

PHILIPPE HAERINGER

Stratégies populaires pour l'accès au sol dans la ville africaine.
Une grande partie de dés dans la banlieue d'Abidjan
(ou l'impossible débat avec l'État)

Popular ways into landholding in African cities.
How dice are cast in Abidjan suburbs (or arguing hopelessly with the state)

Mots-clés : Situations foncières. Compétition pour le sol. Urbanisation populaire.
Politiques urbaines. Répression. Compromis. Pouvoir local. Abidjan
(Côte-d'Ivoire)

Key words : Land ownership. Competition for landholding. Popular urbanization.
Urban policies. Repression. Compromise. Local power. Abidjan
(Ivory Coast)

Extrait de *Enjeux fonciers en Afrique noire*, ORSTOM/Karthala, 1982, pp. 341-359

La réaction populaire aux situations foncières appelle une analyse à plusieurs échelles. En dépit d'une apparente permanence des données et des comportements, on ne saurait ignorer la très grande disparité des situations de part et d'autre des frontières ou simplement d'une ville à l'autre. Un regard à l'échelle du continent s'impose donc d'autant plus qu'il y a, bien entendu, des constantes fondamentales que la diversité des situations rend encore plus remarquables, plus signifiantes.

Dans le cadre d'une ville, c'est un peu l'inverse qui se passe. La situation globale est la même pour tous, mais chaque groupe réagit différemment selon sa position. On ne saurait se pencher sur le comportement de tel ou tel groupe sans se référer à la situation globale, laquelle se nourrit des comportements des autres groupes.

Tout habitant suit sa stratégie propre, qui, toutefois, participe à tout ou partie d'une stratégie collective, et souvent emprunte à plusieurs stratégies collectives différentes. C'est à ce niveau d'observation que tout s'éclaire et que tout prend son sens, à la condition, bien sûr, que l'on ait suivi le parcours ci-dessus et que l'on garde l'idée d'y revenir, de refaire le chemin en sens inverse.

Il est malheureusement impossible, dans le cadre d'un exposé, de suivre tout ce circuit. Je passerai vite sur la première dimension, un peu moins vite sur la seconde, mais je ne parviendrai pas à la dernière. Car je m'arrêterai, à mi-chemin, sur un degré de l'échelle où l'on est le mieux à même de suivre les péripéties d'une confrontation, celle qui oppose l'autorité de l'État aux stratégies populaires lorsque celles-ci se développent en marge de la planification officielle.

Cet échelon intermédiaire, c'est évidemment celui du quartier, et je l'illustrerai avec la frange pionnière de la banlieue nord d'Abidjan. Puis je remonterai doucement, en conclusion, les degrés supérieurs de l'échelle, sans plus quitter le thème de la confrontation. La question de la fin sera la suivante : l'espoir de faire disparaître cette confrontation douloureuse a-t-il un sens ?

VARIATIONS SUR UN THEME A DIVERSES ÉCHELLES

Un continent

On ne peut parler, tout bonnement, du milieu urbain en Afrique noire comme s'il s'agissait d'un tout qui ne présenterait que quelques nuances. Avant de l'évoquer à l'aide de tel ou tel exemple, et particulièrement lorsque l'on s'apprête à débattre de problèmes fonciers, il est nécessaire de prendre conscience de la grande disparité des situations qui règnent d'un pays à l'autre, d'une ville à l'autre.

On ne peut faire l'amalgame entre, par exemple, Kinshasa, la ville des cités belges, des damiers infinis et des chefs de terre ; Douala, la ville des « rois » procéduriers et des *Bamiléké* conquérants ; Lagos, aux densités asiatiques ; Kano la soudanaise ; Kumasi, où la couronne britannique se heurta au « stool » *ashanti* ; Tema et San-Pedro, les villes d'un régime, d'un programme, d'un organe promoteur ; Bouaké, la ville d'un maire ; Yamoussoukro, la ville d'un président ; Abidjan, métropole cosmopolite d'un État fort ; Ouagadougou, la capitale de l'État pauvre ; Dakar, ses médinas et son double, Pikine ; Nouakchott dans les sables et sa couronne de tentes...

La confrontation des situations foncières qui prévalent dans chacune de ces villes montrerait à l'envi combien ces situations foncières sont tributaires et sont le reflet de contextes historiques, politiques, économiques et culturels plus contrastés qu'on ne le croit généralement. Dans ces conditions, il faut naturellement s'attendre à des modèles de comportement et à des types de réaction également très contrastés, cette réaction et ces comportements étant à leur tour des agents actifs de cette différenciation.

Pourtant, au-delà de ce qui varie, il est probable que l'on peut trouver un certain nombre de dénominateurs communs à l'ensemble du continent noir, peut-être même des caractères irréductibles, inhérents à ce continent, et qui pourraient être versés au dossier d'une identité urbaine « africaine » encore mal cernée.

Irréductible sans doute, mais partagée avec d'autres régions « en développement » : la lutte de vitesse permanente, structurelle, entre une urbanisation officielle et une urbanisation spontanée incontrôlée et hors-la-loi. Plus spécifique à l'Afrique noire, sans qu'il y ait pour autant exclusivité : la dialectique du droit écrit et du droit coutumier, c'est-à-dire d'un droit réputé intangible et d'un droit au mieux appelé (en Afrique francophone) à se faire connaître aux fins de « purge » (horrible terme du jargon juridique français), mais que l'impuissance du pouvoir d'État et la force d'inertie du nombre maintiennent à la base du processus de création d'une part importante du sol urbain.

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 continuel 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

de l'effort public allant aux ensembles immobiliers, au détriment de ce qu'il est convenu d'appeler des lotissements évolutifs, des milliers de citoyens prennent le risque de créer leur patrimoine locatif hors légalité. Une marquetterie de pseudo-lotissements naît ainsi, mise sur le marché par les propriétaires coutumiers du sol et par quelques autres. Trois catégories d'acteurs : les lotisseurs, les investisseurs, la foule des locataires.

De nombreuses variantes de ces deux modèles principaux existent. On peut citer, pour le premier, les campements qui s'annexent aux entreprises isolées de la périphérie, par exemple aux parcs à bois qui s'égrènent tout au long de la baie du Banco ; ou bien d'autres campements cachés dans les vallons qui ourlent les quartiers riches du nord-est de l'agglomération, campements de boys, gardiens, jardiniers et cuisiniers qui se rendent ainsi disponibles pour les horaires particuliers de leur profession ; d'autres cas encore, qui résultent toujours, en réalité, d'une stratégie ou d'une organisation spécifiques. Au second modèle peut être rattaché, au moins au niveau du principe mais avec des résultats visuellement très différents, le cas particulier des petits lotissements résidentiels illégaux que l'on trouve ici ou là et, de plus en plus, un peu à l'écart, sur les plus beaux rivages lagunaires dont les riches acquéreurs ont compris la valeur.

Un troisième modèle, en voie de disparition, mais qui eut un grand développement, pourrait être rattaché au premier s'il ne remontait pas à une période ancienne où ces établissements libres purent s'établir près des grands chantiers de l'époque coloniale (le wharf de Port-Bouet, le canal de Vridi) avec la bénédiction de l'Administration. Port-Bouet a disparu. Reste Vridi, en ultime sursis. L'ancienneté de l'implantation, le sentiment de quasi-légitimité, la prospérité des familles autour des patriarches fondateurs, avaient longtemps valu à ces quartiers une sorte de qualité villageoise.

C'est ce que l'on retrouve partiellement dans un quatrième modèle qui, dans une certaine mesure, prend le relais du précédent : chassées de là, beaucoup de familles viennent ici, c'est-à-dire sous l'immense cocoteraie du cordon littoral. C'est cette cocoteraie de plantation qui confère à cet habitat « spontané » l'originalité de son statut foncier : seul l'usage du sous-bois est cédé (en location) par des propriétaires qui continuent d'exploiter le coprah. Cela entraîne l'obligation de construire en matériaux légers — planches ou palmes — et cela donne aussi la trame des quartiers ainsi formés : lots et « rues » épousent l'alignement des arbres.

Parmi quelques autres modèles d'habitat « spontané », il faut encore au moins citer le cas des villages autochtones rejoints par l'agglomération et à qui l'Administration laisse, à cette occasion, la disposition d'un petit territoire. Dans les cas les plus anciens (Adjamé, Anoumabo), cet espace s'est rapidement couvert d'un habitat locatif compact enserrant comme une gangue le village-rue d'origine. Aujourd'hui, les villages en passe d'être rejoints (plus d'une vingtaine sont actuellement concernés) prennent les devants pour obtenir un maximum de réserve foncière. A cette fin, ils établissent un projet de lotissement « communautaire » inaliénable, puis négocient l'agrément du pouvoir et l'obtiennent, en moyenne, pour un territoire sextuplant l'emprise du village traditionnel. Alors commence la mise en valeur locative, mais en conformité avec la loi.

C'est là le seul exemple, dans la capitale ivoirienne, d'un compromis mené à son terme entre la puissance publique et une pulsion populaire portant sur la création d'espace à bâtir. On va voir maintenant qu'une autre tentative a été faite, mais sans succès. Echec significatif dans la mesure où la tentative s'appliquait à l'une des formes dominantes de l'urbanisation populaire.

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 lieudit 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 multiplieront. Mais à ce jour (septembre 1980) aucune de ces réhabilitations nouvelle manière ne s'est concrétisée sur le terrain.

« village », même si elle est actuellement dispersée en plusieurs hameaux (3). C'est pourquoi la parade a d'abord été de quadriller le plus vaste espace possible, d'en borner chaque lot, de les attribuer aux épouses, aux alliés et cousins, et à tous les enfants nés ou à naître, d'en bâtir un maximum et de les louer.

C'est ainsi que le premier lotissement, réalisé autour du hameau principal (Avocatier), était resté, en 1975, à peu près indemne de toute vente, bien qu'il anticipât très largement sur les possibilités de mise en valeur. A ce lotissement collectif, qui représente le village de demain, s'ajoutèrent par la suite des initiatives plus individuelles. Les familles qui le pouvaient transformaient, non sans quelque mégalomanie, leurs champs et plantations en lotissements portant leur nom. Mais ici les intentions étaient doubles : constitution d'un patrimoine immobilier familial d'une part, vente d'un copieux reliquat de lots d'autre part. Ce qui fut fait (4).

Ainsi, sans entrer dans les détails, les lotissements constitutifs du secteur étudié résultent bien de trois stratégies foncières différentes, que l'on peut grossièrement qualifier ainsi : spéculative, communautaire, familiale (avec option spéculative). Mais les points communs sont importants. Tout d'abord, ces lotissements revêtent toutes les apparences de la légalité : dans tous les cas le plan de lotissement est l'œuvre d'un géomètre rétribué, les lots sont bornés, numérotés, ils ont des dimensions classiques (20 mètres sur 20 le plus souvent), leur vente est consignée par un acte écrit. Les rues, également, sont dimensionnées et hiérarchisées selon les canons bien qu'elles ne soient, bien sûr, ni revêtues, ni profilées, ni pourvues de caniveaux ; néanmoins elles sont ouvertes au « bull ». Une disparité malgré tout : certains lotissements *ébré*, par la grâce de tel ou tel acquéreur bien placé, ont obtenu une adduction d'eau partielle et (ou) l'électricité.

A la disparité des stratégies foncières répond celle des stratégies immobilières. Les investisseurs qui se sont portés acquéreurs des lots appartiennent à toutes les catégories sociales, à toutes les ethnies et à toutes les nationalités. Autant de gens du nord que de gens du sud, autant de commerçants et artisans que de salariés et fonctionnaires. Aussi bien des juges, des députés ou de riches commerçants que des boys-cuisiniers ou des chauffeurs. Une moyenne de revenus qui ne veut donc pas dire grand-chose, mais que l'on peut tout de même situer à 80 ou 100 000 francs C.F.A. (valeur 1980).

(3) Ces hameaux sont : Nguessankoi, Avocatier (au sens strict), Ayéby, Tanohkoi, Agnissankoi, Aléchikoi. Seuls Avocatier et Ayéby sont agglomérés au périmètre urbanisé dont il est ici question. Les autres en sont distants de quelques centaines de mètres, jouissant encore d'un environnement semi-rural. Le berceau de la communauté est Nguessankoi, aujourd'hui réduit à peu de chose du fait de la voie autoroutière Abidjan-Anyama. Mais, à la suite d'une scission vieille d'une vingtaine d'années, le groupe se partage à présent entre deux chefs : le patriarche de Nguessankoi et celui d'Agnissankoi. Ensemble on compte à peu près une quarantaine de familles qui totalisent un millier de personnes (en comptant celles qui, tenues éloignées par leurs activités, n'y vivent qu'en fin de semaine ou pendant leurs congés).

(4) L'initiative la plus spectaculaire est celle d'une famille de Nguessankoi qui donna son nom au quartier Ayéby. Elle fut en effet la cheville ouvrière de ce lotissement au cœur duquel elle s'installa, s'y réservant quarante-quatre lots sur lesquels furent simultanément mises en chantier quarante-quatre villas jumelles d'une conception originale, mais qui ne s'élèvent guère qu'au rythme d'une rangée de briques par an, le seul salaire confortable dont dispose la famille ne permettant pas d'en faire plus. La passion créative du jeune chef de la famille Ayéby – géomètre de métier – se manifeste encore par des rues complantées de palmiers et surtout par une école primaire de bonnes dimensions qu'il sut mettre en place très tôt (c'est un maître d'école privé qui l'exploite) et qui fut certainement un bon facteur de développement pour ce quartier à l'origine très isolé.

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-propriétaires. 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'immediat, 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

d'atteindre une bonne couverture du terrain et surtout d'approfondir certains axes de l'étude. Un effort particulier fut fait, notamment, pour connaître la structure de la communauté *attié* et comprendre sa position face à la poussée urbaine (7).

Dès le milieu de l'enquête, une note de synthèse (8) à l'intention de la société d'État responsable concluait à la « factibilité » de l'opération envisagée. La S.E.T.U. n'en attendait pas davantage pour s'engager plus avant et pour décider, en concertation avec les pouvoirs publics, que l'opération aurait lieu. Tout un train d'études techniques devait dès lors être lancé.

Ces conclusions provisoires, confirmées par la suite, faisaient notamment état de l'assentiment des propriétaires interrogés sur le principe de leur participation financière, le montant de celle-ci ayant été forfaitairement chiffré pour les besoins du questionnaire (9). Entre les propriétaires qui ont répondu « présent » et la société promotrice qui, en réponse, lança ses équipes de géomètres et d'urbanistes sur le terrain, une sorte de contrat tacite était donc instauré.

Le traitement réservé au cas spécifique des communautés *attié* et de leurs lotissements communautaires ou semi-communautaires n'était certes pas arrêté. Les conclusions de la mi-enquête et les rapports qui suivirent montraient bien qu'on ne pouvait appliquer uniformément et aveuglément la même procédure sur l'ensemble du secteur d'intervention. Comment un patriarche *attié* aurait-il pu cotiser au titre des quelques dizaines de lots qu'il réservait à sa famille actuelle et future ? Il apparaissait clairement que la contribution des *Attie* devait être replacée dans le cadre d'un règlement global de leur situation en tant que communauté rurale gagnée par la ville. Une jurisprudence déjà très fournie en la matière permettait de penser que cette nouvelle négociation ville-village serait normalement engagée et aboutirait, comme dans de nombreux cas passés, à des dispositions équitables (10).

Les promesses de dialogue et de concertation lancées par les autorités, l'imminence apparente des opérations annoncées ont convaincu le chef, son

(7) Cf. Koffi Nzian Jacob, *Nguessankoi, un village rejoint par l'agglomération abidjanaise*, et Louis Blaise Aka, *Agnissankoi, une fédération de campements attié dans la périphérie abidjanaise*, Centre O.R.S.T.O.M. de Petit-Bassam, 2 x 60 p. multigr.

Cf. aussi, pour l'enquête générale, Pascal Destouches, *Le secteur de rénovation d'Abobo-Nord* (I. Étude foncière. II. Étude du bâti. III. Les propriétaires), Centre O.R.S.T.O.M. de Petit-Bassam, 24 p. plus 19 p. plus 36 p. multigr.

(8) Ph. H., *Note à la S.E.T.U. sur le projet de rénovation urbaine d'Abobo*, 1975, Centre O.R.S.T.O.M. de Petit-Bassam, 12 p. multigr.

(9) Plusieurs options ont en fait été proposées, plus ou moins chères selon le degré d'équipement urbain. Tous ont, bien entendu, choisi la moins onéreuse (soit, tout de même, 600 000 C.F.A. par lot, plus d'un million 1980). Mais, plus que ces déclarations d'adhésion, c'est l'importance des investissements réalisés, le faible endettement des propriétaires (rares étaient ceux qui avaient pu avoir accès à des crédits non familiaux) et la valeur des revenus locatifs qui nous ont convaincus que les intéressés étaient solvables pour peu que la S.E.T.U. ait accepté d'étaler dans le temps la contribution espérée.

(10) Les communautés villageoises obtiennent en général, outre la disposition d'un lotissement communautaire de bonne dimension, diverses indemnités individuelles sur la base du nombre d'hectares de terres réquisitionnées pour les besoins de la ville. Au nombre de ces indemnités figure l'octroi d'une certaine quantité de lots dans les lotissements créés par l'État. Au total, la disparition de la rente agricole est correctement, voire largement, compensée par la constitution d'un patrimoine foncier d'une nouvelle nature et qui recèle, notamment, d'importantes potentialités de rente locative.

(11) Le porte-canne est le premier des notables et il exerce, en l'occurrence, la réalité du pouvoir au nom d'un patriarche très âgé.

porte-canne (11) et les notables d'Avocatier (12) qu'ils seraient incessamment consultés es qualité, et de nombreuses réunions préparatoires furent organisées par eux à la hâte dans le village. Il en fut de même, du reste, dans le camp des propriétaires de lots des quartiers spéculatifs. L'un des principaux freins au déroulement de l'enquête — dans un premier temps — fut une sorte de mouvement associatif qui se signala, dans certains lotissements, dès l'annonce du projet (mais deux associations, au moins, préexistaient), les propriétaires de ces lotissements refusant de se présenter à l'antenne d'enquête avant d'avoir eu le temps de se concerter, ce qui ne fut pas immédiat en raison de deux autres pesanteurs dont eut à souffrir l'enquête. La première venait de ce que la plupart des propriétaires n'habitaient pas leur lot (60 % de non-résidents, 75 % si l'on tient compte des lots non encore bâtis) ; la seconde tenait à ce que les résidents eux-mêmes, travailleurs à Abidjan, n'étaient guère visibles que pendant le repos dominical, les liaisons avec les zones d'emploi, en cet hivernage 1975, s'établissant à près de deux heures dans chaque sens.

Glissements pervers

Toute cette agitation tomba à plat. Non que le projet ait été abandonné, ce qui aurait pu avoir l'avantage de la clarté, mais, simplement, les années passèrent. Un premier plan d'urbanisme dut être repris en raison d'un changement de tracé autoroutier sur lequel, d'ailleurs, l'incertitude demeure (13). Les populations ne furent informées que par les bribes glanées par tel ou tel dans les bureaux. Le processus officiel d'information-concertation n'était pas allé au-delà de la première réunion publique au cinéma Amakéfou.

Toutefois, ce projet latent ne fut pas sans effet sur le mouvement d'urbanisation. Au cours même de l'enquête de « faisabilité », et dès les premières semaines, le mouvement s'était fébrilement accéléré. On vit en pleine saison des pluies ce qui n'arrive normalement qu'en saison sèche : un surgissement de nombreux chantiers. C'est bien en raison de ce danger que les responsables s'étaient primitivement donnés la consigne de la rapidité d'intervention. Et l'on s'était empressé de peindre des numéros verts sur les constructions existantes. Mais lorsqu'on en vint, trois ans plus tard, à la rédaction du plan d'urbanisme définitif — ou que l'on croyait tel —, la densité du bâti avait atteint un niveau dont on ne pouvait pas ne pas tenir compte. Une nouvelle couverture photographique aérienne (fin 1978) fit foi et on l'annonça à la population par voie préfectorale. Les mises en garde, dès lors, redoublèrent. Mais comment pouvait-on empêcher les intéressés de faire un pari sur une prochaine caducité des nouvelles dispositions ? Ceux qui ont pu prendre connaissance du nouveau plan — toujours en forçant la porte des bureaux d'Abidjan — purent constater que les réserves administratives (pour

(12) Il faudrait dire, ici, Agnissankoi. Le chef Agnissan règne sur Agnissankoi (la cour, le village d'Agnissan) dont dépend Avocatier (le carrefour de l'avocatier). Mais Agnissankoi, au sens restreint, n'est qu'un petit campement en sursis à deux pas du morceau de ville qu'est devenu Avocatier.

(13) La question est surtout la suivante : la « voie triomphale » qui doit orner le cœur de la capitale sera-t-elle poursuivie, à l'instar de l'axe Concorde-Défense à Paris, jusqu'à cette lointaine banlieue ? Auquel cas, en rejoignant à Avocatier l'autoroute existante, elle devrait avoir une forte incidence sur la structure et l'étendue de ce quartier. Mais ce sont là des considérations à très long terme, ce qui les rend d'autant plus difficiles à mettre en équation.

écoles, dispensaires et autres équipements publics) et les emprises des voies nouvelles ou modifiées sacrifiaient aussi bien des maisons de 1975 que des maisons récentes.

Plus grave que la densification du périmètre retenu pour l'opération (mais quel habitant connaissait au juste ses limites ?), la poursuite du mouvement d'urbanisation hors de ce périmètre était bien davantage redouté par les pouvoirs publics. Or, ce phénomène lui aussi s'accéléra dès l'annonce du projet en 1975 et en dépit de la règle du jeu annoncée. Une brèche était ouverte dans l'intransigeance de l'Administration à l'égard des lotissements irréguliers. Cela suffisait à redoubler l'intérêt des candidats investisseurs pour cette zone d'Abobo, candidats qui, d'ailleurs, n'étaient pas sensés connaître le caractère limité et restrictif de l'opération S.E.T.U. ; ignorance que les propriétaires fonciers ne manquèrent sûrement pas d'exploiter. Pour ces derniers, il était urgent de saisir ce qui pouvait être leur dernière chance de tirer parti de leur bien : puisque l'État se préoccupait d'urbaniser le secteur, il était à craindre qu'au-delà d'un Avocatier réhabilité, il ne s'apprête à jouer son rôle habituel de lotisseur après une expropriation modérément rémunératrice.

Le bâton

C'est en effet ce qui arriva ; ou du moins c'est ce que l'État, soudain, pensa faire et cela avant même de réaliser son projet initial. Conséquence d'un autre projet, d'une inspiration voisine, mais puissamment aidé par la Banque Mondiale (il s'agissait et il s'agit toujours de rénover le plus ancien secteur d'Abobo, d'origine « spontanée » lui aussi), l'Administration eut besoin d'un espace de recasement pour les inévitables victimes de la restructuration de ce quartier surpeuplé. C'est sur ce qui restait du site d'Avocatier que le choix se porta (14), un choix d'ailleurs limité à moins de se résoudre à expatrier au loin les intéressés.

Cette seconde affaire eut l'effet de réveiller l'Administration car elle fut l'occasion pour elle d'un nouveau constat désagréable : une grande part de la zone désignée était d'ores et déjà bâtie et bien bâtie, et la poursuite des trames orthogonales, en filigrane sur fond de brousse, ne laissait aucun doute sur la bonne marche des affaires. L'Administration, alors, changea de ton. Des communiqués préfectoraux répétés rappelèrent les limites arrêtées en 1975, c'est-à-dire celles du plan d'urbanisme (d'ailleurs assez larges et dépassant sensiblement le périmètre bâti de l'année de référence), et assurèrent que tout, au-delà de ce cadre, serait incessamment détruit. Une année se passa encore en vaines menaces. Sans effet apparent sur le rythme de construction. Une observation sommaire donne même la nette impression que, dans ce nouvel espace litigieux, les réalisations sont plus soignées, plus volumineuses, plus rondement menées que dans l'ancien secteur. Les prix de vente des lots atteignent des sommets. La barre n'est plus à cent mille francs comme en 1970, mais à un demi-million (de francs C.F.A.).

Pourtant, un matin, les « bulls » étaient là. Avec la mission de raser tout le quartier litigieux. Mais ils n'en firent rien : la population se montra et se fit convainquante, les notables coutumiers d'Avocatier plaidèrent et emportèrent

(14) C'est-à-dire, plus précisément, sur sa frange nord-est, compte tenu de la réserve industrielle au nord-ouest et de l'agglomération abobolaise au sud-est et au sud-ouest.

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'apprêtait 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.

de l'autorité de la puissance publique que le bât blessait. Mais, en réalité, l'ambiguïté reste totale en termes de droit. Les propriétaires spoliés de ce que l'on peut appeler Avocatier 2 n'étaient pas davantage en infraction devant la loi que ceux du secteur sauvegardé (Avocatier 1) qui avaient bâti sur des terrains réservés, de notoriété publique, à l'activité industrielle. Le sud de cette zone avait d'ailleurs déjà fait l'objet, en 1967, d'une « expédition punitive », laquelle avait assez rapidement tourné court non pas tant, comme en 1979, du fait des manifestations populaires (il n'y avait, à cette époque, que quelques constructions dispersées), mais du fait du conducteur de bull lui-même : ébahi d'avoir à raser des maisons flambant neuves et fort bien bâties, il avait arrêté sa machine pour tenter, de retour dans la capitale, de convaincre son chef de service. La hiérarchie n'avait pas insisté. Des panneaux d'interdiction de bâtir avaient alors été posés, mais avec le succès que l'on sait. Huit années plus tard, pourtant, devant un millier de cours, c'était la proposition de normalisation dont il est question dans ces pages ; une victoire, selon les apparences, de l'urbanisation populaire, de la force de conviction qu'elle exerce par sa masse et, ici, par son bon niveau qualitatif.

Le cas d'Avocatier 2 peut être également comparé avec cette partie centrale d'Abobo (Abobo-Marché) qui fait aujourd'hui l'objet du programme soutenu par la Banque Mondiale. Bâti illégalement dès le milieu des années 60, c'est ce quartier qui, le premier, avait attiré les « bulls » sur le site de cette banlieue naissante. Des bulls déjà chargés, non pas de raser, mais de restructurer un quartier anarchique, de le quadriller de rues afin de permettre, dans un deuxième temps, la régularisation de sa situation foncière (bornage des lots, etc.) ; tout cela, toutefois, d'une façon infiniment plus sommaire que dans le projet conçu à partir de 1975 pour Avocatier 1. C'est pourquoi dix ans plus tard, le quartier s'étant considérablement densifié et jouant désormais la fonction de centre d'une banlieue très vaste (Abobo compte plusieurs centaines de milliers d'habitants), on s'appête à lui donner une nouvelle structuration et un niveau d'équipement supérieur. Les propriétaires que les hasards du nouveau plan d'urbanisme épargneront seront ainsi passés, en l'espace d'une quinzaine d'années et en deux étapes, d'une situation hors-la-loi à la position respectable et lucrative de possédants dans un centre urbain attractif et consacré.

Ainsi, avec des nuances, l'histoire se répète : Avocatier 2 n'est, en somme, par rapport à Avocatier 1 que ce que celui-ci était par rapport à Abobo-Marché, la mise en application d'un espoir né de la bonne fortune des gens d'avant, des gens installés. Les efforts conjugués des lotisseurs et des investisseurs le confirment, les premiers cherchant à donner à leur lotissement une forme crédible, les seconds construisant sans lésiner des maisons pour durer. Pourtant, on ne peut pas dire que les propriétaires d'Avocatier 2 aient été surpris de ce qui leur est arrivé. Comment l'auraient-ils été, sachant que la puissance publique, à Abidjan, a fourni beaucoup plus de preuves de fermeté que de mansuétude au cours des dix ou quinze dernières années ? Simplement, à cause de deux exemples heureux dans le voisinage immédiat, ils ont cru un peu plus qu'ailleurs que leur audacieux pari pouvait réussir. Ils ont donc misé beaucoup, mais ils avaient un mauvais numéro.

Il semble en effet que l'attitude des pouvoirs publics obéisse à des pulsions alternativement radicales et modérées. Le projet exceptionnellement bienveillant de 1975, contemporain de deux autres projets du même style pour la ville nouvelle de San-Pedro et pour le quartier abidjanais de Pélieuville, fait suite à une série particulièrement intense de « déguerpissements » dans la

capitale. Au cours des années 1973-1974, une sorte de grand nettoyage a été réalisé dans divers points de la ville et de ses banlieues, touchant probablement près de deux cent mille personnes, un quart de la population d'alors ! Cette opération avait laissé une impression pénible, c'est le moins que l'on puisse dire. Mais, en même temps qu'une certaine mauvaise conscience, elle semble avoir donné à l'Administration suffisamment d'assurance dans sa lutte contre l'habitat illégal pour lui faire prêter l'oreille aux solutions douces qu'on lui soufflait de-ci de-là. Inversement, en 1980, dans le cas précis d'Abobo, après tant et tant d'appels sans effet, l'autorité publique fut manifestement en proie à un sentiment d'impuissance, d'où sa réaction (17).

L'IMPOSSIBLE DÉBAT

Tout ce que je viens de relater est évidemment bien peu encourageant pour celui qui s'interrogerait sur les chances de voir s'instaurer quelque part une sorte de convivialité constructive entre le Pouvoir et les manifestations populaires du besoin d'être logé. On connaît des pays tropicaux où le Pouvoir laisse faire, par défaut de moyens ou par impuissance. Les conditions d'habitat du citadin moyen sont alors souvent moins défavorables que pourrait le faire croire l'examen de la situation à l'échelle administrative. En l'absence de trasseries de la part du pouvoir, les masses citadines savent prendre leurs aises et compenser ainsi, dans une certaine mesure, l'insuffisance des équipements et l'inorganisation à l'échelle de la ville (18). Mais se plaindra-t-on de constater, dans une ville comme Abidjan, une réelle ambition des pouvoirs publics pour la ville, y compris dans le domaine de l'habitat populaire ?

Un duo difficile

Malheureusement, lorsqu'il intervient dans ce domaine, l'État ne semble parvenir à des résultats positifs que lorsqu'il opère en terrain vierge, qu'il y est le seul maître et qu'il y applique ses recettes. Malheureusement encore, ses programmes ne suffisent jamais à combler les besoins et ils répondent mal aux besoins des plus modestes. L'urbanisation extra-légale fait l'appoint avec une infinie souplesse, épousant au plus près les besoins réels et la spécificité des situations, comme on a pu le voir plus haut à l'énoncé des divers types d'habitat « spontané ». Mais les occasions de conflit avec l'autorité sont d'autant plus nombreuses que celle-ci se montre elle-même très active sur le terrain urbanistique.

Ce conflit latent et souvent vif, comme on l'a vu, a pour conséquence non seulement les très dommageables destructions que l'on sait, mais aussi, lorsque l'insécurité est trop forte et qu'aucun espoir de convaincre l'autorité n'est permis, une minoration de l'effort d'investissement : c'est le bidonville lorsque

(17) Aux dernières nouvelles (début 1981), le retour de balancier ne se serait pas fait attendre : les propriétaires spoliés auraient été autorisés à revenir sur leurs décombres et à rebâtir leur maison... Je n'ai pas eu l'occasion de le vérifier ; si cela était vrai, cela achèverait de démontrer l'irrationalité de la démarche publique et, par conséquent, la justesse de l'actif attentisme dont font preuve les acteurs de l'urbanisation spontanée.

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'imbroglio 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 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, résoudraient-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 remontait 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 pèche 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 ?