

21

Ville irrégulière, ville non maîtrisée

Emile Le Bris*

**Afrique
contemporaine**
Numéro spécial
4^e trimestre 1993

Ville irrégulière,
non maîtrisée

218

Souvent perçue comme un obstacle par les gestionnaires et par les aménageurs, la question foncière urbaine constitue le support privilégié de stratégies populaires d'urbanisation déroulées sur longue période « à l'ombre du droit » (1). Le rapport foncier peut être assimilé à ce que M. Mauss appelle un « phénomène social total », en ce sens qu'un conflit déclenché autour de la terre ou du sol peut mettre en branle la totalité de la société et de ses institutions. On se gardera d'autant plus d'autonomiser la question foncière que l'irrégularité dans les villes africaines, loin d'apparaître comme un produit *sui generis*, participe d'un processus d'urbanisation qu'il conviendra de caractériser tant quantitativement que qualitativement. Non moins importante est la mise en perspective historique des rapports fonciers qui, en Afrique, relèvent depuis un siècle d'une transition impossible entre des modes de penser et d'organiser l'espace largement étrangers l'un à l'autre mais placés par la colonisation en position de concurrence inégale. On a cru – et dans une large mesure on croit toujours – résoudre définitivement le problème avec la généralisation de la propriété privée. C'était ignorer le caractère irréductible de l'opposition entre la conception endogène de la maîtrise de la terre et la représentation moderne et capitaliste d'un « droit réel ».

Un tel affrontement est-il en train de perdre de sa virulence ou a-t-il tendance, au contraire, à se radicaliser dans un contexte contemporain marqué par une double rupture ? – la fin annoncée d'un Etat rentier jaloux de son monopole foncier et bien résolu à entraver tout ce qui, dans les transitions démocratiques, pourrait mettre en cause ce monopole. On relèvera, à cet égard, l'assimilation ambiguë de la démocratisation à la décentralisation, synonyme de dépérissement de l'Etat ;

* Géographe, ORSTOM.

(1) G. Hesseling, *Pratiques foncières à l'ombre du droit. L'application du droit foncier urbain à Ziguinchor, Sénégal*, ASC Research Reports 1992/49, Leiden, 1992.

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

N° : 39561 ex 1

11.5.94

– la dureté des réponses libérales à la crise, réduite abusivement en Afrique au sud du Sahara à la crise de l'endettement. Ce qui est en cause, c'est la position marginale de l'Afrique dans un processus de mondialisation dont les grandes villes constituent l'un des supports privilégiés.

L'action foncière publique s'exerce dans des limites d'autant plus étroites que la doctrine foncière reste indécise. Mais l'on peut se demander si la non-maîtrise des grandes villes n'a pas d'autres origines que l'irrégularité foncière généralisée.

● L'irrégularité : quelques données

La démographie entre pour une bonne part dans l'intelligence du processus d'urbanisation en Afrique. Ce continent, qui ne représentait en 1950 que 7 % de la population mondiale, « pèsera » 17 % de cette population en 2030, époque à laquelle commenceront tout juste à se faire sentir les effets de la « transition démographique ». Ce dynamisme démographique se traduit par une progression de l'urbanisation à des rythmes sans précédent avoisinant les 10 % par an dans les grandes villes au cours des dernières décennies. La parité entre population rurale et population urbaine devrait être atteinte d'ici la fin du siècle et ce continent qui ne comptait aucune ville millionnaire en 1950 en comptera soixante-dix en 2010 !

Le débat porte cependant moins sur la taille des villes (on est encore loin en Afrique des « monstres urbains » asiatiques et latino-américains) que sur la nature des processus d'urbanisation et sur les formes urbaines produites.

L'empire de l'informel

Dans les villes africaines, c'est en moyenne 85 % des ménages qui se logent tant bien que mal par leurs propres moyens. Sans entrer dans le débat complexe sur l'autoconstruction (*self help housing*), on soulignera, à la suite de nombreux auteurs, qu'une part non négligeable des travaux de premier et de second œuvre sont confiés à des tâcherons. Une étude réalisée à Lomé (Togo) au début des années quatre-vingt faisait apparaître que la part de la main-d'œuvre rémunérée représentait de 15 à 20 % du prix de revient de la construction ; la plupart du temps, dans des situations assimilées à l'autoconstruction, cette part avoisine les 50 % et peut même dans certains cas atteindre les trois quarts du coût global.

A l'échelle de la parcelle, le rythme des constructions obéit au rythme incertain des entrées d'argent. L'édification du seul bâtiment principal s'étale sur une période qui est rarement inférieur à cinq ans.

Mais, si la production informelle de logements marque le paysage (combien de carcasses de constructions inachevées pour une maison conforme aux canons occidentaux !), on doit se garder d'appréciations subjectives à caractère plus ou moins misérabiliste. La densité moyenne par pièce dépasse souvent quatre personnes dans les quartiers « spontanés », mais elle tourne plus fréquemment autour de deux ou trois dans les secteurs périphériques irréguliers. Toutefois, selon J.-M. Ela, « au Ghana, des sondages ont révélé une moyenne de 18,4 personnes par logement à Accra, de 21,3 à Kumasi, la capitale du cacao. A Nairobi, 52 % des ménages vivaient à plus de trois personnes par pièce ; à Dakar, on trouve parfois des

**Afrique
contemporaine**
Numéro spécial
4^e trimestre 1993

la ville
non maîtrisée

219

foyers recouvrant plusieurs ménages de plus de quatre à cinq personnes, sans compter les enfants. A Lagos, huit personnes en moyenne vivent dans une même pièce... » (2).

Le taux de branchement à l'eau potable se situe généralement aux alentours de 30 % mais l'on est assez loin, en Afrique subsaharienne, de cette image de « bidonvillisation généralisée » associant des édifices précaires à un environnement insalubre. Ce que l'on constate, en revanche, c'est l'étalage d'un « désordre urbain » dont les signes les plus évidents se rapportent à la voirie (M. Pain rapporte qu'à Kinshasa, au Zaïre, près d'un million de personnes – environ 60 % de la population urbaine – résident dans des zones totalement ou partiellement inaccessibles aux véhicules ordinaires) et se lisent dans l'indescriptible imbrication des fonctions urbaines (habiter, travailler, se récréer) sur un même espace.

Construire sa maison...

« Construire sa maison, c'est l'affaire d'une vie [...]. Attiré en ville par une opportunité d'apprentissage d'un métier, le jeune rural africain sera d'abord hébergé par son patron qui est souvent un parent ou un originaire du même village que lui. Il cherchera ensuite à accéder au secteur locatif [...] avant de se lancer (souvent après dix ou quinze ans de vie en ville) dans l'aventure au long cours de l'accès au « chez » (expression utilisée à Lomé au Togo pour désigner l'entrée en possession d'une parcelle marquant, après le mariage, le passage du statut de cadet social à celui d'ainé). Cette aventure au long cours est ponctuée par des efforts erratiques de mobilisation d'une épargne moins nourrie le plus souvent par des apports propres que par les contributions de la famille élargie, le recours aux tontines et aux loteries de toutes sortes (ne dit-on pas à Brazzaville du Cogelo – équivalent de notre PMU – qu'il représente la première banque du pays !). L'acquisition du sol est de toute évidence l'étape la plus délicate, marquée par de multiples pratiques de négociation avec les propriétaires coutumiers et toute une foule d'intermédiaires autant que par l'affinement de pratiques de contournement des règles officielles. Touchant enfin au but, souvent à un âge déjà avancé, notre citadin n'en poursuivra pas moins, au gré des entrées d'argent, une stratégie familiale consistant dans la mobilisation d'un patrimoine foncier élargi qui jouera à la fois comme sécurité sociale, caisse de retraite et épargne de précaution. Grâce à ce patrimoine, il va également contrôler une segmentation du groupe familial dont la délocalisation ne sera pas synonyme de dislocation.

E. Le Bris, « Le logement, une marchandise impossible »,
Histoires de développement, n° 22, 1993.

(2) J.-M. Ela, *La ville en Afrique noire*, Karthala, Paris, 1983.

Habitus culturels et stratégies novatrices

L'irrégularité foncière et le caractère massivement informel de la production du logement sont au cœur de **trajectoires d'urbanisation** courant le plus souvent sur plusieurs générations et commandant aussi bien les formes urbaines que les manières de vivre la ville au quotidien.

Le scénario, décrit dans l'encadré ci-contre, du fait de son caractère récurrent, est responsable d'une véritable boulimie d'espace que viennent aggraver certaines **habitudes culturelles de la densité** excluant le collectif vertical au profit de parcelles assez vastes. Il est rare aujourd'hui de rencontrer des lots dépassant 600 m² ; la règle tourne cependant selon les villes autour de 400 m² ; nous avons montré, par ailleurs, que cette revendication de parcelles importantes renvoyait à cette « polyvalence fonctionnelle et symbolique qui caractérise l'habitat communautaire du type concession » et participait d'une « résistance à la privatisation, à la monofonctionnalité et à l'individualisation » (3).

Le tableau 1, reconstituant l'évolution de la densité moyenne à Lomé, est très significatif de cette boulimie d'espace.

Tableau 1. - Evolution de la densité moyenne à Lomé

	Population urbaine	Densité moyenne (hab./hect.)
1920	20 000	235
1950	65 000	138
1959	85 000	85
1970	185 000	97
1981	390 000	64

On peut cependant rencontrer dans tel ou tel quartier spontané de grande ville africaine des concentrations de l'ordre de 1 500 habitants à l'hectare ; tous les citadins pauvres sont loin, en effet, de pouvoir s'inscrire dans le type de stratégie décrit précédemment. L'opposition entre les travailleurs plus ou moins enracinés en milieu urbain et le « monde du bas », composé d'immigrants de fraîche date aussi bien que de déclassés, tend à se durcir en ces temps de crise ; cette opposition entre les *mekunnu* et les *talaka*, décrite par P.C.W. Gutkind à Ibadan il y a vingt ans (4), est plus que jamais une caractéristique structurelle des villes africaines. Plus nombreux sans doute qu'il y a vingt ans, ce « monde du bas » n'a jamais été plus vulnérable aux traumatismes provoqués par les politiques urbaines modernistes, même si aux déguerpissements brutaux a succédé la mobilité plus « douce » résultant des opérations de restructuration ou de régularisation.

Le quartier Sokoura à Aboisso (Côte-d'Ivoire) avant la régularisation et l'aménagement

*Les deux grandes vagues de déguerpissements qui ont touché
Abidjan en 1967 et 1977 ont rejeté vers cette lointaine péri-*

**Afrique
contemporaine**
Numéro spécial
4^e trimestre 1993

la ville
non maîtrisée

221

(3) E. Le Bris, A. Marie, A. Osmont, A. Sinou, *Famille et résidence dans les villes africaines*, L'Harmattan, Paris, 1987.

(4) P.C.W. Gutkind, *The Emergent African Proletariat*, Montréal, 1974.

phérie quelque 7 000 habitants heureux de s'entasser sur ces cinquante hectares même si le traumatisme subi est durable.

« J'ai encore en tête, raconte le griot du quartier, cette image du préfet, habillé en treillis et monté sur le bulldozer pour casser les maisons. J'ai juste le temps de prendre les tôles, de louer des pousse-pousse et de me transporter avec ma famille (vingt-neuf personnes à l'époque) jusqu'à Sokoura. C'était il y a quinze ans. Pour moi c'était hier [...]. Au total, j'ai déjà déguerpi trois fois. Je n'aurais pas supporté une quatrième fois. J'aurais préféré retourner au Mali que j'ai quitté il y a plus de cinquante ans... ».

Extrait de la Revue de l'Association française des volontaires du progrès, n° 15, 1992.

Mégapolisation : l'irrégulier généralisé

Les villes africaines sont inmaîtrisables parce que la plupart des citadins occupent le sol de façon irrégulière. Je voudrais cependant souligner sans y insister que cette non-maîtrise renvoie à des déterminants saisis à l'échelle mondiale et qui pèsent très lourdement sur les conditions de production de la ville africaine. La déroute d'une planification raisonnée, structurant la production, la reproduction sociale et l'espace, fait place à la spontanéité des acteurs dont les initiatives désordonnées et concurrentes constitueraient le dernier mot de l'aménagement urbain. Plus que sur le gouvernement, la législation et l'action étatique, on met aujourd'hui l'accent sur des formes de régulation situées hors marché et hors Etat mais incluant la société politique locale, les notables, les municipalités, etc. (c'est à ce type de régulation que renvoie le concept anglo-saxon de *governance*, intraduisible en français). Le triomphe de l'**accumulation flexible** (5) (triomphe du marché, retrait de l'Etat, flexibilité des techniques et de la main-d'œuvre) renforce un processus de **mégapolisation** qui transforme les relations villes-travail et villes-territoire : la mégapole, loin de structurer son territoire, le « bouffe » littéralement sans logique apparente. Elle ne puise plus sa dynamique interne dans la production, sphère dans laquelle se manifeste, par ailleurs, une déconnexion croissante entre l'emploi au sens classique du terme et les revenus. Comprendre l'irrégularité dans la ville africaine passe par ce détour, même si ses racines et ses modalités renvoient à l'histoire plus ancienne du choc colonial.

● Le poids de l'histoire

La terre dans les « droits » africains précoloniaux

Avant d'être le **bien** d'un particulier, la terre est d'abord un bien de la communauté pour deux raisons essentielles :

- elle est le support de valeurs religieuses et revêt un caractère sacré ;
- l'individu n'a pas, en tant que tel, une autonomie qui l'autorise à s'approprier une terre.

(5) On se réfère ici à l'excellent ouvrage édité par G. Benko et A. Lipietz, *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris, 1992.

La terre du lignage est en effet destinée à la reproduction du groupe ; elle doit subvenir aux besoins de ses membres présents et futurs. Dans ce sens, elle est inaliénable sans que cette inaliénabilité puisse être conçue comme une limitation à l'exercice d'un quelconque droit.

Il faut en fait éviter l'emploi du terme **bien** (de bien-fonds) dans son acception juridique moderne. La terre n'est pas un bien, c'est un **lieu** et un **lien**, le support d'une relation entre les groupes pour des finalités certes productives mais aussi religieuses et politiques. L'interprétation de la terre comme **chose commune** s'impose ici à l'évidence.

La doctrine foncière coloniale

Initiée entre 1899 et 1901, mise en forme dans le décret de 1906 (en zone francophone) et rationalisée dans les années trente, la doctrine et la politique foncières coloniales se sont appuyées sur un certain nombre de postulats vis-à-vis desquels les opérateurs d'aujourd'hui n'ont pas toujours un regard suffisamment critique.

– L'espace est disponible en Afrique, non seulement parce qu'il n'est pas exploité mais aussi parce qu'il apparaît comme non « approprié ». Partis de la théorie de la table rase, les colonisateurs sont arrivés à l'idée d'Etat, fondé sur le droit de conquête, et à la conception du « domaine éminent ».

– Selon la conception bourgeoise, le droit sur la terre se mérite par le travail, et la garantie la meilleure offerte par le droit de propriété ne peut que résulter d'une mise en valeur permanente évaluée pécuniairement après une période de mise à disposition sous forme de concession administrative provisoire.

– Depuis les physiocrates, la propriété est liée à la sûreté de l'ordre social ; depuis la révolution de 1789, elle est le fondement de la société politique. La généralisation en Afrique de la propriété civiliste (droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue) répond donc à la fois à des objectifs de civilisation et de diffusion d'un modèle politique et économique.

Fort de ces postulats, le colonisateur a développé une stratégie de disqualification des conceptions et des pratiques autochtones en forgeant ce que nous avons appelé le référent précolonial qui caricature ces conceptions « archaïques » pour mieux affirmer la supériorité de la conception occidentale (6).

Cette dernière a fonctionné avec trois jugements *a priori* :

– la carte de type occidental peut être introduite en Afrique (ce qui est ignorer que les peuples colonisés avaient une représentation propre, sous la forme de véritables cartes imaginaires, de leur espace) ;

– le concept de propriété suffit à exprimer le rapport homme-chose (ce qui fait peu de cas des concepts spécifiques utilisés par les sociétés africaines pour exprimer les rapports à la terre) ;

– le contrat écrit et la loi successorale sont les modes normaux d'organisation des rapports sociaux (alors que les sociétés africaines disposaient de procédures « en paroles et en actes » pour traiter la dimension spatiale de leur organisation sociale).

Les indépendances

On admettra aisément qu'en matière foncière les précédents de l'époque coloniale orientèrent (et orientent sans doute encore) les choix et les actes des nouvelles auto-

**Afrique
contemporaine**
Numéro spécial
4^e trimestre 1993

la ville
non maîtrisée

223

(6) Je renvoie ici à deux ouvrages collectifs : E. Le Bris, E. Le Roy, F. Leimdorfer, *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Karthala, Paris, 1982 ; B. Crousse, E. Le Bris, E. Le Roy, *Espaces disputés en Afrique noire. Pratiques foncières locales*, Karthala-ORSTOM, Paris, 1986.

rités. Il convient cependant de noter qu'à l'objectif de généralisation de la propriété privée du sol est venu, sinon se substituer, du moins s'ajouter celui du **monopole foncier de l'Etat**.

Immobilisme de la philosophie juridique

La mise en place d'une réforme foncière commence presque toujours par une réforme juridique, comme si l'on devait tout attendre du droit et de son changement. Le souci de construire l'Etat conduit, selon J.-F. Tribillon, à appeler « réforme foncière » le simple élargissement des pouvoirs fonciers de l'Etat, la simple modernisation du droit et de la gestion foncière publique... le tout au nom de la tradition et de la coutume ancestrales dont les nouveaux gouvernants revendiquaient l'héritage !

En dépit des variations terminologiques, tous les textes continuent à concevoir la terre comme un bien. Ils instituent simplement une double régulation :

- l'une publique et bureaucratique fait de l'Etat le propriétaire privé de la totalité de l'espace national ;
- l'autre informelle et individualisante entend favoriser l'extension de la propriété privée, en particulier par le biais de la cession domaniale.

Ces deux régulations, contradictoires en apparence, ont, dans la réalité, fonctionné de manière complémentaire, sinon harmonique.

Des législations inapplicables

Aucun des Etats nouvellement créés n'a échappé à la fascination du mythe de la propriété, pas même ceux qui, comme le Burkina Faso (1983) ou le Congo (1984), ont opéré un changement de bénéficiaire – des individus au peuple ou à l'Etat – sans toucher pour autant à la notion même de propriété du sol. Au **Zaïre**, la loi de 1973 opère une dissociation entre les droits sur le sol et les droits sur les constructions et fait cohabiter une politique foncière fondée sur le principe de nationalisation et une reconnaissance de la propriété des constructions en tous points conforme aux lois du marché capitaliste.

Au **Bénin**, la Loi fondamentale de 1977 maintient en fait le droit de propriété tout en affichant une stratégie de transition vers le modèle marxiste-léniniste.

Très rodées, sinon efficaces à tout coup, dans les pays du Nord, les techniques visant à corriger les « imperfections du marché foncier » (7) se sont révélées d'une application difficile dans les villes africaines : du Congo au Burkina Faso, on a assisté à une parodie de collectivisation du sol. Il est difficile d'identifier dans ces tentatives les références au modèle de collectivisation progressive de Walras qui ont inspiré les politiques foncières en Allemagne, aux Pays-Bas et en Scandinavie (8).

En **Centrafrique** (1964) et au **Mali** (1986), la constitution du Domaine national ne représente que la sommation sans consistance des domaines public et privé de l'Etat.

Au **Cameroun**, est créé en 1963 un Patrimoine foncier national coïncidant avec la vieille catégorie coloniale des terres vacantes et sans maître. La création en 1974 du Domaine national élargit la catégorie précédente aux terres

(7) On pense à la récupération *a posteriori* des plus-values foncières, aux procédures de préemption et d'expropriation et aux formules de « zoning » de type ZAD.

(8) L. Walras, « Théorie mathématique du prix des terres et de leur rachat par l'Etat », *Etudes d'économie sociale*, Pichon, Lausanne, Paris, 1896.

actuellement inoccupées mais qui ont déjà été exploitées. Aucun mode de gestion particulier de ce Domaine national n'est prévu par les textes...

Le Togo, dans sa réforme de 1974, crée un Domaine foncier national analogue mais reconnaît en outre l'exercice de droits particuliers (chasse, cueillette, parcours) sur des terres en réserve d'affectation et dont la gestion est assurée par l'Etat. Ce Domaine foncier national apparaît plus comme une réserve foncière de l'Etat que comme une véritable « chose commune ».

Le Sénégal créa le premier (1964) un Domaine national distinct à la fois des domaines public et privé de l'Etat et du domaine privé immatriculé. Ce Domaine national fut doté d'organes propres de gestion foncière, les communautés rurales. Ces dernières devinrent malheureusement en 1972 des entités administratives dont les attributions foncières se trouvèrent progressivement réduites (textes de 1980 et 1983). L'étatisation l'a au fond emporté ici aussi sur la nationalisation, ce qui a eu pour effet de déresponsabiliser les acteurs auxquels était dénié tout droit réel.

L'action foncière publique

Un projet urbain national placé sous le signe du libéralisme : la Côte-d'Ivoire

En 1960, le nouvel État ivoirien indépendant place sa politique sous le signe du modernisme et de l'ouverture aux investisseurs étrangers. Il manifeste une volonté de promotion sociale généralisée visant à la transformation rapide de la structure de la société nationale.

L'habitat et en amont la question foncière se situent au cœur d'une telle politique. Deux traits remarquables méritent d'être précisés.

— La Côte-d'Ivoire est l'un des rares pays africains à avoir fait l'économie d'une réforme agro-foncière (Le Code domanial de 1963 n'ayant jamais été promulgué). La plupart des textes fondamentaux en vigueur avant l'indépendance ont gardé force de loi.

— La revendication par l'Etat du monopole foncier s'est manifestée par la constitution d'une société publique de production foncière (la SETU), par une politique très répressive à l'encontre des bidonvilles (entre 1969 et 1973, 20 % du patrimoine foncier abidjanais a été détruit) et par une politique d'habitat « économique » très subventionnée destinée à une population de fonctionnaires ainsi appelée à soutenir le régime.

Après qu'il eût supprimé tous les droits fonciers « traditionnels », le législateur ivoirien a produit, en 1971, une législation équivalant à une reconnaissance incomplète et hybride de tels droits.

L'interventionnisme très marqué de l'Etat dans le domaine de l'habitat s'appuyait sur des ressources externes dans la proportion d'un bon tiers et une telle politique résista de plus en plus mal au retrait des bailleurs de fonds (dont la Caisse centrale de coopération économique) de ce secteur et aux effets de la crise et de l'ajustement structurel tout au long des années quatre-vingt.

Vingt-cinq ans de « libéral-modernisme » à très forte composante étatique eurent au demeurant des résultats en demi-teinte ; la proportion d'Abidjanais vivant dans la ville populaire ne change pas (80 %) au cours de la période mais il est remarquable que si 95 % des constructions sont irrégulières en regard des normes urbanistiques, 12 % seulement des espaces urbains font l'objet d'une occupation irrégulière.

L'échec de l'Etat de bien-être a conduit, non sans résistance, à l'abandon des politiques d'habitat subventionné. Les autorités se trouvent aujourd'hui acculées à un renouvellement d'alliance avec une classe moyenne durement frappée par la crise. L'inquiétude est grande, en effet, dans les allées du pouvoir, de voir ces couches, hier favorisées, faire cause commune avec les couches populaires dont elles partagent de plus en plus l'habitat.

Une révolution marxiste transforme la ville : le Burkina Faso

Dans ce pays comptant parmi les dix plus pauvres du monde, un habitant sur six seulement est citadin. On comprend donc que le groupe de jeunes officiers qui s'emparèrent du pouvoir en 1983 décidèrent d'appuyer leur projet de transformation radicale de la société burkinabè sur les masses rurales. Ils devaient cependant très vite comprendre que le succès à court terme de leur entreprise ne pouvait se jouer qu'en milieu urbain, et en particulier dans la capitale : Ouagadougou. Cinq ans plus tard, il était clair que la politique urbaine avait constitué la pièce-maîtresse d'une entreprise révolutionnaire largement atypique dans l'Afrique des années quatre-vingt.

La doctrine révolutionnaire se manifesta d'abord en 1984 dans une réforme foncière radicale nationalisant le sol et niant résolument l'existence de droits autres que celui d'un Etat dépositaire des intérêts du « peuple ». L'extraordinaire complexité de cet édifice juridique, complété un an plus tard par un décret d'application fleuve, et la rupture qu'il manifestait avec les pratiques et les mentalités réelles expliquent son faible impact sur le corps social. Certaines de ses composantes ont été séduites par la perspective affichée de combattre la spéculation foncière mais, globalement, il a été rebuté par la brutale remise en cause de solidarités et d'allégeances trop fortement enracinées dans les esprits.

Le programme de lotissement en cinq ans de tous les quartiers irréguliers de la capitale (lesquels représentaient, au début des années quatre-vingt, 70 % de la population) fut mené officiellement selon la méthode de l'aménagement progressif mais c'est véritablement « à la hussarde » que furent bornées plus de 60 000 parcelles. L'attribution des lots dans le cadre de commissions étroitement contrôlées par les structures révolutionnaires (les Comités pour la défense de la révolution – CDR), selon le principe ambigu « un ménage = une parcelle », n'eut pas vraiment raison de la spéculation. Tout au plus, le nouveau dispositif permit... de « démocratiser » la spéculation. Cette opération publique sans précédent en Afrique subsaharienne n'empêcha pas non plus, à la fin des années quatre-vingt, le développement significatif de nouveaux espaces irréguliers, alors même que toutes les parcelles loties n'étaient pas encore attribuées.

Le troisième pilier de cette politique révolutionnaire fut une politique d'habitat subventionné, la politique des cités, bénéficiant essentiellement aux fonctionnaires de rang moyen.

Le projet n'eut guère le temps de se concrétiser, tant du fait de l'assassinat de Thomas Sankara qu'à cause de l'acceptation par ses successeurs de l'ajustement structurel et des contraintes imposées aux finances publiques (celles-ci débouchèrent, par exemple, sur l'abandon de la politique des cités). La transformation du paysage urbain fut spectaculaire mais on peut douter que la démarche volontariste du pouvoir révolutionnaire ait conduit à transformer en profondeur les comportements fonciers. La réforme foncière est abandonnée moins de dix ans après sa promulgation. Dans la pratique, peu de choses semblent avoir changé dans les rapports entre demandeurs de terrains et propriétaires coutumiers, entre propriétaires et locataires. Dans un vide juridique favorable, la spéculation foncière urbaine n'a

jamais été aussi active. On pourra avec plus de recul se demander si, au-delà des discours, la politique burkinabè ne rejoint pas l'utopie moderniste du projet ivoirien...

L'improbable action foncière publique : le droit foncier intermédiaire

L'action foncière publique en ville est conçue comme la succession régie par la loi de trois opérations.

La libération du sol

Le monopole revendiqué par l'Etat burkinabè aurait dû faciliter les opérations de « purge des droits antérieurs » sur les périmètres d'aménagement. En fait, l'Etat joue lui-même sur plusieurs registres, celui de la propriété légale immatriculée, celui de la cession domaniale et celui – largement dominant – de la tenure extra-légale où s'impose la négociation avec une multitude d'acteurs dont les omniprésents « chefs coutumiers ».

Selon C. Goislard, « cette redistribution progressive des terres [...] entraîna l'émergence d'une multitude de propriétaires terriens (dénommés tout simplement "terriens" à Banfora) qui n'ont plus rien à voir avec les chefs de terre, mais auxquels ils se sont très souvent assimilés [...]. Avant l'expansion de Banfora, ces terres étaient données en échange de sacrifices nécessaires pour se concilier la faveur des génies du lieu. Entre 1975 et 1990, leur coût se monétarisa [...] tout en restant abordable pour les exclus du marché loti. La parcelle est désignée et tracée grossièrement sur le sol par le "terrien" lui-même [...]. La somme versée (par l'acheteur) qui fait rarement l'objet d'un reçu est vécue comme une compensation matérielle à la perte d'un terrain de culture. C'est un geste de gratitude [...] qui sera prolongé dans les rapports entretenus [...] avec le "bienfaiteur" [...]. Certains "terriens" cumulent plusieurs rôles en contradiction avec leur statut. Ils peuvent être à la fois propriétaires terriens et à la tête d'un parc locatif conséquent qui les fait participer pleinement aux rouages du marché spéculatif » (9).

L'équipement du sol

A ce stade, éclate une contradiction majeure entre le principe de **récupération des coûts** et l'idée, fortement ancrée chez les aménageurs, selon laquelle plus l'investissement consenti est faible (opérations destinées aux populations à bas revenus) et plus précaire doit être le statut d'occupation octroyé.

La réaffectation du sol aménagé

La réaffectation du sol aménagé ne sera donc que conditionnelle lorsque l'action foncière s'adresse aux couches populaires. Ce moment de la réaffectation est en fait celui où se manifeste dans toute sa complexité l'**improvisation des acteurs** en réponse au désajustement entre les rapports juridiques formels et les rapports sociaux réels.

C. Goislard décrit ainsi le rôle joué par les commissions d'attribution des parcelles : « L'application de la réforme agro-foncière en 1985 entraîna la

**Afrique
contemporaine**
Numéro spécial
4^e trimestre 1993

la ville
non maîtrisée

227

(9) C. Goislard, *Contribution à la connaissance d'un droit foncier intermédiaire dans les villes d'Afrique de l'Ouest*, ministère de la Recherche, septembre 1991.

modification des commissions d'attribution ; le préfet-maire en était toujours le président, le directeur des services des domaines, le rapporteur [...]. Mais la révolution avait sonné le glas des conseillers municipaux, des représentants des communautés religieuses et des anciens notables, remplacés par les politiciens proches du nouveau régime [...]. On peut s'interroger sur l'ambiguïté entre le rôle assigné à ces personnages (la défense de l'intérêt général), la recherche d'une légitimité (la constitution de clientèles) et l'intérêt particulier [...]. Les critères d'attribution furent quelque peu transformés mais [l'absence de support cadastral] rendait les vérifications impossibles. Et, dans la pratique, ces critères s'avèrent tout à fait négociables » (10).

C'est le mélange inextricable de coutumes d'origine rurale et de pratiques foncières urbaines considérées comme « normales » par les acteurs dominants de la filière populaire que nous avons proposé d'appeler **droit foncier intermédiaire**.

Sur une scène foncière très fragmentée, l'Etat et le droit ne sont paradoxalement pas synonymes. Le grand nombre d'acteurs engagés dans des pratiques hors normes évoluent cependant avec une claire conscience de leur illégalité comme en témoignent les appellations d'un grand nombre de « quartiers spontanés » (Ainsi, à Bamako : « Où on ne dure pas », ou encore « Assis provisoirement ») (11). Ces acteurs jouent – le plus souvent dans la plus grande discrétion – une partie vitale où la nature des cartes jouées compte autant que l'ordre dans lequel on les joue. Le référent ethnique est souvent une carte maîtresse comme en témoignent les multiples usurpations de la qualité de « chef coutumier ». Tous les efforts sont déployés pour transformer le triangle infernal « irrégularité foncière-marginalité-exclusion de l'accès aux équipements » en cercle vertueux où la conquête de l'accès à l'équipement devient une condition pour accéder à la régularisation foncière. Toutes les sortes de légitimité politique sont bonnes à prendre, qu'il s'agisse de la protection d'un ministre, de l'alliance avec un chef de quartier (ou plus récemment d'un maire) ou encore de l'exploitation d'une allégeance collective à la section locale du parti unique.

L'Etat est sans nul doute un acteur central de cette partie dont les plus vulnérables (les jeunes, les étrangers, les femmes) se trouvent exclus. Il a de plus en plus souvent en face de lui de véritables spécialistes passés maîtres dans l'art du « banditisme foncier ».

Vers une gestion internationale de la question foncière urbaine dans les pays en développement

La question de savoir si on s'oriente vers une gestion internationale des questions foncières urbaines s'inscrit dans un débat plus large opposant les principes de justice et d'efficacité. Une première démarche s'inspire de l'idée que tous les habitants de la ville ont la même légitimité en matière d'accès à l'espace et aux consommations collectives ; une autre constate que la ville a un coût qui doit être répercuté sur ses habitants à travers un dispositif d'imposition plus ou moins complexe et plus ou moins lourd. Pour tous ceux qui ne sont pas en mesure de payer, la sanction de l'exclusion semble inévitable.

(10) C. Goislard, *op. cit.*

(11) Cité par A. Deyoko, « Situation des quartiers spontanés à Bamako », *Maîtriser le développement urbain en Afrique subsaharienne*, Paris, 1991.

Le problème est, sous toutes les latitudes, de réconcilier ces deux principes de justice et d'efficacité dans une démarche qui aura, de toute évidence, un caractère beaucoup plus politique que technique.

Certaines institutions internationales prétendent y parvenir dans le cadre d'un programme très ambitieux, l'Urban Management Program, lancé en 1986 par la Banque mondiale avec le concours du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et de plusieurs coopérations européennes bilatérales. Dans un champ géographique extrêmement vaste puisqu'il couvre l'ensemble des pays du Sud, ce programme poursuivait quatre objectifs prioritaires : administration et finances municipales ; gestion et maintenance des infrastructures ; gestion foncière ; environnement.

A partir de 1990, le programme est entré dans sa seconde phase au cours de laquelle des applications par pays ou groupe de pays ont été entreprises à la lumière des conclusions formulées à l'issue des études thématiques de la première phase. On observe que les applications font une large place à l'objectif foncier appréhendé essentiellement dans sa dimension fiscale (définition de l'assiette, évaluation des valeurs foncières, recouvrement).

Pour toutes les applications foncières du programme, les logiques de projet sont donc d'ordre technique et institutionnel, même si les experts souhaitent qu'il soit tenu compte des pratiques foncières réelles. Qu'il s'agisse des techniques d'enregistrement, ou des procédures d'amélioration du recouvrement, les modèles d'intervention prétendent à l'universalité. Cette prétention se retrouve dans la promotion de la propriété privée à la fois comme garant de la sécurisation foncière et comme moyen le plus sûr de recouvrement fiscal.

En postulant l'universalité des choix techniques, les promoteurs de ce type de programme occultent en fait des enjeux politiques essentiels relevant de déterminants locaux. En remettant en cause les équilibres subtils réalisés autour de la redistribution de la rente foncière, ils bouleversent les conditions de reproduction des pouvoirs à l'échelle de la ville et même du pays.

Faute de s'inscrire dans une démarche stratégique, les opérations de régularisation foncière, qui se multiplient actuellement dans les villes africaines, ne dépassent presque jamais le stade expérimental. Elles évacuent paradoxalement la question de l'irrégularité en la réduisant à ses dimensions juridique et économique. Elles mettent enfin en lumière une contradiction majeure : celle qui oppose l'intention affichée d'œuvrer pour une population-cible, les pauvres, et le dogme néo-libéral traduit en l'occurrence par l'instauration obligée de la propriété privée du sol aménagé et par la contrainte mécanique de récupération des coûts de l'aménagement.

● Existe-t-il des alternatives ?

Les démarches opérationnelles de traitement de l'illégalité foncière doivent s'adapter aux réalités locales, voire micro-locales, et se garder de toute prétention à l'universalité. Dans le contexte africain, les perspectives d'unification du droit et des procédures ne sont réalistes ni à court, ni à moyen terme ; l'administration foncière *stricto sensu* doit donc laisser la place à une gestion foncière prenant en considération les dimensions politique et sociologique des conflits locaux et s'assignant un petit nombre d'objectifs stratégiques.

Certains spécialistes des questions foncières africaines ont, à cet égard, avancé des propositions intéressantes permettant, à tout le moins, d'éviter le blocage pur et simple du jeu foncier.

**Afrique
contemporaine**
Numéro spécial
4^e trimestre 1993

la ville
non maîtrisée

229

– La mise en œuvre d'un « droit-cliquet » permettrait, au coup par coup, d'institutionnaliser les acquis du mouvement populaire, que ces acquis aient été conquis ou octroyés suite à un rapport de force favorable.

– L'instauration d'un « droit expérimental » constitue une autre option. Il s'agit de mettre en place une panoplie restreinte de règles du jeu ne recourant pas nécessairement à l'écrit et faisant la plus large place à l'improvisation des acteurs sociaux. On constate en effet qu'une norme a d'autant plus de chance de s'appliquer dans la durée qu'elle est souvent invoquée par ceux à qui elle s'applique.

– D'autres spécialistes plaident en faveur d'une « gestion paritaire et décentralisée » de la terre, considérée plus comme une « chose commune » que comme un bien. Pour éviter une perpétuation de l'insécurité foncière, il est donc souhaitable de désigner des lieux de confrontation entre tous les acteurs fonciers et de mettre au point un minimum de procédures alternatives. Dans ce but, on sera sans doute amené à distinguer, selon les cas, différents degrés de maîtrise du sol : maîtrise permanente ici, maîtrise temporaire là, maîtrise prioritaire dans certains cas, maîtrise exclusive ou absolue dans d'autres cas (12).

De cette capacité de la loi à organiser la transition entre conceptions différentes de l'appropriation, dépend l'aptitude des pouvoirs publics à surmonter durablement la contradiction légalité-illégalité. Encore faut-il éviter d'isoler la question foncière de son contexte et inscrire délibérément les actions spécifiques que l'on entreprend dans un véritable projet de ville. Les Etats africains ont-ils encore cette latitude ?

(12) E. Le Bris, E. Le Roy, P. Mathieu, *L'appropriation de la terre en Afrique noire : manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Karthala, Paris, 1991.