

Une ville

Si, maintenant, on considère une ville en particulier, il est bien évident que la réaction populaire au cadre foncier et bâti n'est pas monolithique, même si l'on s'en tient à l'observation des comportements collectifs. Pourtant, chaque modèle de comportement réagit à la situation globale de la ville, pour ne pas dire, quand on sait le continuels va-et-vient qui se poursuit entre la ville et ce que l'on peut appeler son bassin démographique, à la situation globale dans tout cet espace.

Ces considérations font que si l'on fonde son observation sur une portion d'espace — un quartier de la ville —, le danger est de ne pas être en mesure de relativiser les phénomènes observés et d'être conduit à des conclusions non pertinentes. Un angle d'attaque non spatialisé — par exemple si l'on part d'un groupe social — est peut-être moins dangereux à cet égard. Cependant, c'est tout de même le terrain, l'unité territoriale, donc le quartier qui constituent le cadre et l'échelle vrais des affrontements entre les volontés dirigistes et la réaction populaire ; surtout dans le contexte d'une politique urbaine au coup à coup, qui est le cas le plus général.

Donc, études de quartier, oui. Mais dans le cadre d'une appréhension globale de la ville. Cela dit, que faut-il entendre par « réaction populaire aux structures foncières » de la ville ? Il y a lieu, à mon sens, de distinguer, d'une part des comportements d'usage et, d'autre part, des comportements de créativité. C'est à ces derniers que s'arrête habituellement l'analyse du phénomène : les bidonvilles, l'urbanisation spontanée focalisent l'attention. On oppose donc la ville officielle et une sorte de « ville-bis » créée par la population pour répondre aux besoins de logement non satisfaits.

En fait, les populations réagissent évidemment à l'ensemble du cadre offert non seulement en lui adjoignant des espaces de leur cru, mais aussi en le réinterprétant tout entier par l'usage qu'elles en font. Cela va parfois jusqu'à effacer et contredire la signification ou la destination première des lotissements et des ensembles immobiliers créés par la puissance publique ou avec sa bénédiction.

Par exemple, le phénomène bien connu de la sur-densification. En réponse à la pénurie chronique de logements, la population ne crée pas seulement de nouveaux quartiers mais se précipite sur les quartiers existants, de préférence sur les lotissements anciens parce que la centralité relative de ceux-ci modère les problèmes aigus du transport urbain. Les densités d'occupation des lots doublent ou décuplent. Les modes de mise en valeur et de cohabitation s'en trouvent bouleversés ; des lots familiaux spacieux, conçus pour ménager une transition entre le mode de vie villageois et les conditions urbaines, deviennent des cours multilocatives surexploitées ; ou bien, là où la loi le permet, les grands lots d'origine se morcellent en une poussière de lots exigus ; à moins que, centralité aidant, le paisible quartier dortoir se mue en place commerçante, les façades des lots faisant alors souvent l'objet de baux emphytéotiques au bénéfice de commerçants étrangers, particulièrement des Levantins, des Grecs, des Portugais, des Indiens (selon les régions). Dans tous les cas le législateur est amené, s'il le veut, à modifier ou compléter la réglementation en matière de mise en valeur ou de mutation foncière ; et, s'il le peut, à réviser les normes de l'équipement public.

Même lorsque le cadre bâti est donné « clé en main », avec ce que l'on croit être un statut intangible et un standing précis, ce statut et ce standing sont régulièrement remis en cause par la situation globale. On sait bien mainte-

nant, à Abidjan, que les unités domestiques statistiquement les plus grosses — elles comprennent souvent deux ou trois ménages — se trouvent dans les logements des sociétés immobilières, sensés promouvoir, en principe, dans les classes moyennes, le modèle de la famille nucléaire. D'autre part, ces mêmes logements sont souvent sous-loués et ne sont donc plus, pour leurs locataires titulaires, les logements sociaux qu'on croyait, mais une sorte de crypto-propriété. Enfin, lorsqu'ils ont été cédés en « accession à la propriété », on les voit aussitôt éventrés, transformés, agrandis, embellis, ce qui montre au surplus que l'adéquation entre le niveau du logement et les capacités de l'attributaire a été mal ajustée.

Abidjan

L'apparition de quartiers hors-la-loi n'est donc que la portion la plus voyante et la plus radicale d'un réajustement populaire qui s'exprime sur tous les plans. Elle est la mauvaise conscience des villes d'Afrique et d'ailleurs ; elle semble à elle seule recéler toute la misère urbaine des tropiques ; de sorte que, dans le même temps qu'on tente de la cacher, elle fait couler beaucoup d'encre.

Mais toute cette encre n'empêche pas qu'on en véhicule une imagerie stéréotypée et fautive à bien des égards. Le premier péché de connaissance que l'on commet à son endroit est d'en méconnaître la diversité de forme et de signification. En vérité, non seulement d'une ville à l'autre, mais à l'intérieur d'une même ville, elle peut résulter de pulsions très diverses. Cela est au moins vrai pour des villes complexes comme peuvent l'être les métropoles qui s'égrènent tout au long de la côte atlantique, de Luanda à Dakar.

A mi-parcours de ce chapelet, l'orgueilleuse capitale ivoirienne, Abidjan, n'est pas en reste. La typologie des établissements « spontanés » y est particulièrement riche et contrastée.

Au centre du dispositif apparaît une opposition majeure : d'une part, au cœur même de l'agglomération (dans l'île de Petit-Bassam), un très dense « poto-poto » ; d'autre part, à la périphérie nord (Abobo), une immense banlieue. Le premier se sait précaire, la seconde se veut durable, définitive. Le poto-poto a, comme son nom l'indique, les pieds dans la boue d'une zone provisoirement non urbanisable. Ses cabanes sont en planches de récupération. Elles abritent, avec des densités de 1 500 habitants à l'hectare, une part importante des salariés de la zone industrielle et portuaire dont elles sont immédiatement voisines et dont elles sont, en somme, le précieux complément. Voici cent mille immigrés — en majorité étrangers — campant aux portes des usines, en supplément inattendu des capacités d'accueil des lotissements de ce secteur de la ville, et qui allègent d'autant l'encombrement des transports urbains, atténuant ainsi l'énorme déséquilibre résidences-emploi dont souffre Abidjan.

C'est un autre déséquilibre que tend à corriger le puissant mouvement qui, en contradiction avec les options prises par la planification, pousse la ville vers le nord. Bien entendu, la pénurie générale de logement est toujours en cause. Ici encore, elle est le moteur. Mais pour le groupe social — d'ailleurs très hétérogène — qui, porté par ce moteur, crée jour après jour ce nouvel espace bâti, l'objectif est d'investir. La banlieue d'Abobo est, en effet, une immense opération spontanée de rééquilibrage d'une politique officielle peu favorable, depuis vingt ans, à la cour locative désormais classique. L'essentiel

Abobo

C'est en effet à Abobo qu'il faut revenir. Plus exactement sur la frange nord de cette banlieue nord, dans des quartiers qui se sont greffés sur le lieu dit Avocatier (1). Troisième échelle d'investigation qui va nous permettre de voir comment, pratiquement, l'affrontement s'exprime ; mais de voir aussi, auparavant, de quel jeu foncier complexe et diversifié résulte une banlieue « spontanée » d'apparence homogène.

C'est cette homogénéité d'apparence qui fit problème lorsque en 1975, la petite équipe que je dirigeais fut chargée de décrypter les tenants et les aboutissants de cette urbanisation hors-la-loi, puis d'évaluer la « faisabilité » d'une opération de réhabilitation que le bon sens et l'air du temps inspiraient alors, pour la première fois, à l'administration compétente (2).

Derrière la neutralité des trames et le mimétisme des mises en valeur, se cachaient une dizaine d'opérations de lotissement et une grande diversité sociale chez les bâtisseurs. Les lotissements relevaient au moins de trois dynamiques différentes. Certains, purement spéculatifs, étaient le fait de chefs de famille issus de la communauté autochtone *ébrié*. Lots vendus en totalité. D'autres étaient au contraire des lotissements de prévention communautaires, mis en place par des groupuscules *attie* semi-autochtones et très vulnérables. Hôtes des *Ébrié* depuis un demi-siècle, mais mal connus de l'Administration, ces petits groupes pouvaient craindre à juste titre que leurs modestes terroirs soient ignorés et laminés par la formidable poussée urbaine ; craindre d'être ignorés de l'Administration, mais peut-être aussi d'être contestés par la communauté *ébrié* à l'heure des grands marchandages, comme cela avait pu se voir dans d'autres secteurs de la périphérie urbaine. Déjà, le secteur d'Avocatier était virtuellement mais officiellement annexé à la grande zone industrielle amorcée plus au nord, sans que le sort des établissements *attie* ait été discuté (les villages *ébrié*, eux, restaient en dehors de cette zone).

Le problème des *Attie* d'Abobo-Nord se pose moins qu'on pourrait le croire en termes d'économie. Sauf quelques patriarches, les chefs de ménage sont tous fonctionnaires ou salariés. L'économie de plantation n'existe plus qu'à l'état de vestiges, la production vivrière n'est plus qu'une ressource commerciale d'appoint. Le problème posé est d'abord le problème d'un patrimoine foncier. Il est aussi celui de la survie d'une communauté résidentielle, d'un

(1) Pour simplifier, j'étendrai ce toponyme, dans la suite de cet exposé, à l'ensemble du secteur de réhabilitation dont il va être question. Officiellement dénommé « Secteur de la gendarmerie » parce que la gendarmerie d'Abobo en marque l'entrée, il couvre plus d'un kilomètre carré depuis le quartier Mponon jusqu'au quartier Agnissankoi.

(2) Pour la première fois à Abidjan. Mais il faut préciser que ce nouvel état d'esprit s'était déjà manifesté, un an plus tôt, à propos de la ville nouvelle de San-Pedro où le projet dit du Bardo, avec le soutien actif de la Caisse Centrale de Coopération Economique (France), prévoyait le maintien, *in situ* et dans le respect de sa trame d'origine, d'une importante agglomération « spontanée » parallèle à la ville nouvelle. On avait certes vu, dans le passé, quelques exemples de quartiers illégaux « repêchés » par l'Administration. Mais celle-ci s'était contentée de plaquer, sans grands ménagements et au prix de beaucoup de destructions, une trame orthogonale de voies trop larges et livrées sans équipement. Cela avait été le cas d'Adjamé Saint-Michel en 1958, d'Abobo-Marché en 1967, de Yopougon-Andokoi après 1970. Dès 1975, emboîtant le pas au projet d'Avocatier, un autre projet fut lancé dans le même esprit au bénéfice d'Adjamé-Pélieuville, dans le centre d'Abidjan. Peu après, la Banque Mondiale allait encourager ce genre d'opération et les projets se multiplièrent. Mais à ce jour (septembre 1980) aucune de ces réhabilitations nouvelle manière ne s'est concrétisée sur le terrain.

Il est évident que l'aventure — car c'est une aventure — n'est pas la même pour les uns et pour les autres, selon qu'il s'agisse d'une affaire parmi d'autres (l'Ivoirien qui le peut a un sens très poussé de l'investissement tous azimuts) ou bien d'une première et laborieuse accession à la propriété, comme c'est le cas le plus général. Dans ce cas, se loger soi-même aujourd'hui ou demain est presque toujours l'objectif poursuivi dans les lotissements communautaires ou familiaux ; cet objectif n'intervient qu'une fois sur trois ou quatre dans les autres lotissements, et alors il coexiste toujours avec l'intention de louer la majeure partie des locaux construits.

L'aventure n'est pas la même et pourtant la valeur absolue de l'effort de construction est toujours du même ordre de grandeur ; la réalisation répond presque toujours au même modèle : celui de la « cour » fermée, comportant un bâtiment sur rue et un bâtiment sur cour, longs bâtiments en rez-de-chaussée, compartimentés, en dur avec persiennes et tôles galvanisées, les deux côtés transversaux de la cour étant occupés par les équipements communs : cabines de douche et de toilette d'un côté (il y a toujours une fosse septique), cuisines de l'autre. Modèle conçu pour et se prêtant bien à l'exploitation locative : trois à six logements de deux à quatre pièces, ouverts sur cour, dans chaque bâtiment. Investissement : quatre à six millions de francs C.F.A. en 1980, selon la finition, pour deux bâtiments de vingt mètres sur sept et leurs annexes. Sauf lorsque l'intention locative est absente, ce qui se traduit quelquefois, dans les lotissements villageois, par des réalisations proches du modèle de la villa et parfois luxueuses, la capacité financière des propriétaires n'influe donc que secondairement : les uns et les autres se conforment au marché, à une demande relativement peu différenciée compte tenu de l'image de marque populaire d'Abobo.

Quoi qu'il en soit, on ne peut pas ne pas être frappé par l'énormité de l'effort consenti quand on sait les modestes revenus de la majorité des investisseurs et quand on sait surtout le risque encouru, du fait de l'irrégularité juridique de la situation, face à l'inflexible dynamisme de l'État en matière d'urbanisme. Le modèle supporte heureusement bien d'être fractionné : on peut, dans une première étape, ne réaliser qu'un bâtiment ou même la moitié d'un et, déjà, mettre en location. Il faut en moyenne deux à trois ans pour terminer un bâtiment. Pour l'achèvement d'une cour, depuis l'achat du lot (5), dix années sont souvent nécessaires au cours desquelles le petit salarié vit au jour le jour une vie de privation. L'aventure devient pathétique lorsque — ce n'est pas rare — le candidat propriétaire en est à sa deuxième ou troisième tentative, ayant été successivement « déguerpi » (encore un désagréable mot du jargon administratif, mais les gens en ont un autre et disent qu'ils ont été « cassés ») dans d'autres secteurs de la ville (6).

(5) La majorité des lots du secteur étudié avaient été vendus aux environs de l'année 1970 (entre 1966 et 1972) à des prix proches de 150 000 francs C.F.A. (soit plus de 400 000 francs de 1980). Quant aux loyers pratiqués au moment de l'enquête de 1975, ils se situaient autour de 4 000 francs mensuels pour un logement de deux pièces. Un bâtiment (une demi-cour) pouvait donc rapporter 24 000 francs (50 000 francs de 1980) qui, à condition que les encaissements fussent sans problème, faisaient un appoint non négligeable pour la suite de l'effort d'investissement.

(6) Il faut préciser à cet endroit que tous les propriétaires vus, en 1975, dans le secteur étudié, avaient pris soin de déposer, souvent depuis fort longtemps, une demande en bonne et due forme pour l'achat d'un lot administratif et qu'aucun n'avait jamais reçu de réponse.

AVOCATIER : LE CHAT ET LA SOURIS

Un contrat honnête

Au milieu de l'année 1975, la société d'État, qui, depuis le début de la décennie, détient le quasi-monopole de l'équipement des terrains urbains, fut chargée par le gouvernement de rechercher une solution amiable au problème posé par l'occupation de fait d'un espace officiellement réservé à d'autres fins. Convaincu par ailleurs que son projet de zone industrielle était trop vaste, l'État renonçait volontiers à récupérer le secteur d'Avocatier déjà bâti, mais entendait en même temps stopper le processus et préserver, plus au nord, ce qui restait de la zone à vocation industrielle. Il s'agissait donc de saisir la situation au stade où elle se trouvait, de lui trouver une issue honorable et d'en rester là. Mais les choses n'allaient pas être aussi simples. En 1980, la situation est plus confuse que jamais ; et les cinq années écoulées ont accumulé espoirs déçus, spéculations hasardeuses, dialogues de sourds et conflits ouverts entre l'Administration et la population ; sur le terrain, aucune action concrète de caractère positif ; mais, en revanche, de grandes manœuvres de « bulls » destructeurs. La zone impliquée, bien entendu, n'a cessé de s'agrandir.

Pourtant, dans l'esprit des responsables initiaux, l'opération devait se dérouler très rapidement. Et tout, ou presque, semblait devoir le permettre, notamment la conjonction des intérêts respectifs de l'Administration et des pseudo-proprétaires. Ceux-ci ne pouvaient pas ne pas être intéressés par une régularisation inespérée de leur situation, même au prix d'une participation financière à l'équipement de leur quartier, ce que l'Administration avait décidé de demander en échange de leur confirmation en tant que propriétaires.

Une enquête, qui semblait ne pas pouvoir attendre, fut lancée tambour battant au cœur d'une saison des pluies mémorable. Avant même qu'un jeu de photographies aériennes ait pu être réalisé, l'équipe d'enquête eut à déchiffrer la trame des lotissements, dénouer l'enchevêtrement des intérêts fonciers et découvrir leurs justifications sociologiques ; puis apprécier le bâti, sa valeur, le dynamisme de sa mise en œuvre ; enfin, et surtout, identifier les propriétaires, prendre connaissance de leurs stratégies d'investisseurs, de leurs ressources, et les tester quant à leurs bonnes ou mauvaises dispositions à l'égard des interventions prévues sur leur quartier et de la participation financière que l'on attendait d'eux.

Cet ensemble d'investigations ne put être entrepris sans mettre en émoi les quelque mille propriétaires alors concernés. D'ailleurs, le premier acte avait consisté à les alerter par voie de presse écrite et parlée, et à les convoquer à une réunion publique (dans la salle du cinéma Amakéfou) présidée par le sous-préfet. Le principe de l'opération leur avait été expliqué dès cet instant : on procéderait à l'équipement de leur quartier en s'efforçant de se limiter à des ajustements de trame aussi peu destructeurs que possible, et la participation financière qui leur serait demandée ne pouvait être considérée que comme le prix raisonnable d'une confortation de leurs droits ; du reste, le dialogue serait entretenu avec eux par d'autres réunions ; dans l'immédiat, chacun était invité à se présenter dans un délai de quinze jours à l'antenne que l'équipe d'enquête établissait au cœur du quartier.

C'est l'enquête elle-même qui acheva de convaincre. Au bout du délai imparti, seule une minorité des propriétaires s'était présentée. On quadrupla la mise et des contacts de confiance peu à peu établis ici ou là permirent

la décision de temporiser. Des panneaux d'interdiction de construire allaient être plantés sur la ligne de démarcation comme un cordon sanitaire. Ce ne fut qu'un répit pour les deux camps. L'Administration n'eut pas le sentiment d'obtenir satisfaction et elle reprit ses avertissements (15). Entre-temps, il semble qu'elle ait neutralisé – mais par des tractations non publiques – l'opposition des propriétaires coutumiers. Et, au milieu de la grande saison sèche 1980, les « bulls » revinrent et firent leur travail sans concessions, assistés par la force publique. Sous un soleil de plomb, des centaines de millions d'investissement privé se muèrent en un immense champ de décombres.

Autopsie d'un gâchis

Ainsi, non seulement l'opération originale et de bonne compagnie promise au secteur d'Avocatier dans ses limites de 1975 reste désespérément à l'état de projet, mais elle a, du seul fait d'avoir été conçue, provoqué une énorme méprise qui se solde par un drame. Bien sûr, le conflit latent entre les pouvoirs publics et les acteurs de l'urbanisation extra-légale préexistait – il fournit même le point de départ du projet – et la zone litigieuse était naturellement promise à connaître une phase d'urbanisation spontanée. Mais ce mouvement aurait probablement été moins rapide et surtout plus durable et donc moins absurde. Moins provoquant, il aurait pu bénéficier de l'espèce de liberté provisoire dont jouit globalement, à Abidjan, l'urbanisation extra-légale, qui trouve ainsi le temps de jouer son rôle d'appoint – sans doute indispensable – dans la satisfaction des besoins d'investissement d'une part, de logement d'autre part.

Le côté négatif de ce dénouement est d'autant plus saisissant qu'il se double d'un aspect douloureusement cocasse. C'est en effet pour « recaser » (et non reloger) les « déguerpis » potentiels d'une opération à venir que les « bulls » de l'Administration ont spolié une population voisine, de profil sociologique absolument identique. Ceux-ci venaient d'achever tout ou partie d'une cour (16) que ceux-là, sur des décombres, auront à rebâtir... En termes comptables, l'opération de rénovation du centre d'Abobo, qui nécessitait la casse de X maisons, se soldera – si elle a lieu – par un déficit sensiblement double.

Mais les principes sont saufs. Ou du moins, de justesse, a-t-on cru les sauver. L'Administration avait interdit, la sanction est venue. C'est au niveau

(15) A partir d'ici, tout de même, et sans doute depuis la première alerte au bull, l'inquiétude s'était épaissie au point que les lots se vendirent moins bien. Même, dans les derniers temps, certains acheteurs de fraîche date tentèrent de réclamer leur remboursement. Les lotisseurs qui, à la périphérie du quartier, s'attendaient à prendre enfin leur tour de bonne fortune, se trouvèrent pris de court, frustrés dans leurs espoirs. Mais une perche fut tendue au principal d'entre eux, qui s'appretait à mettre sur le marché une vingtaine d'hectares de lots. Ici, on entre dans le domaine où les langues s'aiguisent, côté rue, où le timbre des voix se voile, côté bureaux. La version rue, la seule explicite, doit néanmoins n'être considérée que pour ce qu'elle est. Elle parle de corruption, bien sûr. Le préfet aurait tout pris pour lui, ne laissant au propriétaire foncier que trois lots par hectare, mais trois lots qui désormais pourront se vendre plus d'un million. Pourquoi si cher ? Parce qu'une lettre d'attribution consignera chaque vente. L'arrangement ferait donc l'affaire du propriétaire foncier menacé de tout perdre. Un petit propriétaire voisin aurait tenté, en vain jusqu'ici, d'obtenir le même arrangement. Ce qui compte, en définitive, au-delà de la rumeur sur la destination des profits, c'est que le lotissement préfectoral existe comme un îlot dans la zone interdite et que, justifié ou pas, il ajoute à l'incohérence générale et donc au trouble des esprits.

(16) Sur la notion de cour, voir page 348.

l'insécurité est totale (comme dans les interstices du tissu urbain central), c'est le très honorable habitat d'Avocatier lorsque l'espoir de durée, voire de régularisation existe. Il est logique de penser qu'avec une sécurité accrue on obtiendrait encore davantage des mêmes acteurs, car cet élément est bien le critère de différenciation numéro un ; la capacité économique des acteurs n'intervient qu'en deuxième position, les différences de cet ordre étant atténuées par toutes sortes de mécanismes (étalement de l'investissement dans le temps, solidarité familiale, mimétisme architectural, celui-ci étant notamment lié à la qualité du marché locatif, etc.).

Alors, pour réunir les effets positifs de deux dynamismes, l'étatique et le populaire, est-il possible d'imaginer qu'une formule de concertation puisse être mise sur pied ?

Quelle concertation ?

Il est tentant d'essayer de construire, sur le papier, un beau mécanisme. Mais l'expérience d'Avocatier, qui bénéficiait de nombreux atouts rarement réunis dans une ville africaine (solvabilité des propriétaires, société d'intervention ordinairement efficace et dynamique, etc.) n'incite-t-elle pas à penser que, sur le terrain, les pesanteurs et les effets pervers laisseront toujours peu de chance de réussite à des entreprises de ce genre ? Et qu'elles ne pourront donc vraisemblablement jamais s'étendre et se développer à l'échelle du problème dans sa vraie dimension ?

D'ailleurs, si l'on quitte le plan expérimental pour se placer sur celui du raisonnement pur, on ne peut manquer d'observer que l'objectif ci-dessus est un non-sens logique : si les mouvements d'urbanisation spontanée étaient astreints à concertation avec la planification d'État, il n'y aurait plus de mouvements spontanés ; si l'urbanisation illégale recevait l'agrément du pouvoir, son caractère hors-la-loi ne serait plus — au pire — que de pure forme. Or, c'est précisément parce qu'il se place en marge de toute programmation que ce mode d'urbanisation rend service à ceux qui le vivent (même s'ils aspirent à la normalisation de leur statut), mais aussi à l'État bien au-delà de la gêne et de la mauvaise conscience qu'il lui cause parfois.

On voit bien l'ambivalence du phénomène et des questions qu'il soulève. On ne peut donc s'étonner de l'imbricatio de contradictions auquel conduit toute action tentant de l'améliorer, de le canaliser, de le neutraliser ou de le réhabiliter. Quel que soit le contexte et la méthode d'approche, les enthousiasmes ou la détermination semblent toujours devoir se briser sur cet écueil fondamental. Beaucoup de projets avortés ou bien qui, après trop d'efforts, laissent à leurs auteurs et à leurs servants l'amertume d'une action ni bonne ni mauvaise et qui n'aura pas l'effet d'entraînement escompté. Voir le projet du Bardo (19) à San-Pedro (dénaturé) ou l'opération de Cissin (20) à Ouagadougou (épuisante et ambiguë dans ses résultats).

Faut-il pour autant baisser les bras ? Dans les pays où toute autorité procède de celle de l'État (c'est le cas général dans les anciennes colonies

(18) Cf. les exemples de Brazzaville et de Douala in Ph. H. : « L'urbanisation de masse en question. Quatre villes d'Afrique noire » (Colloque du C.N.R.S. sur la croissance urbaine en Afrique noire et à Madagascar, 1970).

(19) Soutenu par la Caisse Centrale de Coopération Économique (France).

(20) Soutenu par les Nations-Unies.

françaises), où donc il est difficile de sortir d'une dialectique manichéenne opposant l'État (et toute autorité qui émane de lui) à un ensemble concurrent qui se situe hors de la loi, il est nécessaire de comprendre que, l'opposition des deux parties étant structurelle et inévitable, on peut seulement travailler à atténuer le choc, peut-être par le « dialogue à l'ivoirienne » dont les media abidjanais font grand cas mais qui ne peut guère, en la matière, que panser des plaies ou temporiser. Dans un bain de compréhension humaine plus ou moins chaleureux, les villes des pays à État fort continueront longtemps à se construire dans la douleur de cet affrontement entre deux générateurs pourtant complémentaires et nécessaires l'un à l'autre. Tout cela à moins de penser qu'un jour l'un de ces États parviendra par les seules voies légales, donc par une planification parfaite, à subvenir à l'ensemble des besoins en logements urbains ; mais, sans même tenir compte des faiblesses pécuniaires ou structurelles, cette hypothèse restera très improbable tant que les taux de croissance continueront de faire doubler la population des villes de ce continent en six, dix ou quinze ans. Reste l'hypothèse d'un État policier aux rigueurs sans failles, mais l'urbanisme périphérique n'est pas un thème cher aux États policiers. Et si la rage de casser peut les prendre, comment, par ce seul acte négatif, résoudre-t-ils l'irrépressible poussée, sauf à tuer la ville ?

L'hypothèse du pouvoir local

Il existe cependant des pays où l'État est économiquement et politiquement faible. Il en est d'autres où, par tradition britannique, l'État laisse au « stool » (au pouvoir coutumier) une certaine autonomie de gestion du sol, y compris en milieu urbain. Dans les deux cas, les détenteurs coutumiers de la terre sont, par leurs initiatives de lotissement, à la base du processus de création de tout ou partie de la ville périphérique, et cela avec peu d'entraves. Dans le deuxième cas, les lotissements coutumiers peuvent faire l'objet, avant leur lancement, d'une procédure d'agrément par les services du cadastre et de l'urbanisme. En réalité, il s'en faut de beaucoup que les choses soient toujours aussi claires. Les agréments sont fréquemment sollicités après coup ; les plans présentés ne correspondent pas toujours à la réalité ; surtout, le jeu n'est pas vraiment joué par l'Administration : celle-ci le ramène généralement à un simple contrôle de police, négligeant d'associer ses interlocuteurs à la conception de la ville, et prêtant au total peu d'attention au phénomène tant qu'il ne la gêne pas. Ce jour venu, on se trouve, en gros, ramené au problème précédent, c'est-à-dire à une situation de conflit et de violence.

Il y a peut-être néanmoins, dans ces faits, l'ombre d'une voie féconde. Renoncer au monopole du pouvoir central (État ou municipalité) sur la création urbaine, plus exactement sur la création du sol urbain, est une voie qui, en dépit de mille embûches, mérite sûrement d'être explorée. Il ne serait sans doute pas réaliste de vouloir restaurer, là où il a été anéanti ou marginalisé, le pouvoir coutumier, même limité à la maîtrise des terres. Mais la mise en place ou le renforcement, au niveau des grandes divisions naturelles d'une agglomération, d'une instance d'animation et d'action dans le domaine de l'habitat et des édilités comme dans le domaine socio-culturel permettrait peut-être de canaliser certaines pulsions populaires, de prévenir sur le terrain et par un dialogue local certaines incompatibilités avec les options nationales, une telle pratique pouvant éventuellement exercer une influence sur ces options. Il n'est pas interdit d'imaginer — mais il est si facile d'imaginer ! —

que des modifications fondamentales des dispositions légales deviendraient possibles dans le sens d'une plus grande autonomie de gestion.

Premièrement, sur le plan foncier. On peut penser que, les grandes options urbanistiques ayant été déterminées en haut lieu, le pouvoir local pourrait être étroitement associé à l'élaboration d'une sorte de plan d'occupation des sols à l'échelle du district ; et qu'ensuite, dans ce cadre assez lâche, les détenteurs naturels du sol pourraient être habilités à réaliser eux-mêmes, à l'intérieur de certaines limites et sous certaines conditions, les actions que le marché leur inspirerait. Une sorte de liberté surveillée et au grand jour au lieu de la liberté provisoire et à la sauvette qui a cours aujourd'hui. Légale, cette urbanisation spontanée pourrait être astreinte à une restitution partielle de la rente de situation, sous la forme d'une obligation minimum d'équipement, par exemple ; ce qui nous conduit au deuxième niveau – après l'étape de la distribution foncière – auquel pourrait s'exercer la participation populaire : celui de la gestion des quartiers.

Ce n'est pas une révélation : nombreux (quoique limités) sont les cas où une forme d'autogestion spontanée a pu se développer dans le cadre d'un quartier, et singulièrement dans le cadre d'un quartier extra-légal. Abidjan n'est certainement pas la cité la plus riche en expériences de ce type, sans doute à cause du grand mélange des ethnies et des nationalités dans tous les quartiers. Toutefois, dans le seul secteur d'Avocatier, plusieurs élans de cette nature ont pu être notés.

J'ai déjà cité le cas particulier du quartier Ayéby où le lotisseur lui-même couve son œuvre dont il entend rester le maître. C'est lui qui y a créé une association des propriétaires et une association des locataires. L'entretien des rues et l'évacuation des ordures ménagères sont au nombre des objectifs poursuivis. Je ne dis pas que cela marche bien, mais il y a davantage qu'une velléité de faire quelque chose dans ce sens.

Dans le quartier Mponon, le plus ancien, ce sont les propriétaires de lots qui ont pris les choses en main et qui sont à l'origine de la très bonne tenue de ce quartier en 1975, année où non seulement il tranchait sur la plupart des autres lotissements du secteur d'Avocatier, mais où, surtout, il en remontrait à bien des lotissements officiels de la capitale. Sous la férule de l'un d'entre eux, les propriétaires de Mponon avaient en effet obtenu plusieurs résultats de poids. En se cotisant, ils avaient pu faire dessoucher et profiler les rues du lotissement. Ils avaient réussi à faire installer l'électricité et ils étaient en passe d'obtenir l'eau, tout cela en dépit de l'interdiction faite aux sociétés distributrices d'opérer hors des lotissements légaux (21).

Il n'est pas douteux que les potentialités d'autogestion sont importantes, mais sans doute uniquement lorsque cette autogestion représente une conquête. On la voit mal prendre le relais, sur ordre, d'une gestion administrative dans un ensemble administratif. Il n'est pas besoin, d'autre part, d'insister sur ses mérites humains comparativement à la passivité revendicative des bénéficiaires du « clé-en-main » ; ni sur ses insuffisances, son amateurisme et surtout sa faible longévité. Autrement dit, si l'on veut tirer parti de ces estimables

(21) Le lotissement Mponon compte 175 lots de 400 mètres carrés, le lotissement Ayéby en compte un peu plus de 200 ; les autres lotissements du secteur d'Avocatier ont tous des dimensions de cet ordre (entre 125 et 250 lots). On remarquera que ces dimensions sont proches de celles que les urbanistes admettent habituellement pour définir ce qu'ils appellent des unités de voisinage, lesquelles sont sensées permettre une identification de l'habitant à son quartier.

dispositions de la nature humaine, il est nécessaire que l'État continue d'abandonner la genèse d'une part significative de l'habitat populaire à ceux dont il est, de toute manière, incapable d'assumer le logement. Mais pour que les expériences autogestionnaires positives ne restent pas exceptionnelles et fugitives, il est également nécessaire qu'elles puissent s'exercer en toute impunité — donc légalement —, qu'elles trouvent en outre certains encouragements et un climat d'émulation qui ne pourrait nulle part mieux se cultiver qu'au niveau d'un pouvoir local.

Un pouvoir local qui, c'est certain, ne saurait, dans cette perspective, se résumer à une autorité sous-préfectorale, ni même à une antenne (une délégation) d'un pouvoir municipal central, surtout quand on sait la nature très peu collégiale et les attributions strictement techniques et administratives (d'ailleurs très subalternes) de l'institution communale en Afrique, au moins dans les villes-capitales du domaine francophone. C'est d'une structure vivante, polyvalente, autonome et, surtout, en prise directe avec la population, qu'il faudrait trouver la formule. Est-il raisonnable de s'autoriser à y rêver ?

L'agglomération d'Abidjan est précisément en train de vivre les premières étapes d'une refonte complète de son encadrement municipal. La commune ne s'étendait pas aux banlieues ; on l'a fait éclater. Désormais, il y aura autant de communes que d'ensembles territoriaux naturels, une dizaine pour l'agglomération actuelle. Abobo est l'une d'elles. Le tout, néanmoins, sera fédéré au sein de la « Ville d'Abidjan ». Les maires éliront parmi eux le « maire central », alors que précédemment le mouvement était inverse : le maire unique nommait les maires-délégués qui siégeaient dans chaque arrondissement de la ville. Dans le même esprit, il n'y a plus de candidatures officielles ; la campagne vient de s'ouvrir et, dans chaque circonscription, plusieurs candidats se disputent les suffrages, ce qui engendre un débat d'idées jamais vu, dans ce pays, à l'occasion des consultations populaires. Ainsi, chaque élu sera véritablement « en contrat » avec ses électeurs, ce qui, conjugué avec la promotion des quartiers en communes de plein exercice, change déjà beaucoup de choses.

Mais beaucoup d'inconnues demeurent sur ce que sera la vie de ces nouvelles entités. Les textes sont encore très flous quant aux attributions et aux moyens de ces nouveaux pouvoirs. On peut seulement noter que ce flou pêche plutôt par excès (les attributions seraient bien trop vastes pour qu'on y croit tout-à-fait) et qu'à cet optimisme des textes répond une grande espérance perceptible chez bon nombre de responsables de la vie culturelle et de l'animation sociale. On semble croire, dans ces milieux, que les nouvelles mairies pourront servir de support, de point d'ancrage à diverses initiatives, donc à une vie locale plus authentique que dans le passé ; et qu'elles permettront de développer un esprit de responsabilité tel que des problèmes aussi délicats que la prévention de la délinquance juvénile — un thème très sensible à l'heure actuelle — pourraient y trouver un début de solution.

Prenons acte de ce nouvel espoir et prenons rendez-vous pour dans deux ans, pour dans dix ans. Nul doute que si les racines de la délinquance juvénile peuvent être extirpées, on saura aussi trouver remède au casse-tête de la guerre foncière. Il n'y a aucune ironie à mettre dans ces formules. L'espoir est trop respectable et l'enjeu trop grave. Mais comment ne pas craindre que, dans cette ville comme dans bien d'autres, la paix foncière ne soit pas pour ce siècle ?

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

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 |

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

2. Histoire et Anthropologie

- Joseph AMBOUROUE-AVARO, *Un peuple gabonais à l'aube de la colonisation. Le bas Ogové 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.)