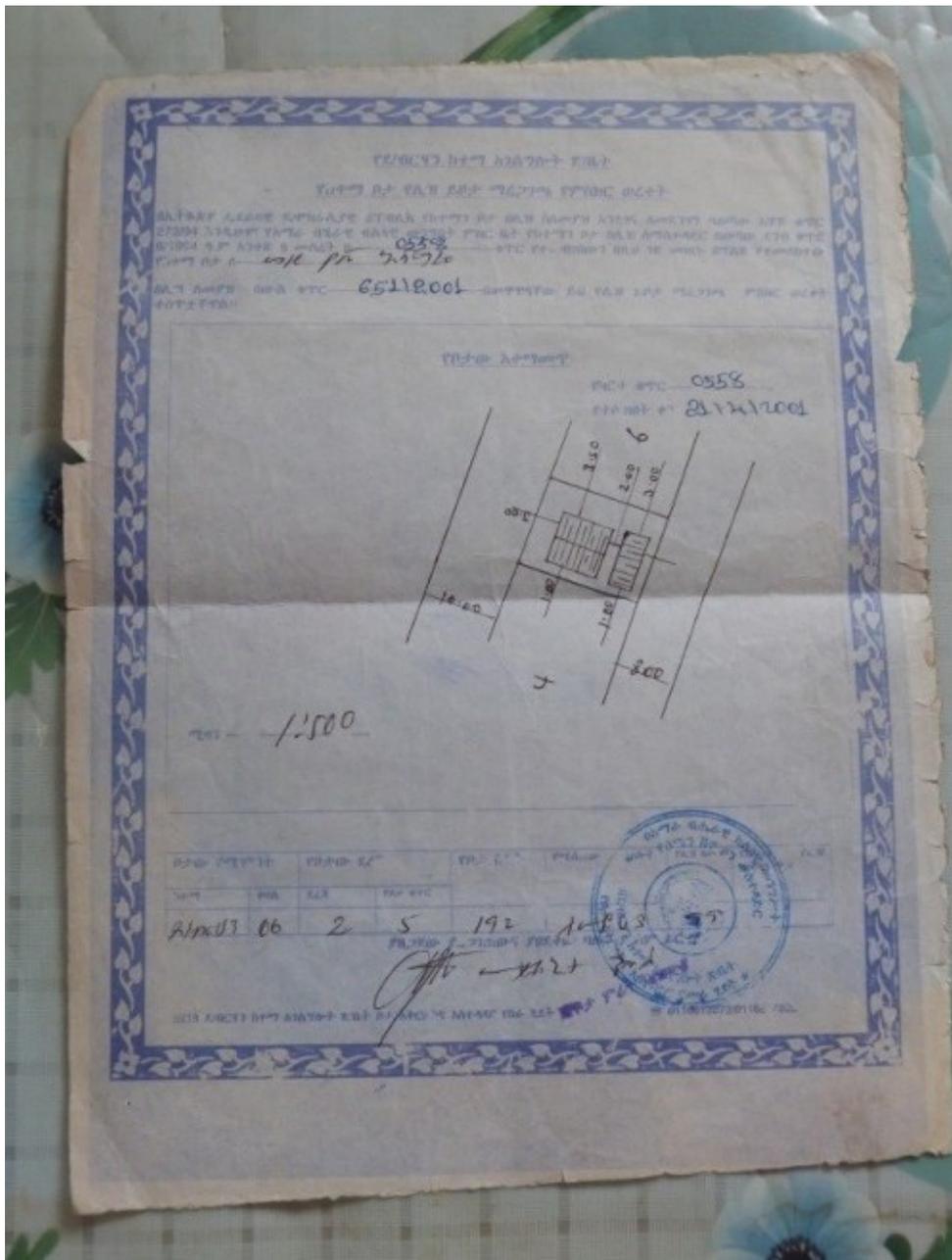
Par une série de mesures graduelles, cette réforme vise à mettre aux normes les usages du sol ; réguler les transactions et notamment contrôler un marché foncier où s'échangent des droits d'usage, le sol n'étant pas légalement cessible ; limiter la spéculation sur les revenus locatifs du sol, notamment par le contrôle des prix ; et déléguer davantage de ressources aux gouvernements locaux par la restitution du revenu des baux aux municipalités (Belachew Yirsaw Alemu 2011). Dans tous les cas, la marge de manœuvre des particuliers est réduite. En novembre 2011, l'application de la réforme aux capitales régionales et, surtout, à la capitale fédérale, Addis-Abeba, provoque de vives réactions dans l'opinion publique². Les questions soulevées révèlent l'existence d'un marché

¹ Cet article présente les résultats d'une étude conduite de 2011 à 2013 par une équipe franco-éthiopienne dans le cadre d'un programme de recherche international sur le titrement foncier dans les villes du Sud (Choplin *et al.* 2014).

foncier et immobilier parallèle qui s'est développé à la marge d'un appareil réglementaire hybride et complexe.

Dans un moment où la spéculation foncière constitue une source majeure de revenus pour le gouvernement comme pour les investisseurs, la généralisation de la tutelle publique sur la gestion du sol soulève d'importants enjeux. À défaut de constituer réellement un levier de développement économique à court ou moyen terme, la généralisation du titrement représente un outil supplémentaire de contrôle de la puissance publique sur ses administrés (Emmenegger 2013).

Figure 1. Attestation de détention d'un bail foncier urbain et plan de la parcelle (document en langue amharique)



© Sabine Planel, janvier 2014.

Par-delà les justifications produites par les programmes internationaux pour assister, encadrer ou financer le titrement en Éthiopie, ces mesures visent le renforcement d'un système public de

² « Lease will not solve urban land management problems » (« Le bail ne résoudra pas les problèmes de gestion du foncier urbain »), *Reporter*, 25 décembre 2011.

régulation foncière par la simplification d'un feuilletage de règles, statuts et états de fait. Ces normes se sont accumulées depuis le début du XX^e siècle sous le régime impérial et ont été en grande partie remaniées après 1974 par la révolution militaro-marxiste, à l'occasion d'une réforme agraire pleinement réalisée dans les campagnes mais inaboutie en ville (Dessalegn Rahmato 1984). Ainsi, les reliquats de propriétés privées héritées des périodes impériales et les ventes non déclarées aux autorités publiques, mais parfois reconnues par les tribunaux, sont amenés à disparaître.

Malgré sa complexité, ce système 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, de garantir au niveau individuel la stabilité des tenures et d'en organiser la transmission. Converti aux vertus de l'économie de marché, et aguerri à une gestion politique du sol, l'actuel régime fédéral démocratique (en place depuis 1991) a été fortement incité à lever les entraves à l'échange de terres, tout en réaffirmant le contrôle public, et notamment fédéral, sur le foncier (Lavers 2012). Conçues pour réguler par le marché un système foncier qui, en Éthiopie, y échappait jusque-là formellement, les distributions de titres d'occupation ont pour l'instant surtout conduit au renforcement de la puissance publique éthiopienne.

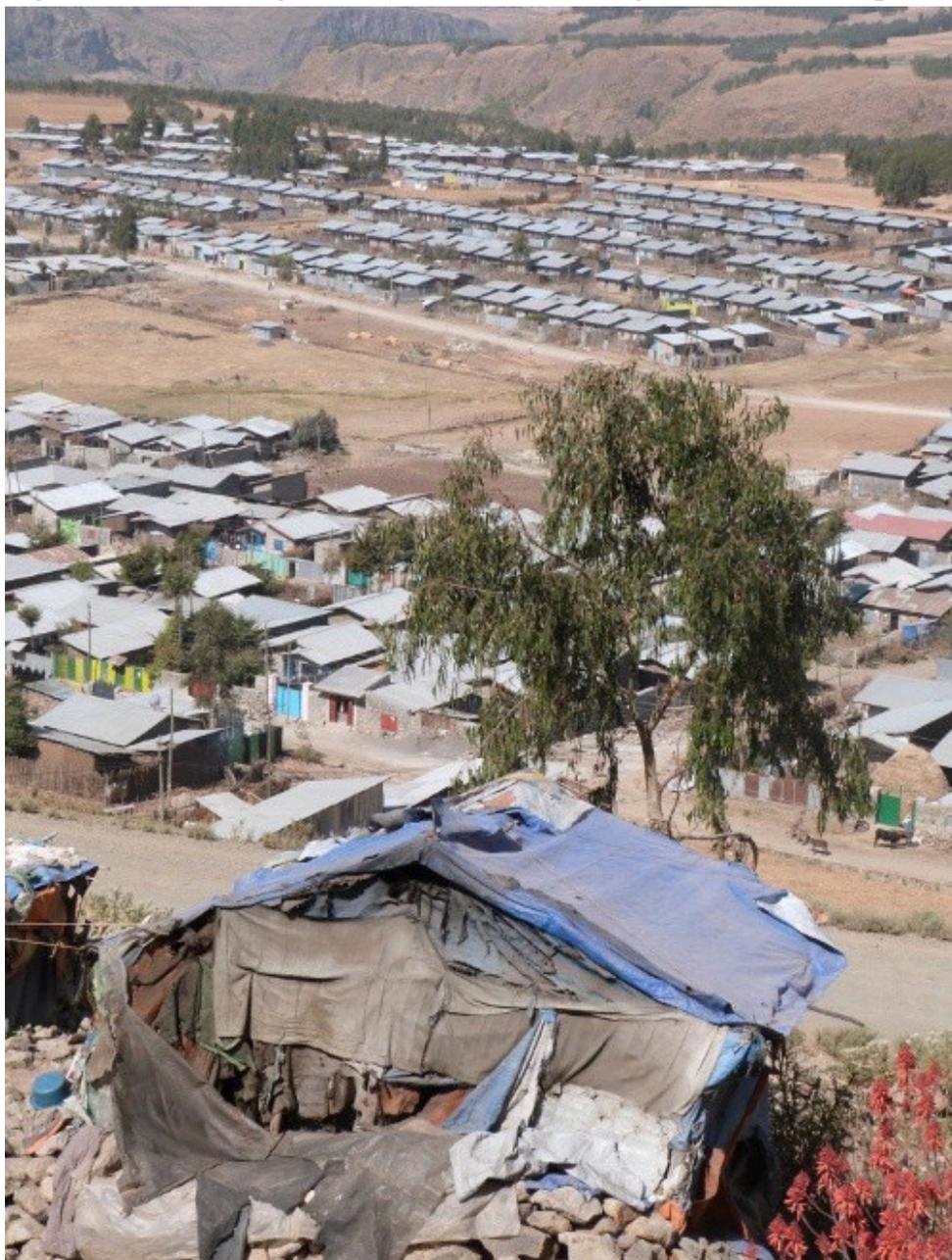
Le renforcement de la tutelle publique sur le foncier urbain

La généralisation du *land lease* produit une harmonisation des titres d'usufruit. Les anciens occupants légaux du sol sont tenus de procéder à un nouvel enregistrement du bail relatif à leur occupation d'une parcelle, auprès des autorités locales qui ont la responsabilité exclusive de cette procédure. Le rôle des pouvoirs locaux dans la gouvernance urbaine est ainsi considérablement renforcé. Non seulement les actes bureaucratiques (enregistrement, inscription, évaluation et contrôle) opérés par les services techniques des municipalités se démultiplient, mais on assiste également à un foisonnement d'arbitrages, souvent officieux. Les procédures d'accès au sol, conduites avec plus ou moins de zèle par les fonctionnaires locaux ou municipaux, s'accompagnent ainsi d'un accroissement, passager sans doute, de la petite corruption quotidienne, à chaque étape du processus d'enregistrement.

« Cela 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 écrivant au premier ministre et à l'administration régionale. J'ai pu ainsi obtenir gain de cause, mais ce n'était pas la fin des ennuis. Mes concurrents ont soudoyé 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, 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, Debre Birhan, interviewée en juin 2013).

En exacerbant la défiance des urbains à l'encontre des agents de l'État, la réforme n'est parvenue ni à diffuser un sentiment de sécurisation foncière, ni à convaincre du professionnalisme des fonctionnaires en charge de sa mise en œuvre. De ce fait, les régulations administratives doivent continuer de coexister avec des procédures judiciaires. Ce dédoublement des instances de régulation constitue une limite majeure de cette réforme. Les tribunaux conservent, en effet, un rôle dans la gestion du foncier urbain et périurbain d'autant plus volontiers que la nouvelle réforme ne s'applique pas en cas de divorces et de succession, principales raisons des transferts fonciers en Éthiopie. De même, les administrations locales ne sont pas en mesure de régler les innombrables cas de litiges fonciers, qui finissent presque tous par encombrer les tribunaux. Le marché foncier qui se déploie en accommodant en pratique des normes complexes constituées par l'empilement de réformes inabouties est donc à présent, en principe, régulé par des institutions en cours de réforme et dont les capacités sont encore relativement faibles.

Figure 2. Vue du zonage urbain à Debre Birhan (région Amhara, Éthiopie)



© Sabine Planel, janvier 2014.

Le titrement ou la pseudo-mise sur le marché du foncier urbain

En ville comme à la campagne, c'est sur cette réforme que repose, en partie, le pari d'une transition économique réussie : la valorisation du sol doit précéder l'essor économique, notamment industriel, du pays. Si elle entraîne les résidents vers les conditions d'une régulation foncière par le marché, elle accroît surtout pour les investisseurs les possibilités d'accès au foncier urbain et organise la libération des sols en centre ville, principalement par des opérations de déguerpissement et de *relocation* (réinstallation).

La nouvelle procédure de distribution des baux publics par appel d'offres produit une bulle spéculative importante, particulièrement dans les grandes villes. Elle permet de dégager rapidement des revenus du foncier urbain et favorise nettement les investisseurs au détriment des citoyens ordinaires. Les effets de cette bulle posent plusieurs questions.

La spéculation semble de courte durée. D'abord parce que la forte pression foncière limite l'étendue de terres à disposition des municipalités, mais surtout parce que le revenu tiré du sol (le versement du loyer public) est concentré sur un pas de temps très court (les cinq années suivant l'attribution du sol, après quoi seule une taxe foncière, de faible montant, est versée). La durée des baux varie selon la nature de l'occupation du sol ; elle ne dépasse pas 30 ans pour les entrepreneurs, qui versent les plus gros loyers. Ce mécanisme a pour effet de beaucoup renchérir le coût des loyers et donc d'exclure une grande majorité des citoyens de ces nouveaux baux. La captation de cette spéculation n'est pas réservée aux seuls agents de l'État-parti, même si elle requiert leur coopération. Des investisseurs mettent ainsi en place des stratégies afin de bénéficier de cette importante manne. Les méthodes sont nombreuses et jouent sur la désignation des lots, l'enchère du bail, ou le déguisement des ventes. Dans le cadre de la nouvelle procédure, deux investisseurs peuvent ainsi se porter acquéreur de façon apparemment concurrente lors d'une enchère publique. Le premier propose un prix de la parcelle très élevé qui lui vaut d'être retenu par la commission d'attribution des sols et qui, plus encore, dissuade les investisseurs concurrents, qui se retirent alors de l'enchère. Une fois les résultats affichés, il se désiste alors en faveur du second candidat, son associé, qui remporte alors la parcelle pour un prix très modique.

Quoiqu'il en soit, les résidents ou petits investisseurs, qui forment 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. L'on voit mal comment la réforme pourrait leur garantir une meilleure situation tant les conditions pragmatiques de sa mise en œuvre contrarient l'esprit de la réforme, et reproduisent une domination d'État et des employés publics, plutôt qu'elles ne facilitent la sécurisation foncière. De même, l'on mesure difficilement aujourd'hui les effets de ces mouvements spéculatifs au niveau local sur la planification urbaine décidée à des échelons de pouvoirs supérieurs (national ou États régionaux). Et l'on peut se demander à quoi ressembleront des villes gérées de cette façon par une petite élite qui bénéficie de la rente foncière et en fonction des opportunités permises aux agents municipaux, davantage que par un véritable projet urbain.

Bibliography

- Belachew Yirsaw Alemu. 2011. *Urban Land Lease Policy in Ethiopia: Implementation and Drawbacks*, Sarrebruck : VDM Verlag.
- Bosredon, P., Bridonneau, M. et Duroyaume, P. 2012. « Vers un nouvelle ville éthiopienne ? Essai d'analyse d'un fabrique radicale de la ville éthiopienne », *Annales d'Éthiopie*, n° 27, p. 153-177.
- Choplin, A., Planel, S., Denis, É., Ficquet, É., Bhuvanawari, R. et Dupret, B. 2014. *Les Pratiques du titrement dans les villes en développement. Trois cas d'étude (Inde, Éthiopie, Mauritanie)*, rapport de recherche, Paris : Mission de recherche Droit et Justice. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01232433>.
- Dessalegn Rahmato. 1984. *Land Reform in Ethiopia*, Uppsala : Nordic African Institute.
- Emmenegger, R. 2013. « Entre pouvoir et autorité. Propriété urbaine et production de l'État à Jigjiga, Éthiopie », *Politique africaine*, n° 132, p. 115-137.
- Lavers, T. 2012. « Patterns of agrarian transformation in Ethiopia: state-mediated commercialisation and the "land grab" », *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, n° 3-4, p. 795-822.
- Planel S. et Bridonneau M. 2017. « (Re)making politics in a new urban Ethiopia. An empirical reading of the right to the city in Addis Ababa's condominiums », *Journal of Eastern African Studies*, vol. 11, n° 1, p. 24-45.
- Sikor, T. and Lund, C. 2009. « Access and Property: A Question of Power and Authority », *Development and Change*, vol. 40, n° 1, p. 1-22.

Sabine Planel est chargée de recherches à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), membre de l'Institut des mondes africains (IMAF). Ses travaux portent sur la géographie politique de l'Éthiopie. Elle a récemment publié, avec Marie Bridonneau, « (Re)making politics in a new urban Ethiopia. An empirical reading of the right to the city in Addis Ababa's condominiums » (*Journal of Eastern African Studies*, vol. 11, n° 1, p. 24-45, 2017).

Éloi Ficquet est maître de conférences en histoire et anthropologie comparées de la corne de l'Afrique à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS, institut membre de l'université de recherche Paris Sciences et Lettres – PSL Research University), membre du Centre d'études en sciences sociales du religieux (CÉSor). Il a récemment coédité, avec Gérard Prunier, *Understanding Contemporary Ethiopia* (Londres : Hurst, 2015). Il est porteur, avec Wolbert Smidt, du projet « Ethiomap: Exploring modern historical maps of the Horn of Africa », soutenu par l'Agence nationale de la recherche (ANR) et la Fondation allemande pour la recherche (Deutsche Forschungsgemeinschaft – DFG), qui a donné lieu à la création du site *Ethiomap* (<https://ethiomap.huma-num.fr>).

Pour citer cet article :

Éloi Ficquet et Sabine Planel, « Le foncier urbain en Éthiopie : simplifier pour mieux contrôler ? », *Métropolitiques*, 20 avril 2017. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-foncier-urbain-en-Ethiopie.html>.