

(à l'usage)

"stratégies urbaines dans les
Colloque P.V.D." Paris sept. 85.

Assemblée plénière du 26.09.1985

RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER :

"STRATEGIES FONCIERES ET IMMOBILIERES"

par
Yves MARGUERAT (ORSTOM)

En parlant de "stratégies foncières", cet atelier a surtout débattu des stratégies des citoyens. Ce matin, on parlait de l'Etat en disant : "mais il ne faut pas oublier les gens" : ici, nous sommes au niveau des gens, mais il ne faut pas non plus oublier l'Etat... Le rapport sur les communications a été fait par Jean-Claude Barbier sur douze textes, dont huit traitaient de l'Afrique noire francophone, ce qui a évidemment quelque peu déséquilibré le débat. Il s'agissait essentiellement de descriptions de la naissance et du développement de quartiers à l'initiative des habitants, avec réaction plus ou moins tardive de l'Etat. Il a classé ses remarques en deux grands groupes, qui ont fait l'objet des deux demi-journées :

La première série de remarques portait sur les acteurs de la création foncière et immobilière, où il a été frappé par la très grande diversité des cas, où les initiateurs étaient tantôt des individus, tantôt des collectivités ; ces collectivités peuvent être modernes ou traditionnelles, des groupes religieux ou des groupes de pression... Il y a aussi le jeu des autochtones et le jeu des immigrants avec -dans le cas de l'Afrique noire, et non (ou exceptionnellement) des autres continents- le problèmes des "maîtres de la terre" et des tenures selon des systèmes socio-religieux ancestraux qui viennent compliquer à plaisir les problèmes des rapports entre l'homme, l'Etat et la terre. Le rapporteur s'est interrogé sur la marge de manoeuvre que ces collectivités ont vis-à-vis de l'Etat, l'Etat étant tantôt laxiste, tantôt autoritaire, ou autoritaire en paroles et laxiste en pratique, ou le contraire... A quel jeu joue-t-on, finalement, avec la Loi ?

15.09.87

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire
N° : 24045
16 Cote : B M

Il y a donc une très grande diversité des logiques et des pratiques, mais une convergence des résultats vers la création de vastes quartiers neufs lors des dix ou vingt dernières années, quartiers qui ont permis aux gens de se loger, mais qui posent des problèmes d'équipement tout à fait redoutables, qu'il s'agisse de la voirie la plus élémentaire ou des diverses infrastructures, que l'on doit maintenant essayer de rattraper à grands frais.

S'est posée ensuite la question des stratégies sociales telles qu'elles apparaissent dans ces communications, en particulier une question extrêmement simple mais pertinente : que devient l'argent ? On a beaucoup parlé des plus-values des terrains vendus ; à quoi, à qui sert l'argent ? On voit certains l'engloutir sous forme de boissons alcoolisées, d'autres payer des études en France à leurs enfants et assurer ainsi une reproduction -ou un élargissement- de leur position sociale... Ces réflexions renvoient donc au problème important du devenir à long terme de tous ces acteurs.

Le deuxième thème était le devenir de ces quartiers spontanés, et leur légalisation ou, parfois, leur destruction (mais ceci était plutôt du ressort de la troisième commission, qui avait à traiter de la "rénovation"). Ici on s'est occupé essentiellement de quartiers qui ont "gagné leur pari". A force d'accepter l'insécurité foncière et l'inconfort de sites plus ou moins insalubres, les créateurs de ces espaces illégaux finissent en général par gagner, par obtenir leur intégration dans la ville officielle, leur reconnaissance publique -tacite ou formelle- et leur équipement progressif. Généralement, c'est à l'issue d'une puissante auto-organisation, avec mobilisation intense de la population pour essayer de faire des flatteries au "plus froid des monstres froids" : comment obtenir de l'Etat qu'il nous reconnaisse quand il n'en a pas envie ? Ça peut être, dans certains cas comme dans la périphérie d'Abidjan, en militant activement dans le parti unique : on va aux réunions, on fait les acclamations, on colle les affiches, ... tant que l'on en a besoin (mais évidemment, une fois la régularisation obtenue, il arrive que le militantiste perde beaucoup de son intensité). On observe ainsi, souvent, des pratiques communautaires tout à fait remarquables, qui empruntent parfois des formes traditionnelles, avec des leaders traditionnels, et qui créent parfois des formes totalement nouvelles : c'est là un champs de créativité passionnant...

Sur cette "ville des habitants", plane donc en permanence l'ombre de l'Etat, qui est à la fois un espoir, celui de la régularisation et de l'équipement, et une menace, celle des gendarmes et du bulldozer, menace qui se concrétise parfois et aboutit à la destruction du quartier.

*

* *

Les débats ont été, au début, une série de monologues, puis ils ont tourné progressivement à l'échange constructif. Ils ont mis en lumière toute une série de points que je vais essayer de ramasser.

Tout d'abord, ils ont montré l'extrême diversité des situation. D'abord entre continents : il est évident que les problèmes de l'Amérique Latine, de l'Afrique du Nord et de l'Afrique noire (1), se présentent de façon totalement différente, par exemple dans leur statut du sol : l'Afrique méditerranéenne a un sol qui est parfaitement stabilisé dans ses limites depuis plusieurs millénaires, en en conservant parfois les méthodes antiques de mesure des terrains ; c'est le cas de l'Egypte en particulier. L'Afrique noire, au contraire, a ce problème constant du jeu entre un droit moderne, de type occidental légèrement rénové (mais en général pas tellement), et toute une série de droits ou de conceptions sociales du sol traditionnels, profondément différents dans leurs natures de ce droit occidental. Diversité donc entre continents, diversité même à l'intérieur d'un seul pays, qu'il soit très grand, comme l'Inde (où l'on a vu l'exemple de trois ou quatre villes où les groupes étudiés ont des comportements assez différents), ou même nettement plus petit, comme l'Algérie où, d'Alger à Constantine, le rapport de l'Etat à la ville n'est pas du tout le même.

Cela peut être aussi une piste de recherche fructueuse que de ne pas se limiter aux capitales, comme on en a peut-être trop souvent la tentation. Bien sûr, c'est là que se situent les problèmes principaux, mais il faut aussi chercher à voir quel est le rôle de l'Etat dans sa réalité territoriale, c'est-à-dire hors de portée de vue des palais nationaux.

(1) L'extrême Orient était très peu représenté dans la commission.

Diversité également, dans chaque cas, des acteurs, d'où la nécessité de travailler à une échelle fine pour voir où sont les "pivots". Ce sont parfois des individus qui, soit par nature (c'est-à-dire parce qu'ils étaient là, parce qu'ils étaient les "chefs de terre"), soit par astuce, ou par la force des choses, sont devenus les intermédiaires entre l'Etat et la collectivité. Ce sont aussi parfois des groupes-pivots : les planteurs ou les fermiers qui vont vendre les terrains (qu'ils soient autochtones eux-mêmes ou non), les géomètres qui lotissent (on avait déjà évoqué au colloque de Saint Riquier, il y a deux ans, ce rôle des gens qui vont effectivement mesurer les terrains et les distribuer, souvent en en empochant un certain nombre au passage), les entrepreneurs qui construisent (avec quelles techniques ?) : l'exemple du Caire nous montre ce rôle de tout petits entrepreneurs qui produisent, à partir des champs, des immeubles de trois ou quatre niveaux, immédiatement urbains, qui n'ont plus aucun rapport avec l'habitat rural, mais qui respectent les parcelles antiques des champs et des canaux d'irrigation, dont la hiérarchie devient celle de la nouvelle voirie. Il faut donc s'attaquer aux échelles pertinentes, qui peuvent être, selon les cas, celles des individus, des collectivités ou des groupes socio-professionnels.

Les débats ont aussi mis en évidence la diversité des pratiques de l'Etat, tantôt ambitieux et tantôt modeste, tantôt autoritaire et tantôt laxiste, avec la conclusion qu'il n'est jamais tout-puissant. Il n'y avait pas, dans la commission, de gens ayant travaillé sur des pays à socialisme autoritaire ; c'est dommage, mais il y a eu des interventions, ce matin, qui nous ont montré qu'effectivement l'Etat n'arrive pas, là non plus, à maîtriser totalement le problème.

Et, surtout, il a été bien mis en lumière que l'Etat n'est jamais homogène. Qui est l'Etat, en fait ? Il y a le rôle des agents de l'Etat, qui peuvent avoir des pratiques beaucoup plus souples que la législation qu'ils doivent appliquer (on a là une tradition bien française de l'agent de la force publique qui vous dit : "attention ! Si vous continuez, je vais appliquer le règlement..."). Que ce soit par simple adaptation aux réalités ou que ce soit par corruption, tout est possible. Est malheureusement absent de ce colloque Jean-Luc Piermay, qui travaille sur les villes du Zaïre (il y est en ce moment-même) et qui a montré dans sa communication à Saint-Riquier le cas de Mbujji-Mayi, une ville qui fonctionne entièrement sur la "débrouillardise" : l'Etat, en tant que

structure d'autorité fonctionnant selon le Droit et la logique, a complètement disparu ; il n'y a plus que des rapports de force entre groupes. Et, finalement, ça marche quand même ! Bien sûr, il arrive que les petits soient écrasés par les puissants ; mais, globalement, une ville de plusieurs centaines de milliers d'habitants arrive à se développer dans le viol permanent de ce que nous considérons habituellement comme les règles élémentaires de fonctionnement de l'Etat.

Il y a le rôle des hommes politiques qui, pour des raisons de clientélisme local, peuvent en arriver à couvrir les agissements illégaux de la population, parce que cela va renforcer leur base politique. Il y a la diversité des grands services publics : on a cité des cas où les compagnies nationales qui gèrent l'eau, l'électricité ou le gaz peuvent avoir des pratiques tout à fait distinctes (voire contradictoires) de celles de l'urbanisme, avec de jolies empoignades au sommet entre le service qui veut conserver l'espace qu'envahit un quartier spontané et celui qui ne songe qu'à vendre son gaz ou son électricité... Encore une fois, l'Etat est très loin d'être homogène. Tout ceci exige aussi des études précises pour voir comment les choses fonctionnent vraiment.

Le problème de ces quartiers est donc globalement celui d'une course-poursuite : les débordements de la population ne cessent de dépasser les périmètres qui lui sont assignés, ne serait-ce que parce que les terrains périphériques non-aménagés sont beaucoup plus à sa portée financière que les terrains de la ville officielle. Il faut donc un rattrapage par l'Etat qui, en général, a un temps de retard. Il essaie de prendre de l'avance avec les plans d'urbanisme, mais souvent il s'avère que les terrains prévus restent inoccupés : l'avance se transforme en blocage, donc en retard et ainsi de suite... Ce que demandent au chercheur nos interlocuteurs "actifs", les acteurs de l'urbanisme (représentants des pouvoirs publics ou, plus rarement, représentants des collectivités d'usagers), c'est précisément de comprendre les logiques en cause, pour essayer de combler ce retard...

*

* *

D'où une série de pistes de recherches qui peuvent ainsi apparaître.

D'abord l'idée qu'il faut sérier avec précision les différents niveaux et les différentes échelles, que la vision microscopique ne doit

pas empêcher la vision globale et vice-versa. Il y a en effet toute une série de niveaux :

- niveau de la dépendance internationale : on nous a rappelé avec force le poids de la crise et de la dette dans les pays du Tiers Monde ;
- niveau des politiques nationales, qui est tout à fait distinct et très diversifié ;
- niveau des relations entre la ville et la société rurale, aussi bien production alimentaire que conception de la maison ou système de représentations de la vie en société..., etc.

Il y a le problème de l'intégration de la ville dans l'économie informelle, car, pour la plupart, les quartiers en question relèvent justement de l'"auto-production", ou de l'"auto-promotion" ; avec des producteurs qui échappent complètement aux secteurs industrialo-capitalistes.

La recherche doit s'attacher à distinguer ce qui est tactiques individuelles et ce qui est stratégie collective. Les stratégies sont-elles une simple accumulation de tactiques, ou procèdent-elles à des visions plus lointaines ? Là encore, il est indispensable de distinguer les niveaux auxquels on se réfère.

Il faut encore souligner l'importance des études de cas dans la recherche des processus concrets à travers l'histoire des groupes et des individus, soit sur des périodes longues : une ou plusieurs générations. Il faut voir, notamment, comment au long d'une vie un homme peut arriver à créer son logement ; comment il va le transmettre à ses descendants ; comment les descendants vont l'utiliser ou vont reproduire la mécanique, c'est-à-dire eux-mêmes partir en chasse pour avoir leur propre maison de famille... soit par l'histoire très courte des mécanismes concrets des actes essentiels : comment choisit-on un terrain ? Comment l'achète-t-on ? Grâce à qui ? A quel prix ? Comment est-ce qu'on le bâtit, qu'on l'enclôt, qu'on le loue ?

Je pense là à une communication dont on n'a presque pas fait état, celle de notre camarade Girard sur la construction à Kinshasa, qui montre comment les gens construisent d'abord les quatre angles de leurs maisons sous formes de triangles de briques, ce qui est une aberration

technique pour la solidité de la maison future. Mais c'est, d'une part, un moyen de marquer sa propriété sur le sol, d'autre part, un moyen d'évincer élégamment toutes les demandes d'aides du petit frère chômeur, du grand-père qui a besoin d'argent, en disant : "je ne peux pas ; je construis ma maison ; voyez mes parpaings, mes murs inachevés"... Il est donc indispensable d'essayer de voir comment se passent très concrètement ces actes essentiels de la production de l'espace habité dans les villes.

Autre piste de recherche possible, l'analyse des conflits, dont on a malheureusement assez peu parlé. Personnellement, je suis en train de travailler, à Lomé, avec un étudiant en droit sur les litiges fonciers ; c'est quelque chose d'extrêmement révélateur. On voit, lors de ces conflits, apparaître toute une série de logiques, toute une série de tactiques, réelles ou hypocrites (l'hypocrisie des arguments peut être tout aussi signifiante que quand les gens sont sincères). On voit se dévoiler les véritables finalités quand s'affrontent les autochtones et les allochtones, les propriétaires et les locataires, plusieurs candidats à la propriété d'un terrain (parce que, par exemple, le système foncier ne précise pas exactement qui, dans une collectivité, a le droit de vendre ; ou bien parce que celui qui vend le fait simultanément à plusieurs personnes). Comment les conflits se règlent-ils dans ces cas là ? C'est certainement là l'une des clefs qui nous permettent le mieux de comprendre les mécanismes et les finalités.

Il faut chercher la manière dont les gens envisagent le déroulement logique de leur tactique, et il faut chercher aussi les représentations : quel est le rôle et l'expression du prestige social ? Que signifie, pour les gens, la notion de bon ou de mauvais emplacement ? Quelle est la volonté d'intégration à un milieu urbain ou, au contraire, dans quelle mesure les gens campent-ils en nomades à la périphérie du monde urbain (même s'ils sont à deux kilomètres seulement du centre-ville), sans se sentir partie prenante de la collectivité citadine. Sans oublier le cas où les gens ont simplement des stratégies de survie pure et simple, parfois difficiles, de plus en plus difficiles, dans les villes les plus grandes...

Il faut enfin chercher quels sont les résultats de toutes ces opérations, non pas seulement la production d'un espace urbain, mais surtout la reproduction sociale qui est derrière. S'il y avait des classes sociales à l'origine, comment se reproduisent-elles ? Ou, si il

n'y en avait pas -ce qui est, en général, le cas en Afrique noire (avec des exceptions)-, y a-t-il, à la fin, production d'une classe sociale par l'héritage acquis grâce à ces manipulations foncières ? On doit, de façon triviale, toujours se poser la question : "que devient l'argent ?" On démontre comment se crée la rente foncière, la rente immobilière ; mais à quoi, à qui sert cette rente ?

Piste également qui paraît très prometteuse : réfléchir sur ce qu'on pourrait appeler -pour employer un mot que les gens des Sciences naturelles de l'ORSTOM aiment beaucoup- l'inter-face entre la légalité et l'illégalité. Souvent il n'y a pas, entre les deux, un fossé, mais, en quelque sorte, une simple manière de voir les choses : les deux côtés d'une même pièce. Là encore ces notions de légalité et d'illégalité mettent en jeu la société tout entière, ses forces, les mouvements qui sont capables d'y agir, et surtout toute sa symbolique...

Cette notion de légal-illégal (ou de déformation d'une légalité) s'applique aussi bien aux pratiques des gens (là, les exemples seraient innombrables) qu'aux pratiques des Etats, qui peuvent publier une loi et puis la déformer, en faire quelque chose de tout à fait différent de ce que les textes disaient à une lecture immédiate...

S'il faut une conclusion, disons qu'à cette diversité des situations répond évidemment l'absence d'explication unique et, pour les acteurs, l'absence de solution unique. Nous ne sommes pas ici pour donner "la" solution : chacun cherchera la sienne. Mais une idée essentielle se dégage de nos travaux, valable pour les planificateurs comme pour ceux qui, modestement, cherchent simplement à mieux comprendre : l'idée que, la ville, ce n'est pas l'Etat qui la fait ; ce sont les gens, ce sont ces citoyens qui -quoi que l'on dise, quoi que l'on fasse- ont fait et continuerons à créer eux-mêmes leur ville.