

sants. Au demeurant, en raison des loyers pratiqués par les sociétés para-publiques et des aides dont elles bénéficiaient, l'évolutif, produit du tâcheronnage, s'est trouvé en concurrence avec une partie de l'économie des sociétés.

Au résultat, la distribution du parc et son occupation révèlent que l'habitat économique fait défaut, cependant que ses règles d'amortissement sont entravées par la politique des loyers, et qu'il est à l'usage d'une majorité de cadres moyens. Ceux-ci n'ont pas trouvé de logements intermédiaires de moyen standing, ce parc étant très insuffisant.

La seule importance du phénomène locatif indique assez qu'il engendre, à coup sûr, des revenus considérables. Comme hier, ceux-ci sont en partie réinvestis dans l'évolutif, puisque les mécanismes actuels conduisent à cela.

Une mobilisation et réorientation des ressources

Si la contribution de l'État à la production de la ville a été considérable, tout démontre aussi que celle du privé le fut également. Après tout, celui-ci a bâti plus des trois quarts d'Abidjan ; de ses quartiers résidentiels à ses zones insalubres.

De toute évidence, il a bien existé une capacité nationale d'épargne qui s'est investie dans l'immobilier. Celle-ci s'est tournée, selon la raison économique, vers les créneaux habitat que le système offrait à chaque acteur.

Aussi, la question qui est aujourd'hui posée est moins de trouver des ressources (il y a des revenus locatifs, entre autres) que de capter l'épargne potentielle, la transformer et l'orienter vers les créneaux d'habitat qui font défaut.

Du point de vue de l'investisseur, il s'agit de rendre attractif des secteurs. La libération de la politique de loyers pratiqués par les sociétés para-publiques, qui avait faussé les rapports entre l'économie et l'évolutif, est une première réponse. La rareté des crédits bancaires fait que les temps sont révolus d'une forte rentabilité à court terme sur l'habitat haut de gamme. Et le départ massif des expatriés a détendu ce marché. De sorte que l'épargne potentielle doit pouvoir trouver à mieux s'employer, si elle trouve en face des mécanismes de financements longs.

L'équilibre des forces, qui résultent de l'ancien système, peut être ainsi rompu par la révision de la politique des loyers et le réaménagement des règles de financement appliquées à l'habitat économique et intermédiaire.

Il reste à donner l'impulsion nécessaire à l'ébranlement de la situation actuelle. Cela doit provenir d'une action de relance, soutenue par le redéploiement et la modula-

tion des concours de l'État auprès des secteurs stratégiques que nous venons d'identifier.

Les deniers publics étant fort comptés en cette période de crise et lourdement grevés, dans le domaine de l'habitat par la situation de la SOGEFIHA, l'État devra faire appel momentanément à des ressources extérieures.

Le paysage économique de l'habitat ne changera pas du tout au tout du jour au lendemain. La ville conservera quelque temps encore le visage de ses vingt-cinq ans. Le tâcheron continuera longtemps à monter, au fil des mois, les murs de parpaings qui sont le lingot du « pauvre ». Des mécanismes de péréquation fondés sur les bases du nouveau système devront être inventés pour des financements adaptés aux familles à bas revenus. Mais, déjà on aura commencé à relever le défi du développement urbain dans la crise et préparer les chemins d'un nouvel âge de la politique d'habitat. ■

L'URBANISATION ET LES DROITS COUTUMIERS

Pierre-Claver KOBO

Parmi les problèmes auxquels se trouvent confrontés les aménageurs urbains lorsqu'ils doivent agrandir le périmètre urbain, viabiliser de nouveaux espaces, l'un des plus délicats à résoudre est, sans conteste, la « barrière » foncière constituée par les terrains détenus coutumièrement. Le fait est que, nulle part en Afrique noire, la domanialisation, la nationalisation ou l'immatriculation ne sont parvenues à faire disparaître les modes de tenure foncière coutumière. Leur vitalité est telle que les ignorer au nom de la stricte légalité, c'est bien souvent se condamner à l'échec ou allumer des révoltes populaires. Ces perspectives ont conduit les pouvoirs publics urbains dans la quasi totalité des États africains, à mettre au point des procédés originaux pour s'assurer la maîtrise effective des possessions foncières coutumières nécessaires à l'urbanisation.

Il en va ainsi en Côte-d'Ivoire et particulièrement à Abidjan avec l'opération dite « purge des droits coutumiers ». Celle-ci vise à l'extinction des droits sur le sol des détenteurs coutumiers par suite du versement d'indemnités compensatrices par la puissance publique.

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 17.806 ed 1

Cote : B

Faute cependant d'un régime précis, l'opération reste dominée dans sa mise en œuvre par les conflits et les rapports de force entre l'administration et les détenteurs des sols.

La tenure coutumière : une réalité sociologique plus forte que la légalité foncière étatique

En C.I comme ailleurs en Afrique, le droit foncier coutumier, grâce à son profond enracinement sociologique, a survécu aux décrets de crucifixion édictés à son encontre par le nouvel État indépendant qui y voyait une entrave au développement. Mais, l'État a beau s'affubler du titre de « nouveau maître de la terre », pour renouer avec l'institution traditionnelle régulatrice des rapports portant sur le sol, au travers d'une réforme qui incorpore à son domaine les terrains coutumiers ; en pratique, ses prérogatives foncières n'en sont pas moins ignorées, battues en brèche par les collectivités villageoises et les « chefs de terre » d'antan qui continuent à officier. En matière foncière plus qu'ailleurs, la légalité de l'État a du mal à pénétrer et à assujettir le corps social. Pour d'importantes franges de la population, la seule, ou à tout le moins, la principale référence en matière foncière reste la coutume traditionnelle.

Devant la reconnaissance et la résistance des droits coutumiers qui viennent contester ou se superposer aux droits fonciers « modernes », les pouvoirs publics se verront contraints de revenir sur leur condamnation, et de leur donner droit de cité. Ainsi, le décret n° 71-74 du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières, leur accorde, tout comme à l'époque coloniale, une reconnaissance de jure.

Certes, ils sont réputés être des droits mineurs, simples droits d'usage sur les terrains domaniaux. Selon le texte précité, qui reprend certaines dispositions du décret colonial du 20 Mai 1955, ils « sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit ». Mais dans la réalité, peu de personnes connaissent ou tiennent compte de cette minoration de leur portée. Cela d'autant plus que les droits fonciers coutumiers, au fur et à mesure de la modification de l'ordre social traditionnel se métamorphosent en des droits de propriétés de conception romaine.

Les tribunaux eux-mêmes en arrivent à oublier la loi foncière et à opérer cette identification, voire à donner la primauté aux revendications fondées sur le droit coutumier, sur les inscriptions d'ordre public des livres fonciers de l'immatriculation. En fait, ce que par habitude on continue d'appeler droit foncier coutumier, est en réa-

lité un mélange inextricable de coutumes et de pratiques populaires nouvelles, orientées vers la recherche du gain par la vente et la location des sols.

Ce droit coutumier nouveau apparaît à la base du processus d'urbanisation des périphéries des grandes villes africaines. Par exemple, à Abidjan plus de la moitié de la population a accédé au sol en recourant au marché foncier coutumier. Il n'y a pas que le petit peuple à s'y adresser. On y rencontre aussi ceux que le langage populaire ivoirien situe dans les « en-haut d'en-haut » : hauts fonctionnaires, dignitaires du régime, députés, ministres, présidents... qui, pour être instigateurs de la réforme foncière condamnant les droits coutumiers, n'en continuent pas moins à s'approvisionner sur le marché foncier coutumier. Tout se passe comme si chacun a admis que la légitimité de la tenure coutumière l'emporte sur la légalité foncière secrétée par le droit étatique.

Aussi, lorsqu'ils se trouvent confrontés dans leur action d'aménagement aux modes de tenure coutumière des sols ou prétendus tels, les pouvoirs publics opèrent rarement la clarification foncière par une application rigoureuse de la loi. Une telle attitude engendre dans la plupart des cas des affrontements avec quelque fois des débordements sanglants. Devant ces risques, la sauvegarde de la paix sociale conseille aux pouvoirs publics d'écarter la légalité foncière et de rechercher des compromis, des accommodements avec les détenteurs coutumiers. Cela prend la forme de versement d'indemnités à ces derniers pour purger ou éteindre leurs droits sur le sol. Toutefois, l'octroi et le paiement de cette indemnisation ne coule pas de source.

La purge des droits coutumiers : une opération placée sous le scau de la « palabre »

Au strict plan juridique, la purge des droits coutumiers n'opère pas comme l'expropriation, un transfert de propriété à la puissance publique, puisqu'en la matière les terrains lui appartiennent légalement. Mais plus encore que cette portée, elle se distingue de l'expropriation par l'absence de procédure précise formalisée dans un texte juridique. En effet, la mise en route et les modalités de la purge sont surtout fonction des circonstances, des rapports de force entre les parties en présence. Des différentes péripéties et confrontations qui marquent habituellement son déroulement, on peut identifier deux phases essentielles. D'une part, la reconnaissance du caractère coutumier de l'emprise foncière par l'autorité publique et d'autre part, la détermination du montant de l'indemnité et de ses modalités de paiement.

De la reconnaissance problématique du statut coutumier des emprises foncières...

Lorsque les « propriétaires », les occupants des sols ne peuvent faire état d'un titre foncier réglementaire, la puissance publique ne purge, autrement dit, n'indemnise les droits allégués que dans la mesure où elle reconnaît le caractère coutumier de l'emprise. La reconnaissance d'un tel statut ne va pas sans soulever de controverses passionnées. L'empirisme y tient une grande place, non seulement parce que la même administration est juge et partie, mais aussi et surtout, parce que le foncier qui joue un rôle essentiel dans l'enrichissement et la constitution des clientèles sociales est l'enjeu de luttes pour son contrôle.

Concernant les terrains détenus par les communautés villageoises des périphéries urbaines, leur statut coutumier ne prête pas à de longues discussions. A défaut d'être toujours certain, celui-ci est présumé. En revanche et en supposant résolue l'épineuse question de l'identification des individus à qui seront versées les indemnités, un problème de délimitation géographique se pose. En effet, les communautés villageoises et leurs membres, au fur et à mesure que progresse l'urbanisation, ont tendance à agrandir l'aire foncière sur laquelle porte leur souveraineté. De tels agissements visent à se protéger de la poussée urbaine qui risque de laminer leur territoire, mais leur objet est aussi et surtout de négocier des compensations plus importantes avec les autorités publiques. Un *modus vivendi* à ce conflit de frontières est assez aisément trouvé entre les deux parties dès lors que le principe de l'indemnisation est acquis.

Il n'en va pas aussi facilement pour les autres occupants des sols sans titre légal : groupes sociaux et individus qui, en milieu urbain ou périurbain ont acquis leur terrain par achat ou location du marché coutumier, occupants spontanés... Pour ceux-là, la reconnaissance du statut coutumier fait l'objet d'une bataille âpre dans laquelle tous les arguments, qu'ils soient d'ordre historique, juridique ou politique, sont utilisés.

A l'administration qui vous assimile à un occupant illégal, à un « squatter » du domaine de l'État et qui entend vous déguerpir sans autre forme de procès, sans indemnisation, il faut pouvoir opposer des preuves solides attestant le caractère coutumier de son emprise foncière. Pour ce faire, on recourt abondamment à la généalogie. Quelle meilleure preuve du caractère coutumier d'une détention foncière que le lien de parenté avec l'ancêtre fondateur, les premiers occupants historiques des terrains concernés ? A écouter les réclamations des différents « propriétaires » des terrains, on croirait le « melting-pot » ethnique réalisé. En effet, on voit des Diolas, originaires du nord de la C.I., des Bétés de

l'ouest ou des Baoulés dont le foyer se trouve au centre du pays, revendiquer un même ancêtre Ebrié !

Mais plus que la généalogie dont les arcanes paraissent particulièrement incertaines, ce qui reste décisif dans la reconnaissance du statut coutumier, c'est le rapport de force entre l'administration et les occupants des sols. Ces derniers, selon leur cohésion, leur poids socio-politique, la menace qu'ils représentent, leur débrouillardise, seront plus ou moins facilement reconnus. Une telle reconnaissance leur ouvrira les portes de la négociation avec l'administration pour déterminer les formes et les modalités de l'indemnité.

... aux querelles de la détermination et du paiement des indemnités

Cette phase, tout comme la précédente, reste marquée par les confrontations et les rapports de force. Le montant de l'indemnité et la célérité de son versement peuvent notablement varier d'une opération de purge à l'autre selon la capacité de pression des détenteurs coutumiers. Pourtant, pour éviter les palabres interminables de l'arbitraire, les pouvoirs publics ont établi un barème officiel de dédommagement. Celui-ci, révisé de loin en loin, prévoyait en 1982, que pour un hectare de terrain cédé, le propriétaire coutumier, requis de remettre son bien à la collectivité publique, a droit à :

— l'indemnisation des cultures et des impenses agricoles, calculée à partir des taux fixés par le décret n° 72-116 du 9 février 1972 (*J.O.* du 8 juin 1972). Ce texte fixe par exemple, que pour une hectare de plantation de café ou de cacao, l'indemnisation variera de 50 à 250 000 FCFA, de manioc de 20 à 50 000, pour le bananier plantain 100 FCFA le pied...

- un lot urbain viabilisé
- 200 000 FCFA en espèces.

En dépit de l'existence de ce barème, les discussions pour déterminer le montant et les formes de l'indemnisation vont bon train et peuvent durer des années. Ainsi, les communautés villageoises d'Atticoubé et de Niango-Adjamé dans la périphérie d'Abidjan ont palabré avec la SETU (l'organisme d'aménagement public) pendant cinq à sept ans avant d'aboutir à une solution acceptable pour tous. Bien évidemment, les détenteurs coutumiers trouvent insuffisantes les indemnités qui leur sont proposées par les représentants de l'État. A leurs yeux, le barème ne serait qu'une base de discussion à partir de laquelle ils doivent faire leurs contre-propositions. Celles-ci étaient par exemple pour le village de Niango-Adjamé, lors des

négociations en 1979 de 350 000 FCFA au lieu de 200 000 pour l'indemnité de la perte du sol, contre-partie en espèces du lot de compensation estimé à 1 500 000 FCFA. Bien entendu, l'administration juge presque toujours inacceptable et excessives les propositions des détenteurs coutumiers ; aussi les discussions s'enlisent.

Mais plus encore que la détermination du montant de l'indemnisation, c'est sur les modalités des délais de paiement que les confrontations sont les plus vives. L'échélonnement du paiement proposé par la SETU ou le principe de la fourniture du lot de compensation seulement après la viabilisation de la zone, sont presque toujours refusés par les détenteurs coutumiers. Ceux-ci doutent de la bonne foi ou de la capacité de l'administration à tenir ses engagements une fois qu'elle aura pris possession de leurs terrains, et tiennent fermement à être totalement indemnisés avant toute libération des sols. Ainsi, les populations du village de Niango-Adjamé, faute d'une indemnisation effective, ont arrêté à maintes reprises les travaux de viabilisation de l'organisme d'aménagement.

Bien souvent, les négociations entre l'administration et les détenteurs coutumiers n'aboutissent pas et il faut alors recourir à l'arbitrage des ministres concernés ou du chef de l'État. L'intervention de ces derniers s'avère bien souvent indispensable pour résoudre l'épineuse question de la destination des indemnités. Le problème se révèle d'autant plus délicat que deux communautés, arguant pour l'une d'une légitimité historique et pour l'autre d'une légitimité morale, peuvent entrer en conflit. Ainsi a-t-on vu en 1982, lors de l'aménagement de la zone industrielle du Banco-Nord dans la périphérie d'Abidjan, éclater un conflit entre la communauté Ebrîé de Yopougon-Kouté, historiquement premiers occupants de la zone, et une communauté Attié, autorisée par les Ebrîés à s'installer sur la zone au début du siècle. Chacune des deux communautés se sentait en droit de bénéficier exclusivement des indemnités relatives à la perte du sol. Face aux Ebrîés qui mettaient en avant leurs droits historiques, les Attiés rétorquaient que les contreparties importantes consenties dans le passé pour obtenir le droit d'installation sur la zone, justifiaient la reconnaissance à leur profit d'un droit éminent sur la terre. Dans ce cas d'espèce, si après avoir beaucoup tergiversé, l'administration s'est rangée en définitive sur la position de la communauté Ebrîé, cela est dû pour une large part, en plus des raisons de fonds, à l'influence de cette dernière dans l'administration foncière et de l'urbanisme.

*
* *

On le voit, la purge des droits coutumiers, loin d'être une simple formalité, apparaît comme un phase essentielle de l'urbanisation. Mieux, elle marque l'un des

temps forts des luttes sociales dont le sol est l'objet et l'enjeu présentement en C.I. et en Afrique. L'obstination et la surenchère dont font preuve les détenteurs coutumiers est à bien des égards compréhensible et légitime. Les opérations de viabilisation des terrains n'aboutissent pas le plus souvent à dessaisir les occupants coutumiers d'emprises foncières sur lesquelles viendront s'édifier des commerces et des logements dont le moins qu'on puisse dire est que, sauf exception, ils ne leur sont pas destinés ? Au terme du processus d'urbanisation, une population en aura chassé une autre, laquelle était pourtant chez elle, sur ses terres. Dès lors, les divers dédommagements versés à celle-ci, apparaissent bien comme un dû. Celui-ci peut sembler d'un montant dérisoire, si l'on songe qu'aux lieux et places des anciennes « propriétés coutumières » ne tarderont pas à s'élever des constructions dont la valeur sera sans commune mesure avec le coût primitif de libération des terrains ■

REGARDS ANTHROPOLOGIQUES

Philippe HAERINGER

Avec tout son béton, qu'il soit vertical ou horizontal, avec tous les cargos qui pénètrent dans son port, avec sa démographie fulgurante qui la dédouble tous les sept ans, la métropole ivoirienne incite d'abord à de trop légitimes inquiétudes ou interrogations matérielles, fondées sur des chiffres, des coûts et des techniques. Enquêtes par sondage ou recensements, études économiques et industrielles, schémas d'aménagement et plans d'urbanisme, études sur le logement, l'assainissement, les transports, études prospectives et perspectives... tiennent nécessairement la vedette depuis de longues décennies. Les sociétés d'étude et les experts, commandités par les grands ministères, les sociétés d'État et le secteur privé du commerce et de l'industrie, sont à la source d'une volumineuse production de rapports et d'études, de comptes, prévisions et scénarios.

Tout cela est le gage et le témoignage de la paix d'Houphouët, du miracle ivoirien, de la relative santé de l'organisme Abidjan. C'est une réalité incontournable dans laquelle le savoir universitaire et la recherche dite de

CITÉS AFRICAINES AFRICAN CITIES



N°2 janvier - mars 1985

Price FF 500 - zone CFA 2 500

B17.797 → B17.812 ed1