

L'espace, un enjeu nouveau

par Jean-Luc PIERMAY

Le colloque a montré la variété des situations créées par le choc des matrices. Les villes, les périmètres agro-industriels sont des lieux privilégiés de cette confrontation. Mais bien peu de secteurs y échappent. R. Pourtier, a montré que, même dans la situation de sous-peuplement que connaît le Gabon, situation qui jouait autrefois un rôle important dans la résolution des conflits, de nouveaux principes d'organisation de l'espace (regroupement de la population, notamment) ont eu pour conséquences une restriction de l'espace utilisé et l'apparition d'enjeux fonciers.

Mais l'espace n'est pas le seul enjeu : traditionnellement, les stratégies étaient orientées vers la mobilisation de la force de travail. Cet enjeu subsiste aujourd'hui, sous de nouvelles formes bien sûr, et d'autres se sont ajoutées, comme la recherche du profit capitaliste. Ceci signifie que le foncier n'est qu'un enjeu parmi d'autres, plus ou moins lié à eux, que les conflits sociaux ne s'expriment pas entièrement par son intermédiaire. Ainsi, des acteurs importants de la vie sociale peuvent-ils s'en désintéresser, comme certaines grandes entreprises, et faire d'autres choix que celui de la capitalisation foncière. D'autres, au contraire, peuvent former des stratégies plus spécifiquement foncières : par exemple, les chefs de terre en zones urbaines ou péri-urbaines qui bradent leur patrimoine tandis que leur rôle social décline rapidement.

Le foncier reste toutefois un enjeu essentiel, dans la mesure où l'espace est, en Afrique Noire, relativement disponible. Cette disponibilité est liée, bien sûr, aux faibles densités de population qui existent sur la majeure partie du continent. Mais elle correspond surtout à une conception issue de la matrice moderne : l'État, champion d'une nouvelle logique foncière en rupture avec la matrice autochtone, imagine pouvoir prendre en considération d'une manière limitée les droits acquis antérieurement à son intervention. Réelle ou

supposée, la disponibilité relative de l'espace africain donne à des forces montantes de larges possibilités d'action. Mais des phénomènes de permanence, issus de situations anciennes, existent. M. Foucher a donné l'exemple éloquent du Zimbabwe, où l'organisation de l'espace reste rhodésienne, avec 42 % de terres encore détenues par les fermiers blancs, et des infrastructures valorisant essentiellement cette partie du territoire national ; la remise en cause d'une telle situation nécessite de la part de l'État une grande prudence, car le risque est grand de compromettre des équilibres majeurs du pays. Le foncier, mode d'expression des relations sociales et politiques présente par rapport à elles une certaine autonomie.

Matrices et stratégies foncières

A travers les communications présentées, il fut souvent difficile de retrouver les matrices de référence : « de nouvelles matrices se recomposent en permanence, adaptation à une situation en perpétuelle évolution » (1). En effet, les modes de penser l'espace, ou du moins certains de leurs aspects essentiels, ne sont pas immuables. Ainsi, G. Savonnet, a montré que la matrice « archaïque » telle que nous l'imaginons aujourd'hui chez les *Bwa*, s'est transformée voici deux siècles sous l'effet d'agressions extérieures qui ont rendu nécessaires une plus grande cohésion du village et de la famille, et une définition plus précise des rapports fonciers, afin de permettre une meilleure résistance. Ces conditions sont devenues caduques aujourd'hui, mais la matrice a pu s'adapter sans éclater suite à une certaine souplesse des aînés vis-à-vis des revendications des cadets. De même, les innovations techniques (B. Crousse, P. Mathieu, en ce qui concerne l'agriculture irriguée), la pression démographique (A. Schwartz) sont autant d'éléments perturbateurs auxquels doivent s'adapter les modes de pensée. Dans les cas précédents, le lien religieux de l'homme à la terre, qui fonde la matrice autochtone, a résisté à des crises successives. Mais en cas de forte pression sur le sol, notamment en contexte urbain, cette donnée constitutive tend à disparaître rapidement, alors que les acteurs restent les mêmes.

En effet, même les acteurs les plus représentatifs des deux matrices (l'État, les chefs coutumiers) ne sont pas toujours fidèles aux principes, n'appliquent pas toujours les règles qu'ils sont censés défendre.

(1) A. DURAND-LASSERVE, dans une note écrite, communiquée après le colloque aux membres du Réseau.

Les pratiques capitalistes, par exemple, sont rarement mises en œuvre directement par des États de nature très dirigistes ; et beaucoup plus souvent par des responsables coutumiers qui, en milieu urbain, ont vite assimilé les lois du marché, avec les notions de spéculation et de profit, en contradiction flagrante avec la tradition. Les logiques ne se retrouvent pas, au niveau local, à l'état pur.

Pour démêler l'écheveau des pratiques locales, sans doute est-il plus opératoire de partir de « stratégies foncières » appliquées à des groupes présentant une certaine cohérence, comme l'ont fait plusieurs intervenants. Un tel point de départ permet une meilleure prise en compte des observations de terrain, ce qui n'exclut pas, ensuite, de remonter à la logique qui sous-tend l'action de chaque groupe. L'étude des stratégies foncières permet de prendre en compte l'extrême diversité des comportements, qui ne peuvent être réduits à deux types fondamentaux.

L'analyse de ces stratégies foncières nécessite que l'on détermine, définisse et délimite les pouvoirs en présence (qu'ils soient issus de l'État, de la Coutume, de l'argent, du peuple...), et que l'on s'interroge sur les articulations qui permettent le passage des cadres juridiques (Loi, Coutumes, règles plus ou moins formalisées, élaborées en milieu poly-ethnique) à la pratique observée.

Pour expliquer les distorsions entre les cadres de référence et la pratique foncière du groupe, trois niveaux peuvent être étudiés : la réglementation, les procédures, la pratique. Entre le premier, strictement juridique et révélateur de la matrice de référence, et le deuxième, les divergences peuvent s'expliquer par une certaine liberté de jugement laissée à l'acteur, ou par une lenteur dans la diffusion de l'information. La première explication joue un grand rôle dans le cas de la Coutume, parce que les comportements dépendent beaucoup des relations sociales existant entre partenaires ; mais on la trouve également de temps en temps dans la logique moderne, si des responsables adaptent la législation en vigueur à des particularités locales afin de rendre les textes plus proches des réalités. Les retards dans la transmission de l'information sont particulièrement nombreux et lourds de conséquences dans la filière étatique. La variabilité des textes, liée au caractère changeant de politiques n'ayant qu'une prise limitée sur les réalités, fait qu'il n'est pas rare de constater, de la part de responsables locaux, la connaissance de procédures périmées depuis longtemps, appliquées exclusivement ou de préférence aux nouvelles, trop mal maîtrisées. Ainsi, au Zaïre, les « livrets de logeur », qui constataient la possession de bonne foi de terrains non immatriculés, étaient-ils encore délivrés couramment à Kisangani en 1980, sept ans après leur suppression officielle. Mais, en revanche, il sem-

ble bien qu'ils n'aient jamais été fréquents à Mbuji-Mayi, ville créée en 1959.

Entre les procédures exprimées et la pratique quotidienne, les oppositions sont encore plus nombreuses, car interviennent des facteurs nouveaux, souvent difficiles à avouer (pressions sociales ou politiques, appât du gain). C'est à ce niveau qu'apparaissent le plus souvent les rivalités au sein même de l'appareil d'État, opposant les niveaux hiérarchiques et provoquant parfois une véritable guerre de services dont les responsabilités, conçues par leurs titulaires respectifs de manière extensive, tendent à se chevaucher. Ces rivalités n'épargnent pas les groupes coutumiers, parfois menacés d'éclatement par suite des velléités d'autonomie des dépendants par rapport aux chefs de familles, et de ceux-ci par rapport aux chefs de lignages. De plus, dans les situations les plus complexes, peuvent apparaître des acteurs qu'aucune réglementation n'habilite, mais qui parviennent toujours à justifier leur action, ne serait-ce que par la nécessité qu'ils ont de trouver une parcelle où loger. Les situations conflictuelles sont les plus enrichissantes à étudier, car elles dévoilent les attitudes de chaque groupe.

Il faut essayer de percer la nature de ces stratégies : s'agit-il d'une attitude concertée, ou du moins consciente, de groupes constitués, ou sont-elles seulement la résultante de multiples actions individuelles de personnes que la culture, les opportunités, les intérêts rapprochent, mais qui n'ont pas le sentiment de faire corps ? Ceci ne peut-il pas expliquer que, en situation de crise, des autochtones se fassent facilement déposséder de leurs droits ancestraux par des migrants imprégnés de leur propre coutume, mais aussi d'expériences variées qui leur ont donné une ouverture d'esprit et la conscience de leur solidarité ? Ceci ne peut-il opposer des services, chacun réduit parfois à la seule personne de son directeur, et des structures étatiques animées d'une véritable volonté politique ?

La prise de conscience peut aussi venir suite à la confrontation avec des forces extérieures. Le groupe dominé comprend ainsi avec retard l'enjeu que constitue le sol. Au Sénégal, dans la vallée du fleuve, la promulgation de la loi sur le Domaine National et l'extension des périmètres irrigués ont changé les règles du jeu foncier local et rompu l'équilibre entre détenteurs du sol et dépendants. Des réactions significatives, que l'on peut certainement appeler « stratégies » ont suivi l'apparition de ces contraintes nouvelles. En fonction de la pression sur le sol et de la cohésion des pratiques sociales, l'auteur a noté des attitudes divergentes, tendant à utiliser différemment les dispositions de la loi (P. Mathieu). Au-delà des types de réactions, déjà nombreux, présentés lors du Colloque, sans doute d'autres exem-

ples pourraient-ils être ajoutés. Il ne me semble pas que les pratiques de sorcellerie aient été évoquées ; ne peuvent-elles constituer un moyen de réaction d'un groupe contesté ? De même, le service administratif court-circuité par une autre autorité étatique ne dispose-t-il pas de possibilités d'action ?

Les stratégies dépassent le simple niveau foncier, même quant à leurs rapports à l'espace : le territoire que l'on veut attribuer, il faut le contrôler. Ceci pose la question de la nature du contrôle que le groupe entend appliquer, et est en mesure de faire respecter, donc de la conception que celui-ci se fait de l'espace. La dichotomie entre une conception traditionnelle (espace constitué de nœuds et de forces, avec des limites floues), et une conception occidentale (espace géométrique, avec des limites nettes) n'est sans doute plus valable dans l'Afrique d'aujourd'hui. Chacun des deux modes de gestion a pu être contaminé de notions qui lui étaient au départ étrangères. L'État, par exemple, considère-t-il le territoire pour lui-même, ou seulement d'une manière subsidiaire par le biais du contrôle qu'il exerce sur les hommes ? Mais surtout, les forces en présence ne sont pas équivalentes. Seul l'État peut disposer des « techniques d'encadrement » (2) adaptées, c'est-à-dire de la capacité de construire, d'organiser, de gérer un territoire et un peuple, d'autant plus que le territoire est vaste, et le peuple soumis à des mutations rapides. C'est en ce sens que les pouvoirs coutumiers ne sont plus que des forces déclinantes, incapables d'intégrer dans leur système les multiples bouleversements économiques et sociaux. Mais l'État dispose-t-il de techniques d'encadrement efficaces ? Par exemple, la juxtaposition de circonscriptions où l'encadrement et les moyens disponibles sont très différents (de part et d'autre d'un périmètre urbain, ou de chaque côté d'une frontière) créent des ruptures pouvant être exploitées par bien des stratégies. Les lacunes de l'État permettent à d'autres pouvoirs de se maintenir et pourquoi pas, de se constituer.

Signification des divergences

Du fait de la multiplicité des logiques en présence, chacune se retrouve en position d'ambiguïté, en porte-à-faux, par rapport à une réalité qu'elle n'arrive pas elle seule à maîtriser. Ainsi a-t-on pu dire

(2) GOUROU P., 1971, *Leçons de Géographie Tropicale*. Paris, Mouton, 323 p.

GOUROU P., 1982, *Terres de Bonne Espérance. Le monde tropical*. Paris, Plon, collection Terre Humaine, 456 p.

que l'État représentait la légalité, tandis que les tenants de la coutume bénéficiaient de la légitimité. Toutefois, l'ambiguïté est encore beaucoup plus grande, dans la mesure où chaque groupe, conscient de sa faiblesse, cherche à acquérir les caractéristiques qui lui font défaut. Ainsi, l'État, non content de se poser en héritier du système colonial, revendique aussi la succession du système coutumier afin de promouvoir de nouveaux rapports sociaux, dans le cadre du développement qu'il souhaite (Sénégal, Zaïre, aujourd'hui Burkina-Faso...). De leur côté, les chefs coutumiers cherchent, en situation urbaine notamment, à prendre les apparences de la légalité : éventuellement recherche d'autorisations officielles (Brazzaville), souvent adoption d'une trame imitée de celle de l'État, assortie de règles « modernes » (obligation de mettre en valeur, selon certaines normes, conditions de reprise du terrain). Cette tendance à l'inversion du discours complique considérablement la recherche des logiques qui sous-tendent l'action des groupes (voir notamment les articles de B. Ganne et de G. Hesseling).

De même, tout acteur peut se constituer *a posteriori* une logique qui justifie son action. Ainsi est-il habile de rechercher une légitimité face à l'État (« ethnicisation » de revendications qui ne possédaient pas ce caractère au départ) ou de l'apparence de la légalité face à la Coutume (comme les associations de quartiers, dont le strict organigramme rappelle celui de l'administration, ou comme les squatters de Brazzaville qui invoquent la nouvelle Constitution à l'appui de leur installation illégitime). La non-prépondérance d'une matrice permet l'émergence de logiques variées, ainsi que toutes les interprétations possibles à partir de ces règles de base.

La méconnaissance de cette complexité par la majorité de la population permet l'apparition de « médiateurs ». Ces spécialistes, disposant d'une information et de relations sociales auprès des différents acteurs fonciers, jouent un rôle nécessaire d'intermédiaires entre les différentes logiques en présence. D'une manière non limitative, on peut citer les « débrouillards », les géomètres (J.-C. Barbier, Do Felli, A. Osmont), les mandataires (Do Felli, A. Osmont) et les hommes politiques. Le géomètre, par exemple, fonctionnaire public ou non, traite à titre personnel avec le lotisseur coutumier, apporte l'apparence de la légalité que celui-ci recherche, ainsi que des conseils pour résoudre des problèmes d'organisation dépassant les compétences de l'initiateur. De son côté, l'homme politique, évidemment bien introduit auprès des organes modernes de décision, bénéficie d'informations et éventuellement d'appuis en provenance d'une nombreuse clientèle plus proche de logiques autres que celle de l'État.

Ces médiateurs, poursuivant leur rôle d'adaptateurs de procédu-

res contradictoires, ne pourraient-ils contribuer au rapprochement des logiques et à la création d'une matrice unique ? En effet, on retrouve ces mêmes personnes influentes à la fois dans la matrice étatique et dans la matrice autochtone ; ne serait-ce pas leur intervention qui expliquerait la relative homogénéité des trames, dans certains lotissements créés indifféremment par l'État ou les chefs coutumiers ? Mais peut-on espérer de ces spécialistes de la complexité un rapprochement des logiques ? Ils tirent leur raison d'être de cette juxtaposition de logiques qui s'excluent mutuellement ; leur projet est l'affermissement de leurs pouvoirs, et non la résolution des problèmes fonciers. Plus compétents que leur mandants, ils peuvent éventuellement outrepasser les règles souhaitées par ceux-ci ; les géomètres constituent souvent un groupe très actif et très contesté. De là à favoriser la complexité pour créer la confusion en usant des pouvoirs que les plus puissants des médiateurs détiennent, la distance n'est pas grande. Bien sûr, cette confusion ne peut présenter un intérêt pour les médiateurs que dans la mesure où ceux-ci parviennent eux-mêmes à maîtriser l'information nécessaire à la manipulation des processus qu'ils ont contribué à créer. De même, pour le chercheur, « confusion » ne signifie pas impossibilité d'analyse !

La complexité du discours sort renforcée de cette intervention des médiateurs. Chaque groupe tend évidemment à donner des autres une image caricaturale, dans le but de les disqualifier. L'Administration, qui comprend tant de spécialistes de la confusion, utilise tout particulièrement ce procédé, peut-être afin de cacher les mécanismes réels. A Brazzaville, le pouvoir politique moderne parle de pouvoirs « féodaux » et non de pouvoirs « coutumiers », mettant dans ce terme une connotation péjorative propre à leur aliéner la confiance de la population ; mais en même temps, tout est fait pour retarder l'approbation d'une loi conforme aux Constitutions promulguées depuis 1969, et qui abolirait officiellement les droits coutumiers. Les discours sont fondamentalement ambigus, puisque les groupes en présence sont unis par de nombreux liens, et que même les intérêts communs ne sont pas absents. Cela pourrait expliquer que « le citoyen moyen ne fait pas lui-même une distinction nette entre les conceptions autochtones et les conceptions bureaucratiques du foncier » (G. Hesseling). Toutefois, ce citoyen ou ce paysan déplacé sait bien qu'il n'aura pas le même accès aux différents systèmes en place, que les postulants sont filtrés en fonction de critères spécifiques, et que le contenu social du futur ensemble en découlera. Ambiguïté du discours ne signifie pas rapprochement des logiques.

La variété des situations observées est telle que l'on a proposé de parler de « systèmes locaux de gestion foncière » (A. Osmont). Une

telle diversité ne s'explique-t-elle pas par le fait que la rencontre des matrices ne fournit pas seulement une juxtaposition ou une confrontation frontale, mais que toutes les recompositions peuvent être imaginées ? Ces relations dialectiques, si elles ne se concrétisent pas (pas encore ?) au niveau des règles, sont couramment pratiquées dans les faits ; elles permettent à chaque groupe d'adapter sa stratégie à la situation locale du moment, afin de réaliser au mieux son projet. Les propriétaires coutumiers de Ouagadougou avaient commencé par céder gratuitement des parcelles en usufruit. La pression grandissante des Pouvoirs Publics les a conduits à réviser cette stratégie assez conforme aux prescriptions traditionnelles ; les propriétaires coutumiers se sont alors mis à vendre les parcelles, en contrepartie de l'abandon de tout droit de regard sur l'utilisation faite après coup par les nouveaux bénéficiaires (M. Poussi). Ces dosages subtils n'expliquent-ils pas l'opposition persistante entre milieux urbains et ruraux ? Entre zones où la pression sur le sol est forte et secteurs où elle est plus légère ? Il est de ce point de vue dommage que le colloque n'ait pas fourni plus de communications sur les secteurs péri-urbains, où l'on assiste à des conflits entre un milieu villageois résiduel et des manifestations hétéroclites de la ville toute proche (installation de maisons et de champs de citadins, formation de quartiers d'allochtones, création de grands équipements, constitution de réserves foncières par la bourgeoisie citadine). Observe-t-on là une rupture fondamentale ou des processus d'adaptation ? Comment, en particulier, réagissent les villageois suburbains à ces intrusions ? Dans quel cas l'exemple de Kpâgalam (Sokode, Togo), le « village qui va à la ville » (J.-C. Barbier) est-il valable ? Confrontation de matrices ou confrontation d'attitudes, chacune empruntant à plusieurs logiques ?

Quelle évolution connaîtra l'enjeu foncier ? Sans doute l'État jouera-t-il le rôle moteur, car lui seul est capable de sécréter les techniques d'encadrement adéquates. Mais de nombreux exemples ont montré que cette évolution n'était pas linéaire. Souvent, des opérations brutales, spectaculaires et brèves, pendant lesquelles l'État affirme sa présence, sont suivies de longues périodes de léthargie, caractérisées par le laissez-faire, voire l'anarchie. S'agit-il de deux mécanismes distincts ? Peut-être pas, dans la mesure où des tensions internes très vives secouent l'appareil d'État, opposant des hommes, des services, des niveaux hiérarchiques. La coordination peut être le meilleur moyen d'enterrer un projet ; l'effet de surprise peut être le dernier recours d'une institution bafouée, pour agir efficacement. De plus, l'État n'échappe pas au jeu des alliances, soit qu'il soit intrinsèquement trop faible pour assumer ses prérogatives, soit qu'il soit trahi par des fonctionnaires désireux de trouver pour leurs propres

stratégies des appuis extérieurs. Hétéroclite, l'Administration susciterait ainsi des stratégies contradictoires. L'étude des problèmes fonciers nécessiterait une durée suffisante pour prendre en compte ces différentes phases, dont aucune n'est négligeable, car l'espace conserve longtemps, par le statut du sol et les paysages qui s'y créent, l'héritage des époques passées.

Mais l'État, seule force capable de contrôler le territoire, dispose du temps. Il peut toujours revenir sur ses faiblesses passées, en édictant des mesures brutales, ou au contraire, des mesures plus subtiles, comme l'établissement de nouvelles normes (par exemple de mise en valeur). Il peut le faire, compte tenu, bien sûr, des alliances qu'il souhaite sauvegarder et des oppositions qu'il entend ne pas affronter. Le risque existe que ces initiatives, si elles sont trop passagères, soient boudées par les bénéficiaires éventuels : le difficile remplissage des lotissements officiels de Rufisque (A. Osmond) ne signifie-t-il pas que les candidats au logement préfèrent la sécurité apportée par un processus complexe d'alliances de groupes divers, à l'incertitude issue d'une initiative passagère et limitée ? « Une solution imposée n'a pas la portée d'une solution négociée » (D.-F. Sidibé).

Est-ce à dire que l'État finira par faire valoir sa propre matrice foncière ? L'avenir est-il, au contraire, à un modèle syncrétique populaire, tel qu'il apparaît dans certains quartiers urbains poly-ethniques (G. Hesseling) ? Sans doute l'État est-il seul à même de vouloir une telle politique et de s'en assurer les moyens. Encore faudrait-il qu'une volonté politique existât. Et que cette volonté politique aille dans le sens d'une clarification des procédures. C'est en fait toute la question de la nature de l'État qui est posée.