

Urbanités

#2 - Novembre 2013 - Crises en ville, villes en crise

La promotion immobilière informelle à Niamey : l'irrégularité comme réponse à la crise du logement

Hamadou Issaka

Introduction

Les villes des pays en développement connaissent une forte urbanisation qui engloutit l'essentiel des terrains constructibles de l'espace urbain et périurbain et attise de ce fait la convoitise du foncier faisant s'envoler les prix (Rémy, 2012). Cette urbanisation s'effectue dans un contexte de précarité économique et concerne particulièrement une masse de ruraux et de jeunes travailleurs aux revenus limités. C'est pourquoi, l'accès au logement pour tous et particulièrement les classes moyennes et pauvres demeure l'une des préoccupations majeures de la majorité des citadins dans la plupart des villes des pays en développement comme l'illustre le cas de Niamey (Durand-Lasserve, 1988), (Osmont, Le Bris, Marie, et al 1987). La situation a connu une évolution notable depuis le début des années 1990 et semble devenue plus préoccupante avec la libéralisation de l'économie et l'abandon par l'Etat des secteurs productifs voire même de certains secteurs sociaux. Le déséquilibre ne fait que s'accentuer entre les différentes catégories sociales avec d'un côté une classe moyenne (fonctionnaires et commerçants) et de l'autre la grande masse de citadins pour qui l'accès à la parcelle est de plus en plus hypothétique (Adamou, 2005). Les nouvelles parcelles sont situées dans des secteurs non viabilisés et s'il faut attendre les investissements publics, un délai d'au moins une décennie est nécessaire. Les parcelles qui peuvent être directement mises en valeur dans les nouveaux quartiers sont des parcelles gelées qui coûtent excessivement cher pour les gens à revenu moyen. D'où l'émergence de nouveaux acteurs dans le domaine de l'immobilier qui vendent des maisons clefs en main ou des parcelles dans des secteurs où l'eau et l'électricité sont déjà présentes. La promotion immobilière engage des acteurs publics, semi-publics et privés aux intérêts souvent divergents.

Cet article s'intéresse aux particuliers qui, par la force des choses, se sont transformés en acteurs non institutionnels et font de la promotion immobilière informelle un des moyens les plus rapides de permettre à une catégorie de citadins de satisfaire leur besoin en logement dans un secteur dit « en crise ». Pour comprendre le phénomène, deux types d'enquête ont été menés auprès des acteurs. Une enquête par questionnaire ayant concerné trente trois personnes dont 11 promoteurs immobiliers, 15 démarcheurs et 7 notaires a d'abord été réalisée. Cette enquête qui se veut qualitative compte tenu de la réticence de certains acteurs à se faire interviewer et du nombre relativement réduit d'acteurs, a été

complétée par un focus groupe¹ pour les démarcheurs et promoteurs qui ont la particularité d'avoir des lieux fixes de regroupement.

Présentation de la zone d'étude

L'agglomération de Niamey couvre une superficie de 239,263 km² et s'étend d'Est en Ouest sur 14 km et du Nord au Sud sur 10 km. La ville de Niamey est le premier centre urbain du Niger et concentre plus du tiers de la population urbaine nationale. Capitale politique, elle draine chaque année des milliers de ruraux souvent sans qualification à la recherche d'une vie meilleure. Le rêve de promotion sociale ne se réalise pas pour la majorité des citadins. La population de Niamey a été multipliée par 36 en 50 ans, passant de 33 816 habitants en 1960 à 1 222 066 en 2010. Cette croissance vertigineuse ne s'est pas accompagnée de la construction des infrastructures requises, d'où une crise du logement pour les populations à revenu moyen et faible. On assiste à des lotissements excessifs ayant entraîné un étalement urbain disproportionné par rapport à la population urbaine, et qui paradoxalement ne règlent pas la crise du logement. La superficie de Niamey a été multipliée par plus de deux en moins de 15 ans passant ainsi de 4848 en 1988 à plus de 11000 ha au début des années 2000 (Issaka, 2007).

Les conditions d'accès logement à Niamey

La parcelle constitue le principal moyen d'accéder au logement. A Niamey, dès les débuts des années 1960, s'est développée une filière informelle à côté de la filière officielle de production des parcelles, pour répondre à la demande insatisfaite par les autorités municipales. (Sidikou 1980). Ainsi naquit dès 1966 le premier quartier informel de Niamey : Talladjé suivi plus tard par Zarmaganday, Pays-Bas, Nialga ou Koubia entre 1970 et 1990. Au cours de la même période, Niamey a connu une production importante de parcelles officielles. En effet, de 1946 à 2011, ce sont plus de 154 137 parcelles qui ont été légalement produites (dont 102 796 de 1990 à 2011) pour une population estimée à 1 300 000 habitants (185 715 ménages) ce qui donne en moyenne un peu plus d'une parcelle par ménage. La mise en valeur effective de ces parcelles aurait permis d'éviter la crise actuelle du logement. Néanmoins, qu'il s'agisse des lotissements de l'Etat ou des particuliers, très peu de sites ont été viabilisés. Les acquéreurs sont donc contraints d'attendre plusieurs années pour voir leur secteur d'habitation raccordé aux réseaux d'eau et d'électricité. L'étalement de l'espace loti est tellement rapide à partir de 1990 (voir figure) que les rares et insignifiants investissements n'arrivent pas à doter les nouveaux lotissements en voirie et réseaux divers.

¹ Il s'agit d'un entretien dans lequel tous les acteurs sont invités à exprimer leur point de vue par rapport au sujet en discussion. L'effet de groupe et l'euphorie font que généralement même les questions sensibles qui sont occultées lors d'un entretien individuel sont abordées. L'avantage est que si quelqu'un raconte des contrevérités, les autres n'hésitent pas souvent à le contredire.

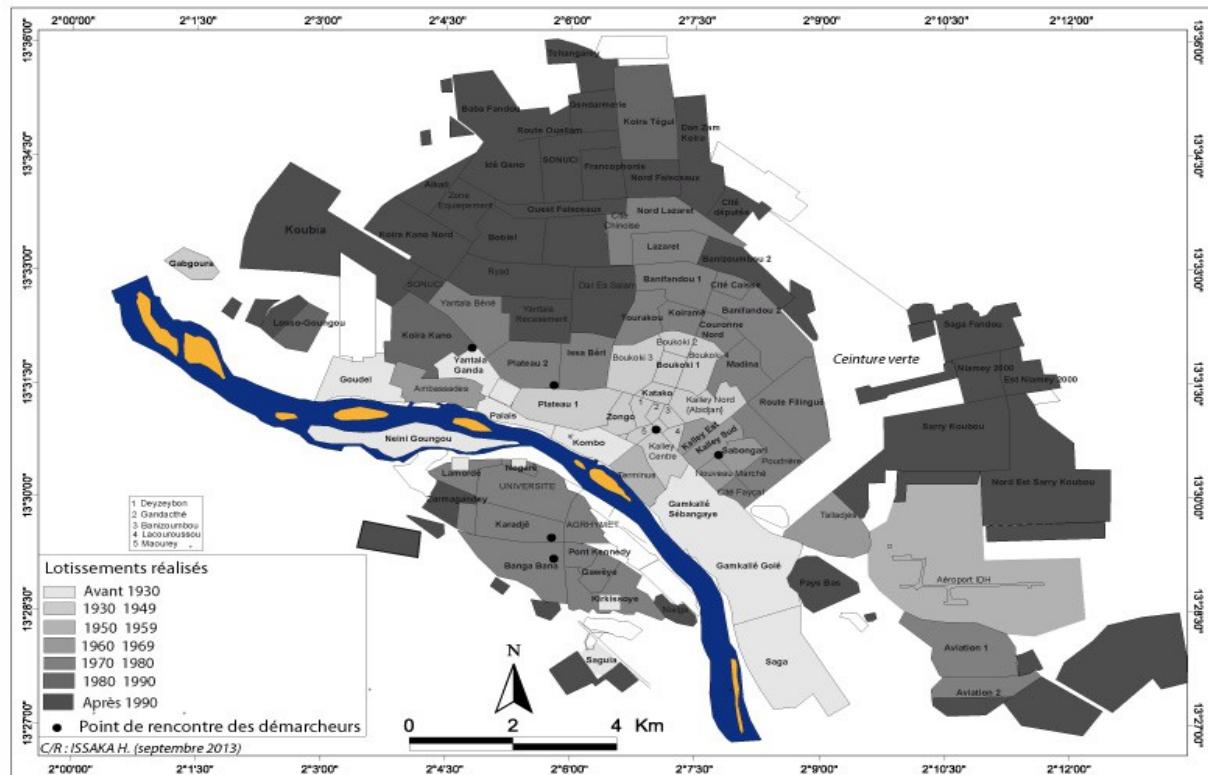


Figure : Les différentes générations de lotissement ; source : modifiée et mise à jour d'après Motcho (1991) ; Issaka (2010)

Pourtant, les textes en matière de lotissement précisent que la viabilisation du site est une obligation pour tout lotisseur avant de procéder à toute vente de parcelle.

Trouver une maison à louer est ainsi devenu un parcours du combattant dans certains quartiers, notamment ceux raccordés aux réseaux d'eau et d'électricité. Dans ces quartiers la location coûte cher, les maisons louées à 25 000 F CFA il y a trois ans, le sont aujourd'hui à au moins 50 000 F CFA et ce, après arrangement avec l'ancien occupant (locataire). Si les conditions d'accès à la parcelle sont clairement définies dans les textes régissant le foncier urbain, il reste entendu que dans la pratique, le contournement est la règle générale. Pour les lotisseurs privés, introduits légalement dans le jeu par la réforme des textes de 1997, le seul critère qui compte est la promptitude à payer. Ayant compris ce jeu, beaucoup d'opérateurs économiques et autres individus fortunés achètent des lots entiers qu'ils gèrent, le temps d'avoir un confortable bénéfice avec un début de mise en valeur du secteur.

La promotion immobilière formelle à Niamey

D'après un document établi par le ministère de l'urbanisme et de l'habitat, une multitude d'acteurs intervient dans la production et la gestion foncière à Niamey.

L'Etat et ses démembrements

Parmi ces acteurs on note des acteurs publics constitués du ministère en charge de l'urbanisme et de l'habitat et du ministère en charge des domaines et du cadastre. A ces ministères techniques s'ajoute la ville de Niamey, structure déconcentrée et décentralisée de l'Etat qui dispose de compétences en matière d'urbanisme. Des acteurs semi-publics interviennent également dans la production foncière à Niamey. Il s'agit des sociétés concessionnaires constituées de l'ensemble des grandes sociétés étatiques à économie mixte chargées de la mise en place des réseaux d'eau (société d'exploitation des eaux du Niger), d'électricité (la société nigérienne d'électricité) et du téléphone (société nigérienne de télécommunication). Ces sociétés interviennent soit pour renforcer leurs réseaux existants, soit à l'initiative de l'Etat ou des collectivités, ou même des particuliers pour l'extension et l'amélioration des réseaux.

Des promoteurs immobiliers proprement dits interviennent aussi. Ces promoteurs sont de deux types. Ceux qui ont pour mission principale d'engager des mesures devant permettre l'acquisition d'immeubles pour leur propre compte ou pour celui des tiers et qu'on nomme les promoteurs institutionnels comme la société nigérienne d'urbanisme et de construction immobilière (SONUCI). Des promoteurs occasionnels interviennent de façon épisodique à travers des opérations de petite envergure ou d'habitat programmé ou généralement des logements sociaux exclusivement réalisés au profit de leur personnel. Des sociétés publiques, parapubliques et privées interviennent dans ce domaine d'aménagement et de construction de terrains. Des banques de financement de l'habitat et de l'urbanisme ont été créées en vue d'aider le gouvernement et les collectivités territoriales dans le domaine de l'habitat. Ces structures ont fait faillite, bloquées par l'absence de moyens financiers et la mauvaise gestion.

Outre l'Etat et ses démembrements, des acteurs privés interviennent conjointement dans la production foncière. En dehors de ces acteurs nationaux, des bailleurs de fonds extérieurs, des projets et organisations non gouvernementales (ONG) interviennent aussi dans ce secteur. Parce qu'ils développent la promotion immobilière informelle, l'action des opérateurs économiques privés est celle qui a les conséquences les plus négatives pour les autorités et la majorité des citadins.

La promotion immobilière informelle

C'est dans les nouveaux quartiers de la zone péricentrale que se joue le « combat foncier » le plus implacable entre les promoteurs immobiliers, les acquéreurs et les démarcheurs. L'Etat et ses démembrements, notamment les communes, étaient jusqu'au milieu des années 1990 quasiment les seuls lotisseurs². Ce rôle de lotisseur leur a été attribué en 1961, le droit fixant alors la procédure de

²La Société nigérienne d'urbanisme et de construction immobilière procédait à des lotissements épisodiques, mais ces lotissements ne concernaient qu'une catégorie privilégiée des citadins. Les parcelles sont assainies et donc excessivement chères par rapport aux parcelles mises en vente par la mairie.

confirmation et d'expropriation des droits fonciers coutumiers dans la République du Niger. À l'Etat et à ses démembrements sont venus s'ajouter de nouveaux acteurs à qui l'Etat a donné le droit de lotir depuis la réforme de 1997. L'action de ces derniers n'est pas pour l'instant très perceptible du fait que leurs lotissements ne sont pas encore mis en valeur. Cependant, ils ont beaucoup contribué à l'amenuisement des terres disponibles pour l'extension de la ville. Aujourd'hui, ces propriétaires immobiliers sont devenus plus puissants que les autorités de la ville de Niamey. En effet, leurs lotissements sont facilement agréés par le ministère de l'urbanisme au détriment des lotissements initiés par la ville de Niamey. Cela provoque la frustration des autorités urbaines qui, selon les dispositions légales en vigueur, ont un droit de regard sur les lotissements privés. Ces derniers doivent être conformes à la politique locale d'urbanisme. Cependant, les interventionnismes et surtout le clientélisme font que le privé bénéficie de plus de mansuétude de la part des services centraux du ministère de l'urbanisme puisque « naturellement » plus enclin à payer les faux frais.

Les acteurs de la promotion immobilière informelle

Plusieurs acteurs entrent en jeu dans la promotion immobilière. Chacun a une part de responsabilité dans la situation créée et entretenue en vue de lier la classe moyenne à une bande solitaire mais organisée qui tire d'énormes profits d'une activité qui évolue totalement en marge des textes législatifs et réglementaires. Bien qu'en nombre relativement réduit, quelques agences immobilières privées formelles existent à Niamey. L'activité de ces agences formelles tourne autour du lotissement et de la vente des parcelles souvent assainies ou alors des villas clef en main. Il s'agit principalement de la société d'aménagement de terrains urbains (SATU SA), Wazir Immobilier, Agence Nigerimmo, SOFIMMO, etc. Cet article s'intéresse particulièrement aux promoteurs évoluant dans l'informel, en raison de leur dynamisme sur le terrain et de l'impact de leur action en matière d'aménagement et d'urbanisme.

- les promoteurs immobiliers

Tous de nationalité nigérienne, les promoteurs immobiliers informels ont vu leur activité se développer ces deux dernières décennies. Le gâchis foncier du début des années 2000 avec l'opération « parcelle contre arriérés des salaires³ » a donné une véritable impulsion à la promotion immobilière informelle. Avec cette opération beaucoup de commerçants ont accumulé un capital foncier important avec le bradage des parcelles des agents de l'Etat pour épouser leurs crédits et acquérir une solvabilité auprès de ces mêmes usuriers. Il n'est donc pas surprenant que l'activité de maisons clefs en main soit florissante dans les lotissements réalisés après 2000. C'est aussi la période au cours de laquelle il n'y a

³ Il s'agit d'une opération entreprise en 2002 par le nouveau gouvernement qui, pour épouser les nombreux mois d'arriérés de salaires cumulés par les gouvernements précédents, a décidé, en accord avec les syndicats, d'octroyer des parcelles aux fonctionnaires aussi bien à Niamey que dans les autres chefs lieux de région.

systématiquement pas de viabilisation. Près de 64 % des promoteurs immobiliers exercent cette activité depuis moins de 10 ans et 53,5 % sont promoteurs depuis moins de 5 ans. Quand bien même cette activité est florissante, des critiques fusent par rapport au respect des textes en la matière. Cette violation des textes concerne le non respect de la procédure de mise en valeur et l'usage des matériaux de construction. La mise en doute de la qualité des matériaux de construction est confirmée par les promoteurs de moins de 10 ans d'exercice qui avancent comme argument le fait que les clients veulent acquérir des maisons moins chères. La solution pour les promoteurs est d'investir peu dans la construction afin de vendre à bon prix et cela n'est possible qu'en trichant sur les matériaux de construction. 45,45 % des promoteurs interrogés reconnaissent implicitement cette pratique. Dans les secteurs mis en valeur, ils ont mis au point une nouvelle technique à Niamey, celle de diviser la parcelle de 400 m² en deux parcelles de 200 m² chacune et de bâtir ainsi deux mini villas (F4) distinctes. L'opération que la mairie n'a pas pu ou voulu mettre au point pour éviter l'étalement désordonné de la ville (en vendant des parcelles de petites dimensions) est réalisée par les promoteurs immobiliers et cela semble séduire les classes moyennes comme en témoigne l'engouement pour ces constructions. Les clients sont majoritairement constitués de Nigériens installés à l'étranger, de fonctionnaires et de commerçants (près de 64 %). En dehors du doute qui plane sur la qualité des matériaux utilisés dans la construction les promoteurs trichent aussi dans la déclaration de leurs transactions.

Les concessions sont vendues avec des actes de cession (titres précaires et révocables) alors que depuis le milieu des années 2000 le permis de construire devant déboucher sur le titre foncier est exigé pour les particuliers avant le début de tout chantier. Les autorités municipales font montre d'une large mansuétude envers les promoteurs immobiliers dans la violation de cette réglementation. L'établissement des certificats de vente constitue le lien principal qui unit notaires et promoteurs immobiliers. Toutefois, la relation peut évoluer au point que l'un rende service à l'autre en lui cherchant des clients et vice-versa. Les partenaires incontournables dans la promotion immobilière des promoteurs informels sont inexorablement les démarcheurs.

- les démarcheurs

Près des trois quarts des démarcheurs interrogés habitent Niamey depuis au moins 25 ans, sans compter les natifs de Niamey. Leur connaissance de la ville est l'un des principaux atouts les ayant conduit à l'exercice de cette activité. Certains sont devenus démarcheurs en ayant servi d'abord de « chercheur de maisons à louer » avant de se faire connaître par les « constructeurs » car ce sont ces derniers qui sont passés de la location simple à la « construction vente ». 80 % des personnes interrogées se sont lancés dans le démarchage à cause des revenus qu'il procure. 40 % des démarcheurs interrogés arrivent à vendre au moins 5 maisons par an. Or, si on tient compte du fait qu'en moyenne une maison (F4) est vendue ces deux dernières années à 17 millions et que sur cette

somme même en tenant compte du bénéfice net la concession revient à 10 millions (achat parcelle et mise en valeur comprise), le démarcheur est en droit de s'attendre à 5 % de sept millions multiplié par cinq⁴. Un démarcheur est mieux rémunéré qu'un cadre moyen de l'administration nigérienne et touche en moyenne plus de 3 fois le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG). Toute chose étant égale par ailleurs, on se rend compte de la raison pour laquelle les démarcheurs affirment que cette activité est rentable surtout en période où l'activité économique connaît un boom.

Disposant de points fixes pour les 2/3 des démarcheurs interrogés, leur activité s'exerce en ces lieux où les clients viennent les chercher. Quant au 1/3 restant, il n'a pas de point indiqué et évolue en solitaire. Toutefois, les démarcheurs solitaires ont les contacts d'autres confrères situés aux points fixes à qui ils peuvent envoyer des clients et vice-versa car l'implication dans la conclusion d'un marché donne toujours droit à un pourboire. C'est ainsi que des réseaux bien fonctionnels ont été développés, la téléphonie mobile facilitant davantage les contacts.

- les notaires

Les notaires constituent un maillon important de la chaîne de la promotion immobilière puisque ce sont les cabinets des notaires qui se chargent des mutations entre cédant et cessionnaire. Dans l'exercice de leurs attributions régies par la loi, les promoteurs immobiliers apparaissent comme des « auxiliaires » des notaires en ce sens que leurs relations sont complémentaires. Pour les actes qui amènent couramment les promoteurs immobiliers chez les notaires, les tarifs sont fixés par la loi. Même si les honoraires et émoluments des notaires sont tarifés, ils varient selon les notaires. La raison avancée est la méconnaissance réelle des textes à laquelle il faut ajouter la concurrence déloyale.

Les enseignements à tirer de l'action des différents acteurs

L'analyse des différents discours révèle une réalité : le contournement des textes par toutes les parties. Pourquoi cette violation des textes qui semble se faire au détriment de l'Etat (non perception des taxes dues), des notaires (qui ne perçoivent pas l'intégralité de leur dû) et des démarcheurs réduits à accepter les « miettes » que veulent bien leur céder les promoteurs ? Il semble donc que, dans ce jeu, seuls les agents immobiliers arrivent à s'en tirer à bon compte. Comment en sont-ils arrivés là ? Pourquoi même les notaires, hommes de droit, se plient-ils majoritairement aux desiderata de ces promoteurs et surtout à leurs propres dépens ?

La réponse à ces interrogations éclairera les enjeux autour de la promotion immobilière informelle et surtout permet de comprendre l'état de corruption dans la société. La corruption, la concussion et autres passe-droits sont érigés en méthode de gouvernance. En effet, face à la concurrence acharnée

⁴Soit au total (350 000 X 5 = 1 750 000 F CFA/12 = 145 830 F CFA par mois).

que se livrent les différents acteurs (notaires et démarcheurs), les agents immobiliers se sentent indispensables aux autres à qui ils permettent de travailler et de gagner leur vie. Eux qui sont pour la plupart analphabètes savent qu'ils sont en position de force et profitent de cette situation pour mettre au pas les autres. En livrant une concurrence entre notaires et démarcheurs (certains notaires sont à la fois notaires et démarcheurs pour des promoteurs immobiliers) mais aussi entre notaires eux-mêmes (les conditions qu'un notaire tatillon refuse peuvent être acceptées par un autre), les promoteurs immobiliers ont réussi à dompter leurs partenaires. Il en est de même pour les démarcheurs qui, contrairement aux notaires évoluent dans l'informel absolu. Ils sont quasiment condamnés, dans les conditions actuelles à subir les dures lois que leur imposent leurs « employeurs ». Les promoteurs immobiliers sont encouragés par le fait que « *la permanence d'une fiscalité foncière et immobilière dissuasive pour l'investissement dans le secteur privé formel* » leur donne de fait le monopole de ce secteur stratégique. En effet, la loi n°98-54 du 29 décembre 1998 portant adoption de la politique nationale en matière d'habitat stipule que « *la qualité et le degré de satisfaction de la demande en habitat constituent des indicateurs du niveau de développement d'une société* ».

Les promoteurs immobiliers informels ne font pas de publicité pour leur activité. La publicité est non seulement coûteuse, mais en plus, elle permet aux services fiscaux de prêter attention à leur activité. Tout fonctionne par le bouche à oreille grâce au réseau mis en place par les démarcheurs mais aussi en partie à cause la relative petitesse de la ville et surtout du fait de la crise du logement qui fait que la demande de maisons à louer ou à vendre est toujours supérieure à l'offre. Présentement, dès qu'un chantier démarre, les maçons sont envahis par des gens à la recherche d'une maison à louer ou à acheter. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles les frais de location flambent à Niamey. Dans les secteurs où l'eau et l'électricité sont présentes, les locataires sont prêts à payer entre 3 et 5 mois d'avance alors que la construction n'est même pas achevée. Ceux qui achètent les maisons clefs en main n'exigent pas des promoteurs des titres définitifs de propriété. Ils se contentent des actes de cession et parfois on assiste à des litiges. Toutefois, les chantiers ne font que se multiplier au grand bonheur des promoteurs immobiliers et des acquéreurs satisfaits de trouver un logement dans un secteur viabilisé. Les différents codes (de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat, sur les professions d'agents et de promoteurs immobiliers) tardent à être adoptés ou mis en œuvre. D'ailleurs, toutes les mesures législatives, réglementaires et institutionnelles contenues dans la loi n°98-54 sont restées au stade d'intention.

Conclusion

Dans un contexte urbain caractérisé par un défaut de planification et une quasi absence de viabilisation pour beaucoup de lotisseurs, la plupart de ceux qui veulent avoir une maison dans les secteurs raccordés aux réseaux d'eau et d'électricité se tournent vers les promoteurs immobiliers qui disposent

des maisons clefs en main. Dans ces quartiers, le prix d'une parcelle revient aujourd'hui à au moins dix fois son prix lors du premier achat. L'analyse du phénomène de ces vingt dernières années montre que la faiblesse de l'Etat a beaucoup été exploitée par des individus qui ont pu imposer leur logique au reste de la communauté. L'Etat et la ville de Niamey en tant lotisseurs principaux ont failli dans la production et la gestion foncières. Les promoteurs privés en quête de profit maximum profitent largement de la crise du logement et de l'anomie qui caractérise la gestion urbaine. Les différents lotissements réalisés n'ont pas eu un impact significatif dans l'offre de logements qui demeure insignifiante par rapport à la demande. L'action des promoteurs informels reste aussi marginale pour une ville qui a besoin chaque année d'au moins cinq mille nouveaux logements.

HAMADOU ISSAKA

Hamadou Issaka est chercheur à l'Institut de Recherches en Sciences Humaines (IRSH) de l'Université Abdou Moumouni de Niamey/Niger. Il travaille sur les enjeux liés à la gestion urbaine et les risques urbains.

Mail : hamadouissaka@yahoo.fr

Bibliographie

Adamou A., 2005, *Parcours migratoire des citadins et problème de logement à Niamey*. FLSH, Dép.Géo., 156 p. (Mémoire de DEA, Université Abdou Moumouni)

Durand-Lasserve A., 1988, « Le logement des pauvres dans les villes du Tiers Monde. Crise actuelle et réponses », *Tiers-Monde*, tome 29 n°116, 1195-1214.

Issaka H., 2007, *L'habitat informel dans les villes d'Afrique subsaharienne francophone à travers l'exemple de Niamey (Niger)*. Mémoire de Master Université de Pau et des Pays de l'Adour, 105 p.

Le Bris E., Osmont A., Marie A., Sinou A., 1987, *Famille et résidence dans les villes africaines (Dakar, Bamako, Saint-Louis, Lomé)*, Paris, L'Harmattan, 268 p.

Sidikou A.H., 1980, *Niamey : étude de géographie socio-urbaine*. Rouen : Université Normandie, 2 tomes, 448 p. (Thèse d'état : Université Normandie).