

Article original

## Gouvernance foncière face à l'urgence de la réforme à N'Djamena, cité-capitale du Tchad

ZOUKALNÉ Patedjoré<sup>1</sup>, TATOLOUM Amane<sup>2</sup> et DJIKOLOUM Bénan Benjamin<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Doctorant en Géographie, Université de N'Djaména, Tchad, email : [patezouk@gmail.com](mailto:patezouk@gmail.com)

<sup>2</sup>Maître de Conférences (CAMES), Département de Géographie, Université de N'Djaména, Tchad, email : [tatoloum1@yahoo.fr](mailto:tatoloum1@yahoo.fr)

<sup>3</sup>Maître de Conférences (CAMES), Département de Droit, Université de Doba, Tchad, email : [djiko.benjamin@yahoo.fr](mailto:djiko.benjamin@yahoo.fr)

**Auteur correspondant** : E-mail : [patezouk@gmail.com](mailto:patezouk@gmail.com),

Article soumis le 29/04/2026 et accepté le 11/05/2026

**Réf. : AUM13-0223**

### Résumé :

La gouvernance foncière à N'Djaména fait face à une urbanisation rapide, à une forte pression sur le sol et à une multiplication des conflits liés à l'accès à la terre. Dans un contexte marqué par la coexistence de normes coutumières et de dispositifs étatiques insuffisamment articulés, cette recherche analyse les mécanismes par lesquels la fragmentation juridique, institutionnelle et informationnelle alimente l'insécurité foncière dans la capitale tchadienne. L'étude vise à identifier les principaux dysfonctionnements du système foncier urbain, à examiner les perceptions des acteurs vis-à-vis des réformes engagées et à mettre en évidence les conditions d'une sécurisation durable des droits fonciers. La recherche repose sur une approche qualitative fondée sur des entretiens semi-directifs réalisés entre avril 2025 et février 2026 auprès de onze acteurs clés issus des administrations foncières, des collectivités territoriales, du secteur privé, de la société civile et d'un partenaire technique. Les données ont été traitées par analyse thématique de contenu. Les résultats révèlent un système foncier profondément fragmenté, marqué par l'obsolescence du cadre juridique, la dispersion des compétences, l'absence d'interopérabilité des systèmes d'information et la faiblesse des mécanismes de coordination. Les conflits fonciers traduisent un pluralisme normatif peu régulé, aggravé par l'urbanisation anarchique, les doubles attributions et les limites du système judiciaire. L'étude

met également en évidence les inégalités d'accès au foncier et la marginalisation de certains acteurs. Elle souligne enfin la nécessité d'une gouvernance foncière plus intégrée, inclusive et transparente, fondée sur la reconnaissance des droits légitimes et une meilleure coordination institutionnelle. La contribution de cet article réside dans une lecture intégrée de la gouvernance foncière urbaine, articulant dimensions juridiques, institutionnelles, sociales et spatiales.

**Mots-clés :** Gouvernance foncière, pluralisme normatif, insécurité foncière, fragmentation institutionnelle, N'Djaména.

### *Land Governance in the Face of the Urgency of Reform in N'Djamena, Capital City of Chad*

**Abstract:** Land governance in N'Djamena is confronted with rapid urbanization, increasing pressure on land resources, and a growing number of conflicts related to land access. In a context characterized by the coexistence of customary norms and poorly coordinated state mechanisms, this study analyzes the ways in which legal, institutional, and informational fragmentation contributes to land tenure insecurity in the Chadian capital. The research aims to identify the major dysfunctions affecting the urban land system, examine stakeholders' perceptions of ongoing reforms, and highlight the conditions necessary for the sustainable securing of land rights. The study adopts a qualitative approach based on semi-structured interviews conducted between April 2025 and February 2026 with eleven key stakeholders drawn from land administration agencies, local authorities, the private sector, civil society organizations, and a technical partner. The collected data were analyzed using thematic content analysis. The findings reveal a deeply fragmented land system characterized by an outdated legal framework, fragmented institutional responsibilities, the lack of interoperability between land information systems, and weak coordination mechanisms. Land disputes reflect poorly regulated normative pluralism, further exacerbated by uncontrolled urban expansion, multiple land allocations, and the limitations of the judicial system. The study also highlights inequalities in access to land and the marginalization of certain actors within land governance processes. Finally, the research underscores the need for a more integrated, inclusive, and transparent land governance framework based on the recognition of legitimate rights and stronger institutional coordination. The main contribution of this article lies in its integrated analysis of urban land governance, combining legal, institutional, social, and spatial dimensions.

**Keywords:** Land governance, normative pluralism, land tenure insecurity, institutional fragmentation, N'Djamena.

## **Introduction**

À N'Djaména, la question foncière s'inscrit désormais dans un contexte marqué par la montée des logiques spéculatives et par une insécurité juridique et sociale persistante. L'urbanisation, à la fois accélérée et insuffisamment encadrée, s'accompagne d'une

reconfiguration fragmentée de l'espace urbain, qui met à l'épreuve les mécanismes de régulation et complique la gestion des ressources territoriales. Cette dynamique se traduit par une diversification des acteurs impliqués (institutions publiques, opérateurs privés et autorités locales) évoluant dans un cadre où la coordination demeure limitée. Il en résulte une dispersion des responsabilités et une superposition de normes peu cohérentes, souvent inadaptées aux mutations rapides de la ville (Cotula, 2007, p. 12).

Ces déséquilibres trouvent en grande partie leur origine dans un pluralisme normatif prononcé. D'un côté, le droit étatique affirme la primauté de la domanialité publique ; de l'autre, les pratiques coutumières appréhendent la terre comme un bien collectif relevant de logiques sociales et historiques. Cette dualité alimente des conflits récurrents et entretient une incertitude durable quant à la reconnaissance et à la sécurisation des droits fonciers (Tatoloum, 2019, p. 53 et Le Roy, 1999, p. 67). À cela s'ajoute un paysage institutionnel complexe, caractérisé par la multiplicité des intervenants et par des capacités administratives limitées, tant sur le plan technique qu'humain, affaiblissant l'effectivité des politiques publiques et l'application des règles existantes (Durand-Lasserre et Selod, 2009, p. 8).

Par ailleurs, la pression démographique continue, conjuguée à une expansion urbaine peu maîtrisée, accentue les tensions autour de l'accès au sol. Dans ce contexte, le maintien d'un système de gouvernance éclaté risque d'aggraver les inégalités, de fragiliser davantage les droits des populations et de compromettre la durabilité des dynamiques urbaines. Dès lors, l'engagement d'une réforme d'ensemble apparaît indispensable. Celle-ci doit viser la construction d'un système foncier plus cohérent, inclusif et durable, reposant sur une meilleure articulation des normes, une coordination renforcée des acteurs et une intégration des dimensions sociales, économiques et environnementales dans une approche systémique (FAO, 2012, p. 9).

L'analyse de la gouvernance foncière à N'Djaména s'inscrit ainsi dans un cadre institutionnel marqué par la dispersion des structures

et la coexistence d'acteurs porteurs de logiques parfois divergentes. La gouvernance foncière peut être entendue comme l'ensemble des dispositifs institutionnels, des règles et des pratiques encadrant l'accès, l'usage et la régulation du sol, mobilisant des acteurs publics, privés et communautaires dans des configurations imbriquées (FAO, 2012, p. 9). La fragmentation renvoie, quant à elle, à la coexistence de systèmes normatifs hétérogènes et faiblement coordonnés, générant chevauchements de compétences et tensions dans la mise en œuvre des politiques (Le Roy, 1999, pp. 121-125).

Dans ce contexte, les enjeux apparaissent à la fois multiples et interdépendants. La dispersion des compétences et l'accumulation de dispositifs réglementaires limitent l'efficacité de l'action publique et entravent les dynamiques de développement urbain (Comby et Renard, 1996, p. 41). Parallèlement, la coexistence de référents juridiques étatiques et coutumiers entretient une incertitude persistante quant à la légitimité des droits, favorisant l'émergence de conflits à différentes échelles (Lund, 2002, p. 14 et Cotula, 2007, p. 5). La pluralité des acteurs contribue ainsi à brouiller la lisibilité du système foncier et à diluer les responsabilités.

Face à ces contraintes structurelles, la réforme du secteur s'impose comme un impératif. Le manque de coordination entre institutions, associé au cloisonnement des ressources, réduit la portée des politiques publiques et alimente un climat de défiance. Dans cette perspective, l'adoption d'approches intégrées apparaît essentielle, fondées sur la concertation, la mise en cohérence des normes et le renforcement des capacités institutionnelles. La mise en place d'un cadre juridique harmonisé, soutenu par un système d'information foncière unifié et interopérable, constitue un levier déterminant pour promouvoir une gouvernance efficace et adaptée aux réalités locales (FAO, 2012, p. 15).

L'étude s'articule autour de trois objectifs complémentaires. Elle vise d'abord à établir un diagnostic des dysfonctionnements du système foncier urbain, en tenant compte des logiques d'action des différents acteurs. Elle s'attache ensuite à analyser les perceptions des acteurs et les attentes relatives aux réformes engagées, afin d'identifier les

niveaux d'adhésion et les éventuels décalages entre normes et pratiques. Enfin, elle cherche à mettre en évidence les principaux défis à relever, ainsi que les leviers susceptibles d'améliorer la gouvernance foncière, en vue de contribuer à l'émergence d'un système plus cohérent, inclusif et durable.

Ce travail repose sur plusieurs hypothèses. Il postule que, malgré un consensus relatif sur la nécessité de réformer le secteur, la mise en œuvre effective des transformations demeure entravée par une fragmentation institutionnelle persistante, marquée par une coordination insuffisante entre administrations centrales et collectivités territoriales (Tatoloum, 2019, p. 61 et FAO, 2012, p. 13). Il souligne également que la sécurisation durable des droits suppose une clarification du cadre juridique, capable d'articuler normes étatiques et droits légitimes issus des pratiques locales (Le Roy, 1999 et Lund, 2002). Enfin, il met en évidence le rôle stratégique de la modernisation administrative, notamment à travers la numérisation et la centralisation des données, dont l'efficacité reste toutefois limitée par des contraintes techniques et organisationnelles persistantes (Cotula, 2007, p. 12).

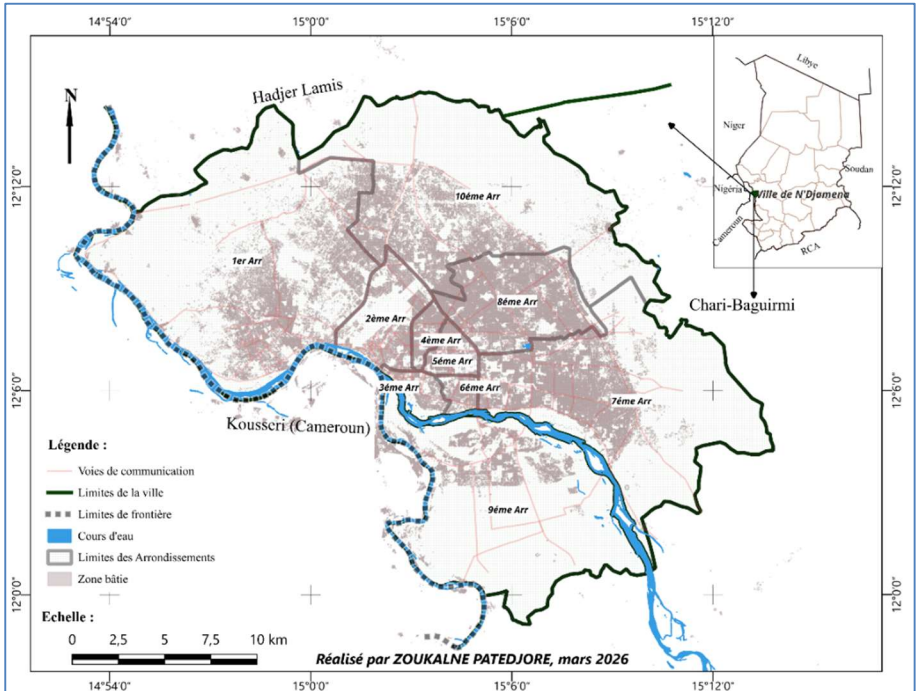
## **1. Matériels et méthode**

### **1.1. Situation géographique de la ville de N'Djaména**

Localisée entre 11°58' et 12°15' de latitude nord, ainsi qu'entre 14°53' et 15°15' de longitude est, N'Djaména, cité-capitale du Tchad, se distingue par sa position stratégique dans la partie centre-occidentale du pays (figure 1). Implantée sur la rive droite du fleuve Chari, à proximité immédiate de sa confluence avec le Logone, lequel constitue une limite naturelle avec le Cameroun, la ville s'inscrit dans un espace frontalier à forte dimension régionale. Cette localisation confère à la capitale un rôle de carrefour, tout en accentuant son caractère excentré à l'échelle nationale ; ce qui soulève des enjeux notables en matière d'intégration territoriale.

Par ailleurs, la Ville s'étend sur une plaine alluviale faiblement inclinée, caractéristique du domaine soudano-sahélien, dominée par des formations sableuses. Cette configuration géomorphologique la

rend particulièrement exposée aux crues saisonnières des cours d'eau, générant des risques récurrents d'inondation. De ce fait, les contraintes naturelles pèsent fortement sur les dynamiques d'urbanisation et complexifient la mise en œuvre des politiques d'aménagement urbain.



Source : SIG Mairie de la ville de N'Djaména

### Figure 1 : Ville de N'Djaména et ses Communes d'Arrondissement

Créée en 1900 sous l'appellation de Fort-Lamy, N'Djaména a connu, au fil du temps, une expansion démographique particulièrement soutenue. Sa population est aujourd'hui estimée à plus de 1,5 million d'habitants selon les données de l'Institut National de la Statistique, des Études Économiques et Démographiques (INSEED) ; ce qui représente environ 10 à 15 % de la population nationale et traduit une forte concentration urbaine au profit de la capitale. Cette croissance s'explique en grande partie par

l'intensification des mobilités internes, notamment l'exode rural, alimenté par l'attraction exercée par la capitale en termes d'équipements, de services et d'opportunités économiques. Elle est également liée aux contextes de crise, qu'ils soient sécuritaires ou climatiques, qui ont conduit de nombreuses populations à s'y installer, la ville jouant un rôle de zone de refuge face aux instabilités internes et aux tensions régionales. Par ailleurs, cette dynamique est renforcée par une structure démographique caractérisée par une forte proportion de jeunes, avec un âge médian situé autour de 16 à 18 ans, ainsi qu'un niveau de fécondité élevé. Ces éléments contribuent à entretenir un accroissement naturel rapide, participant à la poursuite de l'expansion urbaine (INSEED, 2012, pp. 29-30, 41).

Cette hyper-croissance s'est traduite par une expansion spatiale incontrôlée et une fragmentation sociale marquée entre les quartiers centraux hérités de la période coloniale, dotés d'équipements, et les vastes périphéries de peuplement spontané où s'entasse une population majoritairement précaire, confrontée à un accès difficile à l'eau, à l'électricité et à l'assainissement (Tob-Ro, 2015, p. 262). La Ville se caractérise, en outre, par une grande diversité ethnique, rassemblant groupes autochtones et communautés venues de toutes les régions du pays, ce qui en fait un microcosme des enjeux de cohésion nationale (Vivien, 2020, pp.103- 110). Ainsi, la localisation frontalière et l'attractivité de N'Djaména expliquent sa démographie galopante ; mais celle-ci constitue aujourd'hui le principal défi pour l'aménagement d'un territoire urbain soumis à de fortes contraintes environnementales et à une demande sans précédent en infrastructures de base.

## **1.2. Méthode de la recherche**

Cette recherche adopte une approche qualitative visant à saisir, avec précision, les dynamiques à l'œuvre dans la gouvernance foncière à N'Djaména. La phase de collecte des données s'est étendue sur une période de onze mois, d'avril 2025 à février 2026, et s'est appuyée sur la conduite d'entretiens semi-directifs approfondis auprès de onze acteurs clés du secteur foncier. La

constitution de l'échantillon a reposé sur le principe de saturation théorique, afin d'assurer une couverture représentative des différentes sphères institutionnelles impliquées dans la production et la régulation des droits fonciers au sein de la capitale.

L'échantillon retenu comprend des responsables issus des principales administrations techniques, notamment en charge des réformes foncières, du cadastre, de l'urbanisme, des domaines et de la conservation foncière, des autorités municipales intervenant à différentes échelles, ainsi que des acteurs de la société civile et du secteur privé engagés dans les enjeux d'accès équitable à la terre. Parmi ces derniers figurent, d'une part, des représentants des institutions étatiques centrales, notamment au sein du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat et du Ministère des Finances, et, d'autre part, des responsables des collectivités territoriales, dont le Maire de la ville de N'Djaména et celui du 1<sup>er</sup> Arrondissement. L'étude intègre également des intervenants issus du secteur privé, tels que des aménageurs-promoteurs, ainsi que des organisations de la société civile et un partenaire technique et financier impliqué dans les questions foncières.

Les entretiens ont permis d'explorer un ensemble de thématiques structurantes, incluant les cadres juridiques en vigueur, les interactions entre normes coutumières et dispositifs formels, les modalités d'attribution et de régularisation foncière, les enjeux liés à la planification urbaine, les contraintes institutionnelles et techniques, ainsi que les attentes suscitées par les réformes en cours.

L'ensemble des échanges a été enregistré, avec le consentement préalable des participants, puis intégralement retranscrit. Le corpus ainsi constitué a fait l'objet d'une analyse thématique de contenu, permettant d'identifier des régularités discursives et de structurer les données autour de catégories analytiques récurrentes. Parmi celles-ci figurent notamment les conflits fonciers, les processus de réforme, les formes de coordination entre acteurs, les dispositifs de sécurisation des droits, ainsi que les perceptions et attentes des différentes parties prenantes.

## 2. Résultats

La crise foncière à N'Djaména est un phénomène systémique dont la complexité ne peut être saisie qu'à travers le prisme croisé des institutions qui la produisent et la subissent. L'analyse qualitative des entretiens menés auprès des acteurs clés révèle un système profondément dysfonctionnel, structuré autour de cinq thèmes majeurs.

### 2.1. Un système juridique et institutionnel fragmenté

La gouvernance foncière à N'Djaména se caractérise par une fragmentation juridique et institutionnelle qui compromet toute réforme cohérente. Cette complexité, héritée de la superposition des normes coutumières, coloniales et postcoloniales, génère une insécurité foncière chronique. Cette fragmentation est analysée en deux temps : d'abord, l'examen de l'obsolescence et de l'ambiguïté du cadre juridique, ensuite, l'étude de la fragmentation accrue du foncier dans la capitale tchadienne.

#### 2.1.1. Obsolescence et ambiguïté du cadre juridique

Le dispositif juridique foncier au Tchad se caractérise par une obsolescence marquée, dans la mesure où ses textes fondamentaux remontent, pour l'essentiel, aux premières années suivant l'indépendance (Tatoloum, 2019, p. 62). Cette inadéquation apparaît comme un problème central, largement reconnu par l'ensemble des acteurs interrogés. Les instruments juridiques adoptés en 1967 sont ainsi perçus comme imprécis, voire ambigus, notamment en raison de leur incapacité à clarifier les rapports entre normes coutumières, fondées sur le principe du « premier occupant », et droit étatique moderne.

À cet égard, le Directeur Général du Cadastre et de la Topographie (DGCT)<sup>1</sup> souligne l'ambiguïté fondamentale de la loi : « La terre appartient à l'État, à l'exception de la terre mise en

---

<sup>1</sup> Entretien avec M. Idriss Bachar Kary, DGCT, du 08 avril 2025 à son bureau.

valeur<sup>2</sup>. Qu'est-ce que la mise en valeur ? La terre appartient au premier occupant, premier occupant depuis quand ? Toutes ces notions sont extrêmement vagues ». Cette imprécision conceptuelle entretient une incertitude juridique structurelle, favorisant la superposition des droits et constituant un terreau propice à l'émergence de conflits fonciers. Pour le Directeur des Réformes Foncières et du Contentieux (DFRC)<sup>3</sup>, le cadre juridique en vigueur ne parvient pas à intégrer les mutations contemporaines du secteur foncier, ce qui accentue le décalage entre les normes formelles et les pratiques effectives.

Dans cette perspective, la tension entre droit écrit et réglementations coutumières apparaît comme un élément structurant des dysfonctionnements observés. Les organisations de la société civile, notamment l'Association des Femmes Juristes du Tchad (AFJT) et la Cellule de Liaison et d'Information des Associations Féminines (CELI AF)<sup>4</sup>, mettent en évidence les limites de l'intégration des pratiques locales dans les dispositifs administratifs, soulignant qu'une telle lacune contribue à maintenir une insécurité juridique persistante. Par ailleurs, OXFAM<sup>5</sup>, s'appuyant sur des expériences comparatives, insiste sur la nécessité de réarticuler les systèmes de gouvernance en réhabilitant le rôle des autorités traditionnelles dans la gestion foncière, tout en clarifiant les mécanismes de reconnaissance et de sécurisation des droits.

### **2.1.2. Fragmentation du dispositif institutionnel**

À N'Djaména, la fragmentation du système foncier constitue un frein majeur à l'efficacité de la gouvernance et à la mise en œuvre des réformes nécessaires pour faire face aux mutations urbaines. Elle se manifeste à la fois par un éclatement du dispositif institutionnel,

---

<sup>2</sup> Articles 13 et 14 de la Loi n°24 du 22 juillet 1967, sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers.

<sup>3</sup> Entretien avec M. Mahamat Saleh Ahmat Nokour, DRFC, du 16 avril 2025 à son bureau.

<sup>4</sup> Réponses écrites de Mesdames Issi Irène (AFJT) et Dénodji Robertine (CELI AF), respectivement du 19 et 5 février 2026.

<sup>5</sup> Réponse écrite de M. Tchonbourbo Elysée, OXFAM, du 30 juillet 2025.

caractérisé par la coexistence d'acteurs multiples aux responsabilités parfois concurrentes, et par une dispersion des données et des outils de gestion, engendrant une segmentation des systèmes d'information et complique l'établissement d'une vision cohérente du foncier urbain (Tatoloum, 2019, p. 61).

Dans ce contexte, la gouvernance foncière mobilise une pluralité d'institutions opérant selon des logiques distinctes, voire parallèles, articulant difficilement registres administratifs et référents coutumiers. Cette situation se traduit par une complexité administrative accrue et par des incohérences dans la gestion des terres. L'absence de coordination effective entre les intervenants affaiblit la capacité des pouvoirs publics à assurer un contrôle lisible et transparent, tout en contribuant à alimenter les conflits et à renforcer le sentiment d'insécurité foncière parmi les usagers.

Les données issues des entretiens mettent en évidence une répartition des rôles qui, bien que formellement définie, se révèle source de dysfonctionnements dans la pratique. Le Directeur Général des Domaines (DGD)<sup>6</sup> souligne notamment une discontinuité dans la chaîne de sécurisation des droits, liée à la séparation entre les fonctions exercées en amont et celles assumées en aval. Cette rupture engendre un transfert des dysfonctionnements d'un niveau à l'autre, compromettant la fiabilité globale du système.

Par ailleurs, des représentants des collectivités territoriales expriment un sentiment de marginalisation, estimant que leur implication demeure limitée à des fonctions essentiellement formelles, sans réelle capacité décisionnelle. Le Maire de la ville de N'Djaména (MVND)<sup>7</sup> exprime un sentiment de mise à l'écart qui frôle la marginalisation institutionnelle. Analysant le décret régissant la commission d'attribution<sup>8</sup>, il note amèrement : « le Maire de la

---

<sup>6</sup> Réponse écrite de M. Djiddi Hissein, DGD, du 25 juin 2025.

<sup>7</sup> Entretien avec M. Mahamat Ibrahim Siam, MVND/A, du 04 août 2025 à son bureau.

<sup>8</sup> Décret n°1347/PR/PM/2011 du 17 novembre 2011, portant création, attributions et fonctionnement de la Commission d'Attribution de Terrains en Zone Urbaine (CATZU).

ville est membre, comme tout autre ministère qui n'a rien à voir avec le foncier ... c'est figuratif ». Plus grave encore, il révèle que « le secrétariat est assuré par la Mairie » sans que cette fonction ne corresponde à aucun pouvoir réel, illustrant ce qu'il perçoit comme une instrumentalisation de sa fonction. Le Maire de la Commune du 1<sup>er</sup> Arrondissement<sup>9</sup> va plus loin en désignant le principal responsable selon lui : « nos sources de problèmes, à 80-90%, ça vient du Ministère de l'Aménagement du Territoire, en raison des « faux documents délivrés » et du « morcellement des réserves de l'État ».

Ces tensions s'inscrivent dans un climat de défiance réciproque entre institutions. Tandis que certains responsables mettent en cause les pratiques d'autres administrations, notamment en matière de production de documents ou de gestion des réserves foncières, le Directeur Général du Cadastre et de la Topographie dénonce un manque de coordination et de communication entre les services, y compris avec les instances judiciaires, dont les décisions sont parfois prises sans mobilisation des données techniques disponibles.

Du côté des acteurs privés, cette fragmentation se traduit par des difficultés opérationnelles concrètes, notamment en lien avec les litiges fonciers et les incertitudes entourant la validité des titres. Ainsi, la pluralité des intervenants, conjuguée à l'absence de mécanismes de coordination efficaces, contribue à entretenir un environnement foncier instable, peu propice à la sécurisation des droits et au développement urbain maîtrisé.

### **2.1.3. Dispersion des données et des outils de gestion**

Les entretiens réalisés mettent en évidence une forte dispersion des données et des instruments de gestion foncière à N'Djaména. Chaque administration dispose de son propre système d'information, sans véritable base de données intégrée capable de regrouper, pour une même parcelle, les informations techniques, juridiques et fiscales. Cette fragmentation oblige les usagers, qu'il s'agisse des particuliers, des promoteurs ou des investisseurs, à

---

<sup>9</sup> Entretien avec M. Moussa Djatal Yaya, MCA1, du 21 mai 2025 à son bureau.

effectuer de multiples démarches auprès de plusieurs services afin de reconstituer la situation foncière d'un terrain. Les procédures deviennent ainsi longues, redondantes et souvent source d'incertitudes administratives.

Les initiatives récentes de modernisation témoignent d'une volonté d'amélioration du système, mais révèlent également ses limites structurelles. La plateforme e-Conservation, mise en place en 2023, est présentée par le Directeur Général des Domaines comme un outil de dématérialisation destiné à faciliter le traitement électronique des dossiers fonciers et à réduire les délais administratifs. Selon ses promoteurs, ce dispositif permettrait une meilleure traçabilité des procédures et une sécurisation accrue des documents. Toutefois, plusieurs acteurs institutionnels portent un regard plus critique sur ces évolutions. Le Directeur Général du Cadastre et de la Topographie souligne notamment que les différentes plateformes existantes fonctionnent de manière cloisonnée, sans véritable interconnexion. La coexistence de bases de données distinctes entre les services des Domaines, du Cadastre et d'autres structures administratives favorise ainsi les incohérences, les duplications d'informations et les contradictions documentaires. Dans cette perspective, ces outils apparaissent davantage comme des mécanismes de conservation administrative que comme de véritables systèmes intégrés de gouvernance foncière.

La situation des collectivités territoriales est encore plus préoccupante. Les autorités municipales disposent rarement d'un accès direct à des données actualisées, notamment aux plans d'urbanisme et aux documents cadastraux récents. Cette insuffisance informationnelle limite fortement leurs capacités d'intervention et les maintient dans une relation de dépendance vis-à-vis des administrations centrales. L'absence de partage des données fragilise ainsi l'action publique locale et accentue les déséquilibres institutionnels au sein du système foncier urbain.

Cette dispersion des informations constitue un facteur majeur des dysfonctionnements observés dans la gouvernance foncière à N'Djaména. La coexistence de systèmes numériques distincts,

combinée au maintien d'archives largement conservées sous format papier dans plusieurs communes, favorise l'apparition de doublons, augmente les risques de fraude et alimente les conflits fonciers. L'absence d'interopérabilité entre les différents dispositifs d'information contribue notamment à la superposition de droits et de titres sur une même parcelle, situation qui nourrit un contentieux foncier particulièrement important dans la capitale.

Ces difficultés sont aggravées par l'absence d'un cadastre généralisé et fiable. Les documents de planification urbaine, notamment les plans de lotissement, sont souvent inexistantes, mal conservés ou contournés par des pratiques de lotissement informel impliquant aussi bien des acteurs privés que certains agents publics. Ce déficit de régulation traduit les limites de l'État dans sa fonction de garantie et de sécurisation des droits fonciers. Dans ce contexte, des réseaux politico-administratifs et des opérateurs locaux exploitent les zones d'incertitude juridique pour s'approprier des espaces stratégiques, notamment dans les secteurs périphériques en forte expansion ou dans les zones exposées aux risques d'inondation.

Ainsi, la fragmentation juridique, institutionnelle et informationnelle dépasse la seule complexité administrative. Elle constitue une véritable forme de régulation par défaut, produisant insécurité foncière, spéculation et inégalités d'accès au sol urbain. La réforme foncière apparaît dès lors indispensable, mais sa mise en œuvre se heurte non seulement à l'obsolescence des cadres juridiques, mais également aux intérêts multiples qui tirent profit du maintien de cette fragmentation.

## **2.2. Les conflits : symptômes d'une gouvernance défaillante**

L'analyse croisée des entretiens montre que les conflits fonciers à N'Djaména ne sauraient être réduits à des différends ponctuels. Ils renvoient, plus fondamentalement, aux défaillances d'un système de gouvernance en crise. À ce titre, la conflictualité constitue un indicateur particulièrement pertinent des tensions structurelles qui affectent le secteur foncier urbain.

### **2.2.1. Les conflits entre droits coutumiers et attributions étatiques**

L'un des principaux facteurs de tension foncière à N'Djaména réside dans la confrontation entre les droits coutumiers et les attributions opérées par l'État. Les enquêtes de terrain montrent que les terres concernées ne relèvent pas d'espaces vacants, mais s'inscrivent dans des systèmes d'appropriation anciens, fondés sur l'antériorité d'occupation et la reconnaissance sociale des communautés. Dans cette optique, plusieurs acteurs institutionnels soulignent que les conflits actuels trouvent leur origine dans l'opposition entre ces régimes coutumiers et le droit foncier formel, confirmant les analyses du pluralisme normatif qui insistent sur la coexistence de registres juridiques concurrents (Le Roy, 1999, p. 67 et Lund, 2002, p. 14). Cette situation se manifeste notamment lorsque des parcelles attribuées par l'administration sont ultérieurement revendiquées par des populations locales dont les droits n'ont pas été reconnus en amont.

À ces tensions structurelles s'ajoutent des pratiques qui en accentuent l'intensité, telles que la circulation de documents falsifiés, le morcellement irrégulier de réserves publiques ou encore les cessions multiples réalisées par des occupants initiaux. Ces dynamiques, particulièrement visibles dans les périphéries urbaines où les régulations coutumières demeurent influentes, entretiennent une insécurité foncière durable et favorisent la multiplication des litiges (Durand-Lasserre et Selod, 2009, p. 8).

Par ailleurs, les opérations d'aménagement conduites par l'État, notamment les lotissements, sont souvent réalisées sans un travail préalable de clarification des droits existants. Il en résulte des superpositions de prétentions sur un même espace, opposant détenteurs de droits coutumiers et bénéficiaires d'attributions administratives. Ces configurations, régulièrement évoquées par les acteurs et complexes à arbitrer, révèlent les limites d'un système caractérisé par un pluralisme normatif peu régulé, incapable d'assurer une articulation efficace entre reconnaissance sociale des droits et leur formalisation juridique.

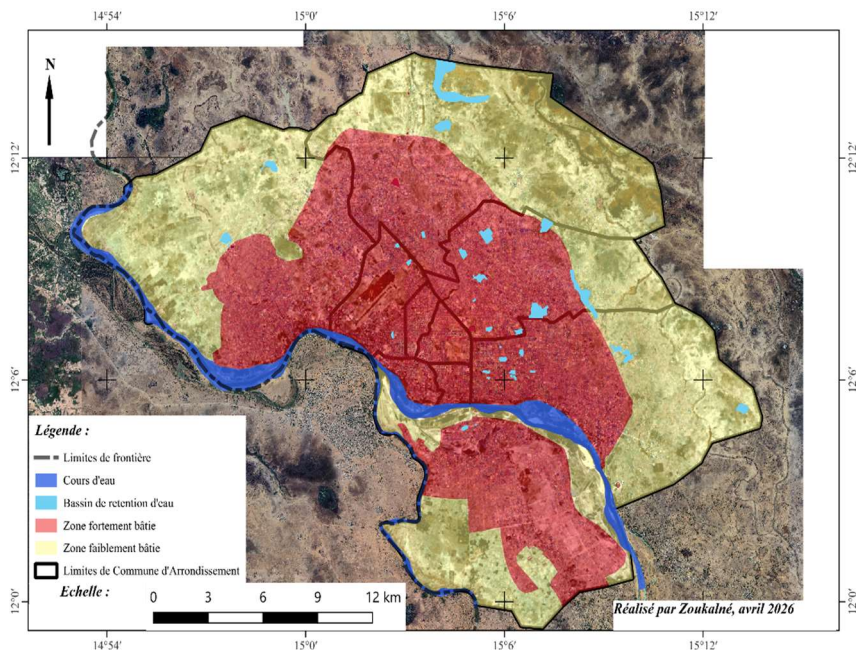
### **2.2.2. La pression démographique et l'urbanisation anarchique**

La croissance démographique soutenue et l'extension rapide du tissu urbain de N'Djaména constituent des facteurs majeurs d'exacerbation des tensions foncières. Le Directeur Général de l'Urbanisme et de l'Habitat souligne, à cet égard, le caractère peu maîtrisé de cette évolution, dominée par une logique de régularisation *a posteriori* plutôt que par une planification anticipée. Il indique ainsi que « nous sommes dans une urbanisation non contrôlée et dans une dynamique de rattrapage de l'urbanisation »<sup>10</sup>. Dès lors, bien que la ville dispose formellement d'instruments d'aménagement, ceux-ci interviennent le plus souvent après coup, afin d'encadrer des occupations déjà effectives.

Sur le plan spatial, cette dynamique se traduit par une structuration contrastée de l'espace urbain, associant une forte concentration du bâti dans le centre et une progression continue vers les marges périphériques (figure 2). Les secteurs les plus densifiés se sont développés prioritairement le long des grands axes et à proximité du fleuve Chari, traduisant le rôle déterminant des infrastructures et des ressources en eau dans les premières phases d'urbanisation. En revanche, les zones périphériques, plus faiblement construites, correspondent à des espaces d'urbanisation récente, caractérisés par des modes d'occupation dispersés et insuffisamment encadrés. Une telle configuration met en évidence une expansion urbaine rapide, largement déconnectée des outils de planification, et source de complexité accrue pour la gestion foncière.

---

<sup>10</sup> Entretien avec M. Hissein Djiddi Hissein, DGUH, du 14 avril 2025 à son bureau.



Source : Données INSEED

**Figure 2 : Étalement actuel de la Ville de N'Djaména**

Cette urbanisation non régulée favorise l'appropriation informelle des terrains, y compris ceux relevant des réserves publiques (Dobingar, 2004, p. 200, Tob-Ro, 2015, p. 354 et Tatoloum, 20219, p. 53), tout en intensifiant la concurrence autour de l'accès au sol. Elle encourage également le développement de pratiques spéculatives et de transactions précaires, contribuant à fragiliser les droits fonciers existants.

Par ailleurs, les entretiens révèlent un décalage croissant entre une offre foncière formelle limitée et difficilement accessible, et une demande sociale en forte augmentation. Dans ces conditions, le foncier s'impose comme une ressource stratégique, au cœur des enjeux de subsistance et d'intégration urbaine, ce qui accentue les rivalités et les conflits d'usage. La pression démographique agit ainsi

comme un révélateur et un amplificateur des dysfonctionnements structurels du système foncier.

### **2.2.3. La question des doubles attributions : un grief récurrent**

L'un des indicateurs les plus révélateurs des défaillances de la gouvernance foncière à N'Djaména réside dans la récurrence des doubles attributions, situation dans laquelle une même parcelle est cédée à plusieurs bénéficiaires distincts. Les principaux acteurs institutionnels<sup>11</sup> s'accordent à reconnaître l'ampleur du phénomène, tout en en proposant des lectures différenciées qui traduisent des logiques d'imputation variées.

L'administration domaniale tend à localiser l'origine du problème en amont, en mettant en cause les modalités d'allocation foncière relevant des services de l'aménagement urbain. À l'inverse, les services cadastraux insistent sur la circulation de pièces administratives irrégulières, notamment des arrêtés ou procès-verbaux de mise en valeur entachés d'anomalies, ayant servi de base à l'établissement de titres fonciers. Ces dysfonctionnements traduisent la faiblesse des dispositifs de contrôle et la perméabilité des procédures, dans un contexte marqué par la falsification récurrente de documents, y compris de signatures officielles.

Au niveau local, les autorités municipales soulignent également le rôle de certains acteurs communautaires, notamment des premiers occupants (*boulama*), susceptibles de procéder à des cessions répétées d'une même parcelle. À cela s'ajoutent, selon plusieurs témoignages institutionnels, des pratiques de collusion impliquant des agents administratifs et judiciaires, révélant une dimension systémique du problème. Cette configuration rejoint les analyses de Lund (2008, p. 34), qui mettent en évidence l'imbrication entre réseaux informels, clientélisme et production de l'insécurité foncière.

Ce phénomène s'inscrit dans un contexte de fragmentation institutionnelle caractérisé par la coexistence de dispositifs de

---

<sup>11</sup> Il s'agit du Directeur Général des Domaines, du Directeur Général du Cadastre et de la Topographie et du Maire de la Ville de N'Djaména.

gestion insuffisamment articulés. L'absence d'interopérabilité entre les systèmes d'information foncière favorise ainsi les chevauchements et les incohérences dans l'attribution des droits. Comme le soulignent Tatoloum (2019, p. 58) et Le Roy (1999, p. 89), la pluralité des registres normatifs, lorsqu'elle n'est pas coordonnée, constitue une source majeure d'insécurité juridique.

Les conséquences de ces attributions multiples sont particulièrement lourdes : superposition de droits concurrents, multiplication des litiges et affaiblissement de la crédibilité des documents officiels. Plus largement, elles contribuent à éroder la confiance des usagers envers l'administration, en mettant en lumière des carences structurelles en matière de transparence, de traçabilité et de régulation. Enfin, ces pratiques alimentent un sentiment d'injustice sociale, dans la mesure où l'accès au foncier apparaît souvent conditionné par des rapports de pouvoir et des logiques de favoritisme, confirmant les analyses de Cotula (2007, p. 23) sur les inégalités d'accès à la terre en contexte de pluralisme normatif.

#### **2.2.4. Les relations avec la justice : un point de convergence des critiques**

Les dysfonctionnements du système judiciaire constituent un autre point de convergence des critiques exprimées par les acteurs. Bien que la justice soit censée jouer un rôle central dans la régulation des conflits fonciers, elle est largement perçue comme inadaptée aux spécificités de ces litiges. Plusieurs critiques majeures émergent des entretiens. D'une part, la lenteur des procédures est unanimement dénoncée, certains litiges pouvant s'étendre sur plusieurs années. D'autre part, l'inadéquation des décisions judiciaires est pointée, notamment en raison du manque de formation spécialisée des magistrats en matière foncière.

Par ailleurs, les acteurs techniques (DGD, DGCT) regrettent l'absence de coordination entre la justice et les services fonciers, ce qui conduit parfois à des décisions en contradiction avec les données administratives disponibles. Cette situation engendre des tensions institutionnelles et complique l'exécution des jugements. Le Directeur Général du Cadastre et de la Topographe souligne que « les juges

ne sont pas vraiment outillés pour statuer, compte tenu de la complexité du foncier », ce qui conduit à des décisions non exécutoires sur le terrain. La directrice de la CELIAF, quant à elle, résume la situation en affirmant que « le foncier est synonyme de désordre, de problème, d'arnaque ». Enfin, un déficit de confiance envers l'institution judiciaire transparaît dans plusieurs discours, certains évoquant des pratiques de corruption ou d'influence. Dans ce contexte, le recours à la justice apparaît moins comme une solution que comme un prolongement du conflit.

En définitive, l'analyse des conflits fonciers à N'Djaména met en évidence leur caractère systémique. Ils résultent de l'articulation défaillante entre normes coutumières et droit positif, de la pression urbaine non maîtrisée, des incohérences administratives et des limites du système judiciaire. Leur récurrence souligne l'urgence d'une réforme structurelle visant à reconstruire un cadre de gouvernance foncière cohérent, intégré et capable de sécuriser durablement les droits.

### **2.3. Des réformes perçues comme une modernisation nécessaire mais inachevée**

L'analyse croisée des entretiens met en évidence une perception globalement favorable des réformes engagées dans le secteur foncier à N'Djaména. Celles-ci sont largement considérées comme indispensables pour répondre à une crise structurelle profonde. Toutefois, cette dynamique de modernisation apparaît encore incomplète, marquée par des limites institutionnelles, techniques et politiques qui entravent sa pleine effectivité.

#### **2.3.1. Les innovations technologiques : des avancées réelles mais une absence de coordination**

Les acteurs interrogés perçoivent la réforme comme une opportunité majeure. Ils reconnaissent unanimement les progrès introduits par les outils numériques dans la gestion foncière. La mise en place de systèmes tels que la numérisation des dossiers fonciers et le développement d'applications comme e-Conservation constitue une avancée significative en matière de sécurisation des documents, de

réduction des délais de traitement et d'amélioration de la traçabilité des opérations. Ces innovations traduisent une volonté institutionnelle de moderniser l'administration foncière et de rompre avec les pratiques antérieures caractérisées par l'opacité et la lenteur des procédures.

Cependant, cette modernisation technologique demeure fragmentée. L'existence de plusieurs bases de données (GIRAF, e-Conservation, BDF), développées de manière sectorielle, sans interopérabilité réelle, limite fortement leur efficacité. L'absence de communication entre ces systèmes contribue paradoxalement à la production d'informations divergentes et à l'aggravation des conflits fonciers. Dès lors, les innovations techniques, bien que pertinentes, ne produisent pas pleinement les effets attendus faute d'une architecture institutionnelle intégrée. Plusieurs acteurs appellent ainsi à la mise en place d'une plateforme unifiée ou d'un système d'information partagé, condition essentielle pour garantir la cohérence et la fiabilité de l'information foncière.

Parallèlement au progrès de ces innovations technologiques, le Directeur des Réformes Foncières et du Contentieux évoque, dans un échange révélateur, la perspective d'un nouveau Code foncier qui « conciliera le droit foncier coutumier et le droit positif tchadien ». Le Directeur Général de l'Urbanisme et de l'Habitat appelle, quant à lui, à un « code de l'urbanisme » pour encadrer l'étalement urbain, une nécessité que le nouveau Code foncier ne couvre pas entièrement.

### **2.3.2. La création d'une agence foncière unique : une convergence remarquable**

L'un des enseignements majeurs issus de l'analyse tient à la forte convergence des acteurs autour de la création d'une structure foncière unifiée. Cette orientation, soutenue à la fois par les administrations centrales et les collectivités territoriales à N'Djaména, s'impose comme une réponse structurante face aux dysfonctionnements persistants du dispositif actuel.

Une telle entité est envisagée comme un organe autonome chargé de regrouper des attributions aujourd'hui éclatées entre plusieurs services — notamment les Domaines, le Cadastre, la Conservation foncière et les administrations municipales. Sa mise en place permettrait de simplifier les circuits administratifs, de standardiser les pratiques et de limiter les conflits de compétences, régulièrement identifiés comme un facteur central d'inefficacité et de contentieux. En ce sens, elle s'inscrirait dans une logique de rationalisation de l'action publique, visant à améliorer la lisibilité et la fiabilité des procédures foncières.

Par ailleurs, la création d'une telle structure favoriserait l'émergence d'un cadre de gouvernance plus cohérent, fondé sur une meilleure coordination institutionnelle et une circulation plus fluide de l'information. Les expériences comparatives en Afrique subsaharienne montrent en effet que l'intégration des fonctions foncières au sein d'organismes dédiés contribue à renforcer la transparence, à réduire les délais de traitement et à accroître la confiance des usagers (Deining, 2003, p. 45). Dans cette perspective, l'unification institutionnelle apparaît comme un levier essentiel pour sécuriser les droits et améliorer l'efficacité globale du système.

Ce consensus est d'autant plus notable qu'il dépasse les clivages institutionnels habituellement observés dans la gestion foncière. Il traduit une reconnaissance partagée des limites des approches sectorielles et une volonté d'évoluer vers un modèle plus intégré. À cet égard, les travaux en gouvernance foncière soulignent que la coordination des acteurs et la clarification des mandats constituent des conditions déterminantes pour la réussite des réformes, en particulier dans des contextes marqués par le pluralisme institutionnel et normatif (FAO, 2012, p. 9 et Le Roy, 1999, p. 102).

### **2.3.3. Les résistances au changement : un obstacle persistant**

En dépit des avancées enregistrées et des convergences observées entre acteurs, les réformes foncières demeurent confrontées à des résistances significatives qui en entravent la mise en œuvre effective à N'Djaména. Ces blocages s'expliquent en grande partie par la

préservation d'intérêts institutionnels et individuels, dans un contexte où le foncier constitue à la fois une ressource économique stratégique et un levier de pouvoir. Comme le soulignent plusieurs travaux, l'accès et le contrôle de la terre sont étroitement liés à des enjeux de positionnement politique et administratif, ce qui rend toute réforme particulièrement sensible (Boone, 2014, p. 67 ; Lund, 2008, p. 45).

Les entretiens mettent en évidence des tensions interinstitutionnelles marquées, notamment autour de la maîtrise des outils numériques et des circuits décisionnels. Les rivalités entre ministères en charge des Domaines et du Cadastre, combinées à des réticences à mutualiser l'information ou à redéfinir les périmètres de compétence, traduisent les difficultés à instaurer une gouvernance collaborative. Cette fragmentation limite la capacité des institutions à agir de manière concertée et cohérente. Par ailleurs, certains acteurs perçoivent les transformations en cours comme une remise en cause de leurs acquis, ce qui favorise des logiques d'inertie, voire des stratégies de blocage.

À ces résistances institutionnelles s'ajoutent des risques de captation politique dans la conduite des réformes, régulièrement soulignés par les organisations de la société civile. Ces préoccupations renvoient à la crainte que les dispositifs de modernisation ne soient instrumentalisés au profit de groupes spécifiques, reproduisant ainsi les inégalités existantes dans l'accès au foncier. Les analyses en gouvernance foncière insistent à cet égard sur l'importance de mécanismes de transparence, de redevabilité et de participation pour limiter ces dérives (Cotula, 2007, p. 31 ; FAO, 2012, p. 15).

En définitive, si les réformes engagées apparaissent comme une étape indispensable vers la modernisation du secteur foncier, leur aboutissement dépendra de la capacité des acteurs à dépasser ces résistances. Cela suppose un renforcement effectif de la coordination institutionnelle, mais également l'inscription des innovations techniques dans un cadre de gouvernance intégré, inclusif et partagé, condition essentielle pour garantir la légitimité et la durabilité des transformations engagées.

## **2.4. Une exclusion et une méfiance entre les acteurs**

L'analyse des entretiens met en lumière une dynamique préoccupante d'exclusion et de défiance entre les différentes catégories d'acteurs impliqués dans la gouvernance foncière à N'Djaména. Si la nécessité d'une réforme est largement partagée, sa mise en œuvre semble entravée par des relations institutionnelles déséquilibrées, une faible inclusivité et une participation citoyenne encore marginale. Ces éléments contribuent à fragiliser la légitimité des politiques foncières et à limiter leur efficacité.

### **2.4.1. Une marginalisation ressentie des collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales, notamment la Mairie centrale de N'Djaména et les communes d'arrondissement, dénoncent leur faible implication dans les mécanismes de gestion foncière. Les responsables municipaux estiment que les principales décisions relatives aux attributions et à l'administration des terres restent largement concentrées entre les mains des administrations centrales, tandis que leur participation dans les instances compétentes demeure essentiellement consultative. Cette situation reflète la persistance d'un système fortement centralisé, caractérisé par une concentration du pouvoir décisionnel au niveau étatique (Ribot, 2002, p. 29).

Cette marginalisation se manifeste d'abord par un accès limité aux informations foncières. Les autorités locales soulignent l'absence de données fiables et actualisées, ainsi que le manque de supports cartographiques harmonisés. Ce déficit informationnel réduit considérablement leurs capacités d'intervention dans la planification urbaine, le contrôle des occupations du sol et la prévention des conflits. Or, l'accès à l'information constitue un élément essentiel de la gouvernance foncière, puisqu'il conditionne la transparence administrative, la coordination institutionnelle et l'efficacité des politiques publiques (Deininger, 2003, p. 52). À cette faiblesse s'ajoute une participation réduite aux espaces de décision. Bien que présentes dans certaines commissions, les collectivités territoriales considèrent disposer de peu de marges pour influencer les orientations stratégiques en matière foncière. Cette asymétrie

institutionnelle alimente les tensions entre administrations centrales et autorités locales, tout en renforçant un sentiment d'exclusion politique.

Pourtant, les communes revendiquent une légitimité importante dans la gestion des territoires urbains en raison de leur proximité avec les populations et de leur connaissance des réalités locales. Elles se perçoivent comme des acteurs essentiels dans l'identification des occupations, la reconnaissance des droits et la gestion des conflits fonciers. Le décalage entre cette légitimité de terrain et leur faible pouvoir institutionnel illustre ainsi les limites d'une décentralisation inachevée, où le transfert de certaines responsabilités administratives ne s'accompagne pas d'un partage réel de l'autorité décisionnelle (Smoke, 2015, p. 102).

Dans cette perspective, l'intégration effective des collectivités territoriales apparaît indispensable à toute réforme foncière à N'Djaména. Celle-ci devrait renforcer l'accès des communes aux données cadastrales et aux outils numériques de gestion foncière, tout en leur accordant un véritable pouvoir décisionnel dans les procédures d'attribution, de régularisation et de règlement des litiges. La mise en place de cadres permanents de concertation entre l'État, les collectivités locales et les acteurs communautaires permettrait également de consolider une gouvernance foncière plus inclusive, transparente et adaptée aux réalités socio-spatiales de la capitale tchadienne.

#### **2.4.2. La société civile : une voix qui peine à se faire entendre**

La société civile apparaît aussi, à N'Djaména, comme un acteur encore marginalement intégré aux dynamiques de réforme foncière. Les organisations interrogées reconnaissent elles-mêmes la faiblesse de leur participation, souvent circonscrite à des actions ponctuelles ou à des initiatives isolées. Elles soulignent l'absence de consultations systématiques, alors même qu'elles assument des fonctions importantes de sensibilisation et d'accompagnement des populations. Cette implication limitée contraste avec l'ampleur des enjeux sociaux associés au foncier, en particulier en matière d'équité, d'inclusion et de protection des groupes vulnérables.

Comme le relèvent plusieurs travaux, l'exclusion de la société civile des processus décisionnels tend à fragiliser la légitimité des réformes et à réduire leur ancrage social (FAO, 2012, p. 14).

Paradoxalement, les attentes à l'égard de ces organisations demeurent élevées. Elles sont perçues comme des intermédiaires essentiels pour la diffusion de l'information, la médiation des conflits et la promotion d'une gouvernance plus inclusive. Certaines structures, notamment les associations féminines (AFJT, CELIAF), revendiquent un rôle central dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières, en insistant sur leur capacité à relayer les préoccupations des populations. Elles attirent en particulier l'attention sur la nécessité d'intégrer la dimension de genre dans les dispositifs fonciers, en raison des inégalités persistantes dans l'accès à la terre. Ces constats rejoignent les analyses qui mettent en évidence les discriminations structurelles affectant les femmes en matière foncière et la nécessité d'approches correctrices (Cotula, 2007, p. 67 et Boone, 2014, p. 142).

Cependant, l'action de la société civile dans la gouvernance foncière à N'Djaména demeure limitée par l'absence de mécanismes institutionnels de participation. Les organisations citoyennes interviennent principalement de manière informelle et disposent d'un rôle essentiellement consultatif, avec une faible capacité d'influence sur les décisions relatives aux attributions foncières, aux régularisations ou à la gestion des conflits. Cette situation réduit leur impact sur les politiques publiques et limite la prise en compte des préoccupations sociales dans les réformes engagées. Plusieurs facteurs expliquent cette faiblesse : ressources financières et techniques insuffisantes, accès limité aux données administratives et cadastrales, forte centralisation des décisions foncières et faible coordination entre les organisations. En conséquence, leurs actions demeurent dispersées et peinent à produire des effets durables sur la gouvernance foncière. Cette faible participation fragilise la légitimité des réformes et accentue la distance entre les politiques publiques et les réalités locales (FAO, 2012, p.16 ; Lund, 2008, p.89).

Dans cette perspective, la réforme foncière devrait intégrer la société civile à travers des cadres permanents de concertation associant administrations, collectivités territoriales et organisations communautaires. Le renforcement des capacités des associations, l'ouverture des données foncières et une meilleure prise en compte des organisations intervenant sur les questions de genre permettraient également de promouvoir une gouvernance foncière plus transparente, inclusive et socialement légitime.

### **2.4.3. La participation citoyenne : un angle mort des réformes ?**

Au-delà des acteurs institutionnels et des organisations structurées, la participation directe des citoyens constitue l'un des points faibles majeurs des réformes foncières engagées à N'Djaména. Alors même que les populations sont les premières concernées par les politiques d'accès et de sécurisation du foncier, leur implication dans les processus décisionnels demeure limitée et rarement systématisée. Cette situation traduit une dissociation persistante entre les dispositifs de réforme et les réalités sociales locales, souvent relevée dans les analyses critiques des politiques foncières en Afrique (Lund, 2008, p. 92).

Les entretiens montrent que les initiatives participatives, lorsqu'elles existent, restent ponctuelles et faiblement structurées. Elles interviennent généralement à des étapes spécifiques du processus, sans s'inscrire dans une logique de concertation continue. Cette faible institutionnalisation de la participation citoyenne contribue à affaiblir la légitimité des réformes et nourrit une défiance croissante à l'égard des institutions publiques. Comme le souligne la littérature en gouvernance participative, l'absence de dispositifs inclusifs compromet la durabilité des politiques foncières et limite leur appropriation par les populations (FAO, 2012, p. 18 ; Ribot, 2002, p. 35).

Toutefois, certaines expériences locales mettent en évidence le potentiel transformateur d'une participation effective des communautés. L'implication des habitants dans l'identification des droits fonciers ou dans les opérations de régularisation favorise non seulement une meilleure transparence, mais aussi une plus grande

acceptabilité des décisions. Elle constitue également un levier important de prévention et de gestion des conflits, en permettant de prendre en compte les légitimités locales et les usages sociaux de la terre (Cotula, 2007, p. 74).

En définitive, la mise à l'écart relative des collectivités territoriales, la place encore marginale de la société civile et la faiblesse de la participation citoyenne révèlent les limites d'une réforme largement dominée par des approches technocratiques. Dans cette perspective, l'instauration d'une gouvernance foncière véritablement inclusive à N'Djaména suppose de repenser en profondeur les mécanismes de concertation, en accordant une place centrale aux acteurs locaux et aux populations dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques foncières.

## **2.5. Les enjeux sociaux et de genre**

Au-delà des dimensions juridiques et institutionnelles, la question foncière à N'Djaména s'inscrit au cœur d'enjeux sociaux majeurs, touchant à la fois aux dynamiques économiques, aux inégalités d'accès aux ressources et aux rapports de pouvoir au sein de la société. L'analyse des entretiens révèle ainsi que la réforme foncière ne peut être appréhendée comme un simple processus technique, mais comme une transformation profonde des conditions d'accès à la terre et des équilibres sociaux qui y sont associés.

### **2.5.1. Le secteur privé : un acteur émergent**

Le secteur privé, représenté par la Société de Promotion Foncière et Immobilière (SOPROFIM)<sup>12</sup> qui est aussi chargé d'une mission de service public, s'affirme progressivement comme un acteur significatif du système foncier à N'Djaména. Son intervention se traduit principalement par la production de parcelles aménagées et l'accompagnement des acquéreurs dans les démarches administratives, contribuant ainsi à formaliser certaines transactions et à offrir des garanties partielles en matière de sécurisation des

---

<sup>12</sup> Réponse écrite de M. Charfadine Abdelkerim Séby, DG Soprofim, du 31 décembre 2025.

droits. Dans des contextes marqués par les insuffisances des administrations foncières, ce type d'intervention est souvent perçu comme un vecteur d'amélioration de la lisibilité des procédures et de réduction des incertitudes juridiques (Deiningering, 2003, p. 61).

Ce positionnement confère au secteur privé une fonction d'intermédiation entre l'État et les populations. En facilitant l'accès à des produits fonciers relativement sécurisés et en promouvant des pratiques plus encadrées, il participe, dans une certaine mesure, à la rationalisation des transactions foncières. De telles dynamiques s'inscrivent dans une évolution plus large des systèmes fonciers africains, où la diversification des acteurs contribue à recomposer les modalités de gouvernance.

Néanmoins, cette montée en puissance du secteur privé n'est pas exempte d'ambiguïtés. Elle tend à renforcer la dimension marchande du foncier, en favorisant des logiques de valorisation économique susceptibles d'exclure les ménages les plus modestes. Dans des contextes urbains caractérisés par de fortes inégalités socio-économiques, le recours accru au marché foncier peut ainsi accentuer les disparités d'accès à la terre et au logement. Comme le montrent plusieurs analyses, la libéralisation partielle des marchés fonciers, lorsqu'elle n'est pas accompagnée de mécanismes régulateurs, peut contribuer à une concentration accrue des ressources au profit des groupes les mieux dotés (Boone, 2014, p. 153 et Cotula, 2007, p. 89).

Dans cette perspective, le développement du secteur privé appelle un encadrement institutionnel renforcé. Il s'agit notamment de garantir la transparence des opérations, de prévenir les dérives spéculatives et d'assurer une articulation cohérente avec les politiques publiques d'aménagement. Les travaux en économie foncière soulignent à cet égard l'importance d'un cadre régulateur capable de concilier efficacité économique et équité sociale, condition indispensable pour inscrire l'action des opérateurs privés dans une logique d'intérêt général (Deiningering, 2003, p.68 ; FAO, 2012, p. 21).

### **2.5.2. La question foncière comme enjeu économique et social**

Les entretiens soulignent le rôle structurant du foncier dans les dynamiques économiques et sociales de N'Djaména. L'insécurité des droits apparaît comme un obstacle majeur à l'investissement, en particulier pour les opérateurs économiques qui demeurent réticents à mobiliser des capitaux dans un environnement marqué par l'incertitude juridique. Cette situation freine le développement d'activités productives et limite la valorisation du sol urbain. Comme l'ont montré plusieurs travaux, la sécurisation des droits fonciers constitue une condition essentielle pour stimuler l'investissement et soutenir la croissance économique (Deiningner, 2003, p.73).

Par ailleurs, le foncier joue un rôle déterminant dans les équilibres sociaux urbains. La recrudescence des litiges, parfois marqués par des épisodes de violence, témoigne de la pression croissante exercée sur l'accès à la terre. Dans ce contexte, la clarification et la reconnaissance des droits fonciers apparaissent comme des leviers fondamentaux pour prévenir les conflits et consolider la cohésion sociale. Les analyses en gouvernance foncière insistent sur le fait que des droits clairs, reconnus et opposables contribuent à stabiliser les relations sociales et à réduire les tensions (FAO, 2012, p.11 ; Lund, 2008, p. 101).

L'étude met également en évidence des inégalités marquées dans l'accès au foncier. Celui-ci tend à être capté par des acteurs disposant de ressources financières importantes ou de réseaux d'influence, au détriment des groupes les plus vulnérables. Cette concentration des opportunités foncières renforce les disparités socio-spatiales et alimente un sentiment d'injustice au sein de la population urbaine. Ces dynamiques rejoignent les analyses critiques qui montrent que, dans de nombreux contextes africains, le foncier constitue un vecteur de reproduction des inégalités, étroitement lié aux rapports de pouvoir et aux mécanismes d'exclusion (Boone, 2014, p. 161).

### **2.5.3. La dimension genre dans l'accès équitable à la terre**

La prise en compte du genre demeure un enjeu central des politiques foncières à N'Djaména, malgré sa faible intégration dans les dispositifs actuels. Les organisations de la société civile soulignent régulièrement les difficultés rencontrées par les femmes dans l'accès au foncier, difficultés liées à la fois aux contraintes juridiques, aux normes sociales et aux représentations culturelles persistantes. L'accès à la terre apparaît ainsi inégal, coûteux et souvent réservé aux groupes socialement favorisés. Cette situation confirme les analyses montrant que les systèmes fonciers africains reproduisent fréquemment des rapports sociaux hiérarchisés défavorables aux femmes (Cotula, 2007, p. 95 ; FAO, 2012, p. 23).

Dans la pratique, les femmes demeurent faiblement représentées dans les procédures formelles d'attribution et accèdent difficilement aux instruments de sécurisation foncière. Cette marginalisation traduit la persistance de rapports de pouvoir asymétriques ainsi que de normes sociales limitant leur capacité à revendiquer et protéger leurs droits. Les travaux sur le genre et le développement rappellent que cet accès différencié au foncier constitue un facteur majeur de vulnérabilité économique et sociale, tout en réduisant les capacités de participation des femmes aux dynamiques de développement urbain (Agarwal, 1994, p. 15 ; Boone, 2014, p. 173).

Malgré une reconnaissance croissante de ces inégalités, les réponses institutionnelles restent encore limitées. Les politiques foncières prennent rarement en compte les contraintes spécifiques auxquelles les femmes sont confrontées. L'absence de données foncières désagrégées selon le sexe rend difficile l'évaluation précise des disparités et l'élaboration de mesures adaptées. À cela s'ajoute un décalage persistant entre les principes juridiques d'égalité et des pratiques sociales largement favorables aux hommes, notamment dans l'accès à la propriété et à l'héritage. Les coûts élevés des procédures, leur complexité et le faible accès à l'information juridique renforcent davantage cette exclusion.

Dans ce contexte, les mécanismes actuels de sécurisation bénéficient principalement aux catégories déjà favorisées. Les organisations de

la société civile plaident ainsi pour une réforme intégrant explicitement le genre comme axe transversal des politiques foncières. Elles préconisent des mécanismes correctifs favorisant un accès plus équitable au foncier ainsi qu'une participation effective des femmes aux instances de décision. Plusieurs travaux montrent en effet que leur implication renforce la légitimité et l'efficacité des réformes foncières (FAO, 2012, p. 24 ; Cotula, 2007, p. 101). Dès lors, la sécurisation durable des droits fonciers ne peut être dissociée des enjeux d'équité et de justice sociale. Sans réduction effective des inégalités, les réformes risquent de reproduire, voire d'accentuer, les déséquilibres socio-spatiaux existants dans la ville de N'Djaména.

### **3. Discussion**

Les résultats de cette recherche s'inscrivent dans le prolongement des travaux consacrés à la crise foncière urbaine en Afrique, tout en précisant les mécanismes à partir du cas de N'Djaména. À l'instar des analyses de Durand-Lasserre et Selod (2009), ils mettent en évidence le poids d'un cadre juridique hérité de la période coloniale, dont l'articulation demeure limitée avec les systèmes coutumiers. Cette superposition de référentiels normatifs produit une incertitude juridique persistante, révélatrice des difficultés à concilier des logiques hétérogènes de régulation foncière (Comby, 2013, p. 47).

La fragmentation institutionnelle constitue un autre facteur déterminant des dysfonctionnements observés. La faible coordination entre les administrations en charge de l'aménagement et celles relevant des finances favorise l'émergence de dispositifs parallèles de gestion de l'information, tels que GIRAF et e-Conservation. Loin de renforcer l'efficacité du système, cette dualité contribue à la duplication des données et à la multiplication des incohérences, en contradiction avec les principes de transparence et de cohérence promus en matière de gouvernance foncière (Deininger, 2003, p. 58). Dans ce contexte, la création d'une structure foncière unifiée apparaît comme une option pertinente pour améliorer la lisibilité et la fiabilité du système.

Par ailleurs, la faible implication des collectivités territoriales dans les processus décisionnels limite l'efficacité des politiques foncières. Bien qu'elles disposent d'une connaissance fine des dynamiques locales, leur marginalisation accentue le décalage entre les dispositifs publics et les réalités sociales. À cet égard, les expériences participatives, telles que celle menée dans le quartier de N'gabo en 1997, montrent que l'implication des populations favorise l'appropriation des projets et renforce leur durabilité.

Enfin, la dimension de genre apparaît comme un enjeu transversal. L'accès restreint des femmes à la terre constitue un frein majeur à leur autonomisation économique et à leur insertion dans les dynamiques de développement (FAO, 2012, p. 21 et Agarwal, 1994, p. 145). Cette situation limite leurs capacités d'investissement, accentue les inégalités de productivité et fragilise la sécurité alimentaire des ménages (FAO, 2011, p. 5 et Doss, 2013, p. 6). Elle réduit également leur participation aux instances décisionnelles, affaiblissant leur pouvoir d'influence (Meinzen-Dick et al., 2019, p. 75). Dès lors, la sécurisation des droits fonciers des femmes constitue un levier essentiel pour promouvoir l'égalité, renforcer la résilience sociale et soutenir un développement urbain inclusif.

## **Conclusion**

Cette recherche visait à analyser les dysfonctionnements de la gouvernance foncière à N'Djaména afin de comprendre les enjeux de la réforme pour la sécurisation durable des droits fonciers urbains. À travers l'étude des relations entre administrations publiques, collectivités territoriales, secteur privé, société civile et populations, elle a mis en évidence le rôle central de la fragmentation juridique, institutionnelle et informationnelle dans la production de l'insécurité foncière au sein de la capitale tchadienne.

Les résultats montrent que la crise foncière dépasse largement les seules insuffisances techniques de gestion du sol. Elle renvoie à des problèmes structurels de gouvernance, liés notamment à la coexistence peu régulée des normes coutumières et du droit étatique, à la dispersion des compétences administratives, aux doubles attributions et à l'absence de coordination entre les

institutions. Cette situation est renforcée par une urbanisation rapide et faiblement planifiée, qui accentue les tensions autour de l'accès à la terre et fragilise les mécanismes de régulation existants. Les réformes engagées, malgré certaines avancées liées à la numérisation, demeurent limitées par le cloisonnement des systèmes d'information et les résistances institutionnelles.

L'étude atteint ainsi son objectif en identifiant les principaux facteurs de blocage de la gouvernance foncière à N'Djaména et en soulignant les conditions nécessaires à une réforme plus cohérente et inclusive. Elle met en évidence l'importance d'un cadre juridique harmonisé, d'une coordination renforcée entre acteurs et d'un système d'information foncière intégré. Elle montre également que la sécurisation des droits repose autant sur la reconnaissance des légitimités sociales que sur la formalisation administrative.

Enfin, cette recherche ouvre des perspectives importantes pour les travaux futurs sur les politiques foncières urbaines en Afrique. Elle invite à dépasser les approches strictement technocratiques de la réforme pour promouvoir des modèles de gouvernance davantage fondés sur la participation, la transparence et la reconnaissance des droits socialement légitimes. À ce titre, l'expérience de N'Djaména montre que la sécurisation durable du foncier urbain dépend moins de la multiplication des instruments administratifs que de la capacité des institutions à construire un système cohérent, inclusif et adapté aux réalités socio-spatiales locales.

### **Références bibliographiques**

Agarwal, B. (1994). *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*. Cambridge University Press, 572p.

Boone, C. (2014). *Property and Political Order in Africa: Land Rights and the Structure of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 416p.

Charfadine, A. S. (2025, décembre 31). Société de Promotion Foncière et Immobilière- SOPROFIM [Réponse écrite].

Comby, J. (2013). « Sortir du système foncier colonial ». *Repenser les moyens d'une sécurisation foncière urbaine. Le cas de l'Afrique francophone*, pp. 129–155.

Comby, J., et Renard, V. (1996). *Les politiques foncières*. Paris : Presses de Sciences Po, 24p.

Cotula, L. (2007). *Changes in "customary" land tenure systems in Africa*. London, International Institute for Environment and Development (IIED), 137p.

Deininger, K. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank Policy Research Report. Washington, D.C., World Bank, 239p.

Dénodji, R. (2026, février 5). *Cellule de Liaison et d'Information des Associations Féminines- CELIAF [Réponse écrite]*.

Djiddi, H. (2025, juin 25). *Direction Générale des Domaines- DGD [Réponse écrite]*.

Dobingar, A. (2004). « Le foncier urbain et périurbain au Tchad ». Dans *La question foncière au Tchad. Actes du colloque scientifique de N'Djamena*. N'Djamena, CEFOD-OFT, 195–205.

Doss, C. (2013). *Intrahousehold bargaining and resource allocation in developing countries* (Policy Research Working Paper No. 6337). World Bank. Consulté en ligne le 01 avril 2026 sur <https://hdl.handle.net/10986/12240>.

Durand-Lasserve, A. et Selod, H. (2009). The formalization of urban land tenure in developing countries. In *Urban Land Markets*, pp. 101–132. Springer, Dordrecht.

FAO (2011). *The State of Food and Agriculture: Women in Agriculture*. Rome, FAO, 160p.

FAO. (2012). *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*. Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 44p.

Hassan Mahamat, H. (2025, avril 11). *Direction des Domaines et de la Conservation Foncière- DDCF [Entretien DDCF]*.

Hissein Djiddi, H. (2025, avril 14). *Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat- DGUH [Entretien DGUH]*.

Idriss Bachar, K. (2025, avril 8). *Direction Générale du Cadastre et de la Topographie- DGCT [Entretien DGCT]*.

INSEED (2012). *RGPH2 : Principaux indicateurs globaux issus de l'analyse thématique*. N'Djaména, INSEED, 93p.

Issi, I. (2026, février 19). *Association des Femmes Juristes du Tchad-AFJT [Réponse écrite]*.

Le Roy, É. (1999). *Le jeu des lois : une anthropologie « dynamique » du droit : avec des consignes et des conseils au jeune joueur juriste* (Collection Droit et société, série Anthropologique). Paris: LGDJ, 415p.

Lund, C. (2002). *Negotiating property institutions: On the symbiosis of property and authority in Africa*. In K. Juul & C. Lund (Eds.), *Negotiating property in Africa*. Portsmouth : Heinemann, pp. 11–43.

Mahamat Ibrahim, S. (2025, août 4). *Mairie de la Ville de N'Djaména [Entretien Mairie VND]*.

Mahamat Saleh, A.N. (2025, avril 16). *Direction des Réformes Foncières et du Contentieux- DRFC [Entretien DRFC]*.

Meinzen-Dick, R., Quisumbing, A., Doss, C. et Theis, Sophie. (2019). « Les droits fonciers des femmes comme voie de réduction de la pauvreté : cadre et examen des preuves disponibles ». *Agricultural Systems*, 172, pp. 72–82.

Moussa Djalal, Y. (2025, mai 21). *Commune du 1<sup>er</sup> Arrondissement [Entretien Mairie CA1]*.

République du Tchad. (1967). Décret n°186 du 1<sup>er</sup> août 1967, portant application de la Loi n°24 du 22 juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers.

République du Tchad. (1967). Décret n°187 du 1er août 1967, portant application de la Loi n°25 du 22 juillet 1967 sur les limitations des droits fonciers.

République du Tchad. (1967). Décret n°188 du 1er août 1967, portant application de la Loi n°23 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux.

République du Tchad. (1967). Loi n°23 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux.

République du Tchad. (1967). Loi n°24 du 22 juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers.

République du Tchad. (1967). Loi n°25 du 22 juillet 1967 sur les limitations des droits fonciers.

Ribot, J. C. (2002). *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 89p.

Smoke, P. (2015). « Rethinking Decentralization: Assessing Challenges to a Popular Public Sector Reform ». *Public Administration and Development*, 35(2), 97–112.

Tatoloum, A. (2019). « Problématique de la gestion foncière à N'Djaména : Conflit d'intérêt entre les acteurs ». *Annales de l'Université de Moundou*, 5(2), 53–76.

Tchonbourbo, E. (2025, juillet 30). OXFAM [Réponse écrite].

Tob-Ro, N. (2015). *Gouvernance urbaine et aménagement au Tchad : Production et attribution des terrains à bâtir à N'Djaména*. Thèse de Doctorat Ph. D en Géographie, Université de NGaoundéré, 455p.

Vivien, A. (2020). *N'Djaména naguère Fort-Lamy. Histoire d'une capitale africain, matrice de la République du Tchad*. Edition revue et augmentée. Paris, éditions Sèpia, 221p.