

Extrait du Rapport introductif
aux Journées d'étude sur les problèmes
fonciers en Afrique Noire. Sept. 1980.
AFIRD - LAJ - Paris.

III. UNE APPROCHE PRAGMATIQUE DES SITUATIONS FONCIERES

(Philippe Haeringer)



Dans les pages qui suivent, on partira de l'idée d'espace de liberté énoncée ci-dessus dans une conclusion d'E. Leroy (p.) pour aborder un troisième niveau de l'observation, celui des situations objectives. Celles-ci sont indiscutablement et globalement dominées par les déterminismes liés à l'histoire coloniale, à l'appareil d'Etat d'aujourd'hui et aux logiques nationales ou internationales qui s'expriment à travers lui ou à travers d'autres agents. Cependant, de nombreux autres déterminismes (géographiques, culturels, démographiques) entrent en jeu pour différencier et diversifier les situations réelles observables.

Cette diversité peut être partiellement perçue comme l'expression d'une résistance plus ou moins prononcée à l'emprise de l'Etat et aux déterminismes externes, ce qui implique l'existence d'"espaces de liberté" plus ou moins purs, plus ou moins autonomes. Elle peut être aussi comprise comme le résultat d'une traduction polymorphe de cette emprise étatique ou capitaliste selon le milieu géographique ou social auquel elle s'applique. Enfin, la réalité d'une situation foncière est aussi affaire de point de vue : selon que l'observateur se situe au niveau de la collectivité ou à celui de l'individu, selon que dans l'un ou l'autre cas il se place ou non dans l'optique de l'acteur (l'homme de pouvoir ou l'homme-habitant), la réalité perçue sera différente, et les ressorts de cette réalité d'une autre nature. C'est ce dont il sera question dans une première partie.

Cette analyse conduira naturellement à l'idée d'une sorte de systématique des situations foncières, outil nécessaire, comme dans tout domaine scientifique, à l'établissement ou tout au moins à une tentative de bilan diagnostique; bilan qui oblige, outre l'identification des situations types, à une maîtrise de leurs dimensions respectives et de leurs inter-relations.

On ne peut enfin éviter, dans un domaine souvent jugé brûlant mais qui ne l'est pas universellement, de fournir un effort particulier pour identifier les situations de crise et, au sein de celles-ci, les noeuds de la crise. Ainsi s'achemine-t-on vers des préoccupations tout-à-fait réalistes, pratiques, cruciales. En conclusion, on s'interrogera donc sur le rôle que peut tenir une activité de recherche dans la prévision, l'instruction et la résolution des problèmes de la gestion foncière.

O.R.S.T.O.M.

Fonds Documentaire

N° : 1677

Cote B

Date : 22 JUIL. 1982

B 1677

1. UNE REALITE POLYMORPHE

Le polymorphisme de l'état foncier de l'Afrique noire est sans doute l'un des traits qui caractérisent le mieux l'état du continent. En effet, comme au fond d'un kaléidoscope, on peut en découvrir diverses images dont la multiplicité ne tient pas seulement à la variété des éléments constitutifs, mais aussi à la non-rigidité des structures, à leur large indétermination, à leur instabilité et à l'hétérogénéité de leurs fondements. Le moins qu'on puisse dire est que le système foncier, en Afrique noire, n'est pas fermé, n'est pas fini, qu'il est en recherche. A ce titre on est autorisé à parler d'espaces de liberté.

1.1. Des espaces de liberté

Parler d'espaces de liberté suppose évidemment l'identification d'un espace de référence qui serait, par définition, un espace non libre, disons un espace contrôlé. Si l'on se place sur un plan juridique -ce qui n'est certes pas la seule façon d'appréhender une situation foncière- le noyau dur est sans conteste le régime foncier en vigueur dans les Etats d'aujourd'hui; c'est-à-dire le régime de l'immatriculation. Or il se trouve que, dans les meilleurs cas, le total des terres immatriculées ne couvre qu'un infime pourcentage du territoire national (1% dans la Côte-d'Ivoire des années 70). Dans cette optique, l'espace de liberté est donc immense.

Si l'on se place sur le plan de l'analyse économique-politique et que l'on tente d'apprécier l'incidence foncière des économies dominantes et du pouvoir étatique, les choses sont plus compliquées. Cette incidence ne peut se mesurer au seul statut juridique des terres : elle s'exprime également de façon "informelle" et diffuse partout où les cultures de rente, les migrations rurales et urbaines, la désagrégation des structures communautaires et, d'une façon générale, les comportements issus du choc du siècle présent, entraînent un bouleversement des usages de la terre.

Cela conduit à une perception graduée, peut-être radiocentrique, de la "main-mise" foncière de l'Etat et du Capital, et par opposition, à une perception graduée des espaces de liberté, qui n'auraient plus un caractère absolu : aucun territoire du continent noir ne saurait être perçu comme vierge de toute influence exercée par la dynamique économique et politique dominante. Ainsi n'est-il plus possible d'opposer, en une vision strictement dualiste, les espaces régis par la coutume à ceux qui ne le seraient pas.

A cette notion d'espace au sens propre s'ajoute, au sens figuré, d'autres espaces de liberté qui s'inscrivent au sein même du système voulu par l'Etat ou dominé par le Capital. Ces "espaces" sont ce qui sépare le discours et la pratique du pouvoir, et ce qui sépare les objectifs et les résultats.

1.2. De la distance entre la règle et la pratique

De la notion selon laquelle l'Etat est maître de toute terre, à charge pour lui de la concéder à qui l'exploite, notamment aux communautés villageoises dans la limite des superficies qui leur sont réellement nécessaires ou qui seront jugées telles, de cette notion inscrite dans la loi (1) à la réalité où l'on voit que cet effort de délimitation n'intervient qu'en cas d'expropriation, il y a toute la distance qui sépare la théorie de la pratique.

En fait, l'outillage juridique n'a pas un caractère suffisamment opérationnel pour que, hors des cas d'urgence, les grandes dispositions de la loi soient mises en pratique. Ce flou volontairement entretenu (pas nécessairement par une sorte de malice de la part du législateur, mais parce que toute une série de considérations conduisent à une prudente expectative) laisse une très large place aussi bien à un abus d'arbitraire (se traduisant par exemple par des "déguerpissements" sans grands ménagements) qu'à la négociation au coup par coup lorsque le rapport des forces s'y prête.

Le rapport des forces n'est pas toujours en faveur de l'Etat ou de ce qu'il représente ou soutient. Le flou des positions, et aussi la faiblesse des moyens d'intervention et de contrôle, encourage des initiatives populaires qui mettent en difficulté les projets ou vellétés des pouvoirs publics. Deux exemples : 1° le non-respect des réserves forestières qui, peu à peu, disparaissent sous la poussée des agriculteurs et des charbonniers; 2° la multiplication des lotissements "sauvages" à la périphérie des villes, très souvent sur des espaces notoirement affectés à des projets officiels.

Si la réaction de la puissance publique à de telles "agressions" est parfois très dure, la force du nombre ou la cohésion sociale du groupe agresseur peut obliger l'Etat soit à fermer les yeux, soit à capituler (déclassement d'une forêt classée, déplacement d'un projet), ou bien l'entraîner sur le terrain d'une négociation difficile. Le fait accompli n'est d'ailleurs pas nécessairement un passage obligé vers la négociation. On peut noter par exemple que, par leur poids politique en partie dû à leur scolarisation ancienne et à la part ainsi prise à la constitution de la classe dirigeante,

les communautés villageoises des périphéries urbaines sont parfois à même d'obtenir, en échange de leurs terres urbanisables, des compensations considérables. Celles-ci peuvent prendre la forme d'arrangements fonciers spéciaux qui, en faisant jurisprudence, contribuent à combler les vides -ou les espaces de liberté- d'une législation foncière encore très ouverte.

Cet aperçu sur les limites de la maîtrise exercée par l'Etat, y compris sur les territoires officiellement placés, à des titres divers, sous son contrôle direct, met en jeu des dynamismes populaires qui sont parfois le fait de stratégies collectives menées au grand jour, comme c'est le cas des communautés villageoises évoquées ci-dessus. Le plus souvent, pourtant, ces dynamismes ne sont collectifs qu'en apparence, n'étant que la conjonction ou l'addition, parfois massive il est vrai, de stratégies individuelles, familiales ou de petits groupes.

1.3. Stratégies des individus et des groupes

Autre regard, autre échelle, autre enjeu et autre logique. On ne peut traiter des problèmes fonciers -en Afrique noire surtout- sans les considérer sous cet angle puisque, en l'absence d'un encadrement global, univoque et intangible, ce sont les usagers du sol qui en sont les principaux législateurs. On peut même aller plus loin et dire que ce regard et cette pratique de l'usager prévaut également, ou au moins interfère, au sein même du système qui tente de s'imposer, dans la mesure où persiste une inadéquation partielle entre les concepts de droit de propriété utilisés par ce système et les structures sociales et mentales des populations.

Cela dit, il ne faut pas sousestimer la grande séduction que le droit romain exerce néanmoins assez rapidement dans certains milieux de citadins et de planteurs. Il ne faut pas davantage sousestimer la persistance, en de nombreuses régions, de tout ou partie d'une coutume strictement codifiée mais qui, plus encore que le droit écrit, prête le flanc aux interprétations et cède la place aux stratégies individuelles.

Ces restrictions faites, les cas de figure sont multiples où l'on voit que le droit du sol est le produit toujours différent, toujours spécifique, de rapports interpersonnels s'établissant entre celui qui arrive (le migrant ou le jeune) et celui qui est en place (l'autochtone ou l'aîné), et que ces rapports, ces accords ou ces litiges sont eux-mêmes la traduction, la mise en équation des stratégies respectives en présence : cheminements migratoires, objectifs économiques et professionnels, scénarios familiaux, réseaux et filières d'entraide ou de parrainage, etc.

On pourrait tenter de dresser une liste non limitative des types de contrats ainsi passés, où apparaîtra vite l'impossibilité de marquer une frontière indiscutable entre droits d'usage et droits de propriété, entre propriété individuelle, familiale, lignagère, communautaire, associative, entre tâcheronnage, gérance, location, fermage et métayage, entre droits de parcours, de pâturage et contrats de gardiennage; où apparaîtra aussi l'inadéquation relative de toutes ces notions exogènes.

Que dire enfin des mille nuances entre bidonville et bidonville, entre abri et maison, entre autoconstruction et investissement immobilier? Et du miracle qui fait affluer l'argent et les alliés lorsqu'untel obtient un lot à bâtir : quelle sorte de multipropriété non formulée se dessine derrière cette dynamique ?

Il apparaîtra ainsi que ce qui se signale globalement, aux yeux du responsable, comme un élément urbain dûment répertorié, classé, peut être tout autre chose du point de vue de ses habitants : 1° un bidonville qui évoque l'idée d'autoconstruction deviendra un marché locatif parmi d'autres, un peu moins cher, mais avec les mêmes rapports propriétaire-locataire; 2° un habitat de bon niveau pour jeunes cadres et ménages nucléaires se révélera habitat bon marché pour familles polynucléaires; 3° un ensemble locatif dit "social" s'avèrera être, pour ses locataires, une sorte de crypto-propriété par le biais de la sous-location (1).

2. VERS UN BILAN DIAGNOSTIQUE

Un bilan des problèmes fonciers de l'Afrique noire ne peut donc pas ne pas passer par un effort classificatoire. Il est certes évident que la réalité des situations ne peut être qu'imparfaitement traduite dans une systématique quelle qu'elle soit. Mais il est de même certain qu'une appréhension globale de la question foncière ne peut intervenir qu'en conclusion d'une analyse du puzzle.

(1) Cf. ci-après G. Salem pour un développement de ce thème.

2.1. Identification et pondération des situations foncières types

Disons tout de suite qu'il s'agit de dépasser le comportement intellectuel qui consiste à additionner des études de cas, lesquelles sont prises à témoin, sans souci de leur représentativité, pour illustrer tel ou tel développement théorique. Bien que l'on puisse avoir l'impression de ne pouvoir jamais disposer que d'observations ponctuelles dispersées et trop peu nombreuses, dont seule la réflexion théorique serait à même de tirer parti, il semble qu'une autre démarche soit possible en dépit de la rareté apparente des données de terrain.

Peut-être que l'image d'un canevas ou d'une grille, dont on remplirait peu à peu les cases, est trop forte et comporte une connotation trop géométrique, trop rigide. Mais il n'est pas interdit de penser qu'une sorte de typologie des situations foncières puisse être mise en chantier. Ce qui est important, c'est de parvenir, par des approximations successives et notamment par un jeu d'extrapolations, à pondérer numériquement ou spatialement les divers types reconnus, et ainsi à les situer les uns par rapport aux autres et par rapport à l'ensemble.

Etant donné que la chose foncière est d'abord une affaire d'espace et qu'elle est en forte corrélation avec d'autres phénomènes spatiaux ou s'inscrivant dans l'espace (milieu physique, activité agricole, peuplement, migrations, habitat), on est en droit de penser que l'approche primordiale, en direction de cet objectif ci-dessus, pourrait être une sorte de cartographie. Il est plus que probable qu'elle apporterait une première clarification au débat, en mettant en lumière des situations régionales qui ne manqueront pas d'être très contrastées.

Cette étape cartographique ne semble pas hors de portée dans la mesure où le canevas de base est donné, car il n'est autre que l'écheveau des données géographiques ci-dessus énumérées. On sait d'ores et déjà situer dans l'espace les zones réceptrices de courants migratoires agricoles et distinguer, dans cet ensemble, les régions de peuplement pionnier de celles où deux populations s'affrontent ou collaborent; on sait où s'étendent les spéculations agricoles d'exportation et, parmi celles-ci, les cultures pérennes; on sait où les systèmes de culture itinérante se perpétuent, où interfèrent économie d'élevage et agriculture, toutes choses déterminantes sur le plan foncier. Nos connaissances vont en fait bien au-delà de ces grands découpages. L'Atlas des structures agraires par exemple, et surtout les études régionales sur lesquelles ont débouché la plupart des études de terroir qui constituent cet atlas, nous permettent, dans de larges secteurs de l'Afrique noire francophone, d'identifier des données structurelles autrement plus fines.

De la même façon dans le domaine urbain, au moins pour les principales agglomérations, on est parfaitement en mesure d'identifier les différents types de lotissement, de situer l'importance respective de la promotion foncière et de la promotion immobilière, de l'urbanisation illégale et de l'urbanisation officielle, et de nuancer les cas de figure à l'intérieur de ces grands découpages.

Cette systématique dans l'espace permettrait de passer avec plus d'assurance à l'examen des autres critères de différenciation de la situation foncière. L'analyse par le biais des catégories sociales (par exemple sous l'angle de la question "qui possède quoi ?") ne peut que gagner à ce que le "décor" soit préalablement bien planté, et il en est de même de l'analyse qui pourrait être conduite au niveau du "vécu" des individus et des groupes.

2.2. Identification des principaux états de crise

Il y a peu de chance que la quête ci-dessus se traduise par une simple mise en fiches de la question foncière africaine, par une accumulation gratuite de connaissances. D'abord parce que l'identification d'une situation foncière type ne peut être le résultat d'une démarche purement descriptive; elle passe par un processus analytique complexe, portant notamment sur des rapports de force entre groupes humains. Ensuite parce que, à cause de cela, elle débouche directement sur une prise de conscience d'un certain nombre d'états de crise.

On parle volontiers de la crise urbaine, laquelle est partiellement une crise foncière ou qui s'exprime en termes fonciers; mais, sur ce plan, elle comporte plusieurs fronts dont l'importance et les données varient considérablement d'une ville à l'autre. La crise foncière peut se cristalliser au niveau de la promotion immobilière, au niveau de la promotion foncière proprement dite, au niveau de l'urbanisation sauvage. L'important est d'identifier les questions autour desquelles se noue l'état de crise, afin d'y concentrer l'effort de recherche.

Par exemple, à propos de l'immense problème de l'urbanisation incontrôlée (sous la forme particulière qu'elle revêt en pays sous-développé), on ne fera certainement pas de la recherche vaine en instruisant la question suivante : peut-on sortir du fait d'expérience selon lequel l'attitude officielle vis-à-vis de cette urbanisation illégale ne semble pouvoir être que l'abandon ou la démolition, toute action (de réhabilitation se soldant par une recrudescence du phénomène ? Ou bien, à propos du non moins grave problème (partiellement

ou velléité

lié au précédent) de l'insuffisance quantitative et qualitative de l'effort public de promotion foncière, on se placera également au centre d'un débat de première grandeur en posant la question suivante : ne peut-on éviter la médiocrité ou l'inexistence de l'équipement d'infrastructure qu'en limitant l'étendue des lotissements, créant en cela les conditions d'émergence d'une classe de propriétaires dominant une multitude de locataires ?

Poser ce type de questions, c'est se rapprocher des problèmes qui sont ou devraient être ceux des praticiens (techniciens et politiques), c'est se placer dans la perspective des problèmes de la gestion foncière.

2.3. Instruire les problèmes de la gestion foncière

Il n'est pas question de se faire des illusions. La décision, dans le domaine de la gestion foncière, ne sera jamais qu'exceptionnellement, et avec beaucoup d'aléas, le produit direct d'une démarche scientifique. Il ne peut y avoir en cette matière la moindre prétention à une "science appliquée". Mais il n'en demeure pas moins que le besoin d'information des "décideurs", qu'il soit conscient ou non, est considérable. Pour y répondre avec efficacité, il est du reste nécessaire de s'imprégner des conditions dans lesquelles la gestion foncière est conduite, de ses mécanismes et de ses pesanteurs. Si ces pesanteurs sont en partie déductibles de considérations historiques ou géo-politiques désormais bien connues, cela ne dispense nullement de s'en convaincre in situ et de découvrir à cette occasion que les déterminismes externes ne rendent pas compte de tout.

Une autre condition d'efficacité est de produire la connaissance en l'organisant autour de points sensibles (situations de crise notoires) ou susceptibles de le devenir, un rôle possible de la recherche étant dans ce dernier cas d'anticiper et d'alerter.

L'occasion de réunir ces deux conditions (s'imprégner des mécanismes de la décision, toucher les points sensibles) peut être trouvée dans une participation à des opérations de développement ou d'aménagement portant sur ces points sensibles. S'insérer, à titre d'"expert" ou en charge d'une étude d'accompagnement, dans une action conduite par les pouvoirs publics ou par un organisme délégué, est de plus en plus souvent le cadre offert (ou imposé) au chercheur en sciences sociales. C'est peut-être une chance; c'est aussi un danger si ce type d'expérience ne s'appuie pas sur un fonds organisé de connaissances qui permette à la fois de relativiser la

spécificité du cas étudié (ce qui renvoie aux idées développées ci-dessus concernant la nécessité d'une systématique et d'une tentative de bilan diagnostique) et d'évaluer le biais introduit, pour l'interprétation des faits, par les objectifs et l'inspiration de l'opération de référence (cf. Le Bris, ci-dessus).

En bref, tout en se gardant d'illusions et en ayant soin de prendre le recul nécessaire, il semble qu'il soit possible et il paraît souhaitable que la recherche sur les problèmes fonciers de l'Afrique noire ou d'ailleurs se rende utile.

(mai-juin 1980)