

# La place des clandestins dans la ville

Pratiques foncières et Comoriens à Mamoudzou (Mayotte)

**Yann Gérard**

Toutes les villes abritent des groupes de populations plus ou moins dépréciés, en situation de précarité ou encore « marginaux ». Parmi ceux-ci, les immigrés clandestins apparaissent comme une catégorie particulière puisque leur statut légal les situe dès le départ comme des parias, en dehors de la norme, les plaçant dans une précarité plus ou moins latente.

Cette situation s'observe notamment dans les États insulaires ou, plus généralement, marqués par leurs frontières marines avec d'autres pays plus pauvres. Il en va ainsi de l'Espagne (afflux d'Africains *via* les Canaries par exemple), de la Malaisie (avec ses milices anti-clandestins, les Rela, qui sillonnent la capitale Kuala-Lumpur), de Singapour ou encore de l'île française de Mayotte (la moitié de la population de la capitale y est clandestine).

Si les statistiques officielles et les administrations ont souvent tendance à gommer ces populations, leur donnant un caractère insaisissable, celles-ci sont bien présentes (et souvent massivement) et doivent être prises en compte dans l'analyse des espaces urbains. C'est à cette position que l'article cherche à contribuer en proposant une lecture de la place qu'occupent « les clandestins » dans la production de l'espace urbain à Mayotte.

Au sein de ce questionnement sur la place de populations « précaires » ou « indésirables » dans la ville, les statuts d'occupation et, d'une façon plus générale, les modes d'accès à la terre, sont des révélateurs particulièrement intéressants. En fait, les pratiques foncières, c'est-à-dire la façon dont le sol, en tant qu'objet, est distribué et géré (par des personnes en tant qu'individus ou que groupes) témoignent, au-delà d'une organisation purement légale de l'espace matériel, de la place qui est attribuée à chacun au sein de l'espace urbain.

L'intérêt de cette entrée pour la compréhension des dynamiques urbaines a déjà été souligné par des auteurs travaillant sur l'Afrique notamment (Tribillon, 2002 ; Durand-Lasserre, 2006 ; Payne, 2000). Les politiques de « régularisation » foncière engagées par de nombreux États

y font écho aux pratiques foncières des habitants, réputées informelles tant leurs règles sont difficiles à saisir et fluctuantes. Comment ces pratiques foncières traduisent-elles la place des clandestins dans la ville ?

Et, plus précisément, quels sont leurs statuts d'occupation ? Dans quels secteurs s'installent-ils ? Les politiques foncières prennent-elles en compte ces populations ? La situation foncière (et les droits fonciers) des clandestins paraît de fait particulièrement incertaine : si le flou généralisé peut sembler favorable à leur installation, il est également propice à une précarisation accrue, voire à une instrumentalisation de ces derniers.

Le travail d'enquête sur le terrain est ici essentiel tant les statistiques officielles (même si l'INSEE recense les clandestins) ont du mal à rendre compte du phénomène. Aux difficultés classiques des entretiens qui concernent des questions délicates, telles qu'entre autres, celle du foncier, l'analyse se heurte ici à la nature même des populations visées : les clandestins. L'enquête de terrain peut en effet être rendue difficile par la discrétion dont souhaitent faire preuve les personnes visées, craignant les conséquences (l'expulsion par exemple) d'une mise en lumière trop prononcée. Aux problèmes méthodologiques s'ajoutent donc des questions d'ordre déontologique (Gibbal *et al.*, 1981) qui incitent le chercheur à interroger directement son propre rôle au sein de la société.

Bien évidemment, les limites inhérentes aux entretiens se posent pour l'ensemble des informateurs rencontrés, tant leurs discours peuvent être, plus ou moins consciemment, orientés par leur statut (membre de l'administration, élu, notable, etc.).

Dépasser tous ces problèmes implique de bénéficier du temps suffisant pour mieux connaître ses interlocuteurs et surtout pour multiplier les angles d'approche. La nature

même des clandestins offre justement une « parade » intéressante. Le déplacement des enquêtes dans leur pays de départ (qui est également celui du retour, parfois saisonnier), permet de placer les interlocuteurs dans une position différente de celle qu'ils expérimentent dans la ville d'accueil. Les informations recueillies sont ainsi sensiblement différentes et elles complètent avantageusement les enquêtes réalisées *in situ*.

Ce déplacement implique, dans le cas des clandestins de Mayotte, de traverser les 70 km de mer qui séparent l'île française de ses cousines de l'Union des Comores. L'île française présente en fait une situation géopolitique unique. La décolonisation a abouti en 1976 à la scission de l'archipel comorien en deux ensembles : l'État comorien d'un côté et un outre-mer français de l'autre. Cette coupure n'est pas sans conséquences sociales, spatiales et économiques. Alors que Mayotte apparaît comme un îlot de richesse au sein d'un archipel marqué par la pauvreté, de nombreux Comoriens, autrefois libres de circuler entre les îles, se retrouvent clandestins à Mayotte.

Ils sont particulièrement nombreux et concentrés dans la capitale, Mamoudzou. Comme ailleurs, leur clandestinité motive souvent leur mise à l'écart ou leur marginalité, et le terme « clandestins » à Mayotte désigne en premier lieu ces Comoriens. Par ailleurs, si l'État est à l'origine de la catégorisation en tant que clandestin, les Mahorais eux, dans leur vie quotidienne, peuvent adopter une attitude variable. C'est donc à travers l'exemple des clandestins comoriens installés à Mamoudzou que la problématique soulevée sera traitée.

Une présentation historique rapide des relations migratoires entre les îles reviendra tout d'abord sur les liens entre Mahorais et Comoriens. Puis, après l'identification des secteurs d'installation des clandestins, leurs statuts d'occupation et les politiques foncières les concernant seront envisagés. Enfin, une mise en parallèle avec les pratiques foncières des Mahorais permettra de saisir l'articulation entre Administration, habitants mahorais et clandestins à Mamoudzou.

### **La figure du Comorien dans l'histoire de Mayotte : du cousin au clandestin**

Les périodes pré-coloniales et coloniales ont été caractérisées par une grande ouverture à la fois inter-îles et vers l'extérieur. Comme dans le cas d'autres espaces maritimes et insulaires (le monde malais autour du détroit de Malacca par exemple [Fau, 2000]), la forte mobilité d'une part importante de la population est à l'origine d'une certaine culture commune.

Dès leur peuplement entre le V<sup>e</sup> et VIII<sup>e</sup> siècle, les îles des Comores – situées au nord du canal de Mozambique (carte 2) – ont entretenu entre elles des relations perma-

nelles. Les querelles dynastiques des chefs locaux témoignent largement des liens économiques, culturels et familiaux qui traversaient l'archipel (Allibert, 1984). Celui-ci est devenu une entité politique avec la colonisation française qui prend forme avec l'annexion de Mayotte en 1841. Le manque de main d'œuvre pour travailler dans les cultures de plantation développées à cette époque a incité les autorités à favoriser la venue « d'engagés » de l'île voisine d'Anjouan. Cette dynamique est donc venue renforcer les liens existant déjà entre des populations mahoraises et anjouanaises « seulement » séparées par 70 km de mer.

Mayotte a été séparée des autres îles de l'archipel des Comores en 1976, à la suite d'un référendum toujours controversé. En fait, les années 1970 ont été caractérisées par les oppositions entre partisans d'une Mayotte française et pro-comoriens. Ces oppositions rappellent que les relations des Mahorais avec leurs voisins ont toujours oscillé entre solidarités et rivalités familiales, commerciales ou politiques.

L'indépendance n'a toutefois pas freiné les déplacements entre les quatre îles. Au contraire le développement rapide des infrastructures de transport, d'éducation et de santé à Mayotte, alors que ce type d'équipements se dégradait aux Comores, a fini par renforcer les migrations, surtout depuis les années 1990.

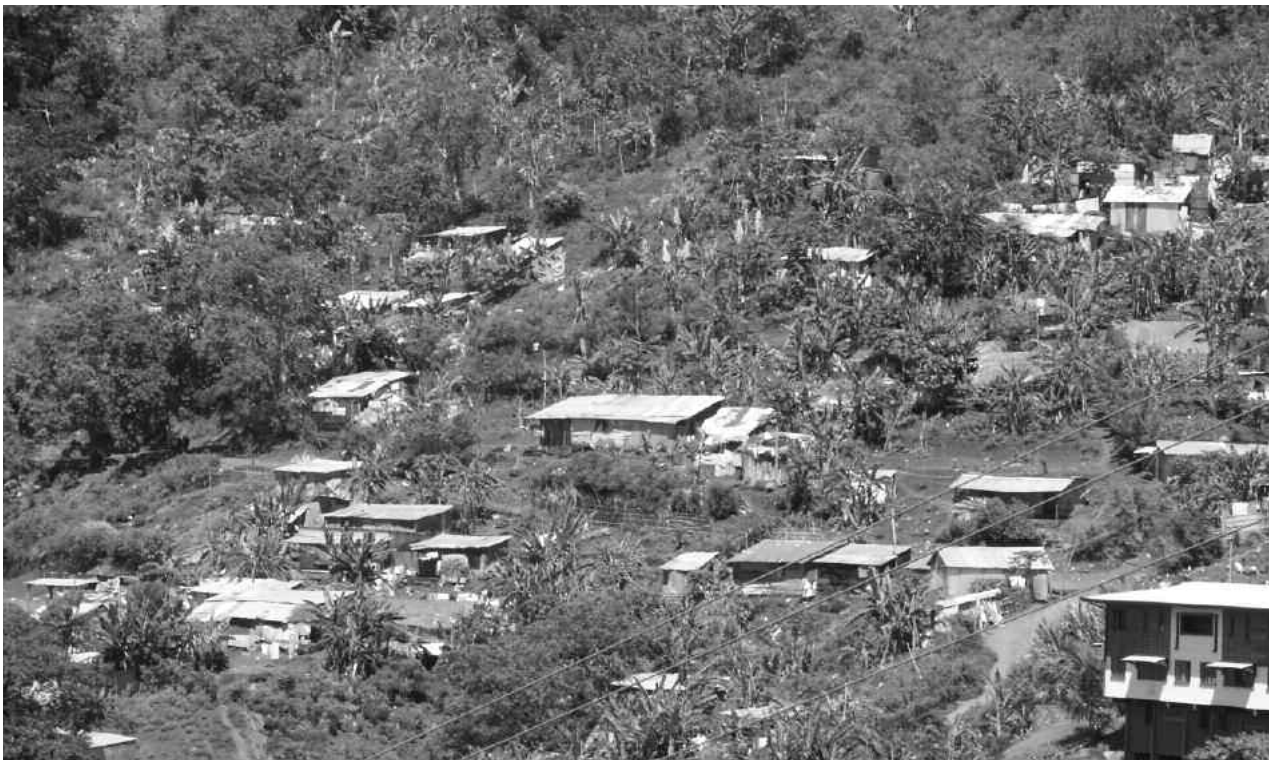
En 1995, l'instauration d'un visa obligatoire pour les Comoriens voulant séjourner à Mayotte n'a pas suffi à stopper ces mouvements. Nombreux sont ceux qui s'y rendent clandestinement : ils représentaient 34,5 % de la population de Mayotte en 2002 (soit plus de 50 000 personnes) contre 14 % en 1991.

Après l'indépendance, de nombreux Comoriens n'ont pas demandé la nationalité française dans les délais prévus : d'une part le déplacement vers Mayotte ne présentait initialement pas d'intérêt particulier<sup>1</sup> et, d'autre part, la division politique de l'archipel – contestée par l'État comorien – n'était pas forcément perçue comme un frein potentiel à la circulation entre des îles<sup>2</sup>. Au final, seule une minorité informée a eu accès à la double-nationalité franco-comorienne. Aujourd'hui, les Comoriens « en situation régulière » constituent une part infime des Comoriens résidant à Mayotte.

La stigmatisation des « clandestins » – auxquels sont à présent assimilés tous les Comoriens – a tendance à s'accroître : la population mahoraise ou les responsables politiques sont nombreux à remettre en cause leur présence dans les établissements scolaires et les centres de santé par exemple. À chaque rentrée scolaire, les enfants de clandes-

1. La plupart des habitants des îles ne se déplacent que temporairement, le retour dans la localité d'origine étant un objectif largement partagé.

2. N. Fau (2000) signale une situation parallèle lorsqu'elle parle des immigrants illégaux indonésiens « qui ont longtemps été "silencieusement les bienvenus" » en Malaisie.



Yann Gérard

Cases de clandestins sur les pentes de Kavani

tins sont accusés de prendre la place des Mahorais dans des classes déjà bondées.

Malgré ces pressions, conjuguées à l'augmentation du nombre de reconduites à la frontière et au renforcement des moyens de surveillance du lagon mahorais, les candidats au départ continuent à s'entasser à plusieurs dizaines dans des embarcations de fortune (*kwassa-kwassa*).

Une fois l'île française atteinte, les nouveaux arrivants travaillent dans le BTP, l'agriculture et/ou la pêche ; les femmes cherchent quant à elles des travaux domestiques. Leur rôle est même devenu fondamental pour l'équilibre économique de secteurs dont ils constituent l'essentiel de la main d'œuvre.

Mais, l'enjeu pour ces populations particulièrement démunies n'est pas qu'économique. Les récents débats<sup>3</sup> sur la remise en cause du droit du sol dans les outremer français visaient directement les femmes venues accoucher à l'hôpital de Mamoudzou pour des raisons dépassant les seules questions sanitaires (obtention de la nationalité française notamment). Les objectifs variés des migrants renvoient à une multitude de situations : femmes venues accoucher, hommes suivant différents chantiers, jeunes travaillant pendant les grandes vacances, etc. Cette diversité se manifeste également dans les modes d'hébergement qui vont de la « chambre chez l'employeur » à la case construite sur un terrain domanial.

Une grande partie se concentre dans l'agglomération de Mamoudzou, la préfecture. À Mayotte comme au ministère de l'Outre-mer, de nombreux observateurs considè-

rent que la part des clandestins au sein de la population totale y dépasse largement les 50 % (Quentin, 2006). Selon l'INSEE, les Comoriens résidant dans la commune de Mamoudzou représentaient 51,5 % de la population en 2002.

Les clandestins ont participé à la forte croissance de Mamoudzou qui s'est accélérée à la fin des années 1980. Longtemps simple relais administratif en Grande-Terre<sup>4</sup>, la capitale mahoraise a grandi en parallèle avec la localité de Mtsapéré (carte 1) au sud et l'urbanisation a rejoint les villages à proximité. L'agglomération regroupait en 2007, selon l'INSEE, plus de 50 000 habitants, son taux moyen annuel de croissance restant élevé, autour de 3,1 % l'an.

### Des clandestins répartis sur l'ensemble du territoire urbain

La contribution des clandestins à la croissance urbaine se manifeste de façon remarquable dans certaines périphéries. Leur présence physique est très nette (quoique non exclusive) dans deux secteurs : les hauteurs du cirque de

3. La polémique vient d'être relancée par le secrétaire d'État à l'Outremer, Christian Estrosi (intervention sur France 2 en février 2008).

4. Jusqu'en 1989, la préfecture était officiellement située en Petite-Terre.

Kavani (ouest) et l'ancien village de plantation de Kaweni.

Les constructions se sont développées à Kavani à partir du milieu des années 1980 ; le fond de ce cirque a accueilli des lotissements destinés à organiser l'extension de Mamoudzou. Les Mahorais s'y sont massivement installés, faisant oublier totalement les plantations de cocotiers qui occupaient encore ce secteur dans les années 1980.

Sur les pentes, l'opposition est remarquable entre, d'une part, des ensembles résidentiels, individuels ou semi-collectifs, réalisés par la Société Immobilière de Mayotte (SIM) et, d'autre part, des groupes de petites cases d'une pièce construites par des Comoriens clandestins.

Ce contraste renvoie à deux projets urbains complètement différents. En raison des loyers relativement élevés, les logements locatifs réalisés par la SIM restent réservés aux fonctionnaires d'origine métropolitaine de passage à Mayotte. Ces derniers trouvent là un niveau de confort adapté à leur demande. Les cases des clandestins témoignent inversement de conditions de vie de grande précarité. Outre la taille réduite des logements qui accueillent parfois des familles nombreuses, les matériaux de construction (feuilles de cocotier tressées, tôle ou plastiques en tous genres) et l'absence de connexion aux réseaux soulignent le dénuement des habitants.

C'est l'opposition entre une ville conçue et produite selon les normes des autorités franco-mahoraises (pour ne pas dire métropolitaines) et des quartiers produits par les clandestins qui se manifeste physiquement sur les hauteurs de Kavani. À travers les différences de niveaux de vie et de connexion, la mise à l'écart des uns (les clandestins) s'oppose directement à l'intégration des autres (les métropolitains, appelés *wazungu* en mahorais).

Kaweni présente une situation différente. Cet ancien village de plantation se situe dans une plaine autrefois couverte de cocotiers et de plantes à parfums (*ylang-ylang* principalement). Une zone industrielle en continue expansion remplace aujourd'hui les plantations.

Ce quartier a la réputation d'accueillir une majorité de clandestins en raison d'un peuplement initial par de la main d'œuvre venue des autres îles. Les immigrants comoriens continuent à être à l'origine de l'extension de ce quartier sur les pentes vers le sud et l'ouest ; les cases sont construites en matériaux précaires et les réseaux inexistantes.

L'ensemble du quartier reste assimilé à la population clandestine, en témoigne par exemple le rapport sur l'immigration clandestine à Mayotte présenté à l'Assemblée Nationale par Quentin (2006). Les auteurs y qualifient Kaweni de « bidonville, entièrement clandestin et peuplé d'enfants – dont la première réaction consiste souvent à prendre la fuite à la vue des forces de l'ordre... ».

En fait, bien qu'une partie du quartier ait été l'objet d'une opération de réhabilitation, les discours sur Kaweni continuent à assimiler l'ensemble de ses habitants à des populations clandestines, marginales, dangereuses et vivant dans des conditions d'insalubrité marquée.

S'ils paraissent moins aisément repérables dans le reste de la ville, les clandestins y sont pourtant présents aussi, plus ou moins massivement.

Mgombani continue à en accueillir un grand nombre. Une partie de ce quartier ancien de Mamoudzou, autrefois marquée par une mangrove poldérisée récemment, a été réaménagée.

La « durcification » des logements n'a pas exclu les Comoriens qui ont simplement loué une pièce au lieu de construire leur habitation en tôles. Les Mahorais soulignent pour leur part les « modes de vie » différents de certains habitants du quartier. Chafion, habitant de Mamoudzou et locataire d'un local commercial à Mgombani, parle ainsi « des gens qui viennent d'ailleurs » : « ils créent un mode de vie qui est complètement différent, c'est-à-dire qui rentre pas forcément dans la même coutume que nous là-bas ». Un secteur de Mgombani abrite ainsi un *bangwe*, dénomination utilisée pour les places publiques traditionnelles en Grande-Comore.

Chafion poursuit sur le quartier « Golden » : « C'est pas un quartier où tu peux voir quelqu'un de Mamoudzou venir, c'est pas qu'on lui a interdit mais tout simplement parce qu'il a rien à y faire. Quand tu es de Mamoudzou, de Mayotte et que tu vas fréquenter ces endroits, tu sentiras tout de suite la différence, parce que si ces gens-là ils ont une fête, c'est la même fête que dans les autres îles, mais autrement. Par exemple, l'Id<sup>5</sup> est différent, la danse par exemple n'est pas la même ; quand ils vont là-bas, les Mahorais ils vont s'attendre à voir une danse qu'ils n'ont jamais vue ». Il évoque également pêle-mêle des différences de règles aux jeux de carte ou dans le contenu de l'appel à la mosquée.

Si certains secteurs d'installation continuent à être privilégiés par des clandestins, ces derniers ne sont pas toujours concentrés dans un même quartier malgré tout.

Il est encore fréquent à Mamoudzou que les résidences soient organisées selon le modèle *nyumba-shanza*, c'est-à-dire une case de deux pièces attenante à une cour (entourée d'une clôture). Lorsque c'est possible, une case supplémentaire (d'une pièce en général) peut être ajoutée sur la parcelle. Elle dispose d'une ouverture autonome vers l'extérieur de la résidence et est éventuellement louée à un clandestin. Certains peuvent directement être logés dans une pièce d'une maison occupée par un Mahorais, à l'exemple d'Ibrahim, Grand-Comorien originaire de Moroni (capitale de l'Union des Comores). Ce dernier est arrivé à Mayotte avec sa femme et leur fille de 8 ans en 1992. Après avoir habité sur les pentes du cirque de Kavani, dans une case en feuilles de cocotier tressées, ils ont pu louer une pièce dans une case d'habitat social construite par un Mahorais au cœur de Kavani. Et, depuis cinq ans, Ibrahim a construit une case en tôle accolée à celle d'un Mahorais et paye un

5. Fête musulmane de l'Aïd-el-Fitr.

loyer de 100 euros par mois.

La dispersion des clandestins dans l'espace urbain se manifeste bien sûr au-delà du logement. Toutefois, ce dernier concentre souvent l'attention de Services de l'État, désireux de faire appliquer des normes d'urbanisme biens spécifiques.

### Des territoires « officiellement » clandestins

Dès 1976, le plan d'urbanisme destiné à planifier le développement de Mamoudzou témoignait d'une volonté de reproduire à Mayotte les principes d'aménagement de la ville qui prévalaient en France métropolitaine. Zonage et lotissement en constituaient deux piliers centraux. Cette prise en main du développement urbain apparaissait d'autant plus nécessaire que les modes d'implantation et d'organisation des Mahorais étaient inappropriés aux yeux des responsables métropolitains. Des matériaux de construction, en végétal et en terre principalement, à l'agencement des cases entre elles, les localités mahoraises étaient caractérisées dans de nombreux discours par l'insalubrité et l'anarchie, et systématiquement considérées, dans leur mode de fonctionnement, comme inadaptées à une dynamique urbaine.

Dans ce cadre, les Services de l'Équipement ont été chargés de mener une politique associant contrôle du respect de la réglementation (instauration des permis de construire et généralisation de plans d'occupation des sols notamment) et résorption de l'habitat insalubre (procédures dites de RHI, en association avec la Direction des affaires sanitaires et sociales). Il s'agit en fait de politiques qui ont largement été expérimentées dans les Départements d'Outre-Mer français et les pays d'Afrique (francophone notamment).

La SIM, société d'économie mixte associant collectivités locales et État, est devenue l'opérateur de la politique d'habitat social. Enfin, ce type de politique d'aménagement ne pouvait faire abstraction de la question foncière : les Services Fiscaux et des Domaines travaillent ici en partenariat avec le CNASEA<sup>6</sup> à une clarification de la situation en la matière.

Les cases construites « en dur » représentent une part croissante de l'habitat en ville : un tiers des constructions en 1991 contre 40,9 % en 1997 et plus de 50 % en 2007. Cette donnée ne doit pas cacher les problèmes auxquels les Services de l'Équipement doivent faire face : les réseaux (assainissement, desserte, etc.) sont largement insuffisants. La proportion de constructions ayant fait l'objet d'un permis reste d'ailleurs inférieure à 50 % (Gérard, 2006). De fait, l'habitat « spontané » est un sujet de préoccupation central pour les autorités mahoraises.

La production de la ville par les Mahorais est en fait dictée par un fonctionnement coutumier qui, s'il intègre et

remodèle des normes nouvelles au fur et à mesure (disparition progressive de la cour et développement des parallélépipèdes rectangles en parpaings), reste marqué par des pratiques ancestrales. Par exemple, toute femme doit en théorie disposer d'une résidence où elle accueillera son mari. Le manque de terres a déjà entraîné des adaptations (installation de deux sœurs dans une même construction mais sur deux étages différents par exemple). Les contraintes de l'urbanisme métropolitain sont ainsi loin d'être prioritaires.

Pour les Services de l'État, les secteurs privilégiés d'installation des clandestins constituent un archétype des problèmes posés par l'habitat mahorais : insalubrité et anarchie sont complétées par l'insécurité. Ainsi P. Hocreitere (2003) résume assez bien la perception dominante de ces quartiers : « augmentation de l'insécurité du fait de la marginalisation de ces quartiers spontanés et de leur "ghettoïsation" », « augmentation de l'insalubrité et des risques » et « obstacles à la réalisation d'opérations d'aménagement et d'équipement d'ensemble, ainsi qu'à des opérations d'habitat à caractère social du fait des frais à engager dans l'expulsion des ces occupations [...] ». Rhétorique en définitive récurrente lorsqu'il s'agit des « quartiers d'immigrés », comme le souligne Jean-Louis Margolin s'exprimant sur Singapour : « Plus généralement – et comme sous d'autres cieux, l'association est faite couramment entre dégradation de l'environnement [...] et gonflement de l'immigration ; des quartiers largement "immigrés" comme Little India ou Geysland passent pour être dangereux ».

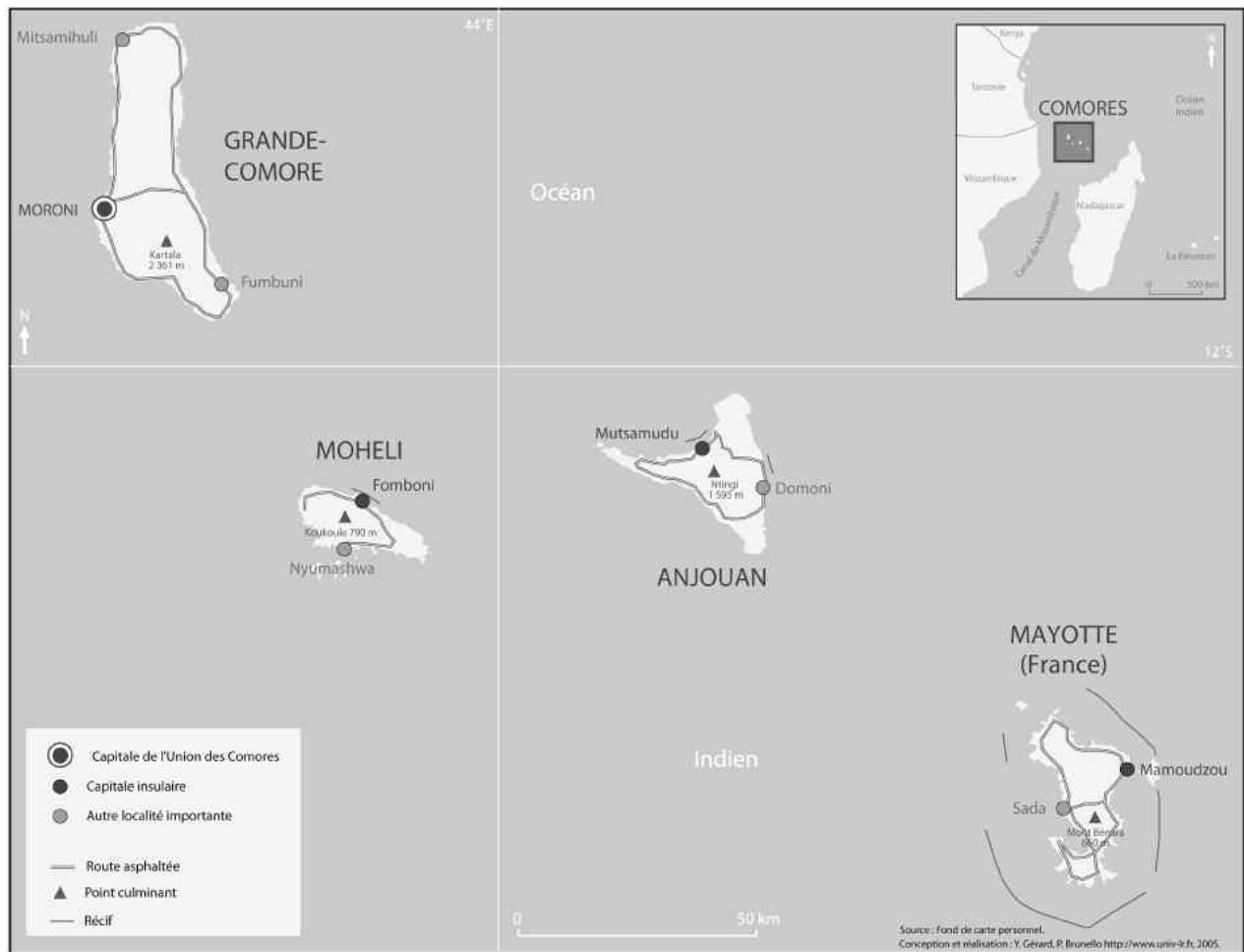
Cette occupation est d'autant plus condamnable aux yeux des autorités que les clandestins squattent la plupart du temps des terrains domaniaux ou « présumés domaniaux ». Ces derniers, en l'absence de connaissance des propriétaires, sont en effet attribués à la Collectivité Départementale de Mayotte (CDM).

Des opérations, qu'on qualifierait en Afrique occidentale de « déguerpissement », ont été engagées dans plusieurs secteurs périphériques.

À la fin de l'année 2003, des squatteurs installés sur les pentes au sud de Kaweni ont ainsi été expulsés. L'opération a duré une semaine et concernait 70 personnes (dont deux seulement avaient des cartes de séjour) selon un des adjoints à la mairie. Par ailleurs, les clandestins en question avaient vraisemblablement été précédemment expulsés de Mgombani. Il est donc fort probable qu'ils se soient déplacés ailleurs dans Mamoudzou.

L'opération vise en réalité à réaliser des parcs pour la ville. Comme souvent, les opérations de déguerpissement sont déclenchées par un projet précis. Sur les hauteurs de Kavani, où les pentes sont assez fortes et peu propices à la réalisation de projets d'aménagement, la présence des clan-

6. Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles.



destins est, de fait, tolérée. Lorsque le besoin s'en fait sentir, la ville « officielle » reprend donc ses droits. Il paraît en effet difficile, tant humainement que matériellement, d'expulser plusieurs dizaines voire centaines de personnes lorsque les enjeux restent limités.

Dans des secteurs densément bâtis, la précarité des conditions d'installation des clandestins amène souvent les administrations mahoraises à conduire des opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI). Si à l'origine, leur objectif principal consiste en une mise aux normes des voies et des réseaux divers, dès les premières réalisations, le déplacement de quelques dizaines de logements a été nécessaire, parfois complété d'une « restructuration des parcelles » existantes<sup>7</sup>. Les contraintes foncières imposant parfois de déplacer des logements à l'extérieur de la zone concernée, toute l'organisation d'un quartier peut s'en trouver modifiée.

L'intérêt porté désormais aux logements implique un changement de taille pour les habitants des zones soumises à une RHI. Le rôle des droits fonciers détenus par les occupants des parcelles concernées est essentiel car la reconstruction sur place ou le déplacement du lieu de résidence

nécessite au préalable de reconnaître les droits d'un occupant sur une parcelle.

À Mgombani, la vaste opération de réaménagement de l'arrière-mangrove a donné lieu à une opération de RHI qui correspondait aux extensions récentes (en 1995) du quartier. 47 % des habitants recensés dans le secteur n'étaient pas de nationalité française ; ainsi, seules 120 familles sur 300 ont été déclarées relogeables. L'absence de véritable titre d'occupation a été préjudiciable pour les clandestins qui ont été expulsés.

Une situation parallèle caractérise l'opération menée à Mandzarsoua. Ce quartier localisé sur les hauteurs de Mtsapéré a fait l'objet d'une RHI couvrant 3,7 hectares au

7. Expression employée pour la RHI de M'Bouyoujou à Labattoir dans les documents de la SIM.

8. Le droit coutumier est caractérisé par une régulation foncière collective reposant sur un principe de dévolution matrilinéaire. Un droit musulman, codifié par le Minhadj at Twalibin et importé aux XIV<sup>e</sup> – XV<sup>e</sup> siècles, existe également et se mêle au droit coutumier.

9. Source : Yann Gérard, entretien, novembre 2003.

début des années 2000. Seulement un quart de la population y était de nationalité française, et quarante-neuf logements devaient être remplacés.

Dans ces quartiers, comme dans de nombreux secteurs de Mamoudzou, la situation foncière est floue. Mayotte peut être comparée en cela à de nombreux pays d'Afrique, où un droit de l'immatriculation (dit « droit commun » et qui se réfère au système « Torrens ») a été importé et imposé lors de la colonisation, au détriment d'un système dit coutumier (reposant sur des pratiques collectives et orales)<sup>8</sup>. E. Omar (2003) signale ainsi qu'à Mandzarsoua, dix parcelles seulement sont enregistrées et immatriculées, dont huit au profit de la CDM.

Lorsque l'occupant d'une parcelle non titrée à son nom est un Mahorais, celui-ci peut engager des recours afin de se faire reconnaître un droit de propriété « coutumier ». Dans ce cadre, sur les terrains domaniaux, il s'agit d'une occupation trentenaire ou d'une mise en valeur personnelle depuis dix ans. La procédure dite de régularisation est toutefois très complexe, dans la mesure où les Services de l'État doivent s'assurer que les (nombreuses) personnes se déclarant propriétaires « coutumiers » ne sont pas des usurpateurs.

La question est très différente lorsqu'il s'agit d'un Comorien en situation irrégulière. La question du relogement des clandestins est qualifiée par E. Omar (2003) de « point noir » de la phase opérationnelle de RHI et il précise notamment que « les aides au logement ne peuvent pas être mobilisées puisqu'ils [les clandestins] sont en situation irrégulière ».

La politique de RHI menée à Mayotte tend ainsi à nier toute légitimité à une catégorie d'habitants, clandestins certes, mais installés parfois depuis longtemps sur place et qui contribuent directement à l'élaboration de l'espace urbain. L'action de la SIM et des différents services en charge de l'aménagement urbain participe donc à la marginalisation des clandestins. Elles font en réalité écho à des pratiques généralisées qui consistent à écarter les clandestins lorsqu'ils deviennent inutiles.

### **Des quartiers « d'indésirables » préludes à la « régularisation de la ville »**

La location d'une parcelle à un Comorien peut dissimuler des stratégies foncières peu avouables. Elles reposent principalement sur le flou foncier né de l'imbrication des différences sources du droit (Gérard, 2006). Un des vice-présidents du Conseil Général explique ainsi qu'« il n'y a pas de squat de terrains appartenant à des privés, car les Mahorais les expulsent. Mais il y a des terrains de la CDM par contre, comme à Kaweni, avec stratégie d'appropriation de la terre par les Mahorais : j'installe un clandestin sur une terre de la CDM, et quand la CDM consent à régulariser la situation en admettant qu'il y a quelqu'un sur la parcelle,

le Mahorais expulse le clandestin et récupère la terre »<sup>9</sup>.

En fait, les terrains localisés en dehors de l'espace urbain sont souvent « présumés domaniaux ». La politique de régularisation de la situation foncière menée depuis 1996 par le CNASEA repose directement sur des enquêtes de terrain contradictoires auprès des différents habitants d'un quartier. L'objectif est de respecter au maximum les droits coutumiers, tout en imposant de nouvelles normes foncières ; en l'occurrence, il s'agit de finaliser et fiabiliser le cadastre à Mayotte. Au-delà des limites du document ainsi réalisé (pour que le cadastre soit opérationnel et mis à jour, il faut que les habitants enregistrent les mutations foncières auprès des services compétents, ce qui est encore rarement le cas), de nombreuses personnes ont compris qu'il s'agissait là d'une occasion de faire titrer des terrains qu'ils n'occupent pas en réalité. L'installation d'un clandestin sur la parcelle permet alors d'apporter une preuve d'occupation.

Le problème est identique dans les zones de RHI où souvent, l'essentiel des terrains appartient à la CDM, comme dans le cas de Mandzarsoua. De la même façon que sur les fronts pionniers de l'urbanisation, des Mahorais organisent l'installation de clandestins qu'ils autorisent à construire contre location. Ces propriétaires « néo-coutumiers » (Durand-Lasserve, 2006) anticipent en réalité les opérations de RHI dont ils profitent pour réclamer une indemnisation.

La Direction de l'Équipement et la SIM, conscientes du problème, souhaitent limiter ce phénomène mais restent confrontées à une certaine opposition de la part de la population.

Au-delà des contingences administratives, l'opposition au relogement des clandestins est parfois justifiée par les mauvaises conditions d'installation des Mahorais eux-mêmes. Certains habitants considèrent donc que la priorité doit être donnée au relogement des Mahorais. E. Omar (2003) suggère toutefois que ce genre de raisonnement implique « un risque d'avoir des logements insalubres non traités dans les sites RHI à la fin des opérations, par le seul fait qu'ils sont occupés par des clandestins ».

Par ailleurs, les pratiques foncières sont construites sur le temps long et une règle essentielle en matière d'accession à la propriété reste que seules les personnes originaires de la localité concernée peuvent devenir « propriétaires » (encore aujourd'hui la notion de propriété reste moins exclusive qu'en France métropolitaine et souvent dépendante de liens de parenté notamment). Il en ressort qu'il est extrêmement périlleux pour un aménageur de proposer des terres à une personne « venant de l'extérieur » (appelée *mudjen*). Ainsi, même muni d'un titre de séjour, un Comorien ne possèdera pas la légitimité suffisante pour s'imposer.

Les Mahorais ne sont pas très déserts sur cette question, néanmoins, les quelques témoignages recueillis permettent d'ajouter que des considérations très pratiques entrent aussi en jeu. Pression démographique, superficie réduite



de l'île et reliefs accidentés ont contribué à faire des terrains à bâtir une denrée rare, en particulier à Mamoudzou. De nombreux Mahorais restent attachés à la coutume qui implique que lors de son mariage, une femme reçoit systématiquement une case pour s'installer (la résidence est matrilocale et l'héritage des parcelles matrilineaire). Cette pratique nécessite donc de s'assurer l'obtention d'un capital foncier suffisant. Parallèlement, la montée en puissance d'un marché foncier fondé sur l'attribution d'une valeur vénale à la terre entraîne une augmentation importante des prix. Certains n'hésitent donc pas à tenter leur chance dans le jeu de la régularisation foncière, qu'il s'agisse d'agrandir leur patrimoine en vue d'un mariage ou tout simplement de spéculer.

Cette instrumentalisation des clandestins rencontre actuellement des limites. D'abord parce que les clandestins seraient de moins en moins enclins à se laisser manipuler par ceux qui leur louent des parcelles. Ensuite, les enquêtes réalisées au cours des opérations de RHI notamment commencent à remettre véritablement en question le principe d'exclusivité du relogement à destination des originaires de la localité concernée par l'aménagement. En 2007, l'attribution, par les autorités municipales, de logements à des Mahorais originaires d'autres localités ainsi qu'à des Comoriens dans le prolongement d'une RHI, témoigne d'une réelle volonté de changement. Les réactions d'hostilité de la population de M'tsapéré à l'encontre de l'adjoint au maire chargé de l'urbanisme témoignent toutefois des problèmes que pose encore ce genre de pratique.

### **Une variable d'ajustement de l'urbanisation**

Les clandestins à Mamoudzou présentent un paradoxe essentiel : une omniprésence qui se manifeste par une participation massive à la production physique de l'espace urbain, qui n'empêche pas qu'ils soient encore largement ignorés lors de procédures d'aménagement urbain.

D'un côté, les Services de l'État cherchent à imposer leurs normes d'organisation urbaine, lesquelles passent notamment par la réalisation de VRD et une régularisation foncière. De l'autre, les Mahorais qui, devant faire face à d'importants besoins en matière de logements, ne peuvent attendre après des normes qui leur paraissent secondaires.

Les clandestins apparaissent dans ce cadre comme un moyen de médiation voire une sorte de « variable d'ajustement ». Par exemple, ils ouvrent certains secteurs à l'urbanisation en dehors du cadre légal, facilitant par la suite l'installation de Mahorais qui ont besoin de terrains à bâtir, une fois seulement que les autorités ont reconnu une urbanisation de fait.

Ensuite, en les installant dans des secteurs où la propriété foncière est incertaine et donc l'expulsion potentielle, les Mahorais jouent un jeu où ils n'ont rien à perdre et tout à gagner. Ils perçoivent ainsi un loyer et les terrains occupés seront potentiellement récupérés à l'occasion d'une opération de régularisation.

Des situations parallèles peuvent être observées dans de nombreux pays d'Afrique. A. Choplin et R. Ciavolella (2008) illustrent, dans le cas de Nouakchott, ce type « d'abus foncier » entre populations mauritaniennes plus ou moins bien dotées socialement. La différence ici est liée à l'ampleur des problèmes que soulève l'immigration, notamment à Mayotte, et à un statut qu'il est très difficile de contourner : celui de clandestin. Il justifie à lui seul la non-reconnaissance du « droit à la ville » (Lefebvre, 1968) revendiqué par ces populations.

Pourtant, le rôle joué par ces habitants, officiellement (très) indésirables, est central. Ils constituent une sorte « d'interface » qui évite un affrontement direct entre deux parties : les aménageurs/Services de l'État et les habitants mahorais ; ayant deux visions très différentes de la façon dont la ville doit être produite. En cela, les clandestins, abordés à travers les pratiques foncières, nous apprennent peut-être autant sur les rapports entre ces deux types d'acteurs, donc sur la production de la ville d'une façon générale, que sur eux-mêmes.

## Références bibliographiques

- Agier M., (1999), *L'invention de la ville, Banlieues, townships, invasions et favelas*, Paris, Éditions des archives contemporaines.
- Allibert C., (1984), *Mayotte, microcosme et plaque tournante de l'océan Indien occidental, son histoire avant 1841*, Paris, Anthropos.
- Choplin A., Ciavolella R., (2008), « Marges de la ville en marge du politique ? Exclusion, dépendance et quête d'autonomie à Nouakchott (Mauritanie) », *Autrepart*, n° 45, pp. 73-89.
- Durand-Lasserve A., (2006), « La gestion coutumière du foncier urbain au sud du Sahara », *Études Foncières*, n° 121, pp. 30-36.
- Fau N., (2000), « D'une rive à l'autre : les migrations entre l'Indonésie et la Malaisie », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, n° 16, pp. 151-181.
- Gérard Y., (2006), *Transformations urbaines et dynamiques résidentielles dans l'archipel des Comores*, Université de La Rochelle, Thèse de doctorat en géographie.
- Gibbal J.-M. et al., (1981), « Position de l'enquête anthropologique en milieu africain urbain », *Cahiers d'Études Africaines*, n°81-83, pp. 11-24.
- Hocreitère P., (2003), *Pré-rapport de mission sur le foncier, l'urbanisme et l'aménagement à Mayotte*, Paris, Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer/DGUHC.
- Lefebvre H., (1968), *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos.
- Margolin J.-L., (2000), « Singapour : le grand retour de l'immigration », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, n° 16, pp. 207-220.
- Omar E., (2003), *L'éradication des logements insalubres à Mayotte, Modalités d'intervention, mise en œuvre et perspectives*, Paris 8 – IFU, Mémoire de DESS.
- Payne G., (2000), « Urban land tenure policy options: titles or rights ? », Paper presented at the World Bank Urban Forum, Westfield Marriot.
- Quentin D. (rapp.), (2006), *Vers une immigration maîtrisée à Mayotte, Rapport d'information*, Paris, Assemblée Nationale.
- Sim, (2002), *Diagnostic Architectural et urbain-RHI de Mandzarsoua, village de M'tsapéré-commune de Mamoudzou*, Mamoudzou, SIM-Département habitat social.
- Tribillon J.-F., (2002), « Le foncier urbain au sud du Sahara », *Études Foncières*, n° 99, pp. 36-40.

## Biographie

**YANN GÉRARD** est docteur en Géographie, post-Doctorant UMR 6250 LIENSs CNRS/Université de La Rochelle. Il travaille principalement sur les dynamiques territoriales des espaces urbains et littoraux ; les jeux d'acteurs et les questions foncières ; la France métropolitaine et l'archipel des Comores. Il a publié en 2008, « Trente ans d'action foncière du Conservatoire du Littoral », *Études Foncières*, n°132, pp. 14-18 et « Mutations urbaines et transformations territoriales : le cas de Moroni et Mutsamudu (archipel des Comores) », Actes du colloque *Pérennité Urbaine*, Université de Paris X (sous presse). En 2004, « Conflits de droit foncier dans l'île d'Anjouan », *Études Foncières*, n° 110, pp. 26-30.

yann.gerard@univ-lr.fr