

Le rôle de l'État, sur le plan foncier, n'est-il pas pour l'essentiel de désigner, activement ou passivement, les usagers du sol et les percepteurs de la rente ?

On peut, à ce niveau, regretter que les questions relatives à la nature de l'État n'aient été qu'effleurées, de même que celles ayant trait à la politique foncière urbaine de la Banque Mondiale.

On peut également regretter que d'autres questions n'aient pas été du tout abordées, questions relatives à la rente foncière urbaine, et aux spécificités urbaines africaines par rapport au reste du Tiers-monde.

Ces difficultés, ces blocages, ces omissions ne doivent toutefois pas surprendre. Ils sont dus à la faiblesse des études empiriques en sciences sociales abordant la question foncière urbaine. Il était donc difficile de systématiser. Mais la difficulté à systématiser a d'autres raisons plus profondes :

- l'absence de perspectives stratégiques de recherche ;
- l'absence d'une base minimale d'accords sur la problématique, les méthodes d'analyse, les concepts.

Un tel accord est la condition nécessaire à une étude systématique et comparative des stratégies des agents intervenant sur le foncier urbain (l'État n'est que l'un de ces agents, il n'a pas un comportement autonome).

Or, dans la recherche d'un langage commun, nous nous sommes heurtés à des obstacles probablement plus politiques que culturels. Si les débats de la commission n'ont pas permis de surmonter ces obstacles, ils ont certainement contribué à mieux les identifier.

4. SYNTHÈSE DES DÉBATS

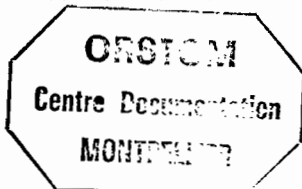
Émile LE BRIS

Tels que les fixait l'exposé introductif d'Alain Durand-Lasserve et Jean-François Tribillon, les objectifs théoriques et méthodologiques de cette commission étaient particulièrement ambitieux :

- à travers l'intervention foncière de l'État en milieu urbain, peut-on mettre en évidence la manière dont sont gérés les rapports sociaux ? La nature de classe de l'État apparaît-elle à ce niveau plus nettement qu'à d'autres ? Comment se manifestent les contraintes externes dans le domaine foncier urbain ?

- est-il possible de produire une grille de lecture des phénomènes fonciers urbains permettant d'identifier un nombre limité de configurations d'acteurs et de situations-types ?

Tous les aspects des politiques étatiques - économique, sociale du logement, urbanistique, juridique, administrative - se trouvaient abordés, l'intérêt de la démarche étant précisément de montrer qu'il est vain de vouloir « autonomiser » le foncier. La stérilisation de la commission a précisément été provoquée par une vive réaction contre un discours trop exclusivement juridique ; à ceux qui privilégiaient la norme ont répondu ceux qui voulaient se référer principalement aux représentations autochtones de l'espace et à une approche



historique du développement urbain en Afrique. Faites du droit ! Faites de l'histoire ! Votre approche est technocratique ! Votre discours est idéaliste et fumeux !... Frisant par instant l'invective, les débats n'ont jamais dépassé ces oppositions frontales.

La présente synthèse se bornera donc à rechercher les raisons du blocage et à essayer d'envisager les issues possibles.

Sans doute était-il dangereux, sinon injustifié, de scinder la réflexion sur le foncier urbain en deux commissions, l'une s'occupant des politiques étatiques, l'autre des « pratiques populaires ». Il s'est même trouvé des participants pour estimer *a posteriori* que l'approche « politique foncière de l'État » ne pouvait que brouiller les cartes. Détail d'organisation ou question de fond ? Il ne nous semble pas qu'il faille chercher dans cette direction la raison majeure du blocage.

L'exposé introductif de M. Prouzet a certainement contribué à cristalliser les oppositions. Cet exposé de juriste, soucieux d'opposer l'ordre (juridique) au désordre, le « normalisé » à l'entropique a heurté bon nombre de participants, en particulier africains (mais pas exclusivement), qui y ont vu « l'application systématique d'une préoccupation ethnocentrique occidentale sur un objet d'étude fabriqué pour les besoins de la cause ». L'exposé, honnête en ce qu'il fixait lui-même ses propres limites, mettait, il est vrai, entre parenthèses certains mécanismes dont il aurait fallu, précisément, élucider la ou les logiques.

Une fois enlisé, le débat n'est pas sorti de l'ornière, libre cours étant laissé à des digressions (sur l'urbanisation de l'Afrique en particulier) n'ayant qu'un lointain rapport avec les politiques foncières de l'État en milieu urbain. Il est toujours facile de réécrire l'histoire mais il nous a semblé, en relisant les transcriptions des débats à tête reposée, que des perches ont été tendues qui auraient dû permettre de surmonter l'opposition frontale. Ces « ouvertures » méritent d'être recensées, ne serait-ce que pour permettre une relance de la discussion sur des bases plus saines.

Dans deux domaines au moins, la commission a effleuré le fond du sujet : il s'agit de la part des représentations autochtones de l'espace dans les politiques urbaines actuellement mises en œuvre par l'État en Afrique ; il s'agit aussi des enjeux réels, économiques et politiques, de ces initiatives étatiques.

De nombreux participants ont rappelé opportunément que les modèles explicatifs importés sont impuissants à rendre compte des situations africaines ; il ne fait pas de doute que la réflexion impulsée dans la première commission devait irriguer les travaux de toutes les autres (peut-être même ne fallait-il pas enfermer cette réflexion dans le ghetto d'une commission spécifique) et permettre, dans le cas de la commission, de démasquer la fausse neutralité de l'arsenal normatif mis en place pour la gestion urbaine.

Sans doute l'urbanisation en Afrique n'est-elle pas uniquement un phénomène d'origine coloniale mais les grandes métropoles côtières actuelles, où l'on a dépassé dans bien des domaines le seuil du tolérable, peuvent être considérées comme des créations *ex nihilo* ; doit-on pour autant considérer ces métropoles, qu'il s'agisse d'Abidjan ou de Dakar, comme de simples continuations de la politique coloniale ? Ce que certains ont improprement appelé le « mode de production traditionnel » est en réalité bien loin d'y être épuisé. Même si la très grande ville a pour vocation de servir les intérêts d'une minorité privilégiée, des pratiques y fleurissent, des normes s'y établissent qui sont étrangères aux normes et pratiques occidentales.

Il est donc nécessaire de mettre l'éclairage sur l'Histoire et sur la « tradition » ; l'unanimité s'est faite d'autant plus facilement sur ce point de vue que

les perspectives qu'il ouvre, formulé de manière trop simpliste, sont imprécises. Faire de l'Histoire, oui ! mais ne faisons pas de crispation sur l'Histoire, a fait valoir un intervenant. Le recours à l'Histoire n'a véritablement de sens que dans la mesure où il permet d'expliquer certaines résurgences du passé. A vouloir tout envelopper dans l'Histoire, on court le risque d'exalter une société africaine « harmonieuse », parfaitement mythique et de masquer des rapports d'exploitation bien réels (rapports sur lesquels le colonisateur s'est d'ailleurs largement appuyé). Cette intervention renvoie en fait à une observation de la communication de Durand-Lasserve et Tribillon : avec la querelle sur l'historicité n'est-on pas en train de déplacer indûment sur le terrain de l'épistémologie et de la méthodologie une controverse qu'il faut aborder directement sur le plan politique. Faute d'avoir « vidé » la querelle sur le « bon terrain », la commission n'a pas eu le temps d'approfondir les questions posées par M. Agondjo sur les représentations autochtones : en quoi peut-il être fait appel à ces représentations dans le cadre de la mise en œuvre des politiques urbaines ? Sur un plan formel on peut certes bâtir des plans d'urbanisme faisant appel aux modèles villageois, promouvoir des types d'architecture locale, tenir compte d'une propriété urbaine de type lignager, etc. Plus fondamentalement, M. Agondjo a observé que l'espace social façonné par les sociétés précoloniales a des attributs bien différents de l'espace engendré par des rapports sociaux de type capitaliste : espace non hiérarchisé, espace multi-focal... Autour de cette matrice d'espace différente s'élaborent des contre-pouvoirs avec lesquels l'État moderne doit composer. On en est malheureusement resté à ce constat.

Que la gestion urbaine dépasse de très loin la simple gestion technique d'une portion d'espace, nul n'en doutait. Les questions posées étaient :

— quelle est la dimension réelle de l'intervention étatique aujourd'hui dans les villes africaines ?

— n'est-il pas hasardeux de faire des comparaisons de type analogique entre l'Afrique et l'Europe alors que la nature de l'État, les acteurs sociaux et la forme des enjeux diffèrent profondément ?

Il me semble que la commission n'a pas assez insisté sur la distance énorme qui sépare souvent les projets et les plans des réalisations concrètes ; les limitations financières que connaissent les États africains (en particulier depuis sept ou huit ans) expliquent en partie cette distance ; on n'en continue pas moins à confectionner des plans directeurs d'urbanisme ambitieux mais la politique de gestion urbaine concrète est une politique au coup par coup dont *a posteriori* on vante le pragmatisme... Même dans ce cadre étriqué, l'État apparaît comme le porteur du « modernisme » en opposition à tout un ensemble de traditions jugées rétrogrades (on se reportera à ce que dit Haeringer dans la commission 8 des rapports entre l'État aménageur et les villages périphériques absorbés par Abidjan). Certaines structures-clés comme les commissions d'urbanisme cristallisent le jeu des acteurs mais les oppositions ne sont pas aussi bien dessinées que l'on peut le supposer. L'État, en effet, joue de trois types de légitimité toujours étroitement mêlées — charismatique, fondée sur la tradition, rationnelle-légale — et il a de plus en plus face à lui une société de faux citoyens voués à l'adhésion plus qu'au libre choix (ce qui n'empêche ni la grogne, ni les phénomènes de résistance).

En matière d'aménagement urbain, les enjeux sont aussi économiques et ils dépassent de très loin les cadres nationaux. Que signifient les choix doctrinaux faits, explicitement ou non, par les États africains dans cette perspective ? Que l'on se réclame du libéralisme et du socialisme scientifique, les logiques d'ensemble sont-elles bien différentes ? On retrouve dans presque tous les cas

les mêmes investisseurs internationaux (la Banque Mondiale en particulier) ayant chacun leurs marottes (les trames assainies pour la Banque Mondiale) mais développant des logiques très voisines qui presque toujours l'emportent sur celles des États.

Autant de questions posées (pas toujours aussi clairement) mais non résolues ; non résolue également l'interrogation ultime : de quelle manière les urbanistes, agents de la puissance publique, font-ils passer des choix de société derrière leurs choix techniques ?

études réunies et présentées par
E. LE BRIS, E. LE ROY et F. LEIMDORFER

ENJEUX FONCIERS EN AFRIQUE NOIRE



TABLE DES MATIÈRES

Préambule	5
Liste des membres du comité scientifique de préparation	8

PREMIÈRE PARTIE

LES ENJEUX INITIAUX

Critiquer et dépasser une image caricaturale de l'Afrique noire précoloniale

Introduction, par E. Le Roy	11
The initial stakes	13

CHAPITRE I

Rapport introductif aux journées d'études, par J.-P. Chauveau,
J.-P. Dozon, E. Le Bris, E. Le Roy, G. Salem, F.-G. Snyder.

1. L'émergence de l'objet foncier dans la littérature administrative et scientifique	17
2. L'actualité des problèmes fonciers en Afrique noire et les ques- tions qu'elle suggère	26

CHAPITRE II

Approches thématiques

1. Le statut du foncier dans l'analyse de l'économie de plantation au Ghana, par J.-P. Chauveau	45
2. Épistémologie du « foncier » dans le cadre des économies de plantation ivoiriennes, par J.-P. Dozon	56
3. Le statut du foncier dans les études de terroirs menées par les géographes en Afrique de l'Ouest, par E. Le Bris	61
4. Le régime foncier rural en Afrique noire, par C. Coquery-Vidrovitch	65
5. Une approche pragmatique des situations foncières, par Ph. Haeringer	84

CHAPITRE III

Première discussion générale sur le rapport introductif

1. Interventions	91
2. Débats	92

DEUXIÈME PARTIE

L'APPROFONDISSEMENT DES ENJEUX

La terre dans les discours, les pratiques et les représentations de l'Afrique contemporaine.

Introduction, par E. Le Roy	97
-----------------------------------	----

CHAPITRE IV

Représentations autochtones de l'espace

1. Représentations et organisations endogènes de l'espace chez les <i>Myene</i> du Gabon (Nkomi et Mpongwe), par P.-L. Agondjo-Okawe	101
2. Lectures de l'espace africain, par Betote Dika Akwa Nya Bonanbela	115
3. L'espace et l'organisation foncière toucouleur (Sénégal et Mauritanie), par M. Wane	118
4. Rapports des débats, par P.L. Agondjo-Okawe	120
5. Synthèse des débats, par E. Le Roy	122
6. L'accès à la terre chez les paysans basundi (région du Pool, Congo), par D. Desjeux	126

CHAPITRE V

La logique foncière de l'État depuis la colonisation

- | | |
|---|-----|
| 1. Le choix d'une problématique juridique, par R. Verdier..... | 133 |
| 2. L'expérience ivoirienne, par A. Ley..... | 135 |
| 3. L'expérience malienne, par A. Rochegude..... | 141 |
| 4. Rapport des débats, par A. Ley, A. Rochegude et R. Verdier.. | 148 |
| 5. Synthèse des débats, par E. Le Roy..... | 150 |

CHAPITRE VI

La rente foncière

- | | |
|---|-----|
| 1. Genèse de la rente foncière et du capitalisme agraire, par J. Charmes..... | 155 |
| 2. Rapport des débats, par F. Snyder..... | 163 |
| 3. Synthèse des débats, par E. Le Bris..... | 165 |

CHAPITRE VII

Agro-pastoralisme

- | | |
|---|-----|
| 1. Le processus juridique, les droits fonciers et l'aménagement de l'environnement dans un canton hausaphone du Niger, par J.-T. Thompson..... | 169 |
| 2. Les Leyde du Delta central du Niger : tenure traditionnelle ou exemple d'un aménagement de territoire classique, par S. Cissé | 178 |
| 3. Rapport des débats, par E. Grégoire..... | 189 |
| 4. Synthèse des débats, par E. Grégoire..... | 192 |
| 5. Évolution du régime foncier dans une société d'éleveurs nomades. Le cas des Twaregs Kel dinnik dans la région de Tahoua (Niger), par G. Lainé..... | 195 |
| 6. Un système de production agro-pastoral en crise : le terroir de Gourjae (Niger), par E. Grégoire..... | 202 |
| 7. Pastoralisme, agro-pastoralisme et organisation foncière : le cas des Peuls, par D. Kintz..... | 212 |

CHAPITRE VIII

La mise en place des réformes agrofoncières

- | | |
|--|-----|
| 1. Réflexions sur la réforme foncière sénégalaise de 1964, par M. Niang..... | 219 |
| 2. Le projet de la mise en valeur de la vallée de Baila en Basse-Casamance (Sénégal), par M. Diao..... | 228 |
| 3. La réforme agrofoncière au Togo, par K. Koffigoh..... | 240 |
| 4. La réforme agrofoncière et droit coutumier au Togo, par M. Foli..... | 253 |
| 5. Rapport des débats, par M. Foli..... | 263 |

- | | |
|--|-----|
| 6. Synthèse des débats, par E. Le Roy | 264 |
| 7. Droit d'usage et propriété privée, par J.-M. Gastellu | 269 |

CHAPITRE IX

Les grands projets d'aménagement et de développement dans les domaines agricoles, forestiers, hydrauliques, miniers ou pastoraux.

- | | |
|--|-----|
| 1. Transformations « dirigées » de l'espace agraire et réponses paysannes à la périphérie des lacs volta (Ghana) et kossou (Côte-d'Ivoire), par V. Lassailly-Jacob | 281 |
| 2. Grands projets de développement et pratique foncière en Côte d'Ivoire. L'exemple de l'opération San Pedro, par A. Schwartz | 293 |
| 3. L'aménagement du fleuve Sénégal et ses implications foncières, par J.-L. Boutillier | 301 |
| 4. Rapport des débats, par J.-P. Chauveau et G. Pontié..... | 308 |
| 5. Synthèse des débats, par E. Grégoire | 311 |
| 6. Organisation foncière et opération de développement. Le cas soninke du Sénégal, par J.-Y. Weigel | 315 |

CHAPITRE X

Politique foncière de l'État dans l'aménagement urbain

- | | |
|--|-----|
| 1. Mimétisme et droit de la planification urbaine en Afrique noire, par M. Prouzet | 325 |
| 2. Objet d'une recherche sur les politiques foncières de l'État dans l'aménagement urbain, par A. Durand-Lasserve et J.-F. Tribillon | 330 |
| 3. Rapport des débats, par A. Durand-Lasserve, M. Prouzet et J.-F. Tribillon | 334 |
| 4. Synthèse des débats, par E. Le Bris | 336 |

CHAPITRE XI

Stratégies « privées » d'occupation de l'espace en milieu urbain et péri-urbain

- | | |
|--|-----|
| 1. Stratégies populaires pour l'accès au sol dans la ville africaine, par Ph. Haeringer | 341 |
| 2. Stratégie spatiale et stratégie familiale : la volonté de maintien en centre ville (exemple dakarais), par G. Salem | 360 |
| 3. Rapport des débats, par E. Le Bris | 370 |
| 4. Synthèse des débats, par E. Le Roy | 372 |

TROISIÈME PARTIE

LES NOUVEAUX ENJEUX

Quels seront les rapports sociaux impliqués par l'espace à l'horizon de l'an 2000 ?

Introduction, par E. Le Roy 379

CHAPITRE XII

Discussion générale et bilan

1. Synthèse du débat de clôture, par E. Le Bris 381
 2. Bilan des journées d'études, par E. Le Bris et E. Le Roy 382

CHAPITRE XIII

La question foncière en Afrique noire

- Comment la « question foncière » est-elle abordée dans les discours sur l'Afrique noire à l'époque contemporaine ? 391
 — Le rôle central de l'État africain dans l'évolution contemporaine de la « question foncière » 392
 — Les enjeux de la « question foncière » à l'horizon de l'an 2000 395

ANNEXES

1. Liste des participants aux « Journées d'études sur les problèmes fonciers », Paris, 22-25 septembre 1980 401
 2. Liste des organismes et des sigles 405
 3. Index des noms de groupes et de lieux 407
 4. Index des concepts 413
 5. Liste des cartes et des figures 420

ÉDITIONS KARTHALA

Collection MÉRIDIDIENS

Christian RUDEL, *Guatemala, terrorisme d'État.*
Bernard JOINET, *Tanzanie, manger d'abord.*
Philippe LEYMARIE, *Océan Indien, le nouveau cœur du monde.*
André LAUDOUEZE, *Djibouti, nation-carrefour.*
Bernard LEHEMBRE, *L'Île Maurice.*

Collection LES AFRIQUES

Essedine MESTIRI, *Les Cubains et l'Afrique.*
I. MBAYE DIENG et J. BUGNICOURT, *Touristes-rois en Afrique.*
Carlos MOORE, *Fela Fela, cette putain de vie.*
Bernard LANNE, *Tchad-Libye : la querelle des frontières.*
J.S. WHITAKER, *Les États-Unis et l'Afrique : les intérêts en jeu.*
Abdou TOURÉ, *La civilisation quotidienne en Côte-d'Ivoire. Procès d'occidentalisation.*
G.R.A.A.P., *Paroles de brousse : Des villageois africains racontent.*
Jean-Marc ELA, *L'Afrique des villages.*
Guy BELLONCLE, *La question paysanne en Afrique noire.*
Collectif, *Alphabétisation et gestion des groupements villageois en Afrique sahélienne.*

Collection HOMMES ET SOCIÉTÉS

1. *Sciences politiques et économiques*

Abdoulaye Bara DIOP, *La société wolof.*
J.F. MEDARD, Y.A. FAURE et al., *État et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire.*
Guy ROCHETEAU, *Pouvoir financier et indépendance économique en Afrique : le cas du Sénégal.* En coédition avec l'ORSTOM.
Collectif, *Enjeux fonciers en Afrique noire.* En coédition avec l'ORSTOM.

2. Histoire et Anthropologie

- Joseph AMBOUROUE-AVARO, *Un peuple gabonais à l'aube de la colonisation. Le bas Ogowé au XIX^e siècle*. En coédition avec le Centre de Recherches Africaines.
- Collectif, *La civilisation ancienne des peuples des Grands Lacs*. En coédition avec le Centre de Civilisation Burundaise.
- François GAULME, *Le pays de Cama. Un ancien État côtier du Gabon et ses origines*. En coédition avec le Centre de Recherches Africaines.
- Antoine GISLER, *L'esclavage aux Antilles françaises (XVII^e-XIX^e siècles)*.
- Juliette BESSIS, *La Méditerranée fasciste, l'Italie mussolinienne et la Tunisie*. En coédition avec les Publications de la Sorbonne.
- Yoro FALL, *L'Afrique à la naissance de la cartographie moderne (XIV^e-XV^e siècle)*. En coédition avec le Centre de Recherches Africaines.
- Zakari DRAMANI ISSIFOU, *L'Afrique dans les relations internationales au XVI^e siècle*. En coédition avec le Centre de Recherches Africaines.
- Louis NGONGO, *Histoire des Forces religieuses au Cameroun (1916-1955)*.
- Françoise RAISON (Et. réunies par), *Les souverains malgaches. Constructions monarchiques et réappropriations populaires*.
- Bakoly DOMENICHINI-RAMIARAMANANA, *Du Ohabolana au Hainteny : langue, littérature et politique à Madagascar*. En coédition avec le Centre de Recherches Africaines.

3. Langues et cultures

- Pierre DUMONT, *Le français et les langues africaines au Sénégal*. En coédition avec l'A.C.C.T.
- Philippe NTAHOMBAYE, *Des noms et des hommes. Aspects psychologiques et sociologiques du nom au Burundi*.

Collection RELIRE

- Eugène MAGE, *Voyage au Soudan occidental (1863-1866)*. Introduction d'Yves Person.
- David LIVINGSTONE, *Explorations dans l'Afrique australe et dans le Bassin du Zambèse (1840-1864)*. Introduction d'Elikia M'Bokolo.
- Ida PFEIFFER, *Voyage à Madagascar (1856)*. Introduction de Faranirina Esoavelomandroso.
- Victor SCHOELCHER, *Vie de Toussaint Louverture*. Introduction de J. Adélaïde-Merlande.

Collection LETTRES DU SUD

- Yodi KARONE, *Le bal des caïmans*.

Max JEANNE, *La chasse au racoon*.
Merle HODGE, *Crick crack monkey*.
Gérard CORPATAUX, *Voyage sans retour*.
Joël LUGUERN, *Les parasols de Danang*.
José LOUZEIRO, *Pixote ou la loi du plus faible*.

Collection DE CONTES

Gabriel MFOMO, *Soirées au village* (Cameroun).
Jacques PUCHEU, *Contes haoussa du Niger*.
Gabriel MFOMO, *Les initiés* (Cameroun).
Henri TOURNEUX, *Les nuits de Zanzibar* (contes swahili).
Marie-Paule FERRY, *Les dits de la nuit* (contes tenda du Sénégal).

Collection SARABANDE (livres pour enfants)

Chouka la mangouste antillaise (texte de Maryse Cériote et dessins de Bordeclerc).
Marcy DANS LEE, *Ibon, l'oiseau des Philippines*.

HORS COLLECTION

A.C.C.T./D.N.A.F.L.A., *Initiation à la linguistique africaine par les langues du Mali*.
ANSELIN (Alain), *La question peule et l'histoire des Égyptes ouest-africaines*.
MICHEL (Andrée) et Coll., *Femmes et multinationales*.
Collectif, *Culture et politique en Guadeloupe et Martinique*. En coédition avec le journal *Alizés*.
Collectif, *Études africaines en Europe*; Bilan et inventaire (2 tomes).
ZHEGIDOUR (Slimane), *La poésie arabe moderne entre l'islam et l'occident*.

POLITIQUE AFRICAINE (revue trimestrielle)

1. *La politique en Afrique noire : le haut et le bas*.
2. *L'Afrique dans le système international*.
3. *Tensions et ruptures politiques en Afrique noire*.
4. *La question islamique en Afrique noire*.
5. *La France en Afrique*.

6. *Le pouvoir d'être riche.*
7. *Le pouvoir de tuer.*
8. *Discours populistes, mouvements populaires.*

(Pour plus de précisions sur ces titres, demandez le catalogue complet des éditions Karthala : 22-24, bd Arago, 75013 Paris.)