

**CROISSANCE URBAINE ET POLITIQUES FONCIERES
ETUDE COMPAREE D'ABIDJAN ET DE MEXICO**

Martha SCHTEINGART

AVERTISSEMENT

Cet essai de Martha Schteingart est une esquisse effectuée à l'issue d'un court séjour à Abidjan. Il va de soi qu'aux yeux de qui connaît intimement ce terrain, un petit nombre de confusions -souvent dues à un problème de vocabulaire- se sont glissées sous la plume de M.S. et qu'elles conduisent parfois à des interprétations erronées ou contestables. Mais il faut saluer l'intelligence de cette tentative faite directement en français -ce qui est fort courtois de la part d'une hispanophone- et qui jette un pont entre deux rives si différentes de l'Atlantique.

Pour ne pas alourdir ce dossier par trop de littérature "abidjanaise", nous ne reproduisons pas ici un long préliminaire de M.S. sur les antécédents historiques et le cadre général du développement ivoirien, censés connus de nous mais non des mexicains auxquels elle s'adresse aussi. Mais nous tenons à souligner l'importance que M.S. attribue à cette toile de fond pour la compréhension des politiques foncières.

Pour la même raison de non encombrement, nous ne reproduisons pas ici ma propre étude sur "Vingt-cinq ans de politique urbaine à Abidjan" qui fut diffusée dans le groupe en son temps et partiellement publiée dans "Politiques africaines", n°17 (deuxième partie à paraître dans cette même revue).

Ph. H.

A. LE CAS D'ABIDJAN

1. Cadre juridique et pratiques sociales

A l'arrivée des Français, la terre en Afrique était caractérisée par la propriété collective et inaliénable (par familles et tribus). Les natifs se trouvaient dans une phase de développement économique où la propriété individuelle du sol qui implique le droit propre et héréditaire de disposition et de vente commençait à peine à voir le jour. L'évolution n'était pas la même dans toute l'Afrique Occidentale et certaines régions étaient plus avancées que d'autres en ce qui concerne la propriété privée, mais l'idée de collectivité dominait.

Les peuples voisins et la tribu entière exerçaient même sur les terrains non occupés un droit qui prenait la forme soit d'une utilisation commune, soit d'une réserve au profit d'un chef qui représentait une communauté. Ainsi, comme nous l'avons déjà signalé, les colonisateurs rencontrèrent de grandes difficultés dans l'utilisation des terres.

Les règles non écrites qui régissaient les formes d'application, d'utilisation et de transmission des terrains entre les indigènes ont constitué le "droit coutumier", terme précolonial qui, dans une certaine mesure, a été inventé par les colonisateurs. La caractérisation de ce type de propriété qui met l'accent sur l'existence de droits temporaires et relatifs sur le sol a justement permis au pouvoir colonial de s'emparer des terres dont il avait besoin pour développer de nouvelles activités et mettre en valeur le territoire. La définition de propriété collective opposée au concept de propriété privée, individuelle, absolue et exclusive fut utilisée pour décréter que, par annexion et conquête, l'Etat colonial pouvait hériter de cette propriété à la place des chefs de tribu. Ainsi, on a cherché une législation qui permettrait au pouvoir colonial, au lieu du chef, de mettre à la disposition des particuliers les terrains dont ils auraient besoin. On a, alors, défini le terme précolonial comme une caricature du droit du sol autochtone pour privilégier les institutions coloniales (1).

En 1906, l'Administration française a approuvé l'Acte Torrens qui s'inspirait de la législation australienne et régissait l'utilisation de la terre dans ses colonies africaines. Le même Acte fixe le régime de l'immatriculation qui permet d'utiliser une méthode rapide pour déterminer un droit de propriété privée. La demande de propriété sur un terrain est transmise aux éventuels opposants (en général les propriétaires coutumiers) et les oppositions doivent se manifester dans les trois mois qui suivent ; en l'absence de

litiges, on transfère la propriété et le terrain est inscrit sur un registre au nom de l'Etat qui, pour contrôler l'utilisation de ce dernier, s'interpose entre les natifs et l'acquéreur.

Quant aux terrains appartenant à l'Etat, on fait la distinction entre propriété publique et privée. Cette dernière pose de nombreux problèmes et a provoqué de violents conflits entre les propriétaires coutumiers et l'Etat. Bien qu'on ait, face aux pressions et aux revendications des natifs, approuvé ensuite quelques dispositions légales qui ont essayé de limiter le pouvoir de l'Etat sur les terres libres (2), on a commis de nombreux abus et spolié les propriétaires coutumiers.

Dans le milieu urbain, l'organisation de l'espace s'est fondée sur l'expropriation des communautés de natifs pour raison d'utilité publique, on a ensuite immatriculé les terrains au nom de l'Etat qui a l'initiative en matière de lots. La propriété privée se constitue en divisant les titres de propriété publique au bénéfice des particuliers. Les lots sont attribués sous forme de concession provisoire jusqu'à ce que leur utilisation et mise en valeur conformément à certaines normes établies permettent de les transformer en concession définitive. Si, au bout de deux ans, la mise en valeur n'est pas effectuée, le terrain peut être repris par l'Etat. Les règles d'utilisation du sol figurent dans un plan d'extension de la ville et concernent les utilisations, les hauteurs d'édifices, la qualité de la construction, etc.

Etant donné que le régime des concessions nécessitait un processus légal et administratif très long ainsi qu'une mise en valeur du sol qui, en fait, était très onéreuse pour les natifs, on a établi en 1909 le "permis d'habiter" pour ces secteurs ; celui-ci consiste en un simple droit d'utilisation accordé gratuitement sans aucune contrainte concernant une éventuelle construction. Ce permis a subi quelques modifications qui favorisaient les utilisateurs, puis il a été abandonné apparemment parce qu'il encourageait les logements insalubres et se prêtait à la spéculation. Il s'est agi de transformer ces permis en concessions provisoires, mais les résultats furent assez limités (3).

On peut déduire de ce qui précède que l'Etat a exercé une grande influence sur l'utilisation de la terre depuis l'époque coloniale. Ceci a impliqué, en réalité, que les natifs ont été spoliés de leurs terrains traditionnels et d'autre part, qu'un contrôle de la croissance urbaine s'est exercé par la création de lots et par la propriété privée et qu'il s'appliquait uniquement à ceux qui étaient à même de mettre en valeur le sol. Les natifs ne reçurent qu'un "permis d'habiter" précaire et ensuite ils n'en reçurent même plus.

"Plus que toute autre technique, l'immatriculation est destinée à assurer le passage de la matrice pré-capitaliste à la matrice capitaliste et à contrôler l'espace en préservant les capitaux investis dans les biens immobiliers". Toutes les transactions effectuées sur des terrains immatriculés sont régies par un droit européen de type libéral opposé au droit coutumier (4).

Après l'Indépendance, l'Etat Ivoirien a gardé, sans y apporter de grandes modifications, le cadre juridique qui régissait l'utilisation du sol urbain. Nous verrons comment celui-ci a été utilisé et ses conséquences sociales.

2. La croissance de la ville

En 1934, Abidjan est devenue la capitale de la Côte d'Ivoire, bien qu'elle ait été choisie en 1904 comme point de départ de la ligne de chemin de fer qui relie la Côte d'Ivoire à la Haute Volta (5).

Sa population actuelle avoisine 2' 000 000 d'habitants, soit environ 50 % de la population urbaine (correspondant à 44 villes de plus de 10 000 habitants) et presque 20 % de la population totale du pays (qui est évaluée à environ 10 millions d'habitants).

Comme on peut l'observer, la ville a connu un fort taux de croissance démographique en doublant sa population en moyenne tous les 7 ans.

La ville coloniale créée à partir du chemin de fer s'est développée surtout en tant que centre administratif de la Colonie. Du point de vue spatial, elle est formée du "plateau" où se concentraient les activités administratives et commerciales des européens ainsi que leur habitat et de deux quartiers populaires totalement séparés pour les natifs (Adjamé au Nord et Treichville au Sud). Ainsi, Abidjan reproduit la structure socio-spatiale des villes coloniales où tous les équipements étaient concentrés sur le "plateau", tandis que le manque d'infrastructures, l'entassement et la précarité dominaient dans les quartiers des natifs. Après la construction du canal de Vridi qui a permis de doter la ville du meilleur port en eau profonde du Golfe de Guinée, celle-ci a commencé à se développer considérablement en suivant la structure de base déterminée précédemment.

Avec l'indépendance et la mise en oeuvre des premiers programmes de logement réalisés par l'Etat, de nouveaux quartiers aux lotissements tant résidentiels qu'économiques se créent (Cocody, Marcory, Zone 4, Adjamé, Koumassi et Port Bouët). A partir de 1970, l'agglomération s'étend dans toutes les directions ; il y a lieu de mentionner surtout l'extension de Abobo-Gare, au nord, c'est un développement spontané qui en a fait la zone la plus étendue de la ville ; à l'ouest Yopougon où l'Etat a réalisé un important programme de lotissements économiques, à l'est "Deux-Plateaux" et Riviera où on a réalisé des lotissements résidentiels pour des groupes plus aisés ; au sud Port Bouët où on trouve un autre programme de lotissements économiques en plus d'une vaste zone d'habitat spontané près du littoral (6).

La formation de ces quartiers où l'action de l'Etat a évidemment une influence décisive a impliqué une nouvelle forme de division sociale de l'espace, différente de celle de l'époque coloniale. Celle-ci reflète la nouvelle structure sociale urbaine caractérisée par une classe dominante ivoirienne, des secteurs moyens incorporés aux nouvelles activités économiques urbaines et des pouvoirs publics et de vastes secteurs populaires où les immigrants d'autres pays africains ont la plus mauvaise part. La population européenne à laquelle nous avons fait allusion réside dans les meilleurs quartiers où habitent également les Ivoiriens appartenant à l'élite. Nous avons mentionné plus haut des grands courants migratoires provenant d'autres pays d'Afrique occidentale qui arrivent en Côte d'Ivoire. Une partie importante de ces immigrants se dirigent vers Abidjan et ils représentaient avec les migrants ivoiriens d'autres régions du pays 40 % de la population d'Abidjan en 1975.

Pour avoir une idée plus précise des caractéristiques sociales de la ville, nous nous référons à sa structure professionnelle basée sur les données fournies par le Recensement Général des Activités réalisé en 1976 (Ministère du Plan). Selon ce recensement, 24,7 % de la population totale de la ville travaillaient. Les grands secteurs industriels (construction, transport, communications, commerce et industrie) fournissaient 33 % des emplois dont seulement 27 770 emplois industriels. La fonction publique fournissait 11 % des emplois, les entreprises moyennes et petites (commerciales, artisanales et de service) 17 %, les activités sur les marchés 13,5 %, les activités réalisées dans la rue 8,5 % et le service domestique 11 %. Ces données montrent clairement que c'est une société où existe une grande masse "informelle" aux revenus très limités et aux emplois industriels peu nombreux.

Il n'existe pas de données plus récentes, mais il est probable qu'avec la crise, le nombre de chômeurs ou de sous-employés ait considérablement augmenté. Les activités de la population et leurs revenus sont à la base des grandes différences de consommation que l'on observe dans la ville et particulièrement dans l'habitat que nous allons étudier.

3. Les politiques foncières et immobilières de l'Etat

La création de logements par l'Etat n'a jamais été prépondérante dans ce que nous pouvons appeler la ville légale. Cependant, elle fut relativement importante dans les années 1970 par rapport à la période actuelle où elle est considérablement limitée par la crise.

Ces lotissements peuvent être de deux types : résidentiel (de luxe et moyen) et économique. Les premiers s'adressent essentiellement aux employés et fonctionnaires de l'Etat (y compris les techniciens européens) ; 1 500 lotissements de ce type ont été construits par an entre 1973 et 1977. Ces lotissements individuels ou collectifs offrent de nombreux services et leur construction est solide ; ils se trouvent dans les quartiers résidentiels qui sont les mieux équipés (Cocody, Riviera, Marcory, etc.). Durant la même période, environ 5 000 lotissements économiques ont été construits chaque année dans les secteurs moyens. Leur construction est de qualité moyenne ainsi que les services qu'ils offrent et certains se sont détériorés assez rapidement.

Parmi les créations de lotissements légaux, on trouve le lotissement progressif financé par les utilisateurs. Dans ce cas, l'intervention de l'Etat se limite à la concession de terrains dotés d'une infrastructure de services. Entre 1973 et 1977, 13 550 lotissements de ce type furent créés chaque année, c'est le type de lotissement le plus traditionnel de la ville : "l'habitat en cour". En générale, une seule famille vivait dans ce type de lotissement, puis le processus de densification dû à la croissance urbaine a donné lieu à des transformations qui poussèrent plusieurs familles à habiter autour d'une cour. Ainsi, l'habitat a eu tendance à se dégrader et il est devenu locatif.

L'Etat a axé sa politique sur une augmentation annuelle des lotissements légaux de 30 % dont il a financé plus de 50 % sous forme de terrains équipés et de prêts alloués aux Sociétés Immobilières. Dans les lotissements de type résidentiel, le nombre de familles logées gratuitement ou par l'employeur dépassait 50 %.

Ainsi, une part importante de l'épargne des familles aux revenus élevés et la presque totalité du crédit disponible se sont concentrés sur un secteur qui représentait moins de 10 % des familles à loger.

Les lotissements économiques aidés par l'Etat sont loués et bénéficient d'une forte subvention : de ce fait, les loyers sont gelés. Ils s'adressent à 20 % des familles à loger qui ne peuvent être que des ressortissants du pays (7).

Les données présentées ici montrent une politique du logement basée sur l'attention portée à une minorité de la société à laquelle on a consacré beaucoup d'argent à une époque de prospérité qui ne dura pas longtemps.

L'autre facette de cette réalité est la prolifération de quartiers appelés "spontanés" où les terrains sont achetés illégalement (car ils sont inaliénables) en payant de fortes sommes aux propriétaires coutumiers du sol péri-urbain relevant du droit coutumier. Les lotissements sont parfois construits par ces propriétaires coutumiers (surtout lors de la première phase de construction de ces quartiers) et dans d'autres cas, les utilisateurs construisent des lotissements très précaires. Le manque de services et les mauvaises conditions sanitaires dominant dans ces lotissements. Les pouvoirs publics ont, en général, harcelé les quartiers "spontanés" en partie parce que ces derniers ne "doivent" pas exister dans une ville moderne (symbole de progrès) et également parce que l'Etat veut être le seul à décider de la croissance urbaine. Un grand nombre de ces quartiers furent détruits dès leur apparition, quelques uns le furent un peu plus tard et d'autres ont réussi à subsister, puisque, grâce à leur rapide développement, ils se sont imposés dans la structure urbaine (tel que Abobo-Gare mentionné plus haut). Bien qu'environ 25 % de la population y habitent (pourcentage qui continue à augmenter en raison de la crise), les pouvoirs publics ont essayé de nier leur existence ; ils n'ont rien fait pour les améliorer et ils n'ont pas non plus offert aux nombreuses couches sociales qui les habitent (en général des ouvriers peu qualifiés, des petits commerçants et artisans d'origine étrangère) d'autres possibilités de se loger en ville (8).

Outre la situation du logement et le manque de services minimums, la mauvaise alimentation et les conditions sanitaires désastreuses touchent considérablement la population. On a calculé que dans ces quartiers, la mortalité infantile est plus élevée que dans le milieu rural et que la probabilité de mourir pour les enfants entre 1 et 4 ans est 15 fois plus élevée que dans les lotissements de type résidentiel. Ainsi, les

enfants des classes les plus pauvres connaîtront des taux de mortalité analogues à ceux observés en Europe au début du XIXe siècle. (9).

Récemment, la Banque Mondiale est intervenue en proposant quelques programmes d'amélioration des conditions de vie dans ces quartiers, mais ces actions sont infimes par rapport aux énormes besoins de la population la plus pauvre.

Nous avons alors constaté que la transformation de la terre rurale à des fins urbaines s'effectue grâce à l'intervention de l'Etat par le régime de la concession et de l'immatriculation, mais en principe, elle ne se réalise que pour les couches de la population qui sont à même de mettre en valeur le sol ou qui constituent la clientèle des pouvoirs publics.

Pour les autres habitants, il y a les achats illégaux effectués auprès des propriétaires coutumiers du sol péri-urbain. Cependant, étant donné que les organismes publics compétents ne peuvent faire face à toutes les demandes de terrains (il en existe de nos jours plus de 20 000 qui n'ont pas été satisfaites) en raison des limites économiques, administratives et même politiques (difficultés d'arriver à des accords avec certains propriétaires de terrains relevant du droit coutumier, par exemple), de nombreux habitants qui seraient à même de mettre en valeur les terrains conformément aux normes établies effectuent également des achats illégaux.

C'est-à-dire que le secteur illégal se développe de plus en plus car il englobe tous ceux qui, sans appartenir aux couches les moins favorisées économiquement, ne peuvent pas non plus obtenir de concession de l'Etat ; ainsi, celui-ci peut de moins en moins intervenir dans la croissance urbaine, quoique légalement toute expansion et création de nouveaux espaces doivent être contrôlées par lui.

Dans la *ville légale*, une part importante des terrains construits appartient à l'Etat, surtout dans ces quartiers de lotissements économiques qui sont créés par le secteur public pour être loués (tels que

Port-Bouët, Vridi, Yopougon) et qui ont suffisamment de poids dans l'espace urbain. D'autre part, bien que le système de l'immatriculation et la concession aient eu pour objet de créer un marché capitaliste du sol, il semble, au vu des informations fournies par les fonctionnaires responsables de l'utilisation du sol et de la planification urbaine qu'il n'y ait pas beaucoup de transactions privées notamment parce qu'assez fréquemment les terrains ne sont pas en pleine propriété et de ce fait, il n'y a pas de vente possible. Les procédures coûteuses qu'implique le passage à la pleine propriété ont souvent été un obstacle à cette transformation. Alors, le fait qu'une partie importante du sol urbanisé, dans la ville légale, continue à appartenir à l'Etat et la situation des concessions font qu'il n'existe pas dans ce cas de marché privé du sol comparable à celui des autres villes des pays capitalistes ; ceci est également lié à l'inexistence d'un secteur immobilier aux mains d'une bourgeoisie locale qui accumule les richesses en spéculant sur le sol et en créant des lotissements pour les couches moyennes et élevées de la population.

Il semblerait alors que les achats et ventes de terrains se réalisent dans le secteur illégal sans aucune participation de l'Etat et au profit des spéculateurs (petits commerçants, propriétaires coutumiers de terrains, etc.) qui s'enrichissent essentiellement avec les couches les plus pauvres (quoique pas exclusivement) qui ne trouvent pas de logement dans la ville contrôlée et développée par le pouvoir officiel.

La grande crise qui frappe actuellement le pays a obligé les pouvoirs publics à repenser leurs politiques surtout pour éviter les gaspillages et répartir plus rationnellement leurs maigres ressources. Ces remises en question peuvent signifier un changement d'attitude et une plus grande tolérance envers les quartiers illégaux et "spontanés".

B. LE CAS DE MEXICO (quelques comparaisons)

A première vue, il peut sembler insolite d'essayer de comparer deux cas si différents que ceux d'Abidjan et de Mexico. Cependant, notre objectif est très précis et, de cette façon, la comparaison prendrait tout son sens. Il s'agirait alors d'arriver à quelques conclusions comparatives qui aideraient à comprendre les effets que peut exercer sur la croissance urbaine l'existence dans la zone d'expansion urbaine de certaines formes collectives de propriété rurale en relevant surtout la fonction de l'Etat dans l'utilisation générale du sol urbain.

La comparaison de quelques traits particuliers analogues dans les contextes généraux différents peut aider à expliquer ce qu'on peut attendre de la participation de certains agents (privés ou publics) dans des situations changeantes et à repenser les perspectives d'avenir de chaque cas considéré.

Les différences entre Mexico et la Côte d'Ivoire sautent aux yeux si nous comparons leur extension géographique, leur population, leur développement industriel et les ressources naturelles les plus importantes (10), mais surtout si nous tenons compte des processus historiques qui ont conduit à l'organisation actuelle de ces sociétés. Mexico fut colonisé plus de 300 ans avant la Côte d'Ivoire et le pouvoir colonial est resté implanté beaucoup plus longtemps dans le premier cas que dans le second (300 ans au Mexique et moins de 100 ans en Côte d'Ivoire). Les différentes périodes où les pays se sont intégrés au système économique mondial contribuent à expliquer pourquoi les sociétés africaines ne furent pas aussi influencées et transformées par le pouvoir colonial que les territoires latino-américains. Alors, "le développement postérieur de ces pays a été déterminé par la période où le pouvoir colonial s'est installé et par sa durée, par les caractéristiques de l'économie mondiale au moment de leur intégration et par la façon dont les agents extérieurs se combinèrent à l'organisation sociale et économique particulière de la société indigène" (11).

Pour compléter ce panorama sommaire relatif aux processus historiques, il faudrait ajouter que l'indépendance officielle du Mexique date de plus d'un siècle et demi, tandis que celle de la Côte d'Ivoire date d'à peine 25 ans de sorte que son passé pré-colonial et colonial est plus vivant et a marqué avec beaucoup plus de force la société actuelle ainsi que l'urbanisation et la croissance spécifiques de sa capitale. Ceci apparaît dans l'affrontement beaucoup plus violent dans ce cas que dans celui du Mexique entre une société traditionnelle aux formes traditionnelles et aux pratiques coloniales d'appropriation et d'utilisation du sol et une société moderne caractérisée par un milieu urbain aux besoins nouveaux.

Malgré sa croissance irrégulière et combinée, le Mexique a une économie plus complexe et diversifiée caractérisée par un secteur moderne très évolué, un développement industriel beaucoup plus important et une société urbaine relativement moins hétérogène. Malgré ses importantes limites, le système politique mexicain est relativement plus représentatif des couches populaires dont les besoins sont, en quelque sorte, considérés dans les politiques sociales de l'Etat à une plus grande échelle que dans le cas présenté précédemment.

Croissance urbaine et politiques foncières

La croissance démographique accélérée de Mexico et son expansion ont débuté vers 1940 dans le cadre de l'industrialisation qui s'est concentrée sur cette ville qui était déjà, dès l'époque coloniale, le centre économique et politique le plus important de la région.

A cette époque, Mexico comptait 1 670 000 habitants. Aujourd'hui, c'est une des métropoles les plus peuplées du monde avec environ 17 millions d'habitants (population plus de 8 fois supérieure à celle d'Abidjan).

L'expansion de la tache urbaine a eu lieu dans une large mesure sur des terrains qui ne sont pas propriété privée, ce qui crée une situation particulière dans le contexte latino-américain et se rapproche davantage de la réalité africaine que nous avons décrite. Ces terrains non privés appartiennent à la communauté et les terrains communaux, bien que différents sous certains aspects des terres relevant du droit coutumier africain, ont en commun leur caractère collectif et inaliénable. Dans les deux cas, l'Etat doit exproprier les occupants de ces terres en leur allouant une indemnité pour que celles-ci soient intégrées à l'utilisation urbaine.

Mais, en Afrique, la propriété relevant du droit coutumier existait avant l'arrivée des colonisateurs et malgré les spoliations pratiquées par le pouvoir colonial, celle-ci a été respectée d'une certaine manière, ce qui ne fut pas le cas avec les propriétés des Aztèques à l'arrivée des Espagnols. Les différentes périodes et formes de colonisation dont nous avons parlé pourraient expliquer le traitement différent appliqué aux natifs et à leurs terres.

Cette situation liée aux caractéristiques différentielles des époques historiques déjà mentionnées font que les terres collectives au Mexique (surtout les terres communales) ont un rapport beaucoup plus indirect et lointain avec les communautés primitives que les terres collectives en Côte d'Ivoire.

Les terrains communaux observés au Mexique (bien qu'ils aient quelques similarités avec les "capulli" des Aztèques) furent en réalité attribués par la Couronne Espagnole aux peuples indigènes au XVI^e siècle. La Réforme Libérale du siècle dernier entraîna la division et la vente de nombre de ces terrains, mettant en doute la validité des titres détenus par les "comuneros".

Bien que la Révolution de 1910 et la législation qui en est résultée aient contribué à les reconnaître, nombre de ces terres ont été jusqu'à présent perdues, ou font l'objet d'un conflit spoliant les "comuneros" (12).

Les terrains "éjidiaux", en échange, furent créés par l'Etat mexicain à la suite de la Révolution dans le but de fournir aux paysans des terrains aptes à la production après un long processus de spoliation et d'accumulation des terres par un petit nombre de personnes. Ces terrains appartiennent à la nation, ils sont inaliénables et ne peuvent faire l'objet d'une expropriation qu'à des fins d'utilité publique et d'intérêt social. Ainsi la propriété communale ne donne aux paysans que l'usufruit découlant de la production du sol. Dans ce cas, nous nous trouvons face à un type de propriété collective qui n'est pas un restant de société traditionnelle et primitive, mais le résultat de luttes sociales apparues à un stade de développement du pays beaucoup plus récent.

Mais ces terres collectives ont coexisté de façon différente avec la propriété privée et il est probable que leur influence est moindre dans la croissance périphériques des villes que dans le cas africain. Malheureusement, nous ne disposons pas de l'information nécessaire à ce dernier cas et qui nous permettrait de confirmer cette hypothèse.

En outre, au Mexique, le cadre juridique né d'une situation révolutionnaire qui transforme ces terres à des fins urbaines présente logiquement d'importantes différences avec celui établi par le pouvoir colonial pour l'Afrique et dont nous avons déjà parlé. Au Mexique, la Loi sur la Réforme Agraire insiste sur l'utilisation de ces terres collectives à des fins d'utilité publique et d'intérêt social, ce qui suppose (malgré les imprécisions des concepts) que cette aide de la nation ne peut être utilisée pour des opérations favorisant les catégories sociales les plus solvables qui, d'une certaine façon, ont accès au marché capitaliste du sol ou qui peuvent acheter des terres périphériques privées.

Outre les contextes sociaux différents déjà mentionnés, l'Etat ivoirien doit toujours intervenir (conformément à la loi) dans la transformation de la terre rurale à des fins urbaines, qu'elle appartienne à des propriétaires coutumiers ou à des particuliers. Alors, cette situation contribue à ce que ne s'établissent pas de différences entre ce qui correspond à des secteurs plus privilégiés et ce qui doit être "d'intérêt social". Comme nous l'avons vu, en réalité, le pouvoir colonial est intervenu pour mettre ces terres à la disposition des européens et plus récemment, l'Etat ivoirien a agi de façon semblable (en utilisant le même cadre légal) en favorisant les couches sociales les mieux placées.

Cependant, les antécédents les plus favorables mentionnés dans le cas du Mexique n'ont pas empêché une utilisation de ces terres qui est en contradiction ouverte avec les principes émanant de la loi à un moment où les rapports de force dans la société avaient été favorables aux secteurs les plus défavorisés.

Ainsi, ultérieurement, au cours de la période 1940-1960, la croissance urbaine de Mexico (qui ne fut pas encore aussi importante qu'au cours des décennies postérieures) a empiété sur les terrains communaux "éjidiaux" qui furent, donc, davantage utilisés pour développer l'industrie ou pour installer des couches sociales aux revenus moyennement élevés et élevés que pour loger des groupes qui ne pouvaient obtenir légalement une parcelle de terrain (13).

D'autre part, en 1970, on estimait que 30 % de la population du District Fédéral résidaient dans un habitat illégal où la terre a fait l'objet d'une appropriation illégale et où dominent les logements de fortune et le manque d'équipements de base ; en 1975, ce pourcentage s'est élevé à 40 %. Une partie de ces lotissements se construisirent sur des terrains communaux et "éjidiaux", ce qui entraîna un changement par rapport à l'époque précédente, puisque ces terrains furent occupés par les couches populaires. L'utilisation de ces terrains par quelques ensembles immobiliers créés par l'Etat à partir de 1960 et surtout à partir des années 1970 (lorsque s'intensifie l'action des organismes immobiliers officiels) contribue également à ce que les terrains collectifs soient utilisés par les couches les plus défavorisées.

Cependant, dans les communes métropolitaines du Mexique, une part importante des terrains communaux (presque 40 %) a servi à l'implantation des couches les plus riches sous forme de morcellements spéculatifs ; ils constituèrent un nouveau secteur immobilier capitaliste qui a commencé à croître dans les années 1960.

Les différents types de transformation des terrains communaux et "éjidiaux" à usage urbain sont liés à l'utilisation finale (pour quelle activité, pour quel secteur social) et aux agents et mécanismes d'intervention qui peuvent être légaux ou illégaux.

Ainsi, les mécanismes légaux qui ont permis ces transformations ont été les expropriations et (jusqu'en 1971) les échanges de terrains communaux ; les formes illégales incluent les invasions (peu communes), les ventes réalisées avec des familles aux faibles ressources par les propriétaires de terrains communaux

(et plus spécifiquement les commissariats communaux) et l'appropriation illégale de terrains par le grand capital et surtout par les promoteurs qui ont une position privilégiée.

Tandis que dans les années 50 et 60, un mécanisme légal tel que l'échange de terrains communaux avait permis d'utiliser ces terrains à des fins résidentielles pour les couches les plus importantes, ces dernières années, quelques organismes publics ont servi d'intermédiaire pour que les promoteurs privés utilisent ces terrains en faveur des couches moyennes et élevées. Le secteur de la promotion immobilière capitaliste s'est développé surtout dans les années 1970 avec une forte participation du grand capital industriel et financier et un appui considérable de l'Etat. Cet appui prend la forme de crédits et d'un transfert de terrains collectifs à des prix inférieurs à ceux du marché (14). Au moment où ces transferts ont eu lieu, quelques organismes immobiliers créés par l'Etat ont dû acheter les terrains pour leurs opérations immobilières au prix du marché.

A la suite de cette utilisation de la terre, les prix de cette dernière ont considérablement augmenté. Quelques études plus ou moins récentes ont montré par exemple qu'au Mexique, plus de 85 % de la population qui touche jusqu'à trois fois le salaire minimum n'a pas accès aux parcelles urbanisées vendues par les responsables du morcellement (15).

Etant donné la façon dont les terres collectives ont été utilisées, l'Etat a, alors, eu tendance à soutenir la multiplication des grandes sociétés de promoteurs, contribuant ainsi à renforcer la hausse du prix de la terre et laissant la majorité de la population sans autre choix que celui de s'installer temporairement dans des établissements précaires en faisant l'objet de situations illégales, de nombreux paiements et de fortes carences. En général, ces habitats, bien qu'illégaux, ont été tolérés par l'Etat, sauf dans ces cas particuliers concernant leur localisation dans la ville et les relations entre les habitants et les organismes officiels (16).

En outre, de nombreux quartiers ont été légalisés, surtout dès le début des années 70 (par l'introduction de services et l'octroi de titres de propriété à leurs résidents) et améliorés, permettant ainsi de passer d'une situation illégale à une meilleure intégration à la ville.

Les luttes des habitants et la croissance des mouvements urbains indépendants qui occupent déjà une place de choix sur la scène urbaine ont joué un rôle très important dans l'établissement de politiques officielles concernant les habitats populaires et surtout leur légalisation et leur amélioration.

Cette situation diffère énormément de celle que nous avons pu observer dans le cas des habitats "spontanés" d'Abidjan.

C. CONCLUSIONS COMPARATIVES

Les analyses effectuées sur Abidjan et Mexico nous montrent quels effets peuvent avoir, dans certains modèles de développement capitaliste dépendant, l'intégration de terrains collectifs à la dynamique de structuration de l'espace urbain ainsi qu'une intervention plus importante de l'Etat sur la croissance des villes et l'utilisation du sol, pour différentes couches sociales.

Dans les deux cas, nous avons montré comment ces facteurs n'ont pas pu modérer les grandes différences socio-spatiales ni éviter la multiplication des habitats illégaux aux très faibles niveaux de consommation pour les secteurs majoritaires de la population. La division entre une ville légale et une ville illégale est apparue comme une caractéristique des deux villes présentées.

De nombreuses analyses critiques effectuées sur les villes du capitalisme, tant avancé que périphérique, ont essayé de montrer les effets négatifs de la propriété privée et du marché privé du sol sur la structure différenciée de l'espace en soulignant en même temps que le chaos découlant de la rivalité entre les intérêts particuliers ou entre les agents capitalistes qui ne sont intéressés que par le profit qu'ils peuvent tirer du développement de la ville. Face à ces phénomènes, on a l'habitude de mettre en évidence les difficultés rencontrées par l'Etat pour planifier la croissance urbaine au profit de toute la société.

Bien que ces critiques se concentrent sur quelques problèmes réels de la ville capitaliste, elles sont également trompeuses dans le sens où elles idéalisent le rôle de l'Etat comme agent neutre, représentant du "bien commun" qui peut se placer au-dessus des différences et des conflits sociaux pour planifier. Mais il faudrait se poser la question suivante : planifier, comment et pour qui ? La planification peut-elle bénéficier à tout le monde ? Comme nous l'avons dit au début de cette étude, toute action menée par l'Etat implique qu'elle favorise un groupe au détriment de l'autre ; elle implique une décision politique résultat d'un rapport de forces.

D'une certaine façon, l'exemple du Mexique nous a montré les conséquences découlant, dans certains contextes, de l'utilisation des terres collectives par l'Etat. Nous avons observé comment les terrains ruraux collectifs qui auraient pu contribuer à assurer une croissance urbaine plus équilibrée (où les couches populaires auraient pu s'installer sans avoir à être dans l'illégalité et à subir de fortes carences) avaient été utilisés à des fins de non utilité publique ou d'intérêts sociaux ou en faveur des habitants les plus pauvres, mais dans l'illégalité.

Le rôle négatif de l'Etat qui encourageait l'accumulation du capital dans le secteur immobilier capitaliste et contribuait à l'augmentation générale des prix de la terre était évident (17). Cependant, dans ce cas, l'autonomie des organismes publics qui utilisaient la terre dans un sens "social" paraissait limitée par l'existence d'un important secteur immobilier capitaliste qui imposait sa logique d'action en faisant également pression sur ces organismes pour obtenir de plus gros bénéfices. Cela signifie que la présence de considérables intérêts privés pourrait apparaître comme un obstacle important à l'utilisation par l'Etat de certaines ressources disponibles au profit des groupes les plus défavorisés.

L'exemple d'Abidjan, en revanche, nous a permis d'observer beaucoup plus clairement ce que peut signifier un contrôle de la terre exercé par les pouvoirs publics et les conséquences résultant, dans certaines conditions sociales, du fait que l'Etat ait l'initiative presque totale en matière d'organisation de l'espace urbain.

Le modèle de développement adopté qui est basé sur l'accumulation rapide plus que sur la répartition a évidemment amené l'Etat ivoirien à encourager quelques groupes liés plus directement au développement de ce modèle aux dépens des grands secteurs populaires (y compris un fort pourcentage

d'étrangers) qui n'ont pas une influence considérable dans la société. Il y a très peu d'organisations populaires surtout indépendantes du pouvoir officiel et les mouvements sociaux urbains sont totalement inexistant, ce qui montre que leur lutte pour obtenir de meilleurs niveaux de vie est limitée.

Il n'existe pas, dans ce cas, de bourgeoisie nationale importante en dehors de la classe qui détient le pouvoir dans l'appareil d'Etat ni un secteur immobilier capitaliste comme dans le cas du Mexique. Cependant, malgré son apparente autonomie relative, l'Etat ivoirien a essentiellement subvenu aux besoins de consommation d'une minorité (qui constitue sa clientèle) dans le cadre d'un modèle de développement dépendant.

Les conclusions que nous pouvons dégager de ces analyses ne nient pas les effets négatifs de la propriété privée de la terre et de l'exploitation capitaliste de l'espace. Elles servent plutôt à démystifier quelques propositions qui sont fréquemment avancées concernant la nécessité d'accroître l'intervention de l'Etat dans l'utilisation de la terre et dans la croissance urbaine. En réalité, on a montré ici que le contenu et la signification sociale de cette intervention étroitement liés aux conditions générales de la société et au modèle socio-politique adopté sont plus importants que le simple renforcement des mécanismes de contrôle. L'analyse de ces deux exemples conduirait alors à relativiser les conclusions et les propositions de politiques différentes qui pourraient naître de la prise en compte d'une seule situation urbaine.

L'analyse comparative a également clairement montré que le sol urbain ne peut être étudié indépendamment de la production de l'espace bâti. C'est justement l'inaptitude économique des couches populaires à mettre en valeur le sol qui les a empêchées d'accéder aux concessions de terres de l'Etat dans le cas d'Abidjan. Cette inaptitude est également apparue dans le cas du Mexique lorsque les couches les plus pauvres ne peuvent acheter une parcelle urbanisée ni non plus accéder aux programmes de logement de l'Etat qui s'adressaient théoriquement aux plus défavorisés.

NOTES

- (1) Voir Etienne LE ROY, "Caractères des droits fonciers coutumiers", chap. II, dans Encyclopédie juridique, Dakar, novembre 1982, tome V.
- (2) Un décret de 1904 a reconnu pour la première fois l'existence d'une propriété collective traditionnelle. En 1935, les droits de l'Etat englobèrent tout terrain non utilisé pendant 10 ans. En 1955, l'Etat abandonne toute priorité sur les terres libres et s'engage, avant de s'approprier un terrain, à prouver par l'immatriculation qu'il ne fait l'objet d'aucune revendication de la part des natifs. Voir Ph. HAERINGER, "Structures foncières et création urbaine à Abidjan", dans : Cahiers d'études africaines, vol. IX, 1969, Paris, et également LEY Albert, Régime Domanial et Foncier, Ecole Nationale d'Administration, Rep. de Côte d'Ivoire.
- (3) Au début, le **permis d'habiter** empêchait tout transfert et vente du logement et les pouvoirs publics se réservaient le droit de déplacer les natifs sans leur allouer aucune indemnité. En 1921, on met au point une réforme légale permettant de transférer ce permis et on prévoit également une indemnité pour le déplacement. En 1943, on établit une relation entre le permis d'habiter et celui de la concession, permettant la transformation du premier en second. Cette expérience ne s'est appliquée qu'à un quartier d'Abidjan (Treichville)
- (4) Voir Etienne LE ROY, "Les objectifs de la colonisation française ou belge" (chap. VI) dans Encyclopédie juridique, Dakar, novembre 1982.
- (5) Le premier centre urbain important de la Côte d'Ivoire fut Grand Bassam, mais en 1929, après une épidémie de fièvre jaune, les pouvoirs publics ont décidé de transférer le centre de la Colonie de Bingerville, endroit plus sain et cette situation se prolongea jusqu'en 1934. Ces deux centres se trouvent dans la région d'Abidjan près de la Côte du Golfe de Guinée. Le pays comprend environ 40 ethnies différentes dont celle des Ebrié qui dominait à Abidjan.

(6) Voir Ph. HAERINGER, Abidjan, 1976, "Occupation de l'espace urbain et péri-urbain": Commentaire de la planche B4C", Atlas de Côte d'Ivoire, Ministère du Plan, ORSTOM, IGT, Abidjan, 1977.

(7) Voir Perspectives Décennales d'Abidjan, SCET, Côte d'Ivoire, 1977.

Les logements créés par l'Etat sont destinés à être loués et vendus à crédit. La promotion est réalisée par des entreprises immobilières étatiques et la construction est assurée par des entreprises étrangères ou des constructeurs en général français résidant dans le pays. Il n'existe pas de secteur immobilier capitaliste privé spéculant sur la terre et favorisant la création d'ensembles immobiliers.

(8) Voir Ph. HAERINGER, Quitte ou double : les chances de l'agglomération abidjanaise, revue urbanisme, 1969 et, du même auteur, "Stratégies populaires pour l'accès au sol dans la ville africaine", dans Enjeux fonciers en Afrique Noire, ORSTOM-KARTHALA, 1982.

(9) Voir Ph. ANTOINE ET cl. HERRY, Dynamique démographie et habitat à Abidjan, ORSTOM, 1982.

(10) Le Mexique à une superficie cinq fois supérieure à celle de la Côte d'Ivoire et une population huit fois plus élevée. C'est un pays beaucoup plus industrialisé et ses ressources pétrolières lui donnent sur le plan international une position relativement plus privilégiée et moins faible que celle de la Côte d'Ivoire.

(11) Voir P. LUBECK et J. WALTON, "Urban class conflict in Africa and Latin America : comparative analysis from a world system perspective", International Journal of Urban and Regional Research, vol. 5, n° 9, mars 1979, Londres

(12) Voir L. MENDIETA et NUNEZ, El problema agrario mexicano, Ed. Porrúa, Mexico, 1971.

(13) Voir SCHTEINGART Martha, "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra, El caso de la Ciudad de Mexico" dans Revista Interamericana de Planificación, n° 60, décembre 1981, Mexico.

Dans cette étude, on a évalué le pourcentage de terrains communaux et "éjidaux" dans le cadre de la croissance urbaine. Dans le District Fédéral, presque la moitié de la ville s'est développée sur ce type

de terres. Dans l'Etat de Mexico, 22 % de la tache s'est développée sur des terrains communaux, 27 % sur des terrains communs et 28 % sur des terrains de l'Etat. Seuls 25 % relèvent de la propriété privée. (On peut expliquer que la ville de Mexico occupe actuellement une grande partie du District Fédéral et 12 communes de l'Etat de Mexico).

- (14) Voir SCHTEINGART Martha, "La promoción inmobiliaria en el Area Metropolitana de la Ciudad de Mexico", Demografía y Economía, n° 53, 1983, El Colegio de Mexico.
- (15) Voir SCHTEINGART Martha, "La tierra rural de propiedad social y la logica capitalista del desarrollo urbano", dans Relacion campo-ciudad. La tierra, recurso estrategico para desarrollo rural y urbano, Ed. SIAP, Mexico, 1983.
- (16) Nous parlons ici d'habitats situés près des quartiers résidentiels et qui ont été demandés par des agents immobiliers qui veulent faire des affaires ou des "colonias" qui par la position politique de leurs leaders se sont heurtées aux autorités ou au Parti officiel.
- (17) Voir SCHTEINGART Martha, op: cité.

GROUPE DE RECHERCHE

Villes et citadins des tiers-mondes

(CNRS, ORSTOM, Université LYON II)

Programme "Citadinités"

Dossier n° 2

**ANTHROPOLOGIE ET SOCIOLOGIE DE
L'ESPACE URBAIN**

Document provisoire

Octobre 1986

Mise en forme du dossier :

- Ph. HAERINGER

- J.C. DAVID

GLYSI - Département 'D' ORSTOM - IRMAC

correspondance : GLYSI, Université Lyon II, Avenue Pierre Mendès-France - 69500 BRON

Tél. : 78 00 69 83