

CONTRIBUTION À LA CONNAISSANCE D'UN DROIT FONCIER INTERMÉDIAIRE DANS LES VILLES D'AFRIQUE DE L'OUEST

E. LE BRIS (ORSTOM), A. OSMONT (IFU), A. OUATTARA (CNRST),
F. KINDA (Université de Ouagadougou), M. SY, C. GOISLARD (ORSTOM),
A. YAPI DIAHOU (ORSTOM/ENS Abidjan)

PREAMBULE

L'expérience de recherche dont rend compte le présent rapport participe d'un projet de partenariat à long terme. Elle est originale à plus d'un titre :

- Elle vise à *diversifier les partenaires africains*. Le programme associe initialement deux chercheurs universitaires, un chercheur d'un Centre National de recherche et un praticien de l'urbanisme. Affirmant d'emblée notre volonté de jeter un pont, dès le stade du déroulement de la recherche, entre chercheurs et praticiens, nous nous sommes mis à l'écoute de ces derniers, tant en Afrique qu'à Paris (discussions avec le Groupe Huit),

- Elle pose en principe *l'autonomie complète des équipes* africaines sur le terrain : autonomie scientifique après recherche d'un consensus sur les objectifs du groupe, mais aussi autonomie de gestion financière dans le cadre de l'enveloppe déléguée, sur place, par le coordinateur.

- Nous souhaitons enfin *favoriser les relations scientifiques inter-africaines* à partir de missions croisées sur les différents sites et d'une circulation continue de l'information (laquelle, pour des raisons logistiques, a malheureusement trop souvent, dû transiter par ...Paris).

- L'objectif, au terme de notre démarche, était bien d'établir le lien entre une approche micro et l'univers macro-social des institutions, des politiques urbaines, des rapports de pouvoir et des idéologies, car c'est à l'articulation de ces deux niveaux de la réalité urbaine, celui des pratiques citadines et celui des politiques institutionnelles, que peuvent s'appréhender pleinement les enjeux et les effets de multiples pouvoirs de fait et de droit qui se confrontent et s'affrontent dans la production de la ville.

La tenue, à Abidjan, en mars 1990, d'une première table-ronde destinée à faire le point à mi-parcours, devait montrer toutes les potentialités de la démarche. On peut regretter que, pour des raisons financières, la table-ronde de synthèse tenue en avril 1991 à Paris n'ait pas pu accueillir l'ensemble des équipes (tous les sites étaient néanmoins représentés).

Il ne faut cependant pas se cacher les risques d'une entreprise aussi ambitieuse. Nous avons pu, à cette occasion, vérifier qu'au delà de contraintes financières toujours présentes (mais,



MIEUX CONNAÎTRE LE "DROIT FONCIER INTERMÉDIAIRE" EN AFRIQUE

Les modalités d'apparition des phénomènes constitutifs d'un habitat qualifié tantôt d'irrégulier, tantôt de spontané, ont fait l'objet de nombreuses études, notamment dans le cadre de projets de réhabilitation, qui mettent tous l'accent sur l'absence ou la précarité du statut foncier. Elles ont suscité également de nombreuses recherches de caractère académique. Toutefois, on note que nombre d'analyses faites à ce sujet sont de caractère dualiste, considérant la sphère de "l'irrégulier" d'une part, et bien entendu celle du "régulier", comme deux ensembles séparés. La première serait dominée par les pratiques, essentiellement populaires, "traditionnelles" et la seconde le serait par les normes, la réglementation le droit positif, et la planification urbaine. Ce faisant, on laisse dans l'ombre toute la diversité des formes d'appropriation et de transmission du sol constitutives de ce que nous appelons un "*droit foncier intermédiaire*", s'inspirant à la fois du droit coutumier et du droit moderne, mais non reconnu par ce dernier ; aussi, au niveau des recommandations opérationnelles, en l'occurrence lorsqu'il s'agit de proposer des mesures de régularisation, la logique de la démarche décrite ci-dessus conduit à penser cette régularisation comme un passage obligé d'une sphère à l'autre. Dès lors on risque mal prévoir ce qu'on appelle les effets pervers des mesures prises, les dérapages, voire les blocages, soit dans la population, soit chez les techniciens ou même l'administration, sans parler des blocages dans le monde de la politique.

La prise en compte de ce pluralisme juridique qui caractérise le "droit foncier intermédiaire", et qui traduit les articulations et interactions subtiles entre le droit positif, officiel, et le droit coutumier, devrait permettre de formuler des recommandations plus adaptées à la réalité des situations urbaines, tout particulièrement dans le domaine des procédures de *régularisation foncière*. En effet c'est dans ce secteur d'intervention qu'on est le plus confronté à cette situation hybride dont les formes varient dans l'espace et dans le temps, ce qui devrait interdire d'appliquer des procédures de caractère standard.

L'objet de la recherche exposée brièvement ci-dessous est précisément d'apporter une contribution à la connaissance de plusieurs formes de "droit foncier intermédiaire", à partir d'une étude de trois cas permettant le déploiement d'une démarche comparative.

Objectif général

Contribuer à une meilleure connaissance des formes d'appropriation du sol et de transmission des biens fonciers constitutives d'un "droit intermédiaire" s'inspirant à la fois du droit coutumier et du droit moderne mais non reconnu par ce dernier.

Identifier les situations où, jouant sur ce pluralisme juridique de fait, certains acteurs parviennent à contourner la légalité ou à en exploiter toutes les ressources à des fins spéculatives.

Programme des travaux

Ils se décomposent en trois opérations localisées à Ouadagoudou (opération 1), Dakar (opération 2) et Abidjan (opération 3). Le choix de ces villes n'est pas dû au hasard. Elles représentent des situations urbaines différentes et ont été le cadre de recherches urbaines nombreuses, notamment dans le domaine foncier et de l'habitat spontané ou irrégulier, permettant de mieux situer les objectifs du présent programme.

Opération 1 : Ouadagoudou

L'ordonnance 84-050 du 4/08/84 portant réorganisation agraire et foncière au Burkina Faso introduit une rupture apparemment profonde dans le régime foncier.

La promulgation de ce texte est suivie, en milieu urbain, d'un certain nombre d'effets immédiats concernant l'accès au sol, les formes de transferts, l'accès au logement et la transmission des patrimoines. En particulier une très vaste opération de restructuration des quartiers périphériques a mis en place une procédure dite de "lotissement progressif" pour régulariser et lotir 50 000 parcelles dans les zones périphériques de Ouadagoudou, de 1985 à 1987.

Des structures de gestion des nouvelles réglementations seront instituées aux différents niveaux de décision (État, commune, secteur), et l'affrontement avec l'acteur "coutumier" va occuper une grande place dans le discours politique jusqu'en 1987.

L'interrogation essentielle, dans ce cas, porte donc sur le sens à donner à cette réforme et sur le niveau réel de démarcation du nouveau droit par rapport au droit occidental.

Quels effets réels a eu l'application des nouveaux textes sur la constitution des patrimoines ? Peut-on parler d'une "démocratisation de la spéculation", comme l'a suggéré devant nous un responsable de la Direction de l'Urbanisme ? Comment la situation a-t-elle évolué depuis la fin de 1987 ? En particulier, comment les modes d'appropriation coutumiers ont-ils tenté de s'insérer dans la procédure mise en place, dont un des objectifs était préci-

sément de casser, de manière volontariste et parfois brutale, le pouvoir des chefs de terre ?

Opération 2 : Dakar

Le phénomène des jardins du dimanche dans l'agglomération dakaroise.

Ce phénomène est apparu au Sénégal et tout particulièrement dans l'agglomération dakaroise, au début des années 70. Il s'agit d'une appropriation spéculative de terrains à vocation rurale situés en zone urbaine, et exploités ensuite le plus souvent en vergers. Ce sont généralement des fonctionnaires, des commerçants ou des membres des professions libérales, qui achètent ces terrains soit auprès d'anciens propriétaires coutumiers, ou auprès de ruraux exploitants qui, pour mécaniser leurs cultures maraîchères, vendent une partie de leur terre. De ce fait, le transfert du droit de jouissance s'effectue avec l'accord du paysan dans les formes et conditions telles que le "jardinier du dimanche" se substitue à l'exploitant du terrain dans le bénéfice du droit de requérir l'immatriculation après le constat de mise en valeur.

Cette pratique, qui constitue partiellement un détournement de la loi sur le Domaine national de 1964, a connu une extension rapide et massive. Une étude réalisée en 1971 par la Direction de l'Aménagement du Territoire, faisait apparaître que ces jardins du dimanche occupaient dans la proche banlieue dakaroise, 8 583 hectares.

La Direction de l'Aménagement du Territoire a proposé, en 1978, un certain nombre de mesures destinées à régulariser en partie le phénomène, en tenant compte des degrés variables de mise en valeur des terrains en question. Il était également proposé que l'activité des "jardiniers du dimanche" soit soumise à l'obtention d'une autorisation délivrée par l'autorité administrative.

Dans cette opération de recherche, l'objectif, après avoir reconstitué la genèse du phénomène, en avoir apprécié l'ampleur, observé l'évolution, et mesuré l'impact des mesures prises par l'administration, est de montrer comment des catégories de citoyens ont pu exploiter les ressources du droit moderne en prenant appui sur des pratiques relevant du droit coutumier. On s'efforcera de distinguer ce qui est à rapporter à la réglementation elle-même, aux pratiques, et à la pression de l'urbanisation dans une situation de mal-développement facilitant la spéculation.

Les résultats seront restitués dans le contexte général de l'urbanisation irrégulière dans les villes du Sénégal, qui s'est développée de manière si spectaculaire que les pouvoirs publics ont inscrit comme priorité la mise en œuvre d'une politique de régularisation.

Opération 3 : Abidjan

Tout en affirmant sa maîtrise foncière à travers la création d'une ZAD se confondant avec les limites du Grand Abidjan, l'État ivoirien accepte, non sans difficulté, en 1970 de passer un compromis connu sous le nom de convention avec les propriétaires coutumiers.

Ces derniers, conscients de leur rôle dans la production de l'espace, revendiquent parfois violemment (par exemple dans le cas de la Riviera) la reconnaissance de leur droit sur le sol et la définition de garanties compensatoires au transfert de ce droit à l'État.

En fait, la convention de 1970 n'a aucune valeur légale : elle n'est pour l'État qu'une disposition tactique lui permettant de réaliser sans heurts ses objectifs stratégiques.

La vague déferlante des immigrants va bouleverser ce schéma. Le plus grand nombre se trouvant exclu des opérations immobilières publiques, devra défier la légalité par la conquête d'espaces vierges (réserves publiques et banlieues semi-rurales). Les acteurs majeurs de cette urbanisation spontanée sans précédent seront les lotisseurs autochtones (Ebrié et Akyé) et les citadins demandeurs de terrains. L'État lui-même tend à se retirer du jeu au bénéfice des communes, mais la loi communale est muette sur le transfert des biens fonciers publics.

CONSÉQUENCES ATTENDUES DE LA RECHERCHE

Ni les réformes du droit, ni celles des procédures d'aménagement ne tiennent véritablement compte d'un pluralisme juridique qui préside à la production de la "ville réelle". On s'efforcera d'éclairer les décideurs et les praticiens sur la nécessité, dans le cadre de la gestion du développement urbain, de tenir compte des pratiques foncières des citadins et de s'orienter vers la reconnaissance de certaines formes de "droit intermédiaire", pour définir des procédures efficaces, c'est-à-dire acceptables institutionnellement et socialement, aussi bien pour la régularisation foncière que pour la création de nouveaux lotissements.

MONOGRAPHIE N° 1

ABIDJAN (COTE D'IVOIRE)

**LES DETENTEURS COUTUMIERS, LES CITADINS ET L'ETAT DANS LA
COURSE POUR L'ACCES AU SOL URBAIN A ABIDJAN.**

Par YAPI-DIAHOU Alphonse

Cette monographie est une contribution à la connaissance des évolutions caractéristiques des modes d'accès au sol urbain, dans les villes d'Afrique de l'Ouest. Cette connaissance a un caractère impératif qui peut se justifier, sur le plan scientifique tout au moins, par le retour permanent dans les recherches urbaines africanistes, de la vieille opposition "droit coutumier" - "droit foncier moderne"(1). Et pourtant les pratiques foncières urbaines en cours depuis 20 à 30 ans, tendent à nous éloigner de ce dualisme. En effet, les écrits comme les observations sur le terrain laissent

1 Le premier thème est accolé au régime foncier traditionnel préexistant à celui d'obédience occidentale, introduite par la colonisation. Il évoque les survivances actuelles de ce dernier. On appliquera le second thème, celui de droit moderne au régime introduit par la colonisation.

entrevoir la juxtaposition de plusieurs modes concurrentiels d'accès au sol, et corrélativement, la présence et l'intervention d'acteurs multiples, différents par leur nature, leur statut, les origines et les limites de leurs prérogatives et actions.

La scène foncière abidjanaise dont il est question dans ces pages est marquée par des affrontements permanents entre trois modes concurrentiels d'appropriation du sol :

- Selon un premier mode, les acquéreurs s'adressent directement à l'Etat, qui leur vend des parcelles via ses services ou organismes. Ici l'Etat (Institution) est propriétaire terrien et promoteur foncier. Ses interventions s'appuient sur un arsenal de dispositions définissant le régime des terres, les procédures domaniales et foncières ou encore les conditions de lotissement. La conformité de ces interventions avec les textes confère à ces dernières un caractère régulier, légal selon l'Etat. Voilà la production de la ville codifiée.

- Selon un second mode, l'acquéreur négocie directement les termes et les conditions de la concession du sol, en dehors de l'Etat. Une parcelle acquise précédemment auprès de ce dernier peut être replacée sur le marché par son acquéreur, mais de tels cas sont d'une

rareté notable à Abidjan. La dominante y est constituée par l'achat de parcelles, le plus souvent dans les zones périphériques, auprès de lotisseurs villageois, auteurs de lotissements non autorisés par l'Etat, donc "illégaux".

- Un troisième mode d'accès au sol consiste dans l'invasion, par des groupes de citoyens, de terrains déjà aménagés et affectés par l'Etat à des particuliers ou à la réalisation d'ouvrages publics. Mais la chronologie de l'invasion et les dynamismes sociaux et/ou économiques individuels "créent et imposent" toujours un propriétaire "coutumier", "maître" des terres du périmètre envahi : celui-ci est généralement le premier occupant des lieux. Une variante de ce mode consiste dans l'occupation de sites marécageux, de pentes, de lits de rivières asséchés, autant de sites délaissés par l'urbaniste et tenus à l'écart des convoitises foncières, étatiques notamment.

Les quartiers ainsi constitués sont promis à des évolutions qui se concluent toujours par l'effacement de ces deux modes au profit du mode officiel. Ils sont en effet considérés comme non conformes aux dispositions réglementaires techniques et générales en vigueur sur le foncier, et leurs instigateurs sont accusés de non respect à la loi. La reconnaissance des titres et des

droits sur les parcelles ainsi acquises trouve son dénouement, mais le plus souvent au terme de conflits et de négociations longues et périlleuses. L'orgueilleuse capitale ivoirienne, en dépit de toute l'attention dont elle a toujours bénéficié de la part des pouvoirs publics, doit sa rapide expansion à ces jeux de conflits et de négociations orchestrés par tous les acteurs en présence. Nous allons tenter de montrer à l'aide des exemples de trois quartiers périphériques, l'importance de ces jeux comme éléments du processus, sinon du mode de production de la ville.

Cette contribution va s'articuler autour de trois points majeurs : d'abord un rappel du régime de l'immatriculation, (texte fondamental du système foncier en Côte d'Ivoire) et de la politique urbaine de l'Etat, ensuite les mutations et transformations du régime "coutumier" traditionnel dans l'espace péri-urbain et l'émergence d'un droit foncier intermédiaire, enfin les processus et modalités de négociation en vue de la généralisation du régime de l'immatriculation. La restructuration comme nouveau mode (ou processus) de production et de gestion urbaine sera abordé, en guise de conclusion.

Andokoi, Ayakro et Abobo-Sagbé : quartiers de migrants.

Situés dans les banlieues Ouest et Nord, ces quartiers créés à plusieurs dizaines d'années d'écart les uns après les autres appartiennent aux deux plus grandes communes de l'agglomération abidjanaise, Yopougon (Andokoi et Ayakro) et Abobo (Abobo-Sagbé). Ayakro et Andokoi ont trois-quarts de siècle d'écart. Le premier date du début des années 1970 alors que Andokoi existe depuis les premières décennies de ce siècle. Abobo-Sagbé date quant à lui, du début des années 1960. Ayakro le premier apparaîtra probablement distinctement dans les résultats non encore publiés du recensement de 1988 (!) ; il se détachera ainsi de l'unité statistique de la zone industrielle du Banco nord dont il dépendait. Sa population qu'on peut évaluer de 1500 à 2300 habitants (1990) devrait représenter le vingtième de celle d'Andokoi huit à dix fois plus étendu, tandis que Abobo-Sagbé concentre plus de 45 000 âmes.

Si Andokoi avait été fondé par un nommé Ando, immigré Akyé se consacrant à la culture du café et du cacao sur des terres obtenues auprès des Ebrié du village

de Yopougon-Kouté(2), Ayakro est au contraire une création féminine, oeuvre de Madame Y.Aya T., dont elle porte le nom. Abobo-Sagbé est le produit d'initiatives individuelles de morcellement et de vente de parcelles réalisées par des paysans Ebrié (quelque fois Akyé ou autres), originaires des villages voisins d'Abobo-té et d'Abobo-Baoulé. C'est donc "un quartier neuf" créé de l'extérieur.

Andokoi et Ayakro se distinguent d'Abobo par trois points communs :

- * l'origine de leurs fondateurs, qui sont dans les deux cas des migrants, donc deux familles ethniques différentes du groupe autochtone Ebrié,

- * l'origine des terres qu'ils occupent, celles-ci étant acquises en première main auprès des Ebrié ; elles sont donc naturellement sorties, du cadre coutumier traditionnel pur,

- * et enfin, du fait de leur origine, ils doivent répondre à des concurrents communs : d'un côté les Ebrié qui revendiquent les bénéfices de leurs droits

2 Yapi-Diahou A, Etude de l'urbanisation de la périphérie d'Abidjan. L'urbanisation de Yopougon, thèse de Doctorat de 3^{ème} cycle, Université de Toulouse - Le Mirail, 322 p.

coutumiers ancestraux sur les terres cédées à leurs différents hôtes, dans l'esprit de la tradition (selon certains informateurs) et, de l'autre l'Etat, centralisateur et unificateur, déterminé à imposer sa tenure foncière et ses normes d'évolution.

Abobo-Sagbé, développé grâce à l'auto-purgation par les Ebrié de leur droit coutumier, est pour sa part à l'abri de toute convoitise de tiers, tout au moins en théorie ; il doit néanmoins affronter l'Etat pour se pérenniser...

I - LE REGIME DE L'IMMATRICULATION ET LE REGIME COUTUMIER: LA QUERELLE AUTOUR DU DROIT DE PROPRIETE.

Le colonisateur, introduisant le capitalisme en Côte d'Ivoire (et ailleurs) l'accompagne de son ordre juridique comme pour consolider ce dernier. Et cet ordre juridique nouveau recoupe tous les aspects de l'organisation et du fonctionnement de la vie économique et sociale. La terre est un facteur de production, selon la logique de cette économie capitaliste coloniale ; et cette caractéristique lui vaut une attention particulière de la part du pouvoir central, en l'occurrence l'Etat colonial français. L'idée du colonisateur étant d'introduire sur le sol africain la propriété privée telle qu'elle existait en Europe. Une idée contraire à

celle qu'il a trouvé sur place.

Dans les sociétés africaines locales, la terre était un bien sacré approprié collectivement, selon le principe du droit du premier occupant. Son contrôle et sa gestion étant assurés par différents pôles de pouvoir représentant les divers niveaux de segment de la société considérée : chef de famille, de clan, de tribu etc, mais aussi forces mystiques. Individuellement, les membres du groupe jouissaient d'un droit d'usage sur les terres nécessaires à leurs besoins de culture. La terre était régie par le principe de l'inaliénabilité et sa transmission assurée uniquement par voie d'héritage au profit de parents dans le cadre des grandes familles. A l'avènement de l'économie de plantation (développée à partir des années 1950) l'antériorité de l'occupation perd sa primauté comme critère de création du droit. La mise en valeur des terres devient un élément décisif(3). Le travail investi devient le fondement du droit dans les sociétés locales ; et l'appropriation privée individuelle supplante le système collectif ancestral. Elle s'élève au rang de la norme dérivant vers le régime de

3 Gastaldi J. ; Problèmes fonciers en Côte d'Ivoire, Rapport de mission, 1987.

Ley A. , "Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte d'Ivoire", Librairie Générale de droit et de jurisprudence, Paris 1972.

l'immatriculation, de droit dit moderne. A celui-ci elle empruntera la preuve scriptuaire... En réalité, ce que, par habitude, on continue d'appeler droit foncier coutumier, apparaît comme un mélange inextricable de coutumes et de pratiques populaires nouvelles, orientées vers la recherche du gain par la vente et la location des sols.

Face à un système coutumier fonctionnant comme repoussoir, la propriété privée s'imposa (par le décret du 20 juillet 1900 modifié par un autre du 26 juillet 1906) sous la forme du régime de l'immatriculation en remplacement de celui du code civil, empreint d'imperfections selon les juristes. En outre, par un décret du 15 novembre 1935 (toujours en vigueur) l'Administration consacre la propriété de l'Etat sur :

- les terres vacantes et sans maître,
- les terres qui ne faisant pas l'objet d'un titre régulier de propriété ou de jouissance..., sont inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans...

Le droit des populations locales (collectivités indigènes), le droit coutumier, est limité à un "droit de jouissance collective" et les terres régies par ce droit ne "peuvent être cédées ou louées qu'après approbation par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil". L'aliénation de ces terrains domaniaux (art 4) est

soumise à des règles variables selon qu'il s'agit d'un terrain rural ou urbain, en fonction de critères de taille ou selon la nature des réalisations qui y sont projetées. Toutefois, l'immatriculation demeure la base du régime et toutes les terres y sont soumises, quelle que soit leur situation (rurale ou urbaine) ou le type d'exploitation dont elles sont l'objet : agriculture , lotissement à usage d'habitation, etc.

Le principe de l'immatriculation va de pair avec celui du Livre Foncier. Celui-ci a pour objet l'enregistrement des différents mouvements touchant aux immeubles, comme les terrains ; tandis que l'immatriculation est précédée de la purge de tous droits des tiers, condition pour garantir l'origine de la propriété. Concrètement la procédure de l'immatriculation consiste avant toute transaction sur un terrain donné, à le faire enregistrer par l'acquéreur sur un Livre Foncier. L'acte d'inscription consacre la création d'un titre foncier sur le terrain visé, d'abord au nom de l'Etat, qui en devient ainsi le détenteur légal, ensuite à celui du postulant, à titre provisoire puis définitif (4). Celui-ci accède ainsi par l'immatriculation et

4 Selon les textes ivoiriens, la concession définitive est octroyée sous forme de transfert de propriété (ou sous forme de bail emphytéotique) après un constat de mise en valeur conforme aux prescriptions du cahier des charges en vigueur. Le défaut de mise en

l'enregistrement à la propriété privée de la terre, cela par fragmentation du domaine privé de l'Etat. Toute tenure non conforme à cette procédure est considérée comme non viable ; elle est frappée d'illégalité (5). Mais, en pratique, l'Etat observe une certaine souplesse à l'égard du droit foncier coutumier ; il le tolère sous le statut de "droit d'usage" et non de propriété(6). Ce statut soustrait les terrains concernés de toute transaction, sauf autorisation de l'Etat(7).

valeur des terrains est constaté après un délai de cinq années à partir de la délivrance du titre provisoire. Voir loi 71-340 du 12 juillet 1971 règlementant la mise en valeur des terrains urbains détenus en pleine propriété.

- 5 Cf. Arrêté n° 2903 A.P promulgant en Afrique occidentale française le décret de novembre 1935 portant réglementation des terres domaniales en Afrique occidentale française. Décret 71-74 du 16 février 1971, relatif aux procédures domaniales et foncières.
- 6 A signaler le caractère personnel et non cessible des usages sur les sols non immatriculés au nom de l'Etat ; le législateur les évoque en parlant de "dits droits coutumiers". Par ailleurs celui-ci laisse à l'administration la possibilité d'accorder sur les terrains du domaine rural de l'Etat, des autorisations d'occupation à titre précaire et révocable. Une telle possibilité n'est introduite en milieu urbain et dans l'agglomération urbaine d'Abidjan, que depuis 1984, cf. loi 84-1244 du 8 novembre 1984 portant régime domanial des communes et de la ville d'Abidjan.
- 7 La souplesse à l'égard des usagers de la terre est justifiée avant tout par des impératifs économiques : en effet l'économie ivoirienne étant à base agricole, les agriculteurs ont un rôle économique prépondérant, il serait maladroit voire même suicidaire pour l'Etat de brutaliser ces derniers. Mais les propriétaires coutumiers, eux, ne verront dans cette "souplesse", que la "juste" reconnaissance de leur droit de

Dans les ceintures péri-urbaines d'Abidjan, l'Etat en se fondant sur les prescriptions du régime de l'immatriculation, a incorporé dans son domaine les terrains soumis au droit coutumier et cultivés par les habitants des villages avoisinants. Les terres ne sont jamais rachetées, l'Administration se contentant de payer une indemnité de destruction de cultures. De plus ces indemnités sont versées avec des retards importants, parfois de plusieurs années.

**I - 1 Pour l'expression de la légalité foncière :
réhabiliter la coutume foncière.**

Dès la fin des années 1960, l'Etat dote Abidjan d'un quatrième plan d'Urbanisme. Ce plan restera la référence et le cadre des interventions publiques, des 20 dernières années dans l'agglomération. Les objectifs du plan sont de :

- corriger les nombreux déséquilibres provoqués par l'inadéquation entre l'offre et la demande toujours croissante en logements, terrains à bâtir, équipements d'infrastructures et services collectifs, etc,

- favoriser le développement

premier occupant.

harmonieux et cohérent de l'espace urbain, entre autre, par une solution aux problèmes de liaisons domicile-travail,

- affirmer et renforcer la prépondérance d'Abidjan comme capitale et premier pôle de développement économique du pays...(8)

Les options et les programmes de ce plan ne peuvent être réalisés que si l'Etat parvient à lever l'obstacle du foncier et à disposer par conséquent des terrains dont il a besoin : environ 400 ha par an jusqu'à l'horizon 1980. Car les villageois "simples usagers du sol", refusent désormais de céder leurs terres, se considérant lésés par le développement de la ville. Il en résulte le blocage de l'expansion légale de la ville à la périphérie et un développement des arrangements directs entre les acquéreurs de terrains et les propriétaires traditionnels. L'expansion illégale trouve ainsi, son terrain favorable à la périphérie, alors que la ville accuse un déficit en terrains équipés et une crise aiguë en logement (9).

Trois dispositions vont lui permettre d'y faire

8 AURA. Plan d'aménagement d'Abidjan, rapport justificatif, 1969.

9 J.J. Fadheuil. Opération d'habitat économique en Pays en Voie de développement, un exemple à Abidjan, mémoire de 3^{ème} cycle, Université de Bordeaux, 1970.

face. La première consiste dans la délimitation administrative du périmètre urbain et dans la création d'une Zone d'Aménagement Différée (ZAD). La troisième tendra, face à la pression des propriétaires coutumiers villageois, vers leur association au développement urbain comme des partenaires, selon des formules à définir : une attitude inhabituelle en opposition avec celle plus couramment observée et qui est fondée sur la "neutralisation" des propriétaires coutumiers par la force. Une telle association consacre la réhabilitation du droit coutumier ou du "droit de jouissance", au regard des textes sur le domaine.

La réhabilitation se manifeste à travers des négociations avec les différentes communautés villageoises Ebrié, détentrices d'un droit coutumier sur le sol. La définition des conditions du transfert des terres de culture à l'Etat et l'indemnisation des droits des Ebrié constituent l'objet de ces négociations (10). L'Etat ne pouvait plus se dérober à une telle démarche étant donné la vitalité du mode de tenure foncière coutumière, alors que son droit à lui, sa légalité, ont du mal à pénétrer et à assujettir le corps social comme le constate fort justement Pierre-Claver Kobo (11). Dans la

10 Yapi-Diahou A. 1981, op. cit.

11 Kobo P.C. : l'urbanisation et les droits coutumiers, in cités africaines, n° 2, 1985.

perspective de ces négociations, la composition du gouvernement est ouvert pour la première fois, en janvier 1970, aux Ebrié. La SETU, un an plus tard, recrutera ses administrateurs et nombre de ses cadres au sein de cette ethnie. En 1970, la collectivité villageoise d'Anono (Cocody-Rivière) donne le départ (de ces négociations) et obtient du ministère de la construction la signature d'un "protocole d'accord", "le protocole d'accord de la création de la Rivière", en neuf articles. (cf. annexes II). L'année suivante ce sera le tour de Yopougon-Kouté, pour un accord portant sur les terres du plateau du Banco(12). En effet le plan d'urbanisme,, favorable à une extension lagunaire de l'agglomération, avait opté pour la création d'une "ville nouvelle" sur le plateau du Banco.

I - 2 La SETU, instrument unique de l'Etat sur la

12 Il ne s'agit pas de négociations globales Etat-Ebrié, où les Ebrié sont considérés comme un groupe unitaire centralisé. L'Etat négocie plutôt au coup par coup avec chaque village, au gré de ses besoins. Etant donné le caractère segmentaire de la société Ebrié et les dérives du droit foncier coutumier, l'on aurait pu imaginer des négociations directes entre l'Etat et les détenteurs d'un droit coutumier individuel. Mais pour l'Etat, "le droit coutumier n'étant pas un droit écrit, l'identification des propriétaires (coutumiers) ne peut se faire que par la collectivité villageoise (...) car elle seule connaît ses administrés et est garante de leurs intérêts". Voir Yapi-Diahou, 1981 op. cit..

scène foncière.

Libéré de la pression des forces coutumières, grâce aux accords signés avec les Ebrié, l'Etat crée la SETU, appliquant en cela l'une des recommandations du 7^{ème} congrès du parti unique d'alors relative à la construction et à l'urbanisme(13). Il donne ainsi à sa politique foncière et urbaine, une structure technique opérationnelle, celle qui faisait défaut... Dissoute en 1986 dans le cadre des plans d'ajustement structurel de la Banque Mondiale, la SETU était un organisme d'Etat à double fonction technique et politique : capitaux publics à 100 %, conseil d'administration aux mains de représentants ou de clients du parti. Ses textes fondateurs en avaient fait le maillon principal de la mise en oeuvre de la nouvelle politique urbaine qui venait alors d'être dessinée. Elle doit "promouvoir à la demande et pour le compte du gouvernement, des organismes publics ou des collectivités Ivoiriennes, l'étude, la réalisation et la gestion d'opérations d'équipements et de lotissements de terrains en zone urbaine". En 1975, ces attributions sont étendues à "la réalisation et à l'exploitation des infrastructures nécessaires en matière

13 7^{ème} congrès du PDCI-RDA, Document complet, Fraternité Hebdo, 1970.

d'assainissement des eaux usées et du drainage des eaux pluviales dans le domaine public urbain" (14). Mais l'attribution des parcelles issues de ces lotissements échappera à la SETU se trouvait confinée dans le rôle de simple guichetier. En effet, les dossiers des postulants étaient déposés au service du Domaine Urbain, puis soumis à l'instruction et aux délibérations d'une commission d'attribution des terrains urbains instituée en 1970 (15).

Toutes ces dispositions, complémentaires dans leur objet, avaient été adoptées selon un chronogramme marquant clairement la prise de conscience par l'Etat des enjeux réels sur le foncier : la primauté du droit

14 Décret 71-672 du 19 décembre 1971 portant création de la SETU et Décret 75.95 du 31 janvier 1975 approuvant les modifications aux statuts de cette société.

15 Selon le Décret 70.338, la commission comprend 15 membres dont 7 ministres ou leurs représentants, le maire de la ville d'Abidjan, un représentant de l'Assemblée Nationale, un représentant de chaque agglomération de la zone de compétence de la commission, un représentant de l'UGTCI, trois représentants de l'Association des locataires ; deux notables désignés par le ministre de la Construction et de l'Urbanisme, une représentante de l'Association des Femmes Ivoiriennes, le directeur des Impôts ou son représentant. En 1978 le décret 78.690 modifie cette composition: ainsi 4 ministres seulement sont représentés au lieu de 7 ; le directeur des Impôts et l'AFI ne sont plus représentés, en revanche le parti unique (le PDCI) est représenté à raison d'un délégué par sous-section dans la zone de compétence de la commission. Cette structure a disparu corrélativement à la dissolution de la SETU. Elle fonctionne toutefois dans les autres agglomérations urbaines.

moderne sur les droits coutumiers, l'autorité de l'Etat, et par dessus tout la réalisation ou non de ses projets, de son plan.

La rigueur des principes tout autant que celle des choix urbanistiques, ou encore les replis tactiques de l'Etat à l'égard du droit foncier coutumier, ne suffiront pas à enrayer les arrangements entre acquéreurs et détenteurs coutumiers, dans les secteurs péri-urbains. A l'origine de cette continuité, on peut évoquer l'idée et l'image même qu'inspire l'Etat, au sein des sociétés urbaines et villageoises péri-urbaines. Pour celles-ci, l'Etat est à la fois une entité abstraite et un corps étranger, défenseur des intérêts partisans de ses membres, alliés et autres fonctionnaires... Des intérêts peu ou sans articulation apparente avec ceux des détenteurs coutumiers, qui sont eux, plutôt menacés par l'expansion de la ville. De l'autre côté, venant de la ville, les "boudeurs" de l'Etat se recrutent dans la masse des citoyens, sans discrimination sociale ou catégorielle. Ces citoyens sont "solidaires" des propriétaires coutumiers, lesquels en défiant l'Etat, leur donneront l'occasion d'accéder à la propriété foncière et immobilière... Cette complicité de la ville avec sa périphérie contre l'Etat sonne le glas du droit

foncier coutumier.

**II - DES PLANTATIONS AUX LOTISSEMENTS URBAINS :
LA COMPETITION POUR L'ACCES A LA RENTE URBAINE.**

La course pour l'accès à la rente urbaine et à la modernité se manifesta dans toutes les périphéries de l'agglomération par des initiatives paysannes individuelles de morcellement et de vente de parcelles. Au cours d'une deuxième phase, les morcellements se feront dans le cadre de lotissements, c'est à dire d'opérations visant la division volontaire en lots d'une ou plusieurs propriétés foncières, par vente ou location simultanées ou successives en vue de la création d'habitation... (16). Le succès du lotissement repose sur ses dimensions multiples et sur les nombreuses

16 Décret n°67-18 du 11 janvier 1967 relatif aux lotissements privés ; puis arrêté n°307 MCU, CAB du 27 juillet 1970, pris en application du décret 67-18 ci-dessus.

possibilités d'évolution qu'il autorise :

- du point de vue technique, le lotissement permet d'organiser et de structurer l'espace grâce aux servitudes qui l'accompagnent, surtout la voirie ;

- selon une optique juridique, il est synonyme de légalité en ce qu'il est décidé ou réalisé par l'Etat (ou avec son accord préalable) ; il consolide les droits sur les parcelles acquises précédemment auprès des détenteurs coutumiers ;

- selon une perspective évolutionniste enfin, le lotissement est à la fois vecteur et symbole de modernisme, lequel se lirait dans le paysage par une rigueur de la géométrie dans les tracés et les formes et au plan des conditions de vie par la mise en oeuvre de programmes d'équipements diversifiés (17).

Les promoteurs tentent donc par le lotissement de préserver leurs entreprises de toute velléité de remise en cause.

Dans la présentation qui suit nous désignerons

17 P.C. Kobo va plus loin dans l'explication de l'engouement des populations et des responsables urbains pour le lotissement. Selon lui cet engouement procède aussi de la position juridique du lotissement dans l'arsenal des réglementations d'urbanisme, où la première place est accordée au cahier des charges de lotissements.

par les notions de "lotissement de prévention", "lotissement d'intégration" et "campement", certains types d'opération. Si le "campement" (notion employée par les habitants eux-mêmes) évoque les quartiers précaires (au plan physique) issus des invasions de terrains, les autres types peuvent se définir selon leur degré de rapprochement technique ou morphologique avec les lotissements publics. Mais la relation de la procédure à l'objectif n'est pas vérifiable mécaniquement chez les acquéreurs. Les motivations à l'accès au sol restent identiques chez les acteurs, indépendamment des typologie de lotissement. Des trois types de lotissements évoqués, ne sont étudiés ici que les deux premiers. Car dans ces deux cas seulement, l'on peut parler d'une concurrence ouverte avec les normes définies par l'Etat : structuration spatiale, modèle architectural, forme de propriété, servitudes diverses. La raison en est qu'ici l'on se considère comme un acquéreur, un propriétaire, donc en droit ou en obligation d'investir (18).

- 1 Andokoi : "Les grands types" complices des morcellements "sauvages"...

Jusqu'aux années 1964-1965, Andokoi reste un

18 RHUDO US-AID, Les économiquement faibles dans les quartiers illégaux précaires. Processus d'accès au logement, à la propriété du logement aux équipements et aux services ; Abidjan, 1987. 207 p.

petit village d'un millier d'habitants, une population quasi-homogène ethniquement. L'organisation socio-politique en vigueur distinguait trois hiérarchies de pouvoir au sommet desquelles trônait le patriarche Ando, également chef de village. Dans le domaine foncier, la proximité d'Abidjan, centre économique marchand d'une part et le statut de migrants d'autre part, avaient imposé la tenure individuelle dès les origines. Mais le patriarche et tous les "officiels" qui l'entouraient assuraient de par leur fonction la gestion morale des intérêts individuels des membres du groupe ; ils avaient un rôle de gardien. Et ce ou ces gardiens communs constituaient les ciments de l'unité du groupe. Toute négociation foncière mettant en rapport un détenteur terrien issu du village (un autochtone selon les usages) et un étranger (c'est à dire un non-autochtone), devait être portée à la connaissance des autorités villageoises, en vertu des pouvoirs de gestion morale qui leur étaient reconnus.

Rares jusque-là, les négociations foncières touchent tous les villageois dès 1965. En effet, devant les incertitudes qui se dessinent avec l'essor d'Abidjan, la vente de parcelles apparaît aux yeux des Akyé, comme le seul moyen de prévenir contre les menaces de l'Etat. Les Ebrié y eurent recours dans la banlieue-Est, au

"Kilomètre 9" en précédant l'Etat dans la mise en oeuvre du projet de la Riviera. Ils le firent au nord, à Abobo-Sagbé... Ainsi, les champs et les plantations sont morcelés par leurs détenteurs et les lots vendus à des candidats acquéreurs venus de la ville (cf. infra).

Les détenteurs coutumiers agissent ici sans se soucier de procédures ni de servitudes. Les parcelles, jamais disponibles par avance, sont créées plus généralement à la demande et le plus souvent en présence des acquéreurs. Néanmoins quelques normes notamment de dimension et de prix sont définies et mécaniquement adoptées par tous : parcelle de 400 mètres carrés, inaccessible à moins de 30 000 F CFA (1966-67). On pourrait penser ici à un alignement sur les tailles adoptées par l'Etat à Treichville sous la colonisation (19), avec cependant les servitudes d'équipements et de services collectifs en moins. Infrastructures et services sont repoussés à des échéances lointaines, leur réalisation étant considérée comme du domaine de la compétence exclusive de l'Etat.

Ces entreprises, contraires à la coutume, se

19 Ces normes ont pu être perçues et admises comme les normes urbaines typiques, officielles, puisqu'elles sont reconduites dans maintes opérations publiques après, l'indépendance, voir Haeringer Ph. Structures foncières et création urbaine in Cahiers d'Etudes Africaine. Vol n° 34 pp. 220 - 270.

veulent avant tout préventives des menaces que constituent pour leurs intérêts individuels (mais aussi communautaires), certes les Ebrié, mais surtout l'Etat. A cet effet, les lotisseurs évoquent les vagues d'expulsions de paysans de leurs terres auxquelles s'était livré l'Etat, au lendemain de l'indépendance ; d'autres remontent le temps pour évoquer les cas de villages déplacés par l'administration. Ils redoutent d'être expulsés à leur tour, sans contrepartie substantielle, dans des conditions de spoliation humiliantes, similaires à celles imposées aux paysans des villages de la périphérie-Est. Leurs opérations, même "sauvages" apparaissent selon eux comme le seul et le meilleur moyen d'affirmer leur droit sur les terres tout en refusant d'être des otages, des victimes résignées du développement urbain. Le fait de compter parmi leurs clients des personnalités détentrices du pouvoir politique et/ou administratif, confirme à leurs yeux la légitimité de leur droit et de leurs actes. Certains hauts fonctionnaires, parfois membres des pouvoirs de décisions, incitent même les villageois à l'aliénation de leur terre, de par les informations qu'ils véhiculent :

"Un jour, il y a un Monsieur qui est venu me voir avec une voiture "D", accompagné de son chauffeur. Il est passé d'abord chez le chef qui l'a conduit chez

moi. Quand nous lui avons demandé l'objet de sa visite, il nous a dit qu'il cherchait un terrain pour construire. Lorsque je lui ai fait savoir que je n'avais plus de terrain ici, près du village, il s'est mis à insister, me demandant de me débrouiller, de tout faire pour lui ; et que peu lui importait la situation du terrain. Car, expliqua-t-il, d'ici deux ans, tout Yopougon serait une grande ville, et que le gouvernement se préparait à intervenir dans un proche délai. Toutes les fois qu'il venait ici, l'urbanisation future de Yopougon restait le seul sujet de conversation. Et comme le gouvernement a l'habitude de prendre les terrains des gens sans rien leur donner, j'ai commencé à réfléchir..."

Le règlement des coûts d'acquisition donne droit à des reçus cosignés par l'acquéreur et le propriétaire-vendeur. Ce document consacre les droits de l'acquéreur sur sa parcelle, certes auprès du vendeur, mais également auprès des autorités traditionnelles du village. La parcelle acquise est ainsi logiquement débarrassée de toute réclamation de la part des forces coutumières. Seul prévaut le droit du nouvel acquéreur, consacré propriétaire par l'acte d'achat. Si dans les faits, le titre ainsi acquis ne peut souffrir de doute, sa reconnaissance par les services administratifs et

judiciaires de l'Etat, sera elle, déterminée par un jeu complexe de rapports de force. En effet les parcelles considérées n'ont pas fait l'objet d'un titre foncier, n'étant pas immatriculées.

Les écarts par rapport aux procédures réglementaires et aux normes techniques officielles admises, s'expliquent par le caractère semi-clandestin des morcellements et le refus de toute collaboration extérieure (tel l'appel à un géomètre) de la part des lotisseurs. Ces écarts se justifient également par les exigences de rentabilisation qui ne peuvent se résoudre en partie, que par la création et la vente d'un nombre maximal de parcelles. Cette perspective pousse certains lotisseurs à privilégier, lors des ventes, les candidats-acquéreurs répondant à un certain niveau de solvabilité financière ou sociale. Car des clients socialement solvables représenteront un capital, dans lequel le vendeur ou son village pourront puiser selon les besoins et les enjeux. D'autant que la prévention en question vise également, selon une dimension sociologique, la survie du groupe ethno-culturel fondateur du noyau villageois de base. Dès lors, l'appartenance ethnique devient un atout supplémentaire (ou un handicap), surtout dans le cas des candidats-acquéreurs relevant des strates

inférieures de l'échelle sociale et/ou des revenus.

Des menaces de l'Etat à l'encontre de leur droit, aux discours incitatifs des "grands types", les villageois sont gagnés par l'idée que leur village sera irréversiblement englouti par la ville. Aussi, vont-ils se glisser dans des opérations cherchant le compromis avec l'Etat, espérant ainsi tirer le meilleur parti des apports de la ville. La modernisation devient un leitmotiv, le lotissement s'impose comme une condition, tandis que la question de la maîtrise de l'initiative et de la gestion de cette modernisation anime de grandes palabres...

- 2 De Treichville à Ayakro : l'histoire d'un quartier et d'une propriété.

L'origine des droits fonciers à Ayakro est indissociable de l'itinéraire migratoire et urbain de Madame Aya, sa fondatrice. Comme le fondateur Ando, madame Aya est aussi une migrante, mais d'une autre ethnie, le groupe Baoulé. Arrivée à Abidjan à la fin des

années 1940, elle est demeurée longtemps à Treichville. Madame Aya s'adonnait au micro-commerce des produits du tabac, sur le marché. Son époux était employé au port d'Abidjan. Deux événements importants motiveront leur déménagement de Treichville en 1971 : le premier est le départ de l'époux à la retraite, ce qui les conduit à aménager à Yopougon-gare, un autre village de migrants Akyé, où vivait son oncle ; le deuxième événement est le décès de l'oncle de Madame Aya, précédemment détenteur des terres qu'elle viendra occuper par la suite. D'après nos enquêtes, l'origine de la propriété de l'oncle émane des Akyé du village de Yopougon-gare, lesquels avaient acquis auprès des Ebrié, le droit d'occuper quelque portion du territoire autochtone à des fins d'exploitation agricole. La prise de possession des terres de son oncle par Madame Aya, coïncide aussi avec l'adoption du Plan d'Urbanisme Directeur et l'amorce des phases de négociations foncières entre l'Etat et les détenteurs du sol. Et la perspective de ces négociations dont les enjeux économiques n'échappent à aucune des communautés en place, voit s'exprimer et se manifester les conflits latents inter-communautaires (mais aussi intra-communautaires, chez les Akyé en particulier). S'installer sur les terres de son oncle apparaît comme une exigence sentimentale pour "garder vivante la mémoire

de l'oncle défunt"(20). Une telle installation permet en fait à Madame Aya de maintenir sa présence, d'affirmer ses droits dans l'espoir de "gagner quelque chose" pour "l'avenir des enfants", au terme des négociations qui s'annoncent avec l'Etat. Mais en attendant une mise en valeur par le bâti, ces anciennes caféières peuvent être mises en culture et procurer à la famille les produits vivriers de base nécessaires. Autant de calculs motivent madame Aya, son époux, leurs enfants et autres neveux à charge, à investir dans la construction d'une baraque sur le domaine hérité, puis à y emménager. Ici, quasiment en dehors de la ville, le couple s'adonne aux activités agricoles, en s'orientant vers la production d'ignames et accessoirement du manioc. Cette agriculture vivrière péri-urbaine connut ses années de prospérité, de 1972 à 1978 : 350 000 à plus de 400 000 F CFA, au titre des revenus annuels moyens procurés par la commercialisation de l'igname et du manioc, selon nos informateurs. Signe de ce dynamisme agricole, l'appel à une main-d'oeuvre rétribuée pour les travaux champêtres. Encore aujourd'hui cette activité demeure l'occupation principale du couple, avec cependant un apport en numéraire moins important. Ceci provient de la diminution des surfaces affectées aux cultures. Cette diminution s'expliquant par l'amputation

20 Entretien, avril 1989.

d'une partie des terres pour l'ouverture de l'auto-route du nord et, ultérieurement, par la vente de parcelles à bâtir. Dans ce campement qui évoluera sous la pression des demandes de terrains à bâtir, Madame Aya incarne l'autorité coutumière ; elle est soutenue dans ses fonctions par son époux ainsi que par ses acquéreurs les plus anciens. En fait, son investiture dans les fonctions de chef s'est faite de manière implicite, comme par respect d'une certaine tradition de la part des nouveaux venus dans le quartier.

Morceler pour contrer la SETU.

Les opérations de morcellement et de vente de parcelles commencent en 1973, selon les mêmes procédures que celles observées par les autochtones, à Andokoi. Les motivations de l'entreprise restent fondamentalement identiques : contrer les prétentions de l'Etat, tirer le meilleur parti de son statut de propriétaire et des droits corrélatifs et obtenir de l'administration qu'elle entérine cette situation.

Mais les terrains à morceler sont frappés de servitudes par la zone industrielle mitoyenne (créée par le plan d'Urbanisme Directeur) et par le tracé d'une voie ferroviaire en projet. La SETU entrée en activité depuis un an, menace de prendre possession du sol, dans le cadre

des accords conclus avec les Ebrié.

Intervenant dans ce climat de pression de l'Etat, l'opération de morcellement apparaît à la fois comme une démonstration de force, et de résistance (à l'Etat) et une mesure de protection. Elle doit être discrète. La discrétion recommande que les acquéreurs soient rigoureusement sélectionnés. Leur origine ethnique s'impose alors comme le critère d'élection. Ce qui entraîne l'élimination des non-Baoulé, en dehors de quelques personnes considérées comme des alliées sûres : il s'agit d'un burkinabé, ancien manoeuvre agricole employé par Madame Aya et d'un gourou, une connaissance de longue date. L'ouverture des achats de terrains aux autres ethnies interviendra plus tard, grâce à des intermédiaires liés à la fondatrice par la parenté ethnique.

A ce stade de la transformation du campement, l'on ne se préoccupe pas de servitudes ni d'équipements. Les acquéreurs sont préoccupés par l'accès à la propriété foncière et immobilière et la fondatrice, par la légitimation de son droit d'occupante antérieure et les contre-parties induites.

Les parcelles proposées sont moins étendues (300 m²) comparativement à celles d'Andokoi ou d'Abobo-Sagbé. Elles sont acquises à des prix variant entre 450 000 et

600 000 F CFA. Alors que les premières ventes datent de 1973, c'est en 1988 seulement que les prix d'acquisition ont été déterminés et portés à la connaissance des acquéreurs. En effet, Madame Aya réservait cette décision (sur les prix) à l'issue de ces démarches, convaincue de bénéficier d'une reconnaissance officielle. Ce qui permettrait d'élever le niveau des rapports. Aussi demanda-t-elle aux acquéreurs une simple caution de 50 000 F CFA. Elle en décidera autrement, harcelée par des clients avisés des intentions spéculatives de leur "fournisseuse":

"... Puisque je n'arrivais pas à avoir le titre foncier, j'ai décidé de faire des prix à ceux qui sont venus demander les terrains avec moi. Alors j'ai vendu les terrains, à 500 000 F, à 600 000 F les lots de 15 m x 20 m. C'est ainsi que mes cohabitants et moi nous sommes mis d'accord après un débat qui a duré de 15h à 18h. Maintenant pour payer, certains sont venus me voir en disant qu'ils ont des problèmes, donc de les laisser payer un peu un peu, d'autres ont dit de leur donner une année pour finir de payer. On a discuté et nous sommes tombés d'accord (...). Mais avec eux tous, on a fait

des papiers, ils ont signé, moi j'ai signé aussi, tout est là..."

Tous les complices, acquéreurs et fondatrice ont conscience de la précarité de leurs statuts et de leurs droits sur les parcelles encore en friche ou en construction. Aussi, Madame Aya, confortée par la légitimité que lui confère son opération commerciale et son statut de chef, va-t-elle développer les contacts et les démarches pour tenter de conquérir une nouvelle reconnaissance, celle de l'Etat.

III- LE LOTISSEMENT, LES PALABRES ET LA NEGOCIATION : DES VOIES VERS LA LEGALITE.

"Y-a-papier, y-a-pas papier ! il faut regarder moi mon yeux seulement". Ces propos sont de madame Aya (juillet 1989), lassée par les invectives qui émanent tantôt de l'Etat, tantôt de groupuscules de toutes ethnies (Akyé, Ebrié, Adioukrou etc.), pour la sommer de libérer les terres dont elle revendique la propriété. Ces menaces s'appuyant sur le fait que "notre" fondatrice n'aurait aucune preuve de ses prétentions statutaires. La lassitude de Madame Aya la conduit à un appel au secours, afin de préserver ses droits, au mieux d'en tirer le meilleur parti. Ce type de démarche n'est

pas unique dans la métropole, elle n'est pas la première non plus... Le lotissement s'inspirant des modèles réalisés par l'Etat est aussi un moyen pour arriver "aux papiers", devenus l'expression, sinon la preuve de la propriété. C'est à cela que s'essaie Andokoi, tandis que Ayakro donne toujours la priorité aux papiers, avant tout lotissement.

- 1 Abobo-Sagbé : un lotissement d'intégration.

Produit d'une succession de lotissements illégaux, Abobo-Sagbé est restructuré depuis 1986 après plus de 20 ans d'existence illégale. Si les premiers morcellements n'avaient tenu compte d'aucune servitude, rappelant en cela les lotissements de prévention, il n'en sera pas de même dans les opérations datées de la fin des années 1960. Celles-ci de plus grande étendue, sont réalisées selon un plan rigoureux, avec l'observation de quelques principes et servitudes inspirés des modèles de l'Etat : délimitation des voies, alignement des parcelles, réserves foncières, bornage, etc. Elles sont encadrées,

soit par des géomètres, soit par des connaissances des lotisseurs, au fait des usages de l'urbanisme. Aussi ces lotissements prennent-ils des allures de légalité. Lotisseurs et acquéreurs spéculent alors sur la reconnaissance du fait accompli par les pouvoirs publics. Cet alignement entraîne une escalade des prix des terrains : 100 000 F le lot de 400 m², déjà au début des années 1960.

Contrairement à Ayakro et à Andokoi qui étaient ou se voulaient des enclaves mono-ethniques, le caractère purement mercantile, voire spéculatif des lotissements et leurs aspects très urbains y attirent une population ethniquement brassée. Recrutée principalement parmi les salariés du secteur para-public et les "petits fonctionnaires", grâce à des réseaux d'intermédiaires issus des mêmes univers professionnels, cette population est encadrée par des comités à base ethnique ou nationaux. Les responsables de /quartier ou ceux des différentes communautés présentes n'ont cependant aucune prise sur le foncier. Car ici tous les acquéreurs sont en situation d'égalité, tant à l'égard des détenteurs coutumiers antérieurs, que de l'Etat : situation d'illégalité vis-à-vis de ce dernier, clients pour les premiers. En revanche, il incombera aux chefs des comités locaux la charge des démarches qu'impose l'intégration de

leur quartier dans les différents programmes publics d'aménagement et d'équipement. Ces démarches sont dirigées par le comité de quartier, organe fédératif qui absorbe les différents micro-comités (désignés par le terme évocateur de "comité de base"...). Mais, comme dans de nombreux autres cas, les demandes répétées d'équipements servent plutôt de prétexte à une quête de reconnaissance officielle. Dans cette optique le lotissement devient un générique. Il est considéré comme préalable à toutes autres interventions. Mais les acquéreurs qui ont fait ici le pari de la légalité devront attendre jusqu'aux premiers balbutiements de la démocratie et à l'éclosion de nouveaux rapports de force.

- 2 Andokoi : moderniser par le lotissement.

1970, les morcellements "sauvages" se poursuivent, et les constructions nouvelles se multiplient lorsque l'Etat lance ses bulldozers à l'assaut des extensions périphériques du village. Le projet de lotissement en discussion depuis un an tarde à se concrétiser du fait des divergences d'appréciation sur la nature et l'ampleur de l'opération. En 1971, les discussions s'enlisent, aucun consensus n'étant encore trouvé entre les villageois lorsque le village subit à

son tour des démolitions. La population, surprise et paniquée, naviguait alors entre la peur de tout perdre et l'espoir d'une intégration rapide du village à la ville, grâce à cette intervention de l'Etat, une intervention redoutée, qui avait justifié les opérations individuelles de morcellement. Elle ravive les palabres entre différentes fractions, celles-ci s'en rejetant la responsabilité mutuellement. En effet, la question de l'initiative et du contrôle de la modernisation par le lotissement se trouvait posée.

Face aux impératifs de modernisation et à la volonté de sauvegarder les intérêts (pécuniaires et sociaux) individuels ou collectifs locaux, le chef du village lança l'idée de lotissement, devant une assemblée de villageois. L'idée est bien accueillie par cette institution. Le chef, renforcé par cette approbation, trouva dans un plan de recrutement d'acquéreurs, le moyen adapté selon lui pour gagner son pari. Sa stratégie était simple : contrôler la distribution d'un nombre important de lots, ou mieux la totalité. Dans le cas contraire, ce contrôle pourrait échapper au village au profit de l'Etat qui distribuerait alors les lots. Mais si sa stratégie est partagée, les moyens de réalisation préconisés ne font pas l'unanimité au sein des villageois. "Une partie voulait que les lots issus de ce lotissement ne soient

distribués qu'aux seuls ressortissants du village", tandis qu'une deuxième, favorable à la chefferie, plaidait pour une opération profitable aux non-autochtones venus à eux pour acheter des terrains. Un lotissement limité aux besoins des seuls autochtones ne pouvait qu'être de dimension limitée ; ce qui était contraire aux ambitions du chef, partisan d'un grand lotissement attractif, capable d'accélérer la modernisation du village. Quelques 250 à 300 lots d'écart séparaient les deux tendances, le village ne comptant que 80 à 100 ménages. Défiant son opposition locale villageoise, la chefferie (le chef, délégué local du parti unique à l'époque, le secrétaire du chef, les 4 notables, assistés de quelques commis cooptés) entreprit le recensement de toutes les concessions bâties sur le territoire du village ; elle y associe tous les acquéreurs à travers leur représentation ethnique (ou village d'origine dans le cas des acquéreurs Akyé). Outre les acquéreurs qui étaient recensés d'office, les représentants des différents groupes devaient proposer dix noms chacun, au terme de négociations entre les autorités villageoises et les acquéreurs non-originaires. Dans l'hypothèse où les personnes proposées bénéficieraient toutes d'un lot individuel, ces accords prévoyaient la rétrocession d'un lot sur trois par les

représentants des non-autochtones aux autorités du village. Cette négociation entre autorités "autochtones" et acquéreurs aurait été motivée par les résultats "insuffisants et insatisfaisants" d'un premier dénombrement : 195 concessions dont 83 seulement appartenant à des familles d'autochtones. On procéda alors à un deuxième dénombrement, dans le but évident d'obtenir une population plus nombreuse, dans laquelle le groupe ethnique fondateur serait très largement dominant : la liste nominative aligna plus de 400 noms dont plus de la moitié pour le village et les 4/5 pour les membres de l'ethnie du fondateur à savoir les Akyé, ce qui ouvrait des possibilités de cumul de parcelles.

Si la manoeuvre fut cautionnée par les représentants des non-autochtones et obtint une adhésion large dans leurs rangs, dans le groupe des jeunes autochtones on y vit plutôt les signes précurseurs de pratiques spéculatives et de détournements de parcelles. Une spéculation et des détournements dont ils redoutaient d'être les victimes. Ainsi les autochtones adversaires du recensement dénonçaient cette opération, "choqués de se voir submergés par les étrangers révélés plus nombreux qu'eux". Ils y voyaient la "volonté manifeste du chef de donner (leur) terre aux étrangers". Pour les

commanditaires du recensement, la prise en compte des intérêts des non-autochtones était une exigence des objectifs de modernisation du village, de la défense de son identité culturelle et de ses intérêts économiques. Car l'on voyait en ces derniers, à la fois des pions et des otages par lesquels l'on pouvait obtenir plus facilement de l'administration l'autorisation d'ouvrir un lotissement, et par ce biais, accéder à la propriété foncière selon les normes légales. S'ajoute à cela l'accès aux équipements, notamment l'adduction d'eau, l'électricité et la voirie. D'autant que parmi ces non-autochtones figuraient des hauts fonctionnaires, des entrepreneurs, des cadres du secteur privé ou libéraux, etc. Pour la chefferie, la présence de personnalités politico-administratives, les "Grands types" selon le langage populaire, était une "chance à saisir". En effet certains "pions" pouvaient conseiller, aider dans les démarches, soit en usant d'une position privilégiée dans l'appareil politico-administratif de l'Etat, soit en faisant fonctionner quelques réseaux de relations solides. D'ailleurs certains jouèrent ce rôle de médiation au dire de ce notable :

"quand l'administration était venue, elle voulait tout casser, même l'école et certains logements de maîtres. Mais comme il y avait Messieurs N.E. (un

entrepreneur) et I.T. (haut fonctionnaire de l'Etat), ils sont allés voir le ministre des Travaux Publics et on n'a pas démolit l'école. Si tous ces gens n'étaient pas ici ou s'ils avaient été mal accueillis à leur arrivée, jamais ils n'auraient accepté de faire des démarches pour le village. Le ministre, la S.E.T.U., tout le monde allait marcher sur nous", conclut-il.

N'eût été la proximité d'Abidjan, les inquiétudes suscitées par le projet et les conflits internes soulevés ne seraient pas fondés. Car les textes en vigueur concèdent la liberté de créer des lotissements privés à condition d'en obtenir l'autorisation du ministre de la construction et de l'urbanisme. Mais les villageois seront contrés dans leur élan par l'Etat. L'espace à lotir est inclus dans le périmètre urbain, lequel coïncide avec l'emprise du Plan d'Urbanisme. Or, la conformité du lotissement aux dispositions des plans d'urbanisme et l'immatriculation préalable des terrains à lotir constituent deux des conditions sans lesquelles aucun projet de lotissement ne peut être autorisé. L'Etat qui se sent menacé par les détenteurs coutumiers du sol et dénonce leurs actions, a décidé de "sévir" en réprimant les occupations de terrains non conformes aux textes et surtout aux options des plans d'urbanisme.

Après le passage des bulldozers les parcelles ne seront distribuées (à leurs bénéficiaires désignés) qu'en 1975, soit quatre années plus tard, alors que les plans parcellaires étaient établis et les réserves foncières constituées l'année qui a suivi les démolitions. Durant ces années d'attente de nombreux acquéreurs quittèrent le quartier, car incertains de bénéficier d'une parcelle dans le nouveau lotissement : mais près de 91 % des autochtones rencontrés trouvent dans leurs divisions internes les motifs de départ de certains de leurs anciens clients, en particulier des "grands" qui pouvaient (les) aider dans les démarches pour arranger le village"(21). Ce retard était observé alors que les plantations, source de revenus des paysans, disparaissaient au gré des besoins de la SETU en terrains. Cela entraînant une limitation des capacités de financement de la mise en valeur des lots légaux attendus. La population demeurée sur place n'enregistra la construction d'aucune infrastructure, ni d'équipements ou services collectifs, contrairement aux objectifs annoncés par le Plan. L'adduction d'eau n'intervint qu'en 1980 après plusieurs années de démarches par la chefferie ; il en fut de même pour l'électrification obtenue en

21 Enquête Yapi-Diahou A., 1989.

1981. Mais la densité du réseau viaire est toujours réduite à son expression graphique tandis qu'au sol, les voies carrossables sont rares, même en saison sèche. De nombreux informateurs assurent que le décalage entre la distribution des lots et le sous-équipement caractérisé d'Andokoi serait l'expression sinon la conséquence des oppositions internes entre les autochtones, divisés sur l'attitude à tenir face aux "étrangers".

La chefferie mit ces années d'attente à profit pour négocier avec l'Etat l'initiative du choix des attributaires et surtout le contrôle de la distribution des lots. Le chef, porteur des transformations et auteur des recensements, n'était-il pas mieux placé que quiconque pour assurer cette tâche au terme de ces négociations ?

Le chef, les préfets et le blanc : lots distribués quatre fois.

1975, les attributions se déroulèrent sur la base des listes issues du recensement. Mais très vite les divergences entre adversaires et partisans d'une prise en

compte des intérêts des non-autochtones dégénèrent en conflits violents, lors de la désignation des attributaires et de l'affectation des parcelles. Selon A.A.Jean, propriétaire non-autochtone :

"Certains autochtones s'attendaient à avoir plusieurs lots pour eux et leur famille. Mais au moment de la distribution, ils se retrouvaient avec un ou deux lots, d'où leur colère. Se sentant lésés, ils détruisirent tous les documents relatifs aux attributions, notamment les listes de bénéficiaires. Le chef dut alors recourir à l'arbitrage du préfet d'Abidjan. Mais la distribution sera reprise deux fois en vain". Les habitants attribuent ces échecs à "l'impartialité des préfets qui (auraient) cédé à des pressions d'origines diverses, notables politiques locaux, acquéreurs de la même ethnie etc. Les indélicatesses des préfets seront signalées au ministre D.. En définitive les préfets seront dessaisis de la distribution des lots, et la tâche confiée à M.B., "un blanc" en poste à la préfecture d'Abidjan"(22) .

Le "blanc" intervient là où ont échoué les préfets, ses autorités de tutelle. Mais il est au fait des conflits qui divisent le village depuis 5 ans, autour du contrôle du sol et de l'accession à la légalité. Aussi

22 Entretien, Andokoi, mai 1989.

s'entoure-t-il de quelques précautions afin de donner un air de transparence à son action. Ces précautions seront définies localement comme la méthode de M.B..

" La méthode de M.B. consistait à informer toute la population du jour et de l'heure de son arrivée dans le quartier. Ainsi tout le monde l'attendait. Même les anciens acquéreurs partis du coin après les démolitions, s'arrangeaient pour être présents ; dans le cas contraire, ils donnaient leurs papiers à un frère ou à leur femme qui venaient les représenter. M.B. se faisait toujours accompagner par deux autres personnes de la préfecture. Dès le départ sur place dans le village, il avait constitué un groupe de 15 personnes. Toutes les parties adverses ainsi que les étrangers, c'est à dire les non natifs du village y étaient représentés... Il travaillera avec ce groupe jusqu'à la fin du partage des lots. Les attributions se faisaient par îlot. M.B. tenait le plan lui-même ; devant chaque lot, il demandait l'ancien occupant, puis prenait sa carte d'identité. A la fin de la journée tous les attributaires du jour se rendaient chez le chef où ils étaient recensés. "Le blanc" partait avec cette liste, la traitait, puis revenait trois jours après pour de nouvelles attributions sur un nouvel îlot. A la fin de sa mission, il avait promis de ne délivrer aucun papier à qui que ce soit ; il

avait invité tous les attributaires inscrits sur ses listes à consulter le journal où serait publiée la liste des attributaires ainsi que les convocations pour le retrait des documents officiels établis à l'attention de ces derniers. La méthode de M.B. a permis à tous ceux qui étaient présents, surtout les Etrangers qui avaient leurs cours démolies d'avoir une place après le lotissement..."

La garantie de transparence recherchée ne put empêcher les cumuls de lots ou leur détournement. Car l'on ne s'était pas démarqué des recensements commandités par le chef. Or ces derniers prenaient en compte, non seulement les Etrangers précédemment acquéreurs, mais aussi des membres de leurs familles, plaçant ainsi ces derniers dans les mêmes conditions de compétition que les familles d'autochtones. Les handicaps du recensement étaient doublés des inconvénients du procédé de désignation des attributaires (cf. supra). Les informateurs autochtones le condamnent a posteriori, en même temps qu'ils assument la responsabilité de sa mise en oeuvre, de par leur attitude négative à l'égard des acquéreurs.

"Car au moment de la distribution des lots, personne parmi les autochtones ne voulait quitter le site originel du village ou s'en éloigner, pour se retrouver au milieu des Etrangers. Nous voulions (vraiment) rester

entre nous, gens d'Andokoi. Nous n'étions pas nombreux ; quand le "blanc" est arrivé, nous débordions le noyau ancien de deux à trois lots à peine... Comme il demandait à chacun de se placer devant son terrain, puis lui prenait ses papiers, les étrangers qui avaient acheté les lots à l'écart du village, avaient placé partout, un des leurs, femmes, frères et enfants sur les lots voisins. A la fin ils ont été mieux servis que nous, parce que nous ne voulions pas nous mélanger aux étrangers...

Le chef qui ne fut jamais opposé au principe de l'accumulation foncière accéda aux revendications "de ses adversaires" mais, dit-il, dans la limite des lots disponibles (23). Ces lots disponibles proviendraient en partie des lots reversés par les représentants des Etrangers, conformément aux accords conclus avant la phase de distribution. Ainsi on enregistra des cas de cumuls de parcelles. Quelques non-originares du village réussirent à obtenir deux, trois parcelles, voire plus, s'alignant ainsi sur la situation de certains autochtones (24).

23 Entretien, mai 1989.

24 L'un des premiers "Etrangers" arrivés en 1966 est propriétaire de 9 parcelles aujourd'hui, après le lotissement. Il en avait deux avant le lotissement. Par ailleurs de nombreux propriétaires de cours, anciens acquéreurs fictifs, se recrutent dans le milieu des agents de l'Etat. Ceux-ci ayant profité de

L'accession à la pleine propriété des lots ainsi acquis était subordonnée au paiement d'une somme de 30 000 F, correspondant au "frais de bornage". Les conditions préalables de mise en valeur imposées par la procédure domaniale et foncière ne furent pas appliquées...

Les initiatives individuelles et collectives locales auront mis Andokoi à l'abri d'un éventuel déménagement. Grâce à elles les populations autochtones et non-autochtones auront accédé à la légalité et à la sécurité foncière en contournant les procédures officielles requises. Leur reconnaissance actuelle les met à l'abri de toute réclamation de la part des Ebrié en particulier, de même qu'elle leur garantit, les bases d'une rente foncière et/ou immobilière.

Cette reconnaissance conclut ainsi dix années de lutte des villageois contre les prétentions excessives du régime domanial de l'immatriculation. On doit cette reconnaissance à l'Etat qui, en dépit de la brutalité de son intervention, a su concéder une part d'initiative aux populations locales elles-mêmes. Mais cette attitude n'était-elle pas dictée par la recherche de compromis

toutes les opportunités pour établir des "relations personnelles", d'échanges avec quelques notables locaux.

entre les parties en présence, à savoir l'Etat, les autochtones et leurs clients, les acquéreurs venus de la ville. Ce compromis fut suggéré déjà en 1967 par le Bureau d'Etude SEMA et prudemment réitéré par Haeringer en 1969. Tous ces auteurs préconisaient une association des détenteurs coutumiers au développement urbain, au côté de l'Etat et des citoyens capables d'investir. Mais l'Etat tentera-t-il d'user de la répression pour imposer le régime de l'immatriculation et espérer voir se mettre en oeuvre les programmes définis par le plan d'urbanisme. A cet égard les procédures d'accès à la légalité seront abrégées ; il en sera de même du coût financier limité aux frais de bornage.

Mais la légalité a ses revers. Ainsi la persistance des conflits internes autour du foncier et la remise en cause du chef, accusé de détournement de parcelles, au détriment des jeunes du village, le conduisit à donner sa démission en 1980. Par ailleurs de nombreuses parcelles tardent à être construites, faute de financement selon leurs attributaires. D'autres parcelles, non moins nombreuses elles aussi, portent des bâtiments dont les travaux de gros oeuvre sont interrompus, les promoteurs ne parvenant plus à mobiliser les ressources nécessaires, comme cet autochtones surveillant à la SICOGI, qui est "bloqué dans la

poursuite de la construction de son lot depuis que la SETU a pris toutes (ses) plantations pour faire la zone industrielle". Dans ces cas, quand les travaux de gros oeuvre ont pu être achevés, il n'est pas rare que les bâtiments soient occupés en l'état, même par des locataires. D'autres attributaires, en espérant avoir des opportunités de financement, ont construit sur le côté de l'arrière cour des baraques en planches qu'ils occupent entièrement ou partagent avec quelques familles de locataires. Les équipements de commodité (cuisine, douchière et sanitaire) et de confort (eau courante, électricité) sont aussi réduits que sommaires dans ces conditions de logements. Des réductions et parfois une précarité qui rappellent la situation des quartiers précaires, voire même des bidonvilles (25). En fait, le lotissement et l'officialisation de la tenure foncière n'auront pas conduit à la modernisation de ce "village urbain", c'est-à-dire à son aménagement et à son équipement selon les principes affichés et appliqués ailleurs, par le Plan d'Urbanisme.

-3. Ayakro : Le "grand frère" et le maire.

La recherche obstinée d'une légitimité

25 RHUDO US AID 1987, op. cit.

officielle, couverte par l'Administration "occupe" Madame Aya depuis les premiers exercices de la SETU, en 1973. Celle-ci alors nouvellement créée, visite les sites de ses futures opérations d'aménagement et engage des contacts directs avec les occupants des terrains concernés. La fondatrice et sa famille étaient déjà installées. Une délégation de la SETU venue dans le quartier, alors simple campement, se heurte à Madame Aya, imperméable à toute idée de cession des terres héritées... Il s'ensuit la démolition de sa baraque.

Cette réaction de la SETU lui fait apprécier la gravité de la situation : un déguerpissement proche paraissant imminent, les esprits s'inquiètent. La fondatrice craint de perdre "sa place", elle se lance alors dans des démarches en vue de la préserver.

"Quand j'ai vu qu'ils ont cassé mes baraques, j'ai commencé moi aussi à toucher des gens. J'ai touché un haut responsable de ce pays. C'est ainsi que quatre patrons de la SETU sont venus sur place pour constater les faits et me laisser la terre. Tout cela a été possible grâce à une dame. C'est grâce à elle que la SETU a laissé la place et que je suis encore dessus".

Les conseils du "grand frère".

L'inspirateur de ces démarches sera M^e A.C., bâtonnier de l'ordre des avocats. En 1969 déjà, ce dernier avait acquis une parcelle de plus d'un hectare, sur des terres de droit coutumier, mitoyenne du domaine de Mme. Aya. Installée après l'opération de son illustre voisin, Mme. Aya, consciente des enjeux sur le sol et de la précarité de sa situation (au regard des textes officiels), fera les premiers pas vers celui qu'elle appelle aujourd'hui son "grand frère A.C.". Aussi quand les ennuis commencent avec la SETU, va-t-elle le consulter avant de définir sa ligne de conduite. Quand la SETU, au terme de la procédure d'expropriation, lui communique le montant de ses droits et indemnités et l'invite à les percevoir, la fondatrice refuse. Ses arguments, d'une grande cohérence, sont à la hauteur de sa logique et de ses ambitions économiques :

"Cette place appartient à mon oncle, et je ne peux pas la quitter. Aucune somme ne peut me suffire. Je ne veux que ma terre. J'ai une famille trop nombreuse. Même si vous me proposez un autre terrain ailleurs pour prendre celui-ci, je

refuserai. Pourquoi ? En me donnant de l'argent et douze habitations en échange de celles que j'ai ici, il faudrait nourrir aussi mes enfants, les envoyer à l'école. Les matériaux coutent chers. Je ne bougerai pas d'ici. Même il faut envoyer 7 millions, 10 millions, 20 millions, tout l'argent que vous voulez. Je ne vais pas prendre 5 francs dedans, si ce n'est pas ma place seulement..."

Assurée de la protection "d'un haut responsable du pays", la fondatrice ne cède pas devant la SETU. Car selon elle, accepter les offres de la SETU la condamnerait à un déguerpissement des lieux, le terrain revenant désormais à celui qui a payé. Des groupuscules issus des communautés Akyé et Ebrié viennent également l'intimider en menaçant de détruire ses baraques, mais en vain. Ces derniers, se réclamant du statut de propriétaires des terres se présentent à elle pour revendiquer leur part des indemnités que lui aurait versées la SETU. Admettre des droits de tiers sur ces terres conduirait au même résultat, dans l'hypothèse où ces propriétaires vendraient droits et terres à la SETU. Un peuplement rapide du campement grâce à la vente de

parcelle est alors apprécié comme étant susceptible de créer de nouveaux rapports de force. Car désormais ne seraient plus seulement en cause les intérêts particuliers, individuels d'une femme, mais une multiplicité d'intérêts privés individuels, ainsi qu'un espace social et économique commun, à défendre par tous les habitants.

Associer les élus de sa commune.

Consécutivement à la politique de décentralisation mise en oeuvre, de nouveaux intermédiaires ont émergé sur la table des négociations foncières. Ceux-ci sont constitués par les équipes municipales en place. Leur venue ouvre d'autres cadres et niveaux de négociation, instaure de nouveaux rapports de forces en même temps qu'elle étoffe le nombre et le poids des intermédiaires. Par le fait de la désignation des équipes selon le mode du suffrage universel direct, tout devient marchandable dans la cité, y compris les titres de propriété foncière ou la restructuration des quartiers.

Madame Aya n'observe aucune pause dans ses démarches, après les morcellements et les ventes de parcelles. Au contraire, ceux-ci lui donnent l'occasion

de diversifier ses contacts. Dans ce cadre, elle aborde les élus de sa commune. Et les deux derniers maires, cumulativement députés et membres des organes du parti au pouvoir, seront associés à ces démarches. Depuis peu la sous-direction des lotissements, au Ministère de la Construction et de l'Urbanisme, fait état de deux correspondances du dernier maire (non réélu en 1990) à propos d'Ayakro. La première remontant à 1987 demandait "le lotissement d'Ayakro" et la deuxième, en 1989, "sa restructuration".

Parrallèlement aux démarches du maire de la commune, un géomètre est commis pour conseiller, aider dans certaines démarches et préparer un plan de lotissement. Une telle débauche s'explique : pendant un mois les habitants ont vu venir dans le quartier "des agents de la construction et des T.P... (qui sont) restés muets sur les motifs de leurs visites répétées". D'où la réapparition des craintes de déguerpissement, un sentiment exprimé par une forte majorité d'acquéreurs (17 sur 20 enquêtés). Mais cette débauche n'est-elle pas justifiée en définitive par la pression des acquéreurs qui ne souhaitent pas le déguerpissement du quartier... Tous affichent une volonté de négocier collectivement (dans le cadre du quartier) le lotissement de celui-ci avec l'Etat, afin de garantir à leur initiative un

caractère officiel et légal.

Ayakro restructuré bientôt ?

Alors que la SETU devait faire face à un interlocuteur unique, Madame Aya, les services de l'Urbanisme se trouvent confrontés à un grand nombre aujourd'hui : A Madame Aya et à sa clientèle d'acquéreurs, viennent s'ajouter les élus locaux et un géomètre, en plus de la palette de contacts et alliés de tous bords mis à contribution dès les origines du conflit. L'acceptation par les élus locaux de jouer les médiateurs encourage la fondatrice et renforce ses positions dans le quartier. L'interposition du maire entre l'Etat et le quartier donne à la demande de reconnaissance formulée par ce dernier une dimension nouvelle et un caractère nouveau. Car celui-ci peut se vanter d'une double légitimité, celle des urnes et celle de leur parti, le parti-Etat (le PDCI à l'époque parti unique). Cette double légitimité qui est celle de la plupart des élus locaux, confère à ceux-ci, une puissance de manoeuvre et de manipulation au gré des rapports de forces ou des intérêts partisans (personnels et/ou du parti) en jeu (26). L'étroite imbrication de

26 Yapi-Diahou A. Dépôt III-IV : Conflits et alliances

l'Administration d'Etat et du parti est connue de tous. Aussi le service chargé des lotissements, au ministère de la construction, se déclare-t-il "prédisposé à trouver une solution au problème d'Ayakro". Car "Ayakro (aurait) perdu ses traits de campement, il aurait acquis un "caractère villageois", élément suffisant pour justifier la nécessité et l'urgence d'une nouvelle approche de solutions (27). Une de ces solutions pourrait être la restructuration du quartier, donc son maintien, et la concession d'un titre foncier à tous les acquéreurs actuels y compris Madame Aya sur les parcelles acquises. Ce qui confirme et légitime les droits actuellement revendiqués... Mais "une telle solution suppose le déclassement d'une partie de la zone industrielle ainsi que du tracé du chemin de fer projeté". Une deuxième solution, celle-là plus classique à Abidjan, consisterait en une officialisation par délocalisation. Cette solution semblerait emporter l'adhésion des techniciens ; car considérée comme non perturbateur des principes et des options du Plan d'Urbanisme. Toutefois ils réservent leur choix aux réponses à deux questions. D'abord le dénombrement exact des acquéreurs actuel, dont

urbaines dans un quartier d'Abidjan, in Politique Africaine n° 24, 1986, pp. 53-67.

27 Entretien, Ministère de la Construction et de l'Urbanisme, juillet 1990.

il faudra tenir compte pour délimiter le futur lotissement, afin de pouvoir "recaser" toute la population concernée. Ensuite dégager l'identité des "vrais propriétaires coutumiers", et vérifier que ceux-ci n'ont pas été indemnisés par la SETU. En effet, la Direction de l'urbanisme vise la minimisation des coûts, laquelle doit se faire par une économie sur les charges foncières.

Par rapport à la stratégie d'accumulation de la fondatrice, il se posera ici la question de la maîtrise d'ouvrage de l'opération avec la Direction de l'Urbanisme. Car cette fonction renvoie directement au contrôle de la distribution des lots comme ce fut le cas à Andokoi. Et Madame Aya la revendique en réitérant continuellement sa demande de reconnaissance préalable par l'Etat. Une manière de maintenir la pression et de tirer le meilleur profit d'une reconnaissance de plus en plus proche, la garantissant d'une réduction considérable de ses prétentions, au titre des lots de recasement à venir.

- 4 Abobo-Sagbé : "Les vœux de la population"...

En 1980, la communalisation et surtout l'arrivée d'un maire sont bien appréciées à Abobo-Sagbé. Les acquéreurs en mal de reconnaissance légale, saluent à travers le maire, l'appui local qui leur faisait défaut lors de leurs démarches. Le chef du comité (fédéral) de quartier entreprend de rencontrer le maire afin de lui présenter la structure qu'il dirige, laquelle assure la gestion des affaires et représente le quartier auprès des autorités publiques, sous-préfectorales notamment (28)... La démarche est concluante et le comité acquiert une reconnaissance de la part de la municipalité ; il se présente depuis comme le représentant de cette dernière.

Ce rapprochement entre la municipalité et le comité ouvre la perspective d'une prise en compte des exigences du quartier. Autant la municipalité que ses alliés, aucune des parties en présence ne peut ignorer ou minimiser l'importance des enjeux : une reconduction dans le fauteuil municipal contre la légalisation du droit sur les parcelles. La marche vers la reconnaissance et l'intégration est amorcée en 1984, à un an des élections municipales. Cette amorce de solution coïncide avec la délégation par l'Etat, d'une ligne de crédit de 250 millions de F CFA, destinée à la viabilisation de la

28 Abobo était alors rattaché à la sous-préfecture de Bingerville.

commune d'Abobo (dans le cadre du volet habitat, du deuxième projet de développement urbain de la Banque Mondiale). Le maire, alors en négociation avec l'Etat (MCU) sur le devenir du quartier Sagbé, convainc ce dernier d'affecter les crédits délégués à l'amélioration du quartier. La restructuration obtient la faveur de l'Etat et de la municipalité, comme processus d'amélioration. Cette solution convient à la population car "conforme à ses vœux" d'après le maire. L'adhésion des acquéreurs à cette solution tient, à en croire le chef du quartier, à la souplesse inhérente à ce mode d'intervention : "dans la restructuration, on ne casse pas trop. Le gouvernement a déjà fait la même chose à Abobo ici, vers le marché, et on n'a pas enlevé les gens"(29). Comme l'évoque le chef, avec le quartier Sagbé, Abobo entamera sa deuxième expérience en matière de restructuration. La première remonte au début des années 1980 et avait été réalisée dans le quartier dit du marché (112 ha), dans le cadre d'un programme plus vaste qui avait profité à trois autres quartiers, Bromakoté et Pellieuville à Adjamé et Port-Bouet II à Yopougon. Tous ces quartiers étaient issus d'anciens lotissements sommaires (Port-Bouet II) réalisés par l'administration ou remodelés par elle après une phase de construction

29 Entretien, juillet 1989.

illégal. La restructuration allait donc bénéficier à des quartiers où les statuts fonciers sont régularisés avec création et concession aux anciens acquéreurs de titres de propriété conformes à la loi.

Ces opérations faisaient partie de la composante habitat du premier projet de Développement Urbain proposé par la Banque Mondiale, avec un financement conjoint de l'US-AID et du gouvernement de la Côte d'Ivoire. Elles constituaient la première expérience de restructuration de quartiers qu'entreprenait l'Etat. La restructuration n'aura qu'un but unique, la mise en place d'un réseau complet d'infrastructures de base et de services : assainissement, bitumage de la voirie, alimentation en eau potable, raccordement au réseau d'électricité, services éducatif, etc. Tout ce qui concourt à l'amélioration du cadre général et des conditions de vie des populations agglomérées dans ces quartiers... Sagbé peut-il accéder aux équipements en contournant les exigences de l'alignement sur les règles de la géométrie, autrement dit sans subir l'épreuve d'un remodelage préalable ?

...La pression internationale en plus.

La restructuration qui ne "casse pas", "n'enlève pas les gens", autrement dit toute opération qui ne

déplace pas la population, apparaît ici comme une lézarde dans la politique d'habitat de l'Etat. Celle-ci, fondée sur le choix d'un habitat dit moderne, mis en oeuvre avec des matériaux importés ou dérivés de produits d'importation (ciment, tôle d'aluminium, etc), avait jusque -là privilégié deux types d'intervention : le financement de programmes d'habitat économique dans le cadre d'opérations de lotissement et la démolition-déguerpissement systématique des quartiers illégaux, précaires ou en dur(30).

L'adoption de la restructuration par les autorités ivoiriennes procède de plusieurs années de négociation entre ces derniers et les bailleurs de fonds, la Banque Mondiale et l'US-AID en particulier. Les premières l'ont toujours repoussée, au nom de l'urbanisme moderne, intégral (cf. supra). Pour la Banque Mondiale en particulier, face à une politique gouvernementale de moins en moins normative au regard de la logique et des règles capitalistes(31), la restructuration s'impose à la

30 Cazamajor Ph. , Avocatier, naissance, évolution et destruction d'un quartier spontané d'Abidjan ORSTOM Centre de Petit Bassam - SOP.

31 Elle est "hors norme" capitaliste en ce qu'elle annihile l'initiative privée, sa mise en oeuvre est le fait quasi exclusif de l'Etat qui subventionne. Par ailleurs les effets de cette politique ne bénéficient qu'à une minorité, et il est à craindre que l'exclusion du plus grand nombre n'entraîne des troubles sociaux capables de déboucher sur une remise en cause du modèle libéral adopté par les autorités

fois comme un moyen et une nécessité impérieuse, dans la perspective d'une remise en selle de l'économie ivoirienne, selon les vraies méthodes du libéralisme.

La restructuration apparaît comme une nécessité, en ce que sa mise en oeuvre permet de prévenir les risques d'explosion sociale corrélatifs à l'augmentation du nombre de citoyens exclus des retombées de la croissance et qui sont condamnés à vivre dans la hantise permanente des déguerpissements, du chômage et de la pauvreté.

Comme moyen la restructuration doit permettre d'intégrer dans la ville les quartiers plus nombreux, mais exclus des programmes gouvernementaux d'équipements d'infrastructures, et de services collectifs, du seul fait de leur origine illégale...

L'intégration peut se lire sous deux angles. Le premier, d'ordre juridique, consiste dans la régularisation du statut juridique des terrains bâtis, grâce à la création par l'Etat, de titres fonciers qu'il concédera ensuite aux anciens acquéreurs ; le second volet vise l'équipement des quartiers, donc

ivoiriennes. Voir Manou-Savina. Politiques et pratiques urbaines à Abidjan, thèse de 3^{ème} cycle, Université de Paris I, 1985, Tomes 1 et 2 445 p.

l'amélioration des conditions de vie des populations résidentes. Mais la différence avec le passé, réside plus dans les principes énoncés par la restructuration que dans ses objectifs généraux. A la politique de démolition, d'expulsion, et de spoliation elle oppose :

- le non-déplacement a priori des populations résidentes ou une mobilité limitée,

- le maintien du bâti existant ou à défaut, des démolitions circonscrites à des périmètres limités, déterminés par des contraintes techniques ou des servitudes,

- le recasement prioritaire et systématique des populations victimes des démolitions, sur des terrains à aménager avant les opérations projetées.

Pour la conformité aux normes de la logique capitaliste, trois principes fondamentaux sont rappelés :

- la propriété privée des facteurs de production dont ici le sol, ce qui implique la régularisation des situations foncières,

- la limitation du rôle de l'Etat-Entrepreneur, assortie d'un transfert de certaines fonctions assurées par l'Etat au secteur privé ; en clair un "désengagement" de l'Etat au profit des populations et des entreprises privées pour le financement des

opérations d'habitat, autrement dit une redistribution des rôles et des tâches,

- la répercussion des coûts sur les populations, ce qui implique le maintien de ces derniers à des niveaux adaptés aux strates de revenus considérées.

Dans le quartier d'Abobo-Sagbé, les deux volets de l'intégration, à savoir le foncier et les équipements, devaient être pris en compte. Mais aujourd'hui les équipements se limitent au niveau de la voirie à deux voies principales bitumées, les artères secondaires et les voies tertiaires étant pour la plupart impraticables. Les autres programmes d'équipement, notamment l'adduction d'eau et l'installation de l'électricité, se poursuivent au rythme des ouvertures de voies. Les équipements collectifs et les services publics sont quasi-absents et ils apparaissent imperceptibles pour la population. Les acquéreurs évoquent plutôt leur satisfaction à travers leur "lettre d'attribution" ou les reçus de paiement des "frais de bornage" qui justifient leur titre de propriété. Ici en effet, la priorité a été donnée à la régularisation des situations foncières des acquéreurs-constructeurs.

L'opération a commencé par un recensement des acquéreurs propriétaires. Celui-ci, mené conjointement par la Direction de l'Urbanisme (Ministère de la Construction) et la municipalité d'Abobo devait permettre entre autres objectifs, de déterminer le nombre de parcelles de recasement éventuellement nécessaires. Résultats : 3500 acquéreurs dénombrés, quelques 200 à 250 parcelles de recasement à créer(32), pour les propriétaires dont les constructions ou les parcelles sont déclassées par différentes servitudes(voierie, services sociaux...)(33). Tous les acquéreurs recensés, propriétaires de biens épargnés ou nouveaux recasés, ont été confirmés dans leur statut par l'administration, selon une procédure simplifiée comme à Andokoi. Selon la procédure simplifiée, la Direction de l'Urbanisme attribue après vérification sur le terrain, une parcelle à chaque acquéreur recensé. Cette attribution est notifiée par lettre, "la fameuse lettre d'attribution" ; celle-ci mentionne les principales caractéristiques de la parcelle attribuée : sa localisation, le numéro d'ilot et

32 Entretien M.C.U., juin 1989.

33 En dehors du lot de 400 mètres carrés, et de l'exemption de paiement des frais de bornage, ces personnes déplacées ne perçoivent aucune autre compensation à titre de dédomagement des bâtiments démolis, aucune forme d'assistance ne leur est accordée par l'Etat, pour la mise en valeur du lot de recasement accordé. Les investissements sont repris à zéro.

enfin celui du lot et sa taille. Elle précise par ailleurs la somme due par l'attributaire, les fameux frais de bornage : ici ils sont fixés à 200 000 F CFA, payable en plusieurs tranches avec une avance de 30 % à l'attribution. L'acquéreur accède directement à la propriété définitive une fois qu'il a soldé ces "frais de bornage". Ainsi n'apparaissent plus le "constat de mise en valeur" et son corrolaire "la concession provisoire" ; le pari de la légalité est une fois encore gagné par des raccourcis. Mais il faut le signaler, toute comparaison avec la situation d'Andokoi se limite là, au raccourcissement des procédures de légalisation. En effet, les pertes liées aux démolitions sont dérisoires ici, la restructuration ayant fait le pari de limiter ces dernières. Aux investissements économiques ainsi sauvegardés l'on peut ajouter le renforcement de la cohésion sociale, tout au moins entre les acquéreurs, la restructuration s'étant contentée de les confirmer dans leur statut, et de "consolider" leur droit sur le sol, dans le respect de leur situation passée. Situation inverse ailleurs, par exemple à Andokoi, où la présence des détenteurs coutumiers, leurs revendications et leurs pressions avaient compliqué les règles du jeu et bloqué momentanément le processus de régularisation.

Accédant à l'univers de la légalité, les

acquéreurs attributaires sont désormais identifiés, et surtout fichés par leurs partenaires que sont l'Etat et la municipalité. Ils devront s'attendre à participer, à plus ou moins brève échéance, au financement du développement urbain par la fiscalité foncière (34), comme le recommande la logique du système expérimenté. Une contribution supplémentaire, qui restera parallèle à celle fournie pour la reproduction de la force de travail à travers le logement : 20 % de propriétaires à Abidjan assurent le logement de 60 % de la population, contre environ 20 % par l'Etat. Il n'est pas improbable que l'application de ces taxes foncières se solde par des transferts de population, consécutivement à des hausses de loyer : une manière bien classique chez les propriétaires, de récupérer non seulement la plus-value foncière, mais aussi de faire supporter leurs charges fiscales par les locataires. D'ailleurs la récupération de la plus-value est à l'origine de nombreux conflits fonciers dans ce quartier, comme celui relaté par la

34 On l'oublie souvent, l'un des premiers objectifs de la régularisation foncière entreprise ici et là par les gouvernements dans le Tiers Monde, c'est la constitution de sources de financement propres à assurer une certaine capacité d'auto-financement aux institutions locales. Ceci est devenu l'une des constantes du discours des organismes internationaux, voir Banque Mondiale, l'Afrique Subsaharienne de la crise à une croissance durable, étude de prospective à long terme, Washington, 1989.

presse officielle et qui opposait une famille d'héritiers à des acquéreurs-attributaires, autour de 370 lots (35).

LA RESTRUCTURATION : UNE SOLUTION UNIVERSELLE ?

L'un après l'autre Andokoi et Abobo-Sagbé sont rentés dans la ville légale. Ayakro n'y est pas encore, mais s'en approche, le temps nécessaire à l'Etat pour en décider la forme, les termes et le moment. En fait un temps qui sera consacré inéluctablement à l'appréciation des rapports de forces et à l'analyse des jeux d'influence : en effet, la pression ne baisse pas en dépit des apparences de lassitude ou d'essoufflement...La légalisation des quartier sonne le glas du régime foncier coutumier, déjà réduit à des artifices par l'essor urbain. Au nom du Plan d'Urbanisme ou grâce à la restructuration, l'alignement des quartiers sur les normes de la géométrie et du droit telles que conçues par l'Etat est acquis. Les promoteurs et défenseurs du droit foncier moderne peuvent se vanter d'avoir laminé le droit coutumier ou effacé son succédané, le droit intermédiaire dans les quartiers irrégulièrement constitués. A ce niveau les équipements peuvent être considérés comme un

35 Bras de fer autour de 370 lots, ivoir'Soir, 12 avril 1990.

moyen de pression et de chantage utilisé par l'Etat, qui n'aurait eu que peu de chance d'obtenir un alignement populaire massif sur sa réglementation en matière de tenure. Mais le défi au droit semble avoir payé : le droit des propriétaires, coutumiers ou acquéreurs de lots est rétabli, leur nécessaire contribution à la production et à la gestion urbaine est recherchée... L'Etat a dû, dans cette perspective, contracter ses exigences dans le domaine des procédures conduisant à l'accession à la propriété foncière... En définitive ces deux quartiers se développent désormais dans la légalité juridique acquise, grâce à un allègement extrême des règlements et des procédures administratives exigées. Ayakro et ses acquéreurs bénéficieront-ils de cette simplification des procédures pour accéder à la légitimité officielle ? Le nouveau "caractère villageois" de ce quartier, l'implication des élus locaux, la recherche de solution au problème d'Ayakro, les démarches parallèles de Madame Aya et des élus, enfin l'ouverture du quartier aux solutions négociées, constituent des signes favorables à une légalisation selon une procédure simplifiée. Ayakro viendrait grossir ainsi le nombre des quartiers intégrés à la ville légale par contournement ou simplification des règlements et des procédures. D'après les exemples choisis pour cette monographie, l'allègement des

procédures apparaît comme l'une des voies d'accès à la propriété foncière et immobilière, autrement dit, l'une des voies qui ouvre la production de la ville aux forces sociales en présence. Par ces allègements, l'Etat accepte des entorses à sa réglementation et aux procédures corrélatives. Mais peut-il en être autrement devant l'incapacité de cet Etat à offrir les logements et les terrains correspondant au rythme de la croissance urbaine et à l'ampleur des besoins. L'Etat en fait n'avait jamais douté de sa capacité à répondre avec promptitude et dans le respect de la loi, à ces demandes, la conjoncture économique lui étant favorable. Son assurance quant à sa capacité de financement du développement urbain aura duré vingt ans, de 1960 à la fin des années 1970. Les années 1980 voient s'installer le doute, d'où l'amorce d'un nouveau tournant dans les modes d'intervention publique sur la ville. Au-delà des contraintes liées aux besoins, ou de celles dues à la conjoncture, comment l'Etat Libéral et patrimonial (36) peut-il heurter les velléités d'investissements et de spéculation nécessaires au maintien des équilibres sociaux et/ou politiques ? Ces différentes contraintes imposent alors le recours aux solutions négociées des choses, y compris du droit. D'où

36 Contamain B. et Fauré Y.A., La bataille des Entreprises publiques en Côte d'Ivoire. L'histoire d'un ajustement interne. Paris 1990 ORSTOM-Karthala.

les raccourcis de procédures, ou la réhabilitation du droit sur la propriété coutumière, et depuis peu, l'adoption de la restructuration comme mode de régularisation foncière et processus d'aménagement et de gestion urbaine. Ouvrant une lézarde dans la politique de promotion foncière et immobilière, la restructuration et sa mise en oeuvre montrent la diversité des acteurs impliqués dans la production urbaine (qui ne sont pas seulement nationaux ou locaux) et le poids de la pression internationale dans l'évolution des modèles et des procédures normatifs.

Les premiers bilans établis de la restructuration semblent conclure à un satisfécit prudent (37). Par delà les améliorations incontestables apportées à l'environnement des quartiers bénéficiaires, ce sont les choix technologiques effectués, les problèmes de contrôle, d'encadrement et de gestion soulevés par les pratiques des populations (propriétaires et locataires) qui fondent la prudence des praticiens chargés du suivi de ces opérations. Ceux-ci relèvent par exemple l'absence d'encadrement technique pour les maçons et les plombiers chargés d'effectuer les travaux de branchement, une lente progression du taux de branchement sur les réseaux, une confusion entre les réseaux d'eaux usées et pluviales,

37 A. Manou-Savina, 1985 op. cit.

etc.

Il n'empêche, la restructuration est devenue le seul mode de résolution des problèmes inhérents aux quartiers non légaux. Au-delà des principes généraux, la lecture du tableau des équipements et des services revendiqués dans des quartiers comme Abobo-Sagbé permet de s'interroger sur la réalité de la double dimension de la restructuration : régularisation foncière d'une part et équipements d'autre part. Ces deux niveaux peuvent-ils être dissociés ? Sinon, comment réussir leur association à une échelle plus importante ?

Par ailleurs, la restructuration, relativement facilement réalisée dans un lotissement d'intégration comme Sagbé, peut-elle l'être dans un lotissement de prévention comme Ayakro, ou dans les quartiers résultant d'un processus d'invasion, comme Zoé-Bruno ou Jeannot à Koumassi. En effet, les lotissements d'intégration sont débarrassés du poids et de la pression des intérêts de droit coutumier. Dans les quartiers encore marqués par la présence des détenteurs d'intérêts coutumiers, si tous les intervenants aspirent aux mêmes besoins d'équipements, si le lotissement est "digéré" comme un préalable à l'équipement, il est à craindre que des conflits fonciers locaux ne viennent bloquer et provoquer des décalages dans la mise en oeuvre des opérations de

restructuration: les tumultes du lotissement d'Andokoi
sont assez évocateurs à ce sujet.

MONOGRAPHIE N° 2
BANFORA (BURKINA FASO)

Catherine Goislard
février 1991

PRATIQUES FONCIERES A BANFORA

INTRODUCTION

Cette monographie sur Banfora et Bérégadougou n'est qu'une esquisse. Elle n'est pas le premier jet d'une thèse car le travail de terrain vient de s'achever et les données fraîchement recueillies n'ont pas encore toutes été ordonnées par le travail de l'analyse.

Elle résulte donc de la mise en forme linéaire de quelques schémas, réalisés pour mettre à plat certains éléments fournis par des recherches sur les pratiques foncières dans une petite ville au sud-ouest du Burkina-Faso.

Elles nous ont permis de recueillir des matériaux soulignant la distance entre le Droit tel qu'il est conçu et la manière dont il est vécu. En effet dans cette petite ville tout fonctionne par emprunt, exclusion ponctuelle et métissage à des degrés divers. Chaque acteur va effectuer un véritable tri parmi tout l'arsenal juridique à sa disposition pour trouver la solution qui lui convient le mieux à un moment donné. Ceci nous a amené à décrypter un Droit foncier de la pratique dont il ne faudrait pas chercher l'essence dans une opposition entre un Droit étatique, un Droit traditionnel et un Droit coutumier, mais dans l'ensemble des articulations créées par les différents acteurs en présence :

- à cause des intérêts individuels et collectifs qu'ils défendent
- des valeurs qu'ils poursuivent effectivement et qu'ils invoquent officiellement
- des logiques auxquelles ils se réfèrent
- de tous les statuts avec lesquels ils peuvent jouer en fonction d'objectifs visés.

Il s'agit donc de démonter, à l'échelle locale, ce système de contrôle foncier, puis de le recomposer afin d'en comprendre la spécificité et quels peuvent en être les enjeux. Toutefois la multitude de situations possibles interpelle quant au risque de vouloir les enfermer dans une typologie forcément restrictive qui risquerait d'annihiler le dynamisme qui fait leur richesse.

Le travail d'analyse en étant à ses débuts, nous avons choisi de présenter dans une première partie un bref canevas de l'urbanisation de la ville. Ses conditions particulières sont indispensables à connaître pour mieux comprendre la situation actuelle.

La seconde partie permettra d'aborder dans un premier moment les instruments juridiques dont les gestionnaires de la ville autorisés par l'Etat disposent. Nous attirerons l'attention sur les distorsions entre les textes et leurs applications. Puis nous évoquerons un certain nombre de pratiques métissées, qui par leur aptitude à répondre à des besoins précis, exercent un contrôle endogène sur l'objet foncier.

I : PETITE COMMUNE DEVIENDRA GRANDE :

Avant les années 1970, Banfora, située dans la province de la Comôé au sud-ouest du Burkina Faso, n'était qu'un petit centre urbain dont le premier lotissement fut initié en 1932. Le chemin de fer Abidjan-Ouagadougou y passa lui aussi pour la première fois à la même période. Le commerce ferroviaire s'y développa et, en saison sèche, les migrants candidats au départ en Côte-d'Ivoire passaient par cette ville frontalière. Si en 1955, seulement 2740 âmes y résidaient, les années 1970 marquèrent un tournant décisif dans son expansion.

C'est à cette époque que la société sucrière de la Comôé (ex Société Sucrière de la Haute-Volta) et les Grands Moulins du Burkina (ex Grands Moulins de la Haute-Volta) s'installèrent dans la région. Le nombre d'habitants passa entre 1965 et 1975 de 6661 à 12.358 puis à 35.204 en 1985, en 1990 il a été estimé à 50.000.

La SO.SU.CO étant l'un des principaux facteurs de transformation de la ville, nous nous attacherons plus particulièrement à l'étude des effets induits par sa présence.

SECTION 1 : Une loi au service du développement industriel

Etrange destin de ce petit centre urbain qui allait devenir le siège du deuxième employeur du Burkina Faso. Nous ne développerons pas ici les raisons du choix de cette région¹, mais plutôt l'arsenal législatif post-colonial qui permit cette implantation.

En matière domaniale et foncière, deux textes s'ajoutèrent au décret foncier de 1932 organisant le régime de l'immatriculation en A.O.F. Il s'agit de la loi numéro 77-60 AN du 12 juillet 1960 et de celle numéro 29-63 AN du 24 juillet 1963. La première règlemente les terres du domaine privé de l'Etat, le faisant propriétaire de toutes les terres non encore immatriculées. La seconde autorise le gouvernement à réserver pour l'Etat une partie des terres ayant fait l'objet

¹: de nombreux travaux, dont les thèses de A. Ouattara, Thiombiano, J.B Duedraogo, évoquent les raisons de ce choix.

d'aménagements spéciaux et à déclarer biens de l'Etat, les terres peu peuplées ou éloignées des agglomérations. Dans cette logique unitariste où il organise et domine les situations foncières, l'Etat se fit l'interlocuteur privilégié des investisseurs étrangers. En 1970, il octroya 10.000 hectares de terrains occupés à la société sucrière, ce qui représentait sa participation en nature au capital. Il fit jouer, comme le lui permettait la loi, l'expropriation pour cause d'utilité publique² et concrétisa ainsi les principes d'une société d'économie mixte.

Une fois cette décision prise au niveau national, il fallut obtenir l'assentiment des notables locaux pour mener à bien la grande opération. Le sort des déguerpis était de moindre importance face aux intérêts économiques d'une telle entreprise. Elle devait permettre au pays d'atteindre son auto-suffisance en sucre. A l'exception d'une exonération d'impôts et de taxes locales pendant dix ans aucune autre indemnité ne fut prévue³. Le périmètre fut délimité et les 2900 personnes touchées durent se déplacer soit vers d'autres villages, soit vers le centre le plus proche, Banfora, Bobo-Dioulasso (ville d'importance de la région) ou la Côte d'Ivoire.

Puis, en fonction des solutions choisies, les déguerpis opérèrent différentes reconversions économiques et sociales afin de continuer à assurer leur reproduction.

L'accès au travail salarié dans l'usine était l'une de ces possibilités, en qualité de permanents, saisonniers ou temporaires, mais le plus souvent dans les plus bas échelons à cause du nombre de postes non qualifiés à pourvoir et du très faible taux de scolarisation. Il est parfois relevé par la suite grâce à des stages de formation professionnelle auxquels les ouvriers ont théoriquement droit.

SECTION 2 : Une gestion locale, personnalisée, d'intérêts nationaux :

La nécessité de la création de l'usine ayant été prouvée et approuvée sur le plan national, il fallait ensuite, à l'échelle locale, gérer les conséquences de son implantation. Comme elle devait apporter l'essor et la prospérité à la région, à qui profiterait ces retombées économiques?

L'usine fut installée à quinze kilomètres de Banfora, sur les terres du village de Bérégadougou (une enclave dans le périmètre). Il était prévu trois mille emplois permanents, et pendant la campagne (de novembre à mai), mille saisonniers à temps-complet et cinq mille temporaires. Le pays offrant habituellement à ses ressortissants peu de perspectives salariales, cette opportunité devait drainer beaucoup de postulants au travail, vers cette région à l'origine

² : rappelons que l'expropriation pour cause d'utilité publique confère la jouissance des terres, objets de la procédure, lorsqu'une indemnité juste et préalable a été versée au propriétaire de l'immeuble exproprié. Là il n'en a rien été.

³ : au début cette exonération, concernant les détenteurs de droits effectifs sur les terres, était prévue pour deux ans en vertu de l'ordonnance présidentielle n° 70-2/Prés. rédigée le 7 juillet 1970. Elle fut très mal acceptée tant elle était dérisoire par rapport aux pertes subies, et suite à de nouvelles négociations fut reportée à dix ans.

peu peuplée. Il était indispensable de trouver des solutions pour accueillir les potentiels migrants.

§1: Banfora contre Bérégadougou :

Une convention d'établissement avait été signée entre le gouvernement et la SO.SU.CO, stipulant qu'elle devait tout faire pour que son installation entraîne un développement harmonieux dans la région. Pour cela une attention particulière devait être accordée pour que sa présence ne provoque aucun troubles sociaux.

Plusieurs solutions furent évaluées à l'occasion des missions du SMUH (Secrétariat des Missions à l'Urbanisme et à l'Habitat) et des réunions d'une commission ad hoc interministérielle⁴ qui a siégé jusqu'en 1976.

Nous nous contenterons d'esquisser les grandes lignes de ces négociations complexes et pleines de rebondissements. Deux options étaient envisageables, il était possible de profiter de l'ossature urbaine qu'offrait déjà Banfora ou bien il fallait lotir Bérégadougou, le village dont une partie des terres sont comprises dans le périmètre sucrier.

La première solution consistait à polariser sur Banfora tous les efforts d'aménagement et pour qu'elle soit l'unique bénéficiaire de l'argent (taxes, patentes, impôts locaux) qu'une telle usine pouvait rapporter, la rattacher sur son territoire. Cette option fut d'abord choisie, la raison officielle invoquée fut le manque de moyens du gouvernement pour créer une ville ex-nihilo. La SO.SU.CO s'engagea donc à prendre en charge le transport de ses employés entre la ville et l'usine, un schéma directeur d'aménagement fut proposé, mais en dépit des projets les moyens financiers ne suivirent pas.

En 1975, suite aux troubles sociaux qui avaient marqué la première campagne, le conseil des ministres décida d'implanter l'ensemble du personnel de la SO.SU.CO à Bérégadougou et à Tarfila. Mais en 1979, un rapport de l'urbanisme émit un avis très réservé, prétextant le risque de conflits sociaux entre autochtones et allochtones. L'idée du lotissement de Bérégadougou et de la création d'une cité ouvrière fut donc de nouveau abandonnée. Elle ne fut relancée qu'en 1984 auprès du C.N.R (conseil national de la révolution) qui donna alors son approbation.

La priorité en dépit du deuxième conseil des ministres fut donc implicitement donnée à Banfora. Ces décisions contradictoires semblent avant tout justifiées par des luttes d'influences souterraines aux origines politique et clientéliste certaines. Elles créèrent une concurrence entre les deux sites et furent à l'origine d'un antagonisme croissant. Depuis 1987, Bérégadougou

⁴: la composition de la commission était variable mais elle comprenait des politiques, ministres et députés, le préfet-maire, le directeur de la société sucrière et les chefs des différents services techniques intervenant pour l'urbanisation.

étant devenu une commune, elle souhaiterait le rattachement administratif de l'usine à son territoire, alors que celle-ci appartient au secteur 11 de Banfora.

§§2 : Un privilège de fait :

Le choix de Banfora, le développement des services, l'installation des G.M.B, la prise en charge par la SO.SU.CO du transport de son personnel⁵ impliqua une expansion démographique considérable. Le besoin en logements, en terrains constructibles allait croissant. Une différence de fait s'installa entre les originaires du lieu ou les migrants installés de très longue date et les nouveaux arrivants en quête de bonne fortune. Les immigrés à leur arrivée devaient à tout prix trouver un moyen de s'insérer dans la ville. Ceux qui avaient déjà un logeur potentiel se tournaient vers lui dans un premier temps, les autres devaient faire au plus vite les frais d'une location. L'accès à un terrain et surtout la possibilité de le mettre en valeur sont réduits quand on part ainsi à l'aventure et sans la garantie immédiate d'un emploi.

Ce phénomène fut à l'origine d'un marché locatif spéculatif⁶, peut-être maintenant un peu en régression à cause du développement des quartiers périphériques illégaux et à la mise en fonction progressive de la cité ouvrière. De nombreux commerçants, des entrepreneurs locaux ou régionaux saisirent cette opportunité en investissant dans le bâti. Beaucoup de ressortissants de la province installés depuis longtemps en Côte d'Ivoire placèrent leur épargne dans la commune comme en témoigne le nombre de propriétaires non-résidents recensés dans les contrats de baux locatifs⁷.

De nombreux lotissements furent initiés, en 1953, 537 parcelles d'une superficie moyenne de 857m² furent attribuées; entre 1967 et 1989, il y en eut 3009⁸. Ces chiffres concernent la zone suburbaine qui avant la réforme agraire et foncière de 1984 relevait de la mairie.

Jusqu'en 1967, le nombre de demandes de parcelles était limité, une progression importante qui ne cesse de croître se fit sentir dès 1972, ce qui creusa de plus en plus l'écart entre les besoins et les lotissements réalisés. Il généra, chez les autochtones le sentiment d'être volés et chez les allochtones, découragement et impression d'injustice, l'ensemble lié à l'émergence de stratégies contradictoires. D'un côté, la revendication d'un statut de premier

⁵: cette prise en charge, garantie dès le début du fonctionnement de l'usine, est depuis trois constamment remise en question. Dès que la cité ouvrière de Bérégadougou sera totalement occupée, les cars de ramassage seront supprimés et il sera donné aux ouvriers une petite prime de frais de transport.

⁶: à la réunion de la commission AD-HOC interministérielle, du 21 et 22 mai 1975, il est signalé que le prix des loyers s'est multiplié par cinq voir par dix dans certains cas (source: P.V de la réunion)

⁷: 2800 baux locatifs ont été examinés, leur dépouillement n'étant pas achevé, nous ne pouvons donner leur nombre exact.

⁸: ces chiffres ont été obtenus en consultant les différents procès verbaux d'attribution des parcelles qui nous ont été fournis par la mairie et la direction des domaines.

occupant créa le besoin de se protéger en exerçant une sorte de monopole sur la terre pour gérer et tirer le plus grand profit de ce qui était considéré être une véritable invasion. Les migrants, quant à eux, pour se sécuriser et garantir la permanence de leur installation, réclament en tant que burkinabè l'accès à la terre dans les mêmes conditions que les autres.

Cette expansion démographique eut pour effet une pression et une spéculation foncière de plus en plus criantes, dont les mécanismes de régulation ont leur spécificité et ceci malgré le texte de la R.A.F(réforme agraire et foncière) qui règlemente le statut des terres depuis 1984.

II: DE L'AUTOPSIE D'UNE SITUATION FONCIERE A L'ESQUISSE D'UN DROIT DE LA PRATIQUE :

La production de la ville est une réalité complexe, marquée par différents processus qui font d'elle un lieu de concentration et de circulation de populations aux origines, fonctions et logiques diverses. Les acteurs y restructurent leurs pratiques quotidiennes selon de nouveaux besoins constamment réajustables. Les originaires du lieu, anciens ruraux devenant peu à peu citadins doivent s'adapter et contrôler les transformations engendrées par les apports migratoires. Les migrants eux-mêmes tentent de maîtriser leur insertion dans la cité. C'est donc dans cette dynamique qu'il nous semble possible de saisir un Droit foncier de la pratique qui transgresse les normes officielles et traditionnelles. Il joue sur la multiplicité des référents culturels, leur utilisation conjointe ou différée, leur superposition pouvant parfois provoquer des télescopes violents.

Section I: Des instruments juridiques

La situation particulière avait déclenché une pression et une spéculation foncière qui en dépit des mesures prises à l'échelle nationale est toujours d'actualité.

En 1983, le Burkina Faso fut le théâtre d'une révolution populaire et démocratique. Un des objectifs affichés dans le discours d'orientation politique (texte de référence idéologique, toujours en vigueur malgré le processus de rectification amorcé en 1987, suite à un coup d'Etat) était de résoudre les problèmes d'habitat et de permettre à tout burkinabè, l'accès à une parcelle et à un logement décent. C'est dans cette perspective que fut rédigée, le 4 août 1984, l'ordonnance numéro 84-050/CNR/PRES, texte portant réorganisation agraire et foncière. Son décret d'application sortit en août 1985, laissant ainsi, pendant un an, le pays dans un vide juridique mal accepté par certains directeurs des services des domaines ⁹.

Ce texte confirmait, en le renforçant, le monopole de l'Etat sur l'ensemble des terres du pays, grâce à la création d'un domaine foncier national, dont il a s'est arrogé la propriété

⁹: entretien avec l'actuel directeur du service des domaines

exclusive. Toutefois des parties peuvent être concédées à des personnes morales ou à des personnes physiques sous la forme d'un titre de jouissance définitif et transmissible. La gestion du domaine foncier national revenait au ministre des domaines, ce texte abrogeait donc toutes les dispositions antérieures, et faisait de l'Etat l'artisan de la production foncière.

La configuration de Banfora est plutôt liée à l'application de la loi numéro 77-60 AN de 1960 car la majorité de ses lotissements a été initiée avant 1984, un seul lui est postérieur.

§§ 2: De la loi n° 77-60 AN de 1960 à la R.A.F de 1984 :

Avant la révolution, l'initiative des lotissements revenait au préfet-maire, les services du cadastre étant à Bobo-dioulasso, ils venaient sur sa demande pour s'occuper de la détermination des parcelles à lotir.

Les terrains de Banfora comme ceux de toutes villes de Haute-Volta à l'époque étaient répartis en domaine communal¹⁰ et en domaine de l'Etat¹¹.

L'obtention d'une parcelle dans le domaine de l'Etat nécessitait des démarches complexes et la garantie de ressources financières suffisantes, une caution bancaire était en effet exigée¹². Ceci les réservait donc à une clientèle aisée et concrétisait une division spatiale entre les plus riches et les autres. Pour tout terrain attribué et jusqu'à sa mise en valeur, en matériaux définitifs, l'Etat percevait donc une redevance annuelle¹³, interprétée par un ancien préfet-maire comme un moyen de stimuler la construction.

La commune n'avait un droit de regard que sur la zone traditionnelle, mais la double fonction de préfet-maire nuance un peu cette proposition. Quand elle finançait un lotissement, les terres devenaient propriété du domaine communal¹⁴. Elle récupérait donc son investissement en faisant payer aux bénéficiaires une taxe de 25 CFA par mètre carré attribué, la taille moyenne d'une parcelle était de 600 m². Elles étaient distribuées par des commissions d'attribution qui devaient satisfaire les occupants recensés avant le lotissement et les demandes déposées à la mairie.

1.1 : Des commissions d'attribution :

10: le domaine communal était constitué de la zone d'habitation traditionnelle.

11: le domaine de l'Etat comprenait les zones industrielle, commerciale et résidentielle.

12: il fallait adresser sa demande au préfet-maire, la publicité était faite dans le bulletin quotidien d'informations de Bobo-dioulasso. Si plusieurs personnes demandaient la même parcelle, elle était mise en adjudication et le plus offrant en bénéficiait. En fonction de la taille du terrain un investissement minimum était imposé. Avant d'implanter un édifice, il fallait donner le plan au préfet-maire qui le transmettait aux techniciens de l'urbanisme et suivant leur avis donnait l'autorisation de construire. Une fois les travaux finis et pour obtenir le titre foncier, il fallait payer une taxe de 100 FCFA par mètre carré de terrain.

13 : l'Etat percevait donc une redevance annuelle de 50 CFA le mètre carré

14: à Banfora, il avait été institué une zone traditionnelle améliorée où les gens étaient obligés de construire en dur, la taxe était de 50 CFA le mètre carré

Dès qu'un lotissement était terminé dans le domaine communal, le préfet-maire initiait une commission d'attribution. Il en était théoriquement le président mais il pouvait confier cette fonction à une personne de son choix et y participer en tant que membre ordinaire.

Elle comprenait des conseillers municipaux, appartenant à la délégation spéciale qui étaient nommés par le ministre de l'intérieur sur proposition du sous-préfet, selon leur étiquette politique et deux critères, être résident et autochtone. Des notables, anciens fonctionnaires en retraite, des membres des différentes communautés religieuses¹⁵, un représentant des travaux publics, un de la santé, l'agent voyer de la mairie, ainsi que le chef du bureau domanial faisant office de rapporteur étaient présents. Suivant le nombre de demandes et la complexité des situations, leur travail pouvait durer plusieurs jours.

Les enquêtes ont montré que chaque commission avait ses propres critères, dépendant de la conjoncture d'un moment. Les différents protagonistes, d'une même session n'ont pu nous fournir une grille de travail identique. Ceci nous a interpellé sur tous les arrangements possibles répondant à des accords particuliers et ponctuels et peut-être révélateurs de la multiplicité d'enjeux concurrents. Pourtant plusieurs caractéristiques récurrentes sont apparues.

Le nombre de parcelles attribuables à un postulant n'était pas limité, mais une priorité était accordée aux propriétaires terriens¹⁶. Chaque chef de concession, en fonction de la taille de celle-ci, bénéficiait de deux terrains dont un gratuit. Tous ses fils majeurs en recevait un aussi, ils étaient servis les premiers pour éviter les cas litigieux¹⁷. Les personnes en location étaient prises en considération si elles étaient en mesure de construire. Quand le nombre de demandes dépassait celui des terres disponibles, elles étaient distribuées d'abord aux chefs de famille, mais les célibataires n'étaient pas exclus de fait. Si pour les étrangers résidents il était tenu compte du nombre d'années passées dans la commune et des impôts payés, une bienveillance était accordée aux ressortissants se trouvant à l'étranger.

Les entretiens avec les membres des différentes commissions mettent en évidence une attribution à deux vitesses où le statut d'autochtone est valorisé. Les commissions ont aussi favorisé l'éclosion "d'entrepreneurs" du marché locatif et la naissance d'un circuit parallèle de distribution dominé par la spéculation. Le flou de leur fonctionnement, les arrangements possibles dont cette phrase témoigne: " on choisissait parmi ceux qu'on connaissait " ont permis à certains acteurs de capitaliser des lots. Ceci a accentué l'écart avec les exclus du marché foncier loti, locataires potentiels ou éventuels clients. La R.A.F rédigée dans le contexte d'une révolution populaire et démocratique était censée remettre en cause ces inégalités.

§§ 2: La réforme agraire et foncière :

15: cette donnée est contestable car les réponses divergent entre les différents locuteurs.

16: propriétaire terrien ou terrien est le nom donné par nos différents informateurs aux gens habitant là depuis toujours

17: justification donnée par le président d'une commission d'attribution antérieure à la RAF

L'objectif affiché de la R.A.F était de stopper ces différents traitements. En purgeant les terres de leurs droits coutumiers, leur propriété exclusive revenant à l'Etat, elle retirait tout privilège compensatoire aux anciens propriétaires terriens. Elle obligeait donc à penser l'octroi des titres de jouissance en mettant sur un pied d'égalité l'ensemble des citoyens burkina bè. Le discours égalitaire sur la terre trouva aussi une concrétisation avec la suppression des zones résidentielles. Les demandes furent rationalisées et davantage contrôlées car il fallait déposer un formulaire accompagné d'une photocopie certifiée conforme de la carte d'identité. Si cette mesure visait officiellement à diminuer les doubles demandes et les systèmes de prête-nom, son impact était fort limité. Aucune vérification n'était faite, elle obligeait essentiellement les demandeurs à avoir des papiers d'identité en règle.

L'initiative des lotissements revient maintenant au service des domaines¹⁸. Mais si la municipalité doit toujours les financer, elle ne bénéficie plus que de 25%¹⁹ du montant global de la taxe de jouissance dont le montant est de 200 CFA le mètre carré. Il lui est donc très difficile de rentabiliser ses investissements.

Le paiement de cette taxe de jouissance dû par le bénéficiaire d'une parcelle peut-être étalé sur trois ans. Une fois qu'il s'est acquitté du montant global²⁰, il reçoit un permis urbain d'habiter, titre de jouissance transmissible. Cinq ans lui sont dévolus pour mettre son terrain en valeur²¹, mais il lui est toujours possible de prolonger ce délai en en faisant la demande motivée par courrier.

Suite à une décision prise à l'échelle nationale en juin 1990, les responsables du service des domaines, sur ordre du Haut-commissaire, ont recensé sur le territoire de la commune toutes les parcelles insuffisamment ou pas encore construites²². Cette mesure ayant coïncidé avec la suppression de toutes les commissions d'attribution, l'incertitude plane sur le sort qui leur sera réservé.

2.1 : des nouvelles commissions d'attribution

L'application de la R.A.F en 1985 entraîna la modification des commissions d'attribution, le préfet-maire en était toujours le président, le directeur du service des domaines le rapporteur.

¹⁸: l'installation du service des domaines à Banfora date seulement de 1987. Beaucoup de dossiers sont encore à la mairie ce qui pose un problème de compétence.

¹⁹: depuis la révolution elle perçoit 25%, 50% vont au budget national et le reste au compte d'affectation spécial opération lotissement.

²⁰: à Banfora la taille moyenne des parcelles lors du dernier lotissement était de 400m², le montant total de la taxe de jouissance est donc de 80.000 CFA. Beaucoup de gens ont cependant beaucoup de mal à la payer dans le délai requis.

²¹: un terrain est considéré mis en valeur quand les édifices construits dessus sont habitables.

²²: à cette occasion 317 parcelles nues et 354 insuffisamment mises en valeur ont été recensées. Chiffres donnés par le service des domaines.

Un représentant des travaux publics, ainsi que l'agent voyer, toujours le même depuis 1976, y participait aussi. Mais la révolution avait sonné le glas des conseillers municipaux, des représentants des communautés religieuses et des "anciens notables". Ils étaient remplacés par les politiciens proches du nouveau régime, un membre du Pouvoir Révolutionnaire Populaire²³ avait été appelé en 1989 et les responsables CR (comité révolutionnaire) "socio-économique" et "politique" des secteurs concernés commis d'office. Si comme nous le signalait un membre de la dernière commission, la présence des délégués CR lui conférait un caractère démocratique, nous pouvons quand même nous interroger, suite à des propos incontrôlés lors des entretiens, sur l'ambiguïté entre un rôle assigné (la défense de l'intérêt général), la recherche d'une légitimité (la constitution de clientèles) et l'intérêt particulier. Car si l'ombre des Tribunaux Populaires Révolutionnaires semble réfréner certains appétits, elle ne suffit pas à dissuader tout le monde, comme nous l'avons appris au cours de discussions plus informelles.

Les critères d'attribution furent quelque peu transformés. Il ne pouvait être affecté qu'une seule parcelle aux personnes n'en ayant jamais obtenue. Mais l'inexistence d'un cadastre informatisé rendait impossible une telle vérification²⁴. Si les résidents effectifs, préalablement recensés par les délégués CR du secteur étaient théoriquement prioritaires, il s'avéra lors du dernier lotissement que les propriétaires terriens (officiellement non reconnus) et leurs enfants furent les premiers servis. Les occupants spontanés furent ensuite satisfaits. Cette bienveillance favorisa le développement des quartiers illégaux non lotis, alors que le principe: "la terre appartient à l'Etat" visait à les supprimer. Beaucoup de gens, exclus pour l'instant du système de distribution des terrains, s'adressèrent à un propriétaire terrien pensant un jour bénéficier d'une parcelle lotie.

Cette différence entre les objectifs affichés et les pratiques montre que ces critères sont tout à fait négociables. Il y a donc une règle, mais aussi et surtout tout un ensemble d'ajustements possibles, non énoncés explicitement, mais autorisés grâce à la complicité des acteurs même de l'instance qui permettent ainsi de l'utiliser hors normes.

section 2 : Des pratiques juridiques ou une tentative de contrôle sur le foncier

Si la R.A.F a pu d'une certaine manière stimuler le développement des quartiers illégaux, elle n'en a pas été à l'origine. Ce processus est intimement lié à l'urbanisation de la ville.

§§ 1: Un système de distribution hors contrôle étatique :

²³: le PRP a été remplacé lors du premier congrès du front populaire en mars 1990 par le conseil exécutif.

²⁴: il devrait être mis en place en juillet 1991

Avant que Banfora ne soit urbanisée, ses terres, essentiellement des champs de culture étaient réparties entre diverses grandes familles. Au fur et à mesure de l'arrivée de nouveaux habitants en quête d'un endroit où s'installer, elles étaient redivisées pour satisfaire leur demande. Cette redistribution progressive des terres amena à un morcellement des patrimoines fonciers répartis à l'origine entre les premiers occupants. Il entraîna l'émergence d'une multitude de propriétaires terriens qui n'ont plus rien à voir avec les chefs de terre, mais auxquels ils sont très souvent assimilés. Certains usurpent même cette fonction car le respect et la crainte qu'elle inspire les met à l'abri de justifications. Toutefois nous ne voulons pas développer ici ce problème car il nous emmènerait trop loin, tant à Banfora la situation est complexe. Les ressortissants gouin et karaboro se disputent la chefferie de terre²⁵, mais aucun consensus n'a été trouvé pour l'instant. De nombreuses interprétations coexistent et toutes sont défendues par les protagonistes avec la même bonne foi qui sème le doute sur la possibilité d'y voir clair un jour. Pour éviter de rentrer dans une polémique inextricable, nous dénommerons donc les autochtones qui cèdent leurs terres non loties par le terme de propriétaires terriens ou "terriens" (nous l'avons emprunté à nos locuteurs et déjà défini en note).

Avant l'expansion de Banfora, ces terres étaient données en échange des sacrifices nécessaires pour se concilier la faveur des génies du lieu. Entre 1975 et 1990, leur coût de cession se monétarisa et progressa de manière substantielle, tout en restant abordable pour les exclus du marché loti. Il passa de 5.000 CFA à 25.000 CFA ou à dix tôles suivant les cas. La parcelle est désignée et tracée grossièrement sur le sol par le terrien lui-même. Si l'un d'entre eux a distribué six cent parcelles, contre du numéraire, alors qu'il savait cette zone promise au déguerpissement, certains procurent encore des terrains gratuitement. Mais c'est de plus en plus rare tant la demande est pressante et les espaces libres en diminution. Les sacrifices, un poulet, un canari de dolo et un de banji²⁶, systématiquement faits autrefois lors d'une transaction de terre commencent maintenant à disparaître, surtout lorsqu'il s'agit d'une seconde opération car parfois ces terrains soient revendus par le second propriétaire qui n'est plus un "terrien". Dans ce cas, il n'y a pas encore de spéculation, le vendeur cherche juste à récupérer le montant des investissements qu'il a faits. Et s'il n'a rien construit, il demandera seulement l'équivalent de ce qu'il avait lui-même donné.

La somme versée qui fait rarement l'objet d'un reçu est vécue des deux côtés comme une compensation matérielle à la perte d'un terrain de culture. C'est un geste de gratitude, fonction du service rendu, il sera prolongé dans les rapports entretenus par la suite avec son "bienfaiteur". Respect et déférence seront de rigueur en signe de reconnaissance et entretenu le plus souvent par le statut d'aîné des propriétaires terriens. En plus des nombreuses terres qu'ils possèdent en zone non lotie, leur appartenance aux plus vieilles familles de la ville, l'ancienneté

25: pendant la colonisation les administrateurs avaient attribué la chefferie de terre aux gouin en même temps qu'ils en avaient fait leurs chefs de canton. Cette prérogative est maintenant violemment contestée par les Karaboro.

26 : nom donné à la sève fermentée tirée des rôniers.

de leur installation, les professions qu'ils ont pu occuper les ont fait aussi profiter de nombreuses parcelles en zones loties. Certains cumulent donc plusieurs rôles en contradiction avec leur statut. Ils peuvent être à la fois propriétaires terriens et à la tête d'un parc locatif conséquent. Dans le premier cas ils font office de "libérateur" car ils permettent ainsi à des habitants d'échapper à la location en leur donnant les moyens de construire leur propre maison. Mais dans le second cas ils participent pleinement aux rouages du marché locatif spéculatif.

1.1 : Une solution constamment réactualisée :

Pour ralentir l'expansion des quartiers illégaux et tenter de maîtriser l'urbanisation, le préfet-maire en place de 1975 à 1976 prit une mesure particulière à la commune de Banfora. Il décida que tous les gens venant s'installer dans un quartier devant être bientôt loti, en allant demander l'autorisation à un "terrien", paieraient une amende de 200.000 CFA pour obtenir une parcelle. A défaut d'acquiescer ce montant, ils étaient expulsés et leur maison détruite. Si cette manière forte a momentanément découragé, elle n'a pas totalement éliminé ce phénomène qui a ensuite repris toute son ampleur.

Les enquêtes réalisées auprès d'employés de la SOSUCO et d'habitants qui allaient être déguerpis dans les jours suivants vont nous permettre de tracer quelques grandes lignes expliquant les raisons qui les ont amenés à s'installer dans des quartiers illégaux. Les questionnaires n'ayant pas encore été complètement analysés, seuls les motifs les plus souvent invoqués seront donnés.

La solution illégale est souvent adoptée quand de multiples demandes déposées à la mairie puis ensuite au service des domaines sont restées vaines, et que faute de relations dans la ville, on n'a pu jouer de l'appui d'un individu influent. Nous avons rencontré un ouvrier de la SOSUCO installé depuis dix-huit ans dans la ville. Il a remis quinze dossiers, a multiplié les démarches auprès des différents préfets-maires, des membres des commissions d'attribution mais n'a jamais rien obtenu. Depuis trois ans, il s'est installé dans un quartier périphérique sur la route de Tangora.

Pour des ruraux c'est souvent le seul mode d'accès imaginable, tant les démarches administratives sont méconnues.

Le caractère plus immédiat de l'obtention d'un terrain acquis en dehors des circuits légaux est aussi valorisé. Il suffit de se faire représenter par un proche qui connaît le propriétaire terrien ou d'aller le voir soi-même afin de lui expliquer son problème. Le rapport est médiatisé ou direct, mais chacune des deux parties se sent totalement impliquée dans la négociation. Car il s'agit de trouver un arrangement satisfaisant tous les protagonistes. Il y va de la capacité du demandeur à formuler sa requête et de celle du sollicité à l'écouter et à y répondre.

De plus, jamais un acquéreur n'a remis en cause le montant de la somme qu'il avait versé. Elle paraît être la contrepartie d'un service, son montant est plus abordable que celui de la taxe

de jouissance auquel viennent parfois s'ajouter quelques "attentions" à des membres de la commission. Ceci leur permet de construire plus rapidement pour s'installer dans leur maison. S'ils sont conscients de la précarité de leur installation, elle leur donne le sentiment d'être chez eux. Ils espèrent que leur quartier sera un jour loti et qu'ils bénéficieront ainsi d'une parcelle où en construisant en "dur", ils pourront marquer la permanence de leur installation. Leur objectif est aussi de créer un patrimoine familial qui en cas de décès du chef de famille constituera un endroit où les veuves et les enfants pourront rester. Le fait d'avoir une maison personnelle apparaît comme l'acte minimal qu'un homme doit accomplir pour gagner son statut d'ainé et de chef de famille.

Pour certains, l'installation systématique en quartier non loti renvoie à une stratégie d'accumulation de parcelles. Bien que non tenu à une mise en valeur, ils bâtissent cependant un embryon d'édifice qui leur donnera une priorité en cas de lotissement. Cette démarche, pourtant encore marginale à Banfora, est sans arrêt citée par les détracteurs des quartiers illégaux. Personnages souvent impliqués dans la gestion des parcelles loties ou bien dans le marché locatif, en tant que bailleurs, ils voient là un espace de spéculation qui échappe à leur contrôle.

Ces pratiques révèlent la pertinence de ce système illégal d'accès à la terre par son aptitude à répondre à des besoins. Sa validité, loin d'être remise en cause par les acteurs qui l'animent, est sans cesse réactualisée comme en témoignent les extensions périphériques que l'on distingue à peine des quartiers récemment parcellisés car non encore viabilisés.

§§ 2 : Des pratiques hors la loi :

Si comme nous le disait un de nos interlocuteurs: " la terre est le premier capital de l'homme", beaucoup d'habitants ont fait leur cette maxime, en mettant sur pied un circuit parallèle de vente de parcelles loties. Il ne s'agit pas de la cession régulière d'une parcelle effectivement mise en valeur²⁷ par le propriétaire, mais d'un ensemble de transactions entre particuliers. Elles revêtent de multiples formes, dont les paramètres dominants sont la spéculation et la discrétion. Elles sont significatives de la vigueur de ce marché et répondent à une demande de terrains lotis à n'importe quel prix. L'opacité du fonctionnement des commissions d'attribution, l'exigence des autochtones résidant en Côte-d'Ivoire, celle des salariés des catégories les plus élevées, des commerçants et de certains fonctionnaires stimulent sa vitalité.

Nous ne tracerons que quelques lignes de force, le stade d'avancement des travaux nous empêchant d'aller plus loin pour l'instant. Deux types d'acteurs principaux alimentent cette filière, les occasionnels et les spécialistes qui peuvent tous deux requérir les services d'intermédiaires.

2.1 : Les occasionnels :

²⁷: la RAF empêche la cession de terre non encore mise en valeur.

Il s'agit parfois de fonctionnaires en poste dans la région qui, à l'occasion d'un lotissement, ont bénéficié d'une parcelle. De nouveau mutés, ils souhaitent s'en débarrasser avant leur départ car ils n'ont pas d'attaches particulières dans la ville ou n'ont personne sur place susceptible de s'en occuper.

Des particuliers peuvent très bien avoir obtenu un premier ou un second terrain loti, sans avoir les moyens financiers de construire dans l'immédiat. Ils vont donc le vendre afin d'en retirer un bénéfice au lieu de risquer de le perdre en cas de non mise en valeur. L'argent obtenu pourra servir à activer la construction d'un édifice sur un autre lot précédemment affecté. Il peut aussi permettre le démarrage d'un petit commerce, ou servir à régler des dettes... de multiples solutions étant possibles nous nous limiterons pour l'instant arbitrairement à celles-ci.

A l'instar de ces "vendeurs" ponctuels, il en existe d'autres beaucoup mieux organisés et dont la fonction permet de maîtriser davantage la situation.

2.2 : Les spécialistes :

Il existait tout un réseau de trafiquants de parcelles qu'un T.P.R (tribunal populaire révolutionnaire) a jugé en juin 1990 à Bobo-dioulasso. Il s'agissait d'un employé de la mairie, responsable du service de l'habitat, d'un préfet-maire et de plusieurs autres protagonistes qui par leurs fonctions participaient de près ou de loin à la gestion foncière. Ils vendaient des terrains déjà affectés, des espaces verts ou des endroits réservés pour les lieux de culte. Pour une somme pouvant atteindre 700.000 CFA ils fournissaient une parcelle et un "vrai-faux" permis urbain d'habiter. Tout a été découvert suite à de nombreuses plaintes déposées à la gendarmerie.

D'autres sont très liés au membres des commissions d'attribution ou en font eux-mêmes partie. Ils fournissent, grâce à tout un jeu de prête-noms, plusieurs parcelles à la même personne, celle-ci les revendra par la suite et leur reversera une part de ces ventes.

Certains agissent aussi pour leur propre compte et en tirent un bénéfice plus important. Mais leur action sera plus ponctuelle car si leur place, leur statut social et leurs relations les rendent quasiment intouchables, s'ils sont découverts les conséquences n'en seront que plus rudes.

L'enjeu de telles actions peut être aussi le point de départ de la constitution de clientèles politiques ou de la recherche d'une légitimité.

Ces marchés parallèles de terrains fonctionnent grâce à des courtiers, intermédiaires entre vendeurs et acheteurs.

2.3 : Des intermédiaires :

Cette fonction étant difficilement avouable, nous n'avons pas pu rencontrer directement les acteurs à ce titre. Mais leur existence nous a été maintes fois signalée et plusieurs nous ont été désignés. Les gens peu au fait des démarches à accomplir ou ne voulant pas agir en personne font appel à des intermédiaires spécialisés dans ce type d'affaire. Ils font donc la liaison entre l'acheteur et le vendeur et parfois dissimulent totalement son nom. Ils montrent l'emplacement du terrain et effectuent la transaction financière. Ils s'occupent aussi des démarches auprès du service des domaines ou avant au bureau de l'habitat à la mairie pour transformer les permis urbains d'habiter. Leurs relations avec ceux qu'ils sollicitent facilitent la réussite de leurs opérations. Leur service fait en général monter le prix du terrain et parfois les acquéreurs leur font en plus un cadeau pour marquer leur reconnaissance.

Ce rôle de courtier s'ajoute le plus souvent à d'autres fonctions.

Le caractère illicite de ces pratiques rend leur appréhension très délicate et oblige donc à travailler essentiellement par recoupement.

conclusion

La nature même de ce texte nous rend difficile l'élaboration d'une conclusion car l'essentiel du travail d'analyse reste à faire. Si nous avons pu tracer les grandes lignes de ces pratiques le stade où nous en sommes ne nous permet pas pour l'instant d'en identifier leurs véritables enjeux.

Toutefois, ces situations complexes nous ont permis d'appréhender la distance entre le projet legaliste initial et les réponses qui lui sont apportées pour palier à son inaptitude à répondre aux besoins des acteurs.

Ceux-ci sont donc obligés de produire tout un ensemble d'ajustements afin de remédier à ses lacunes ou à son inadéquation. Ils se donnent ainsi les moyens de maîtriser leur insertion dans la ville en utilisant la multiplicité des statuts, des logiques et des référents culturels à leur disposition. Pour y parvenir, ils créent de multiples combinaisons opératoires pour des objectifs à court, moyen ou long terme. Celles-ci sont donc les nouvelles règles du jeu mises en place par les acteurs sociaux pour la poursuite de l'enjeu spatial dans une situation de crise et de transition où une multitude de référents culturels cohabitent.

Ce phénomène nous interpelle sur ce qui fait vraiment autorité, la Loi ou bien ces pratiques métissées impulsées par la conjoncture, comme si la loi du marché défaisait ce que secrète la Loi. Constatamment décriées, elles sont malgré tout rarement remises en question :

l'absence de réactions à leur égard²⁸, n'est elle pas en fait l'expression d'une reconnaissance implicite ?

Ces pratiques sont donc l'expression de logiques plurielles au sein d'un système d'organisation qui se veut unitariste, mais qui tolère pourtant ce qu'officiellement il refuse. Il convient donc de s'interroger sur les raisons qui amènent à considérer ces pratiques comme nécessaires et à reproduire ou incontournables, en fonction des différentes contraintes des cas considérés (état du marché foncier, moyens financiers des acteurs, mobilisation de l'épargne...).

Leur caractère novateur repose sur une adaptation contemporaine et endogène toujours remise en cause du Droit positif par un effet de diffusion dialectique avec les autres référents juridiques. Ces interférences créent donc des champs de force qu'il est passionnant de disséquer, mais il est plus important encore de comprendre les transformations des pratiques sociales qui s'y inscrivent.

²⁸: un seul quartier a été déguerpé depuis 1970, c'était en avril 1990, le quartier où six cent familles logeaient occupait un terrain réservé pour la construction d'un hôpital

MONOGRAPHIE N°3
PIKINE (SENEGAL)



**LE DROIT FONCIER INTERMEDIAIRE ET LA CROISSANCE
URBAINE DANS LES PAYS D'AFRIQUE DE L'OUEST
LE CAS DE PIKINE IRREGULIER.**

Mansorh SY.

I. FORMATION DE PIKINE IRREGULIER.

Toute cette zone appartenait aux lébou dont l'essentiel des activités était axé sur l'agriculture. Ce n'est qu'en 1955 que les champs ont commencé à disparaître pour laisser la place aux habitations : les lébou commençaient à concéder des terrains à certains "déguerpis" de Dakar. Pikine-irrégulier s'est donc constitué à partir de la ville de Pikine à proprement parler et des villages lébou de Thiaroye-gare, Thiaroye-Kaw et Yeumbeul. Ces différents pôles se sont rejoints et ont finalement formé cette zone urbaine.

Les candidats au relogement dans les quartiers irréguliers de la zone étaient généralement d'anciens locataires, herbégés ou migrants ruraux, qui n'avaient pas pu bénéficier de parcelle de la part des Autorités administratives après le "déguerpissement" de leur quartier. Il leur fallait se reloger par leurs propres moyens.

En 1974, cette croissance anarchique et rapide des quartiers irréguliers épargnait encore les terrains immatriculés se trouvant sur la zone; ils étaient surveillés par leur propriétaire. Il en était de même des bas-fonds où se faisaient encore des cultures maraîchères. Par la suite, tous les espaces vides quelle que soit leur nature, subirent à leur tour les effets de cette croissance. L'extension s'était faite dans tous les sens.

Dès 1973, l'ensemble de ces quartiers formant Pikine-irrégulier était occupé par 4 000 parcelles abritant 40 000 habitants (IFAN-Dakar, Août 1975). En 1980, il comptait une population de 159 058 habitants répartis sur 6 000 ha (BCEOM et SONED Afrique, 1980). Les études menées par le BCEOM en 1984 révélèrent qu'il se construisait dans le courant d'une année entre 4 000 et 5 000 logements irréguliers dans la commune de Pikine. Tout ceci permet d'estimer aujourd'hui la population de ces quartiers à environ 600 000 personnes.

On observe dans cette zone des aspects divers : une alternance de dunes basses (5 à 10 m) et de dépressions intermédiaires humides (ou *Niayes*) offrant des conditions favorables à l'agriculture. Ce relief favorise l'écoulement des eaux pluviales vers les zones des *Niayes*, ce qui n'empêche pas certaines d'entre elles d'être habitées, les acquereurs non avisés ne s'étant rendu compte de la profondeur de la nappe phréatique (20 cm) qu'au moment des fouilles de fondation.

II. EVOLUTION DES ENJEUX DANS LE DOMAINE FONCIER.

Vers 1955, la cession de parcelle n'avait pas un caractère commercial à proprement parler, l'acquéreur ne versant qu'une somme modique (1000 à 3000 F CFA) en guise de cadeau au propriétaire. Par la suite, certains délégués de quartier irrégulier et certains gardiens de terrains se sont introduits dans le circuit de la vente de terrains, devenant des intermédiaires entre les propriétaires lébou et les acquéreurs. Les prix commencèrent à grimper. L'acquisition de parcelles prit alors un caractère commercial, les lébou se sentant de surcroît menacés de perdre leur droit coutumier avec la loi sur le domaine national votée en 1964 et qui visait le contrôle par l'Etat du marché foncier. Encouragés par la forte demande de parcelles, ces propriétaires coutumiers accélèrent la vente des terrains pour tirer un maximum de profit de leur patrimoine.

III. L'HABITAT

A - L'organisation spatiale.

Dans Pikine-irrégulier la trame urbaine est, très variée : trame orthogonale, radio-concentrique, avec des îlots trapézoïdaux, triangulaires ou de formes très particulières. Les rues, très souvent étroites, n'ont presque jamais un tracé régulier. Beaucoup de voies traversaient les différents champs de l'époque. La dimension des parcelles est aussi très variée : on peut y trouver des parcelles de 345m² par exemple et d'autres de 50 m²...

B - L'habitation.

La grande majorité des parcelles où nous avons mené notre enquête portent des constructions de 3 à 4 chambres (voir tableau ci-dessous).

Nb de pièces	1 à 2	3 à 4	5 à 6	plus de 7
Pikine-irrégulier % de parcelles	0	75	10	15

Le nombre de pièces habitées varie entre 3 et 10 avec une dominante entre 3 et 4 pièces. Rappelons qu'à Dakar, les logements comportent en moyenne 4 pièces (P.D.U. BCEOM-Soned Afrique - 1980).

Dans ce genre de construction, un "*pantré*" (sorte de débarras) est souvent aménagé à côté des chambres principales (65% de notre échantillon), mais il peut également servir de chambre à coucher si nécessaire.

C - les équipements d'infrastructure.

. La voirie : dans Pikine-irrégulier la voirie est très désordonnée, non hiérarchisée. Les voies d'intérieur qui existent ne sont pas goudronnées, très étroites par moment, elles n'autorisent pas toujours la circulation des quatre-roues. Au moment de l'indépendance, un de ces quartiers, Thiaroye-gare, n'avait qu'une seule artère; il en a actuellement deux avec la construction de la route "Tali-Diallo"¹ par l'ancien président de la République à la demande de cet oïseleur, Amadou Diallo, qui recevait la visite du président presque tous les dimanches.

Nous n'avons pas fait d'enquête, mais il semble que les maisons situées le long des axes principaux goudronnés permettant la circulation automobile soient la localisation préférentielle des locataires, bien qu'il y ait d'autres critères.

. Les déplacements et les transports en commun. La localisation de certaines parcelles ne permet pas un accès aux transports en commun. Il en est de même de certains services tels que les ambulances, les sapeurs pompiers, les camions des ordures ménagères... En l'absence de réseau de transport en commun dans ces quartiers, les calèches jouent un rôle important dans le déplacement des hommes, des marchandises et des produits divers.

Dans notre enquête, 45% des personnes interrogées se déplacent quotidiennement pour une activité professionnelle (permanents, journaliers, à leur compte); sur cette population 45% ont leurs lieux d'activité à Dakar; pour les autres c'est dans la proximité immédiate (Pikine, Guédjawaaye, Thiaroye, Mbao, Grand-Yoff...). A ces déplacements s'ajoutent ceux effectués pour aller chercher du travail ou pour bénéficier d'équipements inexistant dans la zone. Il y a donc une réelle difficulté de déplacement.

¹ Tali-Diallo : la route de Diallo.

La société de transport public SOTRAC serait prête à étendre son réseau dans la zone pour autant qu'il y ait un réseau viaire approprié garantissant la sécurité du matériel et du personnel (voies assez larges et bitumées, organisation spatiale permettant le passage des bus sans grand danger pour les populations et pour le personnel).

. Alimentation en eau potable :

- Les bornes fontaines : les services compétents ont essayé au début de décourager les occupations irrégulières en adoptant une réglementation qui empêchait l'extension du réseau d'adduction d'eau dans les zones non loties. Il fallait donc, pour ces populations, essayer de se raccorder aux zones limitrophes. Grâce à la mobilisation des populations, à l'influence des responsables politiques et religieux, la compagnie Générale des Eaux du Sénégal se résigna finalement à étendre le réseau d'eau potable malgré certaines contraintes, notamment juridico-administratives (un exemple, une délégation des habitants était reçue par le directeur de la Régie des Chemins de Fer du Sénégal à Thiès afin d'obtenir une autorisation de franchissement par une conduite des rails situés dans la zone).

A Pikine-irrégulier, en dépit du statut précaire d'occupation et les textes de l'actuelle Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES), stipulant qu'on ne peut se brancher sur le réseau si on loge dans une zone non lotie. De plus en plus nombreuses (25% selon notre enquête), sont les familles qui parviennent à brancher leur parcelle au réseau d'eau. Or, la demande de branchement doit officiellement répondre aux conditions suivantes : "elle doit être revêtue du visa de l'Urbanisme et doit être établie au nom du propriétaire et accompagnée d'une copie du titre de propriété ou d'un certificat délivré par les autorités habilitées". Il semble que les habitants de Pikine-irrégulier aient pris l'habitude de s'approvisionner en eau dès les années 60 auprès des sapeurs pompiers installés dans le camp militaire de Thiaroye situé à proximité. Aujourd'hui, c'est en général la Commune qui réalise les bornes fontaines dans la zone, d'une façon assez sporadique certes, en vue d'améliorer les conditions de vie, des populations, mais aussi pour gagner un terrain politique. Et, lorsque ces habitants sont las d'attendre les promesses non tenues de la Commune, ils s'organisent au sein du quartier en lançant un appel à cotisations; ils parviennent souvent de la sorte à prendre en charge la réalisation de bornes fontaines. Ils prennent alors en charge leur gestion ainsi que les frais de consommation avant que la Commune ne prenne la relève. Le devis total de l'extension et la pose de ces bornes fontaines sont payés par mensualités; des volontaires payent la caution initiale, mais chaque famille doit verser une cotisation mensuelle au risque de se voir interdire l'accès à ces bornes fontaines. Il a été constaté que deux bornes trop proches l'une de l'autre ne peuvent fonctionner correctement en même temps; les habitants ont alors imposé une règle de fonctionnement :

si les robinets de l'une fonctionnent le matin, ils resteront fermés l'après-midi et ce sera au tour de l'autre de fonctionner. Ces bornes-fontaines sont réalisées par les habitants qui ont recours à des plombiers du quartier; ces bornes sont interconnectées (un seul compteur fonctionne pour les deux bornes), ce qui réduit le nombre de bornes comptabilisées dans la zone par la SONEES. Ces bornes fontaines sont cependant très mal réparties et restent insuffisantes. La plupart sont installées près des mosquées ou au voisinage immédiat des résidences des responsables politiques influents de la zone. La localisation est en effet, soit imposée, soit proposée par le délégué de quartier ou par les responsables politiques PS² de la zone. Les bornes fontaines financées par la Commune ont généralement été installées pendant les périodes pré-électorales.

La borne à un gardien choisi parmi les habitants du quartier qui est chargé de l'ouvrir et de la fermer à certaines heures pour éviter le gaspillage d'eau et maintenir l'ordre. Les heures de fonctionnement varient de 7 heures à 10 heures de temps. Le gardien est récompensé par le versement mensuel de 100 CFA par chaque ménage. Certains gardiens profitent des heures de fermeture (généralement de 12h à 15h ou dans la nuit) pour organiser des branchements clandestins qui approvisionnent certaines familles à domicile à l'aide de raccords en plastique. Ce service n'est pas gratuit, le gardien pouvant percevoir entre 2500 et 5000 F CFA. Les bornes-fontaines couvrent 43% de la consommation globale de la commune de Pikine mais les impayés avoisineraient 800 000 000 F CFA en 1988.

- Politiques de branchements sociaux : Pour encourager les populations à faibles revenus à se brancher sur le réseau d'alimentation en eau, la SONEES a mis en place un système de branchement individuel appelé "branchement social". La maison du demandeur devra être située à moins de 20 mètres du réseau d'eau. Le demandeur versera uniquement les frais d'abonnement, l'extension du réseau jusqu'à la parcelle étant à la charge de la SONEES, et la Commune se chargeant des installations intérieures jusqu'au robinet de puisage. Le coût de l'opération est en grande partie fonction de la distance du consommateur au réseau existant. La SONEES prend 20% des charges de l'opération et le demandeur ne paie que 10% plus les frais d'abonnement et de devis. La facture pouvait atteindre plus de 25 000 F CFA pour les maisons situées entre 0 et 5 mètres du réseau. Les populations trouvant ces frais de branchement excessifs réclament une contribution de la Commune.

² PS : Parti Socialiste au pouvoir au Sénégal

Cette politique de "branchements sociaux" de la SONESS vise :

- * l'amélioration du confort des populations à faibles revenus.
- * l'assainissement des quartiers, en enrayant l'image insalubre des bornes fontaines.
- * la réduction des gaspillages d'eau.

. Alimentation en électricité : Les premiers poteaux électriques furent, semble-t-il, implantés pour desservir les parcelles dont le chef de famille travaillait à la Compagnie Générale d'Electricité du Sénégal : tout agent de cette Compagnie avait droit à une subvention pour les frais de consommation en électricité. Dans certains quartiers ces agents se sont regroupés pour pouvoir se brancher sur les zones limitrophes (Pikine, Thiaroye etc.). Une partie du devis était payé directement par le groupe et le reste était pris en charge par un des agents (le plus jeune) à qui la Compagnie devait retirer à la source une certaine somme. Le remboursement de ces retraits lui est effectué par le groupe, déduction faite de sa participation. Les autres chefs de parcelle qui voudraient se brancher au réseau électrique à partir d'une extension effectuée par ce groupe de personnes contribuaient aux frais de leur extension pour un montant fixé d'accord parties. Le nombre de poteaux électriques et de transformateurs s'est multiplié depuis. D'après notre enquête, 30% des parcelles avaient un branchement individuel, le reste utilisant des lampes à pétrole pour l'éclairage et, dans de très rares cas, des bougies. Il se pose néanmoins un problème de desserte lié à des critères, techniques de la nouvelle Société d'Exploitation de l'Energie Electrique du Sénégal (SENELEC) : toute maison située au delà de 35 mètres du poteau électrique ne peut être alimentée en électricité; il existe ainsi un très large secteur qui, pour le moment, ne peut bénéficier de cette électrification. Cependant, une parcelle ayant un branchement peut abriter un autre compteur pour un voisin (deux compteurs par parcelle sont tolérés par la SENELEC).

Lors des cérémonies familiales comme les baptêmes, et les mariages, les habitants sont obligés de s'approvisionner en électricité dans des parcelles voisines, quelquefois dans des quartiers voisins. Les branchements occasionnels peuvent ainsi couvrir une distance de 200 à 300 mètres; les fils sont roulés par terre à travers les habitations avec bien sûr beaucoup de risques d'accidents.

. Le réseau téléphonique : La Société Nationale de Téléphone SONATEL est en train d'étendre le réseau téléphonique à l'intérieur de Pikine-irrégulier en implantant des poteaux suivant le tracé du réseau électrique.

. L'assainissement

- Les ordures ménagères : Les moyens mis en œuvre par la Société de nettoyage diffèrent selon le degré d'urbanisation,

la nature et l'état des voies, les quartiers. Dans notre enquête, 31% seulement des ménages déclarent être satisfaits de ce service; 58% pensent que le service rendu est moyen et devrait être amélioré (distance parcelle-conteneur, fréquence de collecte, nombre de conteneurs,...) tandis que 11% pensent que ce service est inexistant.

- Écoulement des eaux pluviales : Certaines habitations de Pikine-irrégulier ont été construites dans des bas-fonds. Les habitants de ces parcelles vivent un calvaire pendant l'hivernage. Les eaux s'accumulent partout en mares stagnantes qui envahissent les parcelles et inondent les cours des maisons. Beaucoup sont obligés de se faire héberger ailleurs, ceux qui restent vivant dans l'insalubrité totale. Les populations avaient fait appel à la Société de nettoyage pour qu'elle déverse ses ordures dans le quartier afin de remblayer les flaques avant de les recouvrir de sable. L'opération fut arrêtée après quelques "voyages" à cause des dangers que cela comporte.

Un Comité Régional de Développement (CRD) s'est réuni sur le sujet et quelques motos-pompes furent envoyées pour tenter d'évacuer les eaux. Les habitants ont alors proposé que les aides alimentaires qui leur étaient destinées soient vendues et le produit de la vente consacré à l'achat de sable et de gravats pour remblayer le quartier.

Le CRD proposait :

- * soit, de restructurer les quartiers concernés par ces inondations si le site est favorable,
- * soit, de procéder à un "déguerpissement" des populations pour les implanter dans d'autres zones viabilisées.

D. Les équipements de superstructure.

. Les équipements de santé : Ces équipements s'implantent d'abord d'une façon très rudimentaire à partir d'une case de santé installée souvent à la demande des habitants. L'Etat y affecte un infirmier aidé par le délégué de quartier s'il le faut. La case devenant insuffisante, un transfert pourra être envisagé dans une grande maison louée à un particulier.

Un ticket de soin est généralement acheté 75 F ou 150 F CFA. Les tickets sont gérés par un comité de santé formé par les habitants, les recettes étant réservées à l'achat des médicaments, au paiement des agents de santé communautaire "bénévoles", et du gardien et du vendeur de tickets ainsi qu'aux dépenses courantes...

Dans le cadre du projet belgo-sénégalais, en application de la politique des soins de santé primaire, la Belgique a financé un certain nombre de postes de santé à Pikine-irrégulier. Un centre de santé dénommé Centre de santé du roi Baudouin a été construit juste en face de Pikine-irrégulier. Dans Pikine-irrégulier à proprement parler, nous avons recensé : un institut de pédiatrie sociale, deux postes de santé-maternité, un poste de santé-centre communautaire dentaire, deux centres de santé.

. Les équipements scolaires : Si certaines classes ont été financées par la Puissance publique (Le Fonds Européen de Développement en a financé aussi), la grande majorité l'a été par les associations de parents d'élèves. Chaque année, elles se cotisent pour la réalisation d'une nouvelle classe. Ces écoles sont généralement construites en dur, mais il en existe aussi qui sont en matériaux précaires et n'ont pas les équipements de base (eau courante, électricité); les espaces de jeu manquent, quelquefois il n'y a même pas de toilettes.

. Les marchés : Ces espaces font généralement l'objet d'occupations spontanées. Les marchés, quand ils existent, sont installés n'importe où. Le marché Natti-mbaar est ainsi inondé pendant tout l'hivernage. Les vendeurs sont assujettis à des taxes communales journalières de 75 F pour les femmes et 150 F pour les hommes. Ces marchés ne disposent ni de WC, ni d'eau courante. La commune a réalisé un petit marché de quartier constitué d'un hangar de 180 m² mais l'inauguration a tardé (peut-être attendait-on une occasion politique propice ?). Cet équipement a été réalisé pour permettre le transfert d'un marché implanté en pleine rue.

. Les lieux de cultes : dans Pikine-irrégulier, l'essentiel des lieux de cultes publics sont des mosquées. Ceci est compréhensible puisque la très grande majorité des habitants est musulmane (95% de notre échantillon). On dénombre au moins une mosquée dans chaque quartier; elles sont toutes construites par les habitants grâce à des cotisations des chefs de ménage. Certaines ont été construites sur des parcelles acquises données par des propriétaires lébou. Les autres ont été achetées.

Une association pour le progrès islamique rêvait depuis plusieurs années de l'édification d'une grande mosquée, d'un institut islamique pour l'éducation religieuse, l'aménagement d'un espace de prière et d'autres équipements d'accompagnement mais des blocages administratifs persistaient encore. La commission de contrôle des opérations domaniales, avait émis un avis favorable à l'octroi d'un bail au profit de l'association sur un terrain nu de 14 000 m² appartenant au domaine national. Les habitants avaient approché les plus hautes instances et la Présidence de la République avait même envoyé une lettre au directeur des Domaines, au Gouverneur et au Préfet de Pikine leur demandant de faire un rapport sur

la situation du terrain. Le plan masse de cet ambitieux projet a déjà élaboré et est détenu par l'association. En plus de la prière, ce terrain devait aussi servir de terrain de sport pour les plus jeunes des environs. Mais les propriétaires coutumiers n'ont pas attendu pour commencer à grignoter une partie de ce terrain qu'ils considèrent toujours comme leur propriété. Plus de 6 500m² de cette réserve ont été vendus, certaines constructions sont terminées, d'autres s'élèvent timidement.

IV. LES STRATEGIES ADOPTÉES PAR LES DIFFÉRENTS ACTEURS

A. Les habitants.

Contrairement aux bidonvilles, où la construction s'est faite de façon très sommaire avec des matériaux fragiles et précaires, on note, à Pikine-irrégulier, une tendance à la construction en dur. En effet, les seules démolitions effectuées pour occupation illégale par les services administratifs ont affecté les parcelles immatriculées.

Les prix des terrains du domaine national n'ont connu une baisse qu'au cours de la période 1964-69 :

Periode	1961-1963	1964-1969	1970-1971	1975-1979	1980-1987
Prix aux m ² en F CFA	625	223,62	669,80	649	2 301,12

Cette baisse s'explique par la vente précipitée de terrains agricoles par les propriétaires lébou afin de dénoncer la nouvelle politique foncière de l'Etat. Les prix augmenteront à nouveau de façon spectaculaire dans les années 1980.

L'écrasante majorité des habitants de cette zone n'a aucun droit officiel sur la parcelle occupée (98 à 99% selon le responsable des affaires techniques de la Mairie de Pikine-Guedjawaye, 95% selon notre enquête (Août 1989). N'étant sur aucune liste officiellement reconnue ces populations ne sont pas assujetties à l'impôt foncier, où même à l'impôt du minimum fiscal³. Cet impôt, les contributions des patentes, les contributions des licences, les impôts fonciers, constituent les ressources

³ L'impôt du minimum fiscal concerne 4 catégories (plus une exceptionnelle) de contribuables :
 1° catégorie : salaire annuel supérieur à 2 000 000 F CFA et inférieur à 12 000 000F = 42 000F
 2° catégorie .../... .../... 1 000 000 .../... 2 000 000F = 3 200F
 3° catégorie .../... .../... 600 000 .../... 1 000 000F = 2 400F
 4° catégorie .../... inférieur à 600 000 = 600H
 Catégorie exceptionnelle : salaire annuel égal ou supérieur à 12 000 000F = 12 000F.

allouées à la commune. A la différence de l'Etat, les communes ne disposent pas souvent de moyens coercitifs légaux qui puissent amener les contribuables à acquitter correctement leurs parts contributives : l'indemnité perçue par les délégués de quartier (8 000 F à 16 000 CFA) n'est pas par sa modicité, de nature à les inciter à plus de sacrifice dans ces tâches de recouvrement, d'autant moins qu'aucune ristourne sur le produit des recouvrements ne leur est accordée.

a) Procédure d'acquisition des parcelles.

Pour procéder à la vente des parcelles de terrains, il n'est pas fait appel à un notaire; la seule présence des trois parties distinctes est requise :

- * le propriétaire du terrain ou son mandataire
- * l'acquéreur et ses témoins (2 à 3 personnes)
- * le délégué de quartier (qui souvent fait partie des témoins).

La démarche est la suivante :

- 1) trouver un terrain à vendre par l'intermédiaire d'un démarcheur, ou par soi-même.
- 2) contacter le chef de quartier qui vérifie que le terrain proposé à la vente n'est pas revendiqué par quelqu'un d'autre.
- 3) les deux parties sont convoquées chez le chef de quartier avec leurs témoins; un acte de vente est alors délivré à l'acquéreur avec le cachet du chef de quartier à côté de la signature des deux parties. (Rappelons que le chef de quartier est une autorité reconnue par l'Etat). Un cadeau lui est remis pour l'arbitrage. Ce cadeau est d'environ 5 000 FCFA, parfois plus.
- 4) les deux parties vont à la Mairie à la Police ou à la Gendarmerie pour certifier conforme les signatures. Le responsable des affaires techniques de la Mairie nous explique que c'est une façon d'éviter les multiventes; il est fréquent en effet de voir une même parcelle vendue plusieurs fois.

Certains chefs de quartier sans scrupules vendent également des terrains inoccupés ou en friche appartenant à des "propriétaires" absents ou immatriculés au nom de l'Etat.

Cette situation est si préoccupante que certains acquéreurs demandent à des voisins de surveiller leur parcelle inoccupée; en cas d'attributaires multiples, la parcelle reviendra à l'acquéreur qui aura construit le premier, les autres ne pouvant prétendre qu'à un remboursement très hypothétique. Or, la législation est claire : l'article 88 de la loi n°88-05 du 20 Juin 1988 stipule que : "Quiconque aura vendu ou tenté de vendre des terrains faisant partie du domaine national, du domaine de l'Etat ou des collectivités locales, ou appartenant à des

personnes privées est puni d'une amende de 500 000 à 20 000 000 de francs et d'un emprisonnement de six mois à trois ans ou de l'une de ces deux peines seulement".

Les actes de vente paraphés par les chefs de quartier ne sont pas officiellement reconnus, cependant, ils constituent les seuls documents existants permettant de juger les litiges rencontrés dans ces zones. Parmi les personnes que nous avons interrogées, 50% déclarent ne détenir que ce papier comme justificatif de l'appropriation de leur parcelle, 20% déclarent avoir hérité, 20% ont accédé à la parcelle par cession administrative sans aucun document officiel à l'appui et 10% sont des locataires.

Dans les actes de vente nous avons noté des prix qui varient entre 50 000 F et 800 000 F CFA. Des cas extrêmes sont quelquefois rencontrés telle cette femme qui réclamait un terrain de 20x15m qu'elle aurait acheté à... 20 000 F CFA. Selon les "intermédiaires" un terrain de 15x10m vaut entre 800 000 F et un million de francs CFA, soit autour de 6 000 F CFA/m².

b) Procédures de régularisation.

- les démarcheurs : Il existe des démarcheurs à la sauvette et des démarcheurs ayant pignon sur rue.

* Les démarcheurs à la sauvette proposent des "tuyaux" pour obtenir des papiers "officiels⁴" (légaux ou illégaux); ils peuvent également proposer des terrains à vendre moyennant une commission de 5%, mais avec un plafond pour les valeurs supérieures à un million de francs. Ces démarcheurs sont en connivence avec des fonctionnaires situés à différents niveaux de la chaîne d'accession à la propriété. Ils ne sont recensés sur aucune liste officielle.

* Les démarcheurs ayant pignon sur rue sont le plus souvent des personnes ayant mis sur pied une affaire (agents immobiliers, notaires, bureaux de conseils, agents d'affaires...). Ils sont reconnus mais utilisent souvent les mêmes méthodes de corruption en usant de leur relations.

- Les coopératives : On trouve à Pikine-irrégulier des habitants qui se sont regroupés en coopérative dont le but est la régularisation, le lotissement ou le remembrement de leurs terrains. Ce genre d'association est d'ailleurs prévu par les articles 58 et 59 du décret 66-1076 du 31/12/66 du Code de l'Urbanisme : selon ces articles, peuvent constituer une association foncière urbaine, les personnes dont le but est entre autre : le regroupement de parcelles en vue d'un remembrement et la

⁴ Titre foncier, permis d'occuper, bail, autorisation de construire, certificat d'urbanisme, certificat administratif, certificat de conformité...

modification corrélative de l'assiette des droits de propriété, des charges et servitudes y étant attachées. Toujours selon le code de l'urbanisme l'Autorité peut reconnaître une association foncière urbaine à la demande des personnes intéressées; la demande doit être présentée par les trois-quarts au moins des personnes intéressées détenant ensemble les trois-quarts au moins de la superficie. L'article 86 de ce même décret permet au Ministère chargé de l'urbanisme d'autoriser la transformation de lotissements dans le cas où ils se trouvent à l'intérieur d'une zone affectée à l'habitation par un plan approuvé. Il peut ainsi subordonner cette autorisation à un remembrement des parcelles. Dans ce cas, une association syndicale des propriétaires est constituée. Elle regroupe les propriétaires des lots intéressés en vue de faire autoriser le projet de transformation du lotissement par le Ministre chargé de l'urbanisme, et de réaliser les travaux.

Les coopératives de Pikine-irrégulier, sont constituées par de nouveaux acquereurs qui, souvent plus jeunes que les anciens propriétaires lébous et plus avertis, veulent investir dans ces quartiers. Ils veulent améliorer leur habitat et recherchent avant tout la régularisation du statut foncier de leur parcelle. Ces coopératives, une fois reconnues, peuvent constituer un moyen de pression pour les détenteurs de parcelles parvenus au stade de la construction. Ces coopératives ont un bureau composé d'un président, d'un secrétaire général et d'un trésorier. Le président est très souvent le chef du quartier concerné. Ces coopératives sont des associations théoriquement ouvertes à tous, conformément aux articles 58 et 59 du décret portant code de l'urbanisme de 1966. A Diaksao I, Diaksao II et Waxxinaan, les membres de ces associations ont établi des plans de lotissement qui ont été déposés mais ne sont pas encore approuvés. Ces coopératives ont fait appel à des notaires pour la régularisation de leurs terrains. Les membres de ces coopératives sont très optimistes sur l'issue de leur demande.

B - Les politiciens.

. Le clientélisme : beaucoup de responsables politiques utilisent les populations des zones irrégulières pour franchir des étapes dans leur carrière. Dans ces zones, où l'insécurité foncière est réelle, la politisation des populations est assez forte, surtout à l'avantage du régime en place qui a souvent besoin de leurs bulletins de vote pour se légitimer. La création de nouveaux comités politiques est encouragée par les responsables de section car c'est en ayant plusieurs comités qu'ils pourront prétendre accéder à la hiérarchie supérieure. On assiste à un véritable marché : "votes pour moi et j'oublierai que tu es dans l'illégalité". On peut d'ailleurs, dans ces conditions, se demander où se situe réellement l'illégalité.

Le délégué de quartier nommé par le maire dont il est le suppléant permanent, est au cœur de tout ce jeu clientéliste. Dans les communes comprenant plus de cinq quartiers, un délégué principal peut être nommé, sa nomination étant précédée d'une consultation des populations contrôlées de très près par le parti politique. Ce processus, conforme à la réalité politique actuelle, n'est pas exigé par les textes qui ne font nul part état de l'existence du comité politique. Le secrétaire général du Comité dresse un procès verbal qu'il soumet au responsable de la coordination P.S.. Une assemblée générale des habitants du quartier se déclare ensuite favorable à la désignation du délégué proposé. Le responsable de la section ou celui de la coordination délivre au-dit délégué une attestation provisoire qui entérine son élection. Il est alors considéré comme "attesteur" (c'est à dire non doté du pouvoir de décision). Les délégués investis d'un tel pouvoir sont ceux nommés soit par le Ministre de l'Intérieur, soit par le Gouverneur de la région. Le délégué de quartier reçoit, pour l'exercice de sa fonction, une indemnité mensuelle variant entre 8 000 et 16 000 F CFA. Ce montant est fixé en fonction du nombre d'habitants du quartier. Cette indemnité est à la charge du budget de la Commune. D'autre part le délégué de quartier est révocable à tout moment pour faute grave mais son mandat n'a pas une durée limitée. Le temps qui s'écoule entre son élection et la délivrance de la décision peut varier de quatre ans à neuf ans.

Bien qu'informelles, les fonctions de délégué de quartier sont très vastes, surtout dans les quartiers irréguliers. Ces fonctions sont plus ou moins larges suivant le dynamisme du délégué de quartier et des habitants. Ainsi, le délégué de quartier a un rôle de simple police dans le quartier. C'est une fonction essentielle : il intervient pour régler les brouilles qui peuvent survenir entre les ménages, les disputes et les bagarres surtout entre les femmes à la borne fontaine. Il est aidé en cela par le Conseil des notables qui se réunit pour entendre les protagonistes. Ce n'est que dans la mesure où cet arbitrage n'est pas accepté par l'une des parties que les plaignants peuvent s'adresser à la police proprement dite. Cette fonction est cependant strictement celle de conciliation. Le délégué de quartier et le Conseil des notables ne peuvent pas prendre une sanction quelconque à l'encontre d'un individu. Ils entendent les intéressés et, après avoir déterminé les torts et blâmé le coupable, il leur demande de se réconcilier. S'il s'agit d'une affaire grave, le rôle du délégué de quartier est d'avertir la police.

Le délégué de quartier reçoit et distribue le courrier du quartier, il reçoit et distribue les feuilles d'impôts; il reçoit et distribue les convocations de la police. Avec le secrétaire général du comité, il s'occupe de la vente des cartes de membre du parti (PS), mobilise les militants pour les visites officielles et les meetings. Il repercute les mots d'ordre et les consignes du parti dans le quartier. Le délégué de quartier délivre à titre

gracieux ou onéreux (100F ou 200F) les attestations de domicile aux habitants de son quartier. Il intervient auprès des autorités compétentes et peut entreprendre toute démarche concernant les problèmes qui se posent dans le quartier. On le voit les fonctions sont multiples : il est à la fois le représentant du pouvoir administratif, du pouvoir politique et de la police (75% des personnes de notre échantillon connaissent leur délégué de quartier nommément). Par son dynamisme, un délégué de quartier peut avoir une influence très grande sur les efforts faits par la population pour s'organiser et pour obtenir des équipements.

Le quartier n'est pas seulement une structure administrative, mais constitue surtout une entité politique organisée autour de la cellule politique de base qu'est le comité P.S., et ceci malgré la présence depuis quelques années d'autres partis politiques d'opposition.

Les élus de la Commune n'ont donc pas intérêt à voir s'envoler leur base politique. Comprendre cette connivence, c'est mieux comprendre pourquoi il y a difficulté à appliquer les lois et règlements d'urbanisme dans ces zones. Certains techniciens dénoncent cette complicité qui les amène très souvent à être très peu efficaces dans l'accomplissement de leur travail. Ajoutons que quelquefois des terrains sont offerts gratuitement sur simple recommandation d'une personnalité politique ou religieuse, à un ami, un parent, un militant, un disciple....

C - Les Autorités administratives

. Le contournement des lois et règlements : Alors que Pikine-irrégulier a été pendant longtemps menacé de déguerpissement, on voit de plus en plus dans cette zone des autorisations de s'installer accordées sur des terrains du domaine national qui ne peuvent en principe être immatriculées qu'au nom de l'Etat pour des raisons liées aux programmes d'aménagement et autres projets d'intérêt national : en effet, des lotissements et des morcellements de terrains y ont été approuvés par différentes catégories privilégiées de personnes physiques ou morales (ministres, administrateurs de sociétés, services publics...), c'est le cas des lotissements F.S., I.D., du Service d'Hygiène Social, de la SOTTRAC, de la Rochelle... Tous ces titres fonciers ont fait l'objet de morcellements approuvés.

Dans les villages traditionnels de Dakar et de sa banlieue, les transactions dans le domaine foncier (transfert, vente, héritage...) se faisaient au niveau des notables traditionnels, et du Cadi (tribunal musulman). Après la loi sur le domaine national de Juin 1964, l'Administration a rencontré beaucoup de blocages. Il fut alors reconnu un régime particulier aux quartiers traditionnels. L'arrêté 6288 du 26 Mai 70 permit ainsi de contourner les blocages nés de la volonté d'appliquer cette

nouvelle loi, et qui faisait se dresser contre l'Etat, les anciens propriétaires terriens lébou. Par la suite, ce régime sera accordé à d'autres quartiers irréguliers pas forcément traditionnels. Cet arrêté introduisait un nouveau document administratif, le Certificat administratif qui avait en quelque sorte pour but de rapprocher les textes de la réalité.

. Enjeux politiques du Certificat administratif : Le rapport de force "droit foncier coutumier" - "droit foncier moderne" remonte aux périodes de la colonisation. Aujourd'hui, l'Etat ne veut toujours pas reconnaître officiellement le droit d'aliéner à des personnes ne disposant pas de titre foncier et, qui de surcroît, se sont établies le plus souvent sur des terrains pour lesquels, à ses yeux, elles n'ont aucun droit légitime. Ainsi, aucun acte de vente de terrain en tant que tel ne sera reconnu ouvertement dans ces quartiers et villages traditionnels. Néanmoins l'Etat reconnaît l'effort fourni par un occupant "illégal" sur un terrain ne lui appartenant pas dans le but de la mettre en valeur (habitations, cultures...). Lorsqu'il y a une transaction foncière dans ces quartiers et villages, il utilisera le terme "acte de donation avec transfert de peine" au lieu de "acte de vente". Comme on le voit, l'Etat refuse par principe le droit d'aliéner sur ces terrains. L'acte de donation visé par le délégué de quartier ou le chef de village permet d'obtenir un document délivré par le Gouverneur; il permet d'obtenir de l'Administration un document légal, le permis de construire. Afin de freiner tout esprit mercantile, l'article 7 de l'arrêté qui crée le Certificat administratif stipule qu'il est strictement personnel, ne peut être cédé et ne peut servir qu'à la constitution par son bénéficiaire d'un dossier de demande d'autorisation de construire. Ce Certificat ne peut porter sur un terrain d'une superficie supérieure à celle nécessaire à la réalisation de la construction projetée. Il devient caduc si, dans un délai de deux ans à compter de la date d'émission, une construction régulièrement autorisée n'a pas été réalisée sur le terrain auquel il s'applique. Cette disposition spéciale a été évidemment bien utilisée par certains hommes politiques pendant les périodes pré-électorales afin de gagner des voix dans ces quartiers irréguliers. Il semble d'ailleurs qu'il ait été demandé à la Gouvernance d'accélérer le processus d'attribution de ces certificats administratifs pendant cette période. On nous a laissé entendre d'une façon peu convaincante, à la Gouvernance, que l'octroi de ces certificats administratifs aurait été arrêté en 1980 (donc après les élections de 1978!), mais ceci est en contradiction avec d'autres sources d'informations.

Nous pensons que le Certificat administratif, malgré les restrictions que veut bien y mettre l'Etat dans les différents textes, est bien un arrêté qui réconciliait la filière dite moderne avec la filière illégitimée. Il permet d'obtenir un permis de construire dont la délivrance est subordonnée au dépôt par le requérant à l'Inspection divisionnaire du Cadastre d'un plan du terrain ayant fait l'objet du certificat établi par un géomètre agréé, conformément aux instructions techniques de ce service.

Le Certificat de l'Inspecteur divisionnaire du Cadastre constatant ce dépôt doit être annexé à la demande d'autorisation de construire. D'autre part, le terrain ayant fait l'objet de ce certificat d'occupation reste soumis au régime établi par la loi sur le domaine national et les textes pris pour son application. Ces dispositions n'ont pas empêché certains bénéficiaires de se prévaloir de leur certificat pour vendre des terrains situés dans ces zones, ou même pour construire plus de deux ans après sa délivrance.

. Les interventions sur le terrain : Beaucoup d'insuffisances sont notées pour faire respecter les règles prescrites et les lois votées en matière d'urbanisme et d'habitat. C'est ainsi que certains fonctionnaires n'hésitent pas à promettre à des propriétaires "illégaux" des documents authentiques leur permettant de s'établir ou de construire comme ils veulent sur des terrains qui ne leur appartiennent pas. Ceux chargés de contrôler certaines zones, illégalement investies, préfèrent fermer les yeux lorsque les cadeaux et autres pots de vin sont là, lorsqu'il y a une pression politique venue d'en haut ou une demande de faveur d'un grand marabout etc. Un de ces agents de l'Urbanisme avoue avoir refusé une offre de 1 500 000 F CFA pour fournir des documents légaux à un travailleur immigré qui avait construit un immeuble sur une zone aujourd'hui en partie inondée et qui devait être "déguerpie". Si cet agent a décliné l'offre, c'est moins par intégrité que parce que ce cas était impossible à résoudre. Les démarcheurs, intermédiaires, courtiers etc. sont également très souvent impliqués dans la corruption de fonctionnaires, afin de décrocher les papiers sollicités ou retarder une décision défavorable. Nous avons pu noter également certains conflits de compétence entre différents services : bureau d'enregistrement du domaine et du timbre, ministère de l'Urbanisme, Gouvernance, Préfecture... lorsqu'il s'agit d'aller effectuer des contrôles sur le terrain. La vérité est que ces visites de contrôle sur le terrain donnent l'occasion à ces agents de recevoir des cadeaux divers pour fermer les yeux sur des règles non respectées.

Avec les fortes pluies et inondations d'Août 89, un CRD (Comité Régional de Développement) et un CRD spécial se sont tenus respectivement à la fin 1989 et début 1990 afin de décider des mesures urgentes à adopter dans les différents quartiers de Pikine irrégulier :

a) Une équipe a procédé à un recensement sur le terrain des sinistrés (inondés) qui avaient accepté d'être relogés ailleurs (départ volontaire). Cette équipe était composée :

- du responsable représentant le Ministère du développement social
- du responsable représentant la Mairie de Pikine-Guedjawaye
- du responsable du Service de Sécurité de Pikine-Guedjawaye
- du responsable des Sapeurs pompiers
- du responsable du Service d'hygiène.

b) Un "contre recensement" (une sorte de vérification et de contrôle des résultats obtenus) appelait les habitants qui voulaient être relogés à s'inscrire sur le registre du Ministère de l'Urbanisme en présence des responsables des différents groupes ainsi que des délégués de quartier. Il s'agissait de vérifier si les habitants inscrits sur la liste des postulants au départ volontaire sont reconnus par le délégué de quartier comme étant réellement des propriétaires. Une identification est faite à la Mairie de Pikine-Guedjawage à partir d'un registre avec des informations sur les noms, prénoms, numéro de la carte d'identité nationale, le quartier, le numéro de la parcelle occupée, le nom du délégué de quartier etc.. Selon le responsable des affaires techniques de la Mairie, la décision avait été prise de reloger ces populations au centre de Pikine; selon un autre responsable de la Gouvernance ce transfert serait proposé sur la périphérie de Pikine. Le Receveur du Bureau d'Enregistrement des domaines et du timbre de Pikine Guedjawage quant à lui a été "surpris" lorsque nous avons évoqué ce projet de recasement, en évoquant le secret professionnel. Or cette information, recueillie à la Mairie, aurait même été publiée dans la Presse! La liste des inscrits pour le départ volontaire que nous avons consultée faisait état de 1 191 demandes au 29 Mars 1990 pour 2 500 parcelles de recasement allouées à ce projet. On le voit bien, différents services de l'Etat sont mobilisés afin d'afficher une volonté de prise en charge de ces populations d'"irréguliers".

V. LES FILIERES D'ACCESSION A LA PROPRIETE (voir tableau).

Au Sénégal, nous sommes en présence de deux filières permettant d'accéder à la propriété foncière : la filière réglementaire dite filière moderne, légale donc reconnue par l'Etat, et la filière illégale dite filière coutumière, illégitimée non reconnue. Ces deux filières, de plus en plus, cessent d'être totalement séparées. Il existe en effet des passerelles qui se sont créées entre elles et qui sont apparues comme nécessaires au déblocage d'une situation qui risquait d'aiguiser les contradictions entre les populations habitant les villages traditionnels, ceux occupant les quartiers d'habitat irrégulier et les Autorités administratives et politiques. C'est ainsi que, progressivement, une filière intermédiaire s'est mise en place. Elle met en évidence les lacunes d'un système moderne qui se voulait le seul réaliste et efficace.

A - La filière moderne d'accession à la propriété.

Cette filière est héritée de la colonisation. La loi sur le domaine national de 1961 viendra encore plus structurer sa démarche. Cette loi a en tout cas donné à l'Etat, encore plus de droit sur le sol.

Plusieurs cas peuvent se présenter :

- * le terrain coutumier a été mis en valeur avant la loi sur le domaine national
- * le terrain vacant ou coutumier n'a pas été mis en valeur au moment de la loi de 1964
- * le terrain a été concédé par l'Etat avant cette loi.

Depuis la mise en place des nouvelles dispositions foncières, un terrain doit faire l'objet d'une immatriculation chez le conservateur de la propriété foncière pour appartenir vraiment à une personne morale ou physique et pour pouvoir être vendu. L'obtention d'un titre foncier permet seule l'aliénation alors que les baux précaires concédés par l'Etat ou les permis d'occuper ne peuvent normalement pas être cédés.

En fait, ces documents sont reconnus de plein droit, leurs détenteurs pouvant en user comme ils l'entendent, par exemple pour vendre leur terrain soit directement, soit par l'intermédiaire d'un démarcheur, d'un courtier d'une agence immobilière, ou d'un notaire...

Lorsqu'un propriétaire de terrain voudra construire ou entreprendre des modifications importantes sur son terrain à usage d'habitation ou non, il doit au préalable obtenir une autorisation de construire. Cette obligation s'impose aux administrations, aux services publics et concessionnaires de services publics de l'Etat, des départements et des communes comme aux personnes privées. Le titre foncier ou le permis d'occuper sont enfin des garanties lors d'une demande de crédit auprès des institutions financières comme, par exemple, la Banque de l'Habitat. On peut alors construire en faisant appel à des entreprises de la place, en respectant toute la procédure de contrôle de la conformité de la construction à l'autorisation délivrée.

B - La filière dite illégale.

Une partie de cette filière s'inspire de la tradition lébou de transmission du sol. Cependant il serait erroné de penser que cette filière est seulement coutumière et traditionnelle. Cette filière s'est en effet complexifiée au fil du temps avec l'accroissement rapide de la ville de Dakar et de ses banlieues : La filière illégale tend de plus en plus à devenir intermédiaire entre la coutumière et la moderne.

Pendant la colonisation, et bien après, les Autorités ont pu se rendre compte qu'il n'était pas facile de supprimer d'un seul coup ce droit du sol qui a prévalu pendant très longtemps dans ces villages traditionnels de Dakar et de sa banlieue. Malgré la loi sur le domaine national, beaucoup de ces terres mises en valeur n'avaient pas été immatriculées comme le

réclamaient les Autorités. Viennent s'ajouter à ces terres, celles qui étaient vacantes au moment de la loi et qui se sont trouvées investies soit par des prétendants lébou, soit par de simples "squatters".

Très souvent l'une ou l'autre de ces deux catégories d'occupants procède à la vente ou à la construction de son habitation suivant différentes procédures : la vente peut se faire après que l'occupant ait lui-même trouvé un acquéreur ou en utilisant les services d'un intermédiaire. La transmission du terrain par héritage se fait devant le Cadi, le cas échéant en passant par le chef de village ou le délégué de quartier. La transmission par la vente n'étant pas reconnue par l'Etat sur ces terrains, il acceptera néanmoins ce qui est nommé "acte de donation avec transfert de peine" ce qui n'est en fait, rien d'autre qu'un acte de vente. Ces actes ("de vente" ou "de donation", selon l'interlocuteur) sont visés par les services publics de l'Etat (police, Mairie, ou Gendarmerie). Ils permettent d'introduire une procédure de demande de permis de construire par le biais du certificat administratif, un véritable pont juridique qui est une reconnaissance d'un droit sur le terrain qui était considéré auparavant comme occupé illégalement.

On peut trouver également dans ces quartiers des coopératives qui ont pour but d'introduire dans le circuit légal une demande d'autorisation de lotissement de terrains considérés comme illégalement occupés; souvent le dossier est remis entre les mains d'un notaire chargé d'introduire et de suivre le dossier. Le financement de la construction se fait généralement par épargne personnelle et par des emprunts non bancaires. Mais là également des passerelles peuvent exister avec la filière moderne et un prêt, obtenu auprès d'une banque, peut servir au financement de la construction; il faut noter cependant que ceci n'est pas le cas le plus général. Les constructions sont réalisées en faisant appel à des tâcherons habitant le plus souvent dans le secteur. Néanmoins, dans certains cas, le propriétaire fait appel à des entreprises, surtout lorsqu'il s'agit d'immeubles appartenant à des personnes relativement aisées. Une tendance se dessine d'ailleurs : des travailleurs immigrés investissent dans ces quartiers qu'ils savent de moins en moins menacés de déguerpissement.

VII. CONCLUSION

Pikine-irrégulier, zone charnière entre la ville dite moderne et la zone rurale, à proximité des zones d'emplois industriels, est un terrain privilégié de collusion entre deux filières d'appropriation de la ville. Dans les conditions actuelles de développement de Dakar, aucune des deux filières, la filière dite moderne ou la filière coutumière, n'est capable

d'apporter une solution réaliste aux problèmes posés. Entre ces deux systèmes s'est progressivement constitué un *modus vivendi* qui se pose comme un troisième droit foncier urbain et que l'on peut qualifier d'intermédiaire. Nous pensons cette qualification opératoire. Ce nouveau droit est en tout cas l'objet d'un véritable consensus.

Le droit coutumier n'est pas capable de se hisser au niveau de développement (spatial, culturel, social, technique...) de nos villes. Le droit moderne, quant à lui, a été incapable d'apporter des solutions réalistes et humaines à la grande majorité de la population. Cette population complètement exclue essaie de résister mais ne peut suivre des textes qui tiennent très peu compte de leurs réalités quotidiennes. On assiste ainsi à un véritable jeu de stratégies élaborées et mises en place par chaque classe, couche et catégorie sociale. Chacune essayant de tirer au maximum profit d'une situation très confuse.

On s'aperçoit que les élus de Pikine-irrégulier n'accepteront pas de laisser s'effriter leur base politique qui fait leur légitimité. Ces quartiers irréguliers sont tolérés et reconnus de fait puisqu'on y implante des infrastructures sanitaires, scolaires, sociales,... le maire de Pikine désigne un délégué de quartier pris en charge par le budget communal. Sur le plan administratif et juridique un pont juridique déterminant a été mis en place entre le système dit moderne légal, et le système traditionnel ou illégal. Les habitants de ces quartiers en prenant la carte du parti, le font plus pour faire accepter leur situation irrégulière dans ces zones que par conviction profonde. Certains techniciens contournent également très facilement les règles et prescriptions lorsqu'ils peuvent bénéficier d'un quelconque avantage auprès de ces populations auxquelles on évite de toute évidence de trop donner confiance en reconnaissant trop vite leur installation.

Ne serait-on pas tenté de dire que cette confusion profite à tout le monde! Cependant, s'il y a un véritable perdant, ce ne peut-être que ces populations vivant dans des conditions tout à fait précaires, fragilisées par la misère, le chômage et qui, puisqu'elles se considèrent marginales, ont toujours le sentiment de quémander une amélioration de leur sort à laquelle elles ont le sentiment de ne pas avoir droit totalement. C'est pourquoi, travailler dans le sens de la prise en compte et la reconnaissance de ce droit foncier alternatif qu'est le droit foncier intermédiaire est aujourd'hui une exigence.

GLOSSAIRE

- Pikine-irrégulier : une zone de Pikine (quartier de la banlieue de Dakar) qui s'est développée après Pikine-ancien et Pikine-extension mais où, contrairement aux deux premiers quartiers, les habitants n'ont aucun droit sur le sol.
- Lébou : Ethnie de Dakar : ce sont les premiers habitants de la presqu'île du Cap-Vert. Ils ont donc occupé plusieurs villages dans Dakar même et dans sa banlieue. Avant la colonisation ils étaient les principaux sinon les seuls propriétaires terriens. (généralement le terme prend par un "s" au pluriel).
- Déguerpissement : action de déplacer de force un quartier irrégulier.
- Intermédiaire : une personne qui sert d'intermédiaire entre le propriétaire et l'acheteur de terrain ou de parcelle.
- Coopérative : Association foncière dans les quartiers de Pikine-irrégulier dont l'objet est de régulariser la situation foncière des terrains et parcelles de ses membres afin de pouvoir les lotir.
- Démarcheur : personne qui entreprend un certain nombre de démarches (administratives, commerciales...) pour l'achat, la vente, la régularisation d'un terrain, d'une parcelle, d'un immeuble...
- Gouvernance : terme purement sénégalais désignant l'office ou le Gouverneur de la région à ses bureaux lui et ses différents collaborateurs.
- "Papiers" : documents juridiques administratifs (donc officiels) permettant au propriétaire de terrain, de parcelle,... d'avoir les droits d'user et/ou abuser d'un patrimoine donné.
- Terres vacantes : terrains inoccupés non mis en valeur et non immatriculés au moment de la loi sur le domaine national.
- filière illégale : filière d'accession à la propriété foncière non reconnue par les Autorités administratives.
- Filière intermédiaire : filière d'accession à la propriété foncière qui combine une démarche dont une partie se passe dans la filière moderne et une partie dans la filière illégale (et vice-versa), en utilisant des passerelles juridico-administratives mises en place ou favorisées par l'Administration.

Permis d'occuper : autorisation permettant d'occuper un terrain en vue d'y construire, sous certaines conditions, son habitation. Cette autorisation ne peut être cédée théoriquement, mais les populations très souvent la considère comme un titre foncier et l'utilisent pour faire des transactions commerciales et pour spéculer.

ANNEXES

ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET POLITIQUE.

La région de Dakar est divisée en trois départements administrés par un préfet : Département de Dakar, de Pikine et de Rufisque. Chaque département est subdivisé en Communes et arrondissement. Dakar et Pikine couvrent les communes portant les mêmes noms. Rufisque couvre la Commune de Rufisque et Bargny et les communautés rurales de Sébrikhotane et Bambibor.

Dans la région de Dakar les arrondissements qui existaient avant la création des départements ont été supprimés par la réforme administrative de 1972.

Dans la région de Dakar toutes les Communes sont de droit commun c'est-à-dire le corps municipal est constitué par le Conseil municipal, et par le bureau municipal (ou municipalité) composé du Maire et de ses adjoints.

ORGANIGRAMME DES STRUCTURES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES.

Echelon territorial	nommes		elus	
	Pouvoir exécutif		Pouvoir législatif	Pouvoir politique
Region	Gouverneur		Président de la Communauté urbaine	Secrétaire général de l'Union régionale
Departement et commune	Prefet		Maire et Conseil municipal	Secrétaire général de la Coordination (sauf Dakar où il y a plusieurs coordinations par département).
Arrondissement	Sous-préfet		Président du Conseil d'arrondissement	
Ce groupe de village	----->		Président de la Communauté rurale et conseil rural)
Ce groupe de quartiers	(----->) Secrétaire général de section
	(----->)
	(----->)--> Secrétaire général de la sous section (en milieu urbain)
Village ou quartier (en milieu urbain)	Chef de village----->) Secrétaire général du comité
	ou délégué de quartier----->)-->

CONSTAT problèmes posés, insuffisances	STRATEGIE des problèmes, pratiques de substitution	REACTION des autorités, attitude des différents services de l'Etat.
<ul style="list-style-type: none"> . Les populations cherchent à se loger (loyers chers, populations démunies) 	<ul style="list-style-type: none"> . Distribution de parcelles par certains propriétaires . Introduction d'intermédiaires => spéculation Foncière . Vente de parcelles par des propriétaires terriens . Hausse des prix de terrains. . Vente de terrains sur lesquels on a aucun droit. 	
<ul style="list-style-type: none"> . Augmentation de la demande de terrains 	<ul style="list-style-type: none"> . Accentuation des ventes. . Flambée des prix, augmentation des profits . Occupation illégale et désordonnée de terrains. 	<ul style="list-style-type: none"> . Réforme foncière : loi sur le domaine national 64,46 du 17/06/64 visant la suppression de la spéculation.
<ul style="list-style-type: none"> . Loi sur le domaine national est brandie 	<ul style="list-style-type: none"> . Les propriétaires terriens lèbou se sentent menacés de perdre leurs terres => ils augmentent la vente de terrains pour tirer le maximum de profit (éventuellement avant la fin de leur privilège). 	<ul style="list-style-type: none"> . Certification des actes de vente par les autorités administratives (polices, gendarmerie mairie). . Mise sur place d'un plan de détail 365 17/06/67 sur Pikine irrégulier. . Mise en place d'une structure de contrôle en 1972. le code de l'urbanisme prévoit 6 mois à 2 ans d'enprisonnement plus 20 000 à 2 000 000 d'amende contre toute personne qui fait un trafic illicite (vente de maison ou location). . Lutte contre les occupations irrégulières dans la région de Dakar. Groupe opérationnel placé sous la supervision du gouverneur de la région assisté entre autre des chefs de services régionaux d'urbanisme et des domaines.
<ul style="list-style-type: none"> . Installation progressive et massive des populations menaces de déguerpissement . Insécurité foncière 	<ul style="list-style-type: none"> . Construction en dur pour mieux mettre les puissances publiques devant un état de fait . Politisation de plus en plus accrue des populations 	<ul style="list-style-type: none"> . Des démolitions, entreprises mais seulement sur terrains titrés (aucune démolition n'a été faite sur parcelles construites sur des terrains du domaine national. . Terrain favorable pour les élus et les prétendants.

<ul style="list-style-type: none"> . Stagnation des eaux pluviales dans certaines rues et inondation des parcelles 	<ul style="list-style-type: none"> . Les habitants riverains achètent des chargements d'ordures pour déniveler les rues. . Les habitants placent des morceaux de briques dans les eaux inertes pour permettre aux piétons de pouvoir circuler. Dans la parcelle, le sable est déversé sur la surface inondée de la cour. . Au cas où les chambres sont inondées les populations déménagent de la parcelle pour quelques semaines, quelques mois. 	<ul style="list-style-type: none"> . Quelques motos pompes envoyées pour tenter d'évacuer l'eau (sapeurs pompiers). . Visite de sympathie du Ministre de l'Action Sociale remise aux populations sinistrées d'aide alimentaire. . Tenue d'un CRD (Comité Régional de Développement) qui propose deux solutions. <ul style="list-style-type: none"> - Restructurer les quartiers concernés par les inondations si le site est favorable. - ou procéder carrément à un déguerpissement des populations pour implanter dans d'autres zones viabilisées. . Grogne de certains techniciens qui butent sur des questions d'intérêt politique. "Aucun élu ou responsable politique ne veut voir se disloquer sa base dans une opération de déguerpissement".
<ul style="list-style-type: none"> . Un quartier n'est pas équipé en bornes fontaines 	<ul style="list-style-type: none"> . Les populations font recours à l'eau de puits ou aux vendeurs d'eau. . En même temps les populations se mobilisent avec leur comité politique pour contacter leurs élus afin d'avoir un appui auprès du Directeur de la Société nationale des Eaux. . On peut également solliciter un branchement individuel si le réseau passe à côté et si on en a les moyens. 	<ul style="list-style-type: none"> . Au tout début réticence des services compétents. . Lettres de recommandation demandant d'étudier le cas avec véhémence. . Accord éventuel de la Société nationale des eaux. . Les Autorités peuvent attendre la veille d'une élection majeure pour inaugurer la borne fontaine. . Politique de branchements sociaux supportés à 90% par la Société des Eaux et 10% par le demandeur; condition : parcelle située à moins de 20m du réseau d'eau. (politique de limitation du gaspillage d'eau).
<ul style="list-style-type: none"> . L'Etat semble avoir démissionné dans la réalisation des écoles. . Les écoles ne disposent pas d'aires de jeu. . Ces établissements ne sont pas équipés en eau et en WC. 	<ul style="list-style-type: none"> . Les populations se cotisent pour construire des classes en baraque qui seront par la suite transformées en dur. . Chaque école dispose d'une association de parents d'élèves qui veille à son bon fonctionnement. . Ouverture d'écoles privées publiques . Les élèves pratiquent la gymnastique sur des portions de terrain des parcelles riveraines non aménagées. . L'eau pour le nettoyage des locaux d'enseignement est puisée dans les puits ou aux bornes fontaines riveraines. . Les élèves comme les enseignants utilisent les latrines des habitations voisines. Mais certains élèves font leurs besoins dans des parcelles nues contigües à l'école. 	<ul style="list-style-type: none"> . Quelques écoles financées par l'Etat quelquefois financées par des organismes internationaux (Fonds Européens de développement). . L'Etat envoie des instituteurs . Instauration de l'école à double flux (les élèves viennent à l'école soit le matin soit l'après-midi).

<p>. Le quartier et les environs n'ont pas de poste de santé, dispensaire ou centre de soin.</p> <p>. Quelqu'un doit accoucher urgemment en pleine nuit par exemple (il y a des problèmes de transports...)</p>	<p>. Les populations essaient de trouver une case ou une parcelle (à louer) qui est aménagée. Quelquefois c'est chez le délégué de quartier. Ensuite on demande un infirmier.</p> <p>. On exigera un ticket de soin vendu pour couvrir les différents frais.</p> <p>. Certaines femmes ont recours à une matrone de la zone pour les aider à accoucher</p>	<p>. L'Etat peut envoyer un infirmier qui sera pris en charge par l'Etat.</p> <p>. Dans le cadre du projet Belgo-Sénégalais, en Application de la politique de santé primaire, la Belgique a financé un certain nombre de poste de santé.</p>
<p>. Le transport collectif fait défaut dans la zone.</p>	<p>. Le déplacement des populations se fait à pied ou par calèche</p>	<p>. La société de transport SOTRAC est disposé à prolonger son réseau dans la zone mais demande un certain nombre de conditions : existence d'un réseau voire sûr permettant d'assurer la sécurité des populations, du personnel du matériel.</p>
<p>. L'approvisionnement en eau aux bornes fontaines fatigue et immobilise les ménagères. Puiser à domicile réduirait ses peines.</p>	<p>. Des branchements individuels clandestins sont réalisés aux bornes fontaines à l'aide de raccords en plastique sous l'assistance du gardien de la borne fontaine</p>	
<p>. Difficulté des habitants de parcelles non desservies par le réseau électrique.</p>	<p>. On demande à un voisin qui a un branchement avec le réseau d'accepter l'installation de son compteur chez lui.</p> <p>. Lors des cérémonies nécessitant une animation musicale le courant est tiré d'une autre parcelle, quelquefois d'un autre quartier chez des familles, amies, le fil électrique est logé au sol à travers les habitations à une distance souvent supérieur à 20m.</p>	<p>. Au tout début réticence des services compétents.</p> <p>. La société d'électricité SENELEC ne réalise de branchement que si la parcelle se trouve à moins de 35m du poteau électrique -mais elle accepte deux compteurs (maximum) dans une même parcelle).</p>
<p>. Réseau d'égoût inexistant pour l'évacuation des eaux-vannes, des (?) et des eaux usées domestiques.</p>	<p>. L'évacuation des excréta se fait soit au niveau de la parcelle à travers des toilettes munies de fosses ou dans des champs riverains. Celle des eaux-vannes s'effectue soit au niveau de la parcelle à travers des puisards, des trous, soit dans la rue. Les eaux usées domestiques sont déversées dans la cour sablonneuse de la parcelle, soit dans la rue, dans une parcelle nue voisine ou dans un terrain vague.</p>	
<p>. Insuffisance de conteneurs à ordures les quelques rares conteneurs sont éloignés des utilisaterus.</p>	<p>. Les ordures sont jetées dans un trou de la parcelle soit déversées dans des parcelles riveraines non aménagées soit dans un terrain vague ou à côté du conteneur à même le sol.</p>	<p>. Les camions de la Société de nettoyage ne passent que dans les voies bitumées où sont déposés les conteneurs (passage irrégulier, fréquence faible). Le camion ne récupère que le conteneur plein sans se soucier des tas d'ordures qui gisent à côté.</p>
<p>. Absence de lieu de distraction des jeunes, inexistence de foyer pouvant abriter les "coladéra" du Samedi.</p>	<p>. Le bal a lieu soit dans une maison ou dans sa cour, soit dans une parcelle non aménagée. Le sol sablonneux est couvert par des bâches sur toute la surface. Le courant est tiré dans une parcelle branchée dans le réseau d'électricité la plus proche en accord avec le propriétaire.</p>	

MONOGRAPHIE N°4
DALIFORT (SENEGAL)



Droit foncier intermédiaire étude de cas

**UN PROJET DE REGULARISATION FONCIERE
DALIFORT, DAKAR (SENEGAL)**

Annik OSMONT

L'observation de procédures de régularisation foncière nous paraît une méthode fructueuse d'approche du thème **Droit foncier intermédiaire**, car il permet d'analyser la manière dont les deux principaux acteurs concernés, l'Etat et les bénéficiaires de ces interventions, transforment ou tentent de transformer une situation jugée auparavant, par les mêmes acteurs d'ailleurs, comme irrégulière. L'observation permet en effet de voir comment l'Etat codifie des pratiques rejetées auparavant, en se mettant lui-même en dehors ou à l'extrême limite de sa propre légalité, elle permet aussi de voir quelles pratiques développent les "bénéficiaires de la régularisation, en tant qu'acteurs individuels parfois, mais le plus souvent collectifs.

L'étude de cas présentée ici porte sur un projet de régularisation engagé à Dakar par la coopération allemande (GTZ), pour le compte de l'Etat sénégalais, singularisé en l'occurrence par la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA), du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat (MUH). S'inscrivant dans le cadre d'une politique de l'habitat ayant précisément "affiché" la régularisation foncière parmi ses grandes priorités, ce projet présente un intérêt d'autant plus évident qu'il est considéré par les autorités nationales comme devant permettre, au delà de la résolution d'un problème concret, l'élaboration d'un véritable modèle de régularisation.

Après avoir brièvement présenté le quartier de Dalifort sous l'angle de son irrégularité, nous rendons compte du projet, en centrant notre propos sur la démarche de régularisation.

I. UN QUARTIER IRREGULIER : DALIFORT. UN ENJEU SOCIAL ET ECONOMIQUE : LA REGULARISATION FONCIERE.

Situé à l'entrée de Dakar, la zone de Dalifort (cf. fig. n°1) constitue un des rares sites à urbaniser proche du centre-ville, et représente donc un enjeu foncier important. Elle comptait en 1987 7 000 habitants pour 1 300 ménages.

A. Origine et évolution du quartier.

Le quartier Dalifort a été fondé par un immigrant d'origine malienne, Demba Traoré, employé d'un fleuriste européen qui avait d'autres activités comme le maraîchage.

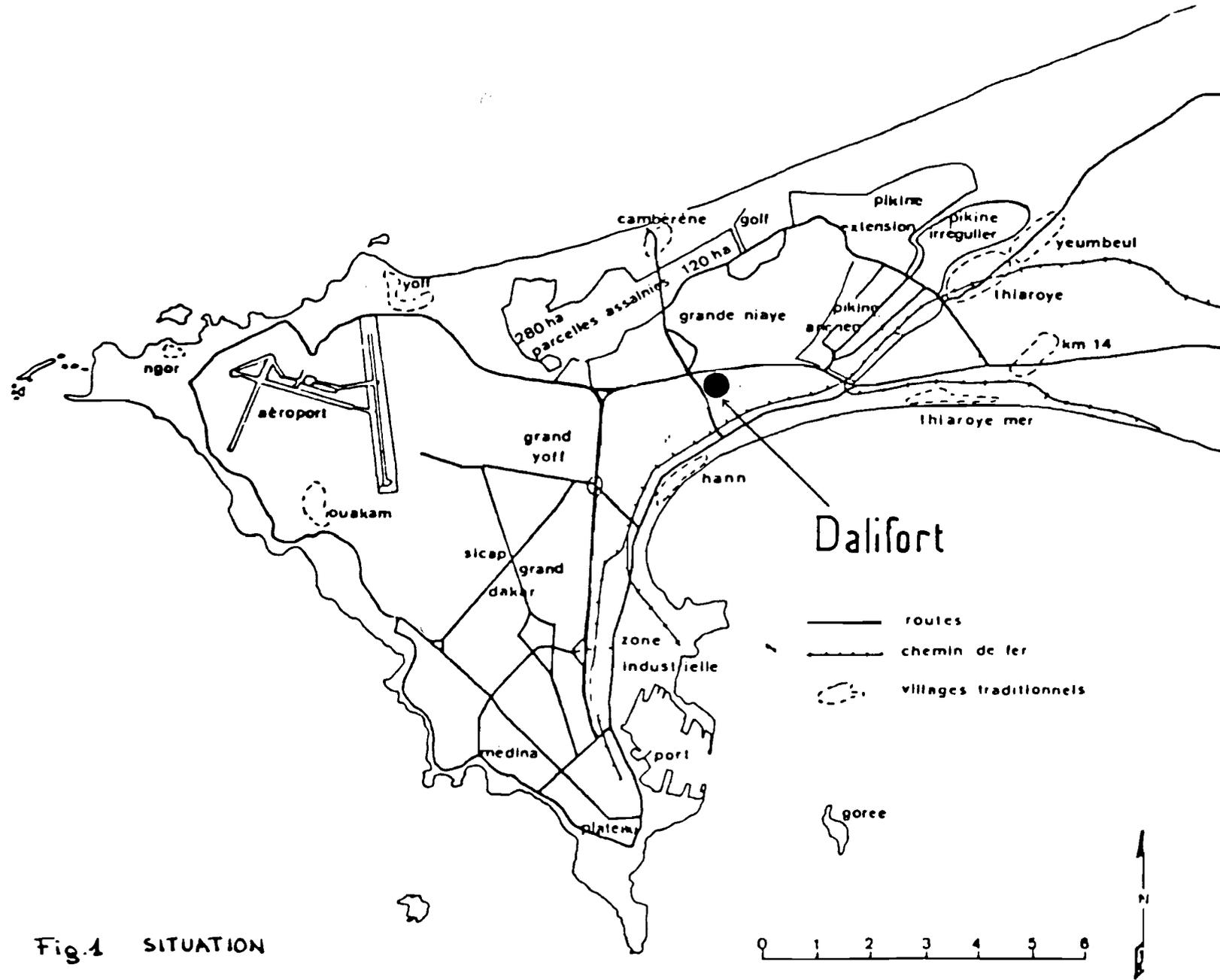


Fig.1 SITUATION

(source : SIDIBE)

En 1941, ce dernier crée un jardin maraîcher sur l'actuel emplacement du quartier. C'est en 1946 que Demba Traoré s'y installe pour être près de son lieu de travail, avec l'autorisation des familles Lébou, propriétaires coutumiers des terrains. Accueilli et hébergé dès son arrivée au Sénégal en 1927 par une famille Lébou, Demba Traoré était en effet considéré comme membre à part entière de cette collectivité, faisant de lui, par la suite, un véritable propriétaire foncier coutumier.

En 1971 apparaît une deuxième concession habitée par un employé et ami du fondateur, un vieux Toucouleur commerçant ambulant ayant pour principaux clients les ouvriers agricoles travaillant dans les jardins maraîchers. Très vite, le quartier se développe, chacun des deux amis distribuant des parcelles qui peu à peu vont remplacer les jardins (cf. fig 2). Dans cette première phase, il s'est agi pour l'essentiel de parents, amis et dépendants, qui ont ainsi bénéficié de "**droits d'installation**", sans contrepartie monétaire, dans ce qui sera le sous-quartier 1 (Fig. 5). Le morcellement revêtait en effet un aspect quasi-social : les habitants de Dalifort se sont en effet très tôt organisés en comités de 50 membres en moyenne. L'installation de familles dans de nouvelles concessions se décidait au sein de chaque comité qui exprimait ses besoins auprès du fondateur Demba Traoré. La taille des familles et la modicité des revenus constituaient les critères de base pour l'agrément des demandes. La population vivait surtout de maraîchage et de jardinage dans les zones correspondant aux futurs quartiers 2 et 3 (Fig. 5).

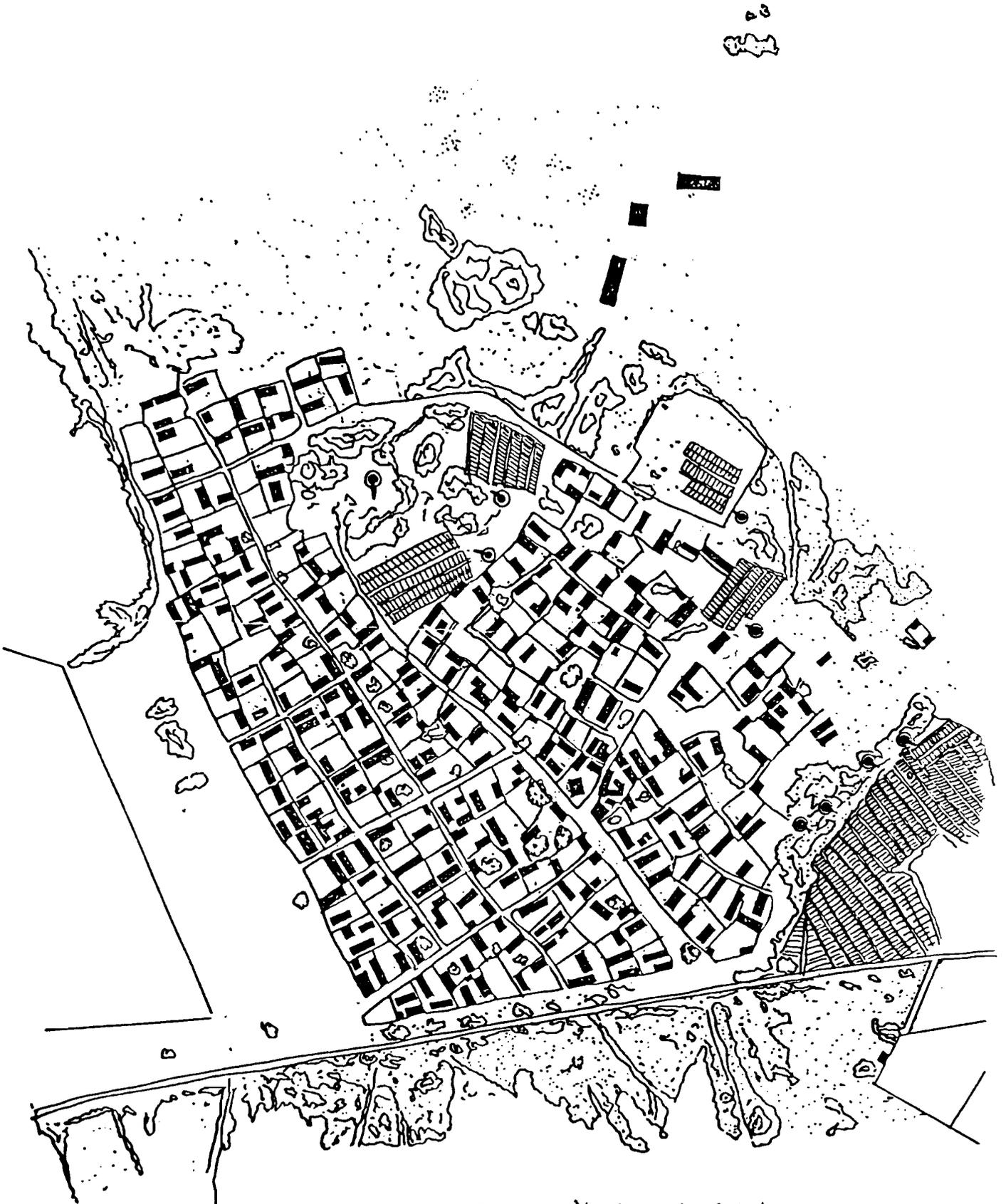
A la mort du fondateur, en 1974, les choses changèrent rapidement. Abdou Diop, son compagnon, fut désigné pour lui succéder, mais l'ethnie toucouleur déjà très puissante désigna elle aussi son délégué de quartier. Les deux clans ainsi constitués ont poursuivi de concert l'installation de nouvelles familles. Les zones d'activités économiques (quartiers 2 et 3) ont été progressivement transformées en zones d'habitation (Fig. 3). L'objectif social des installations, poursuivi du vivant du fondateur du quartier, fut rapidement abandonné. Désormais, l'attribution d'une parcelle se fit avec une contre-partie financière de plus en plus importante à mesure que le quartier grandissait (entre 50 000 F CFA au départ et plus de 200 000 F CFA pour les dernières acquisitions). Le produit des ventes était partagé entre les deux clans.



Fig.2 DALIFORT EN 1973

(Source: Direction du Cadastre et SIDIBE)

Fig 3 - DALIFORT EN 1981



source: Direction du Cadastre et SIBIBE

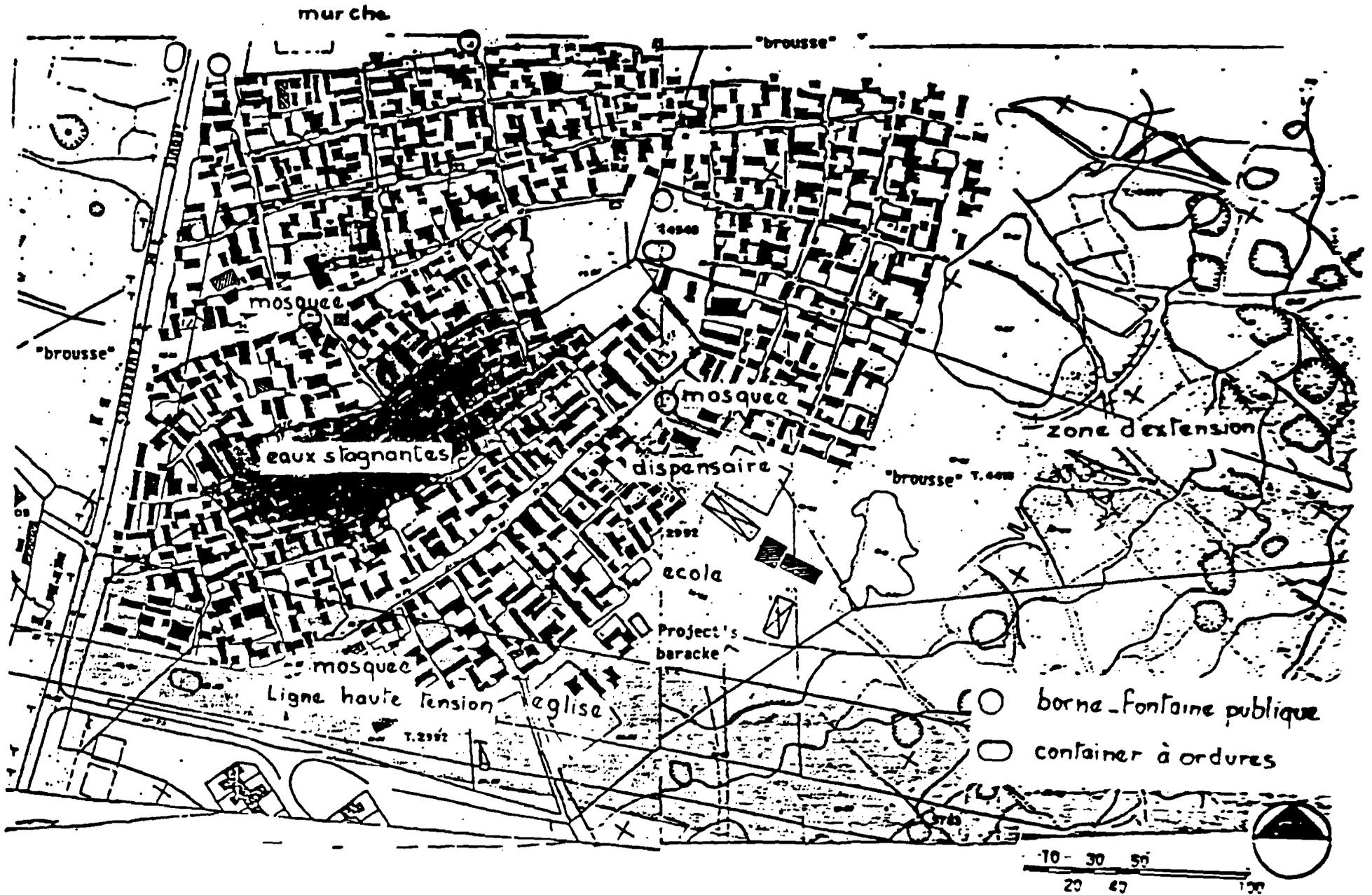


Fig 4. ETAT DES LIEUX (1987).

(Source : Direction du cadastre et sibiè)

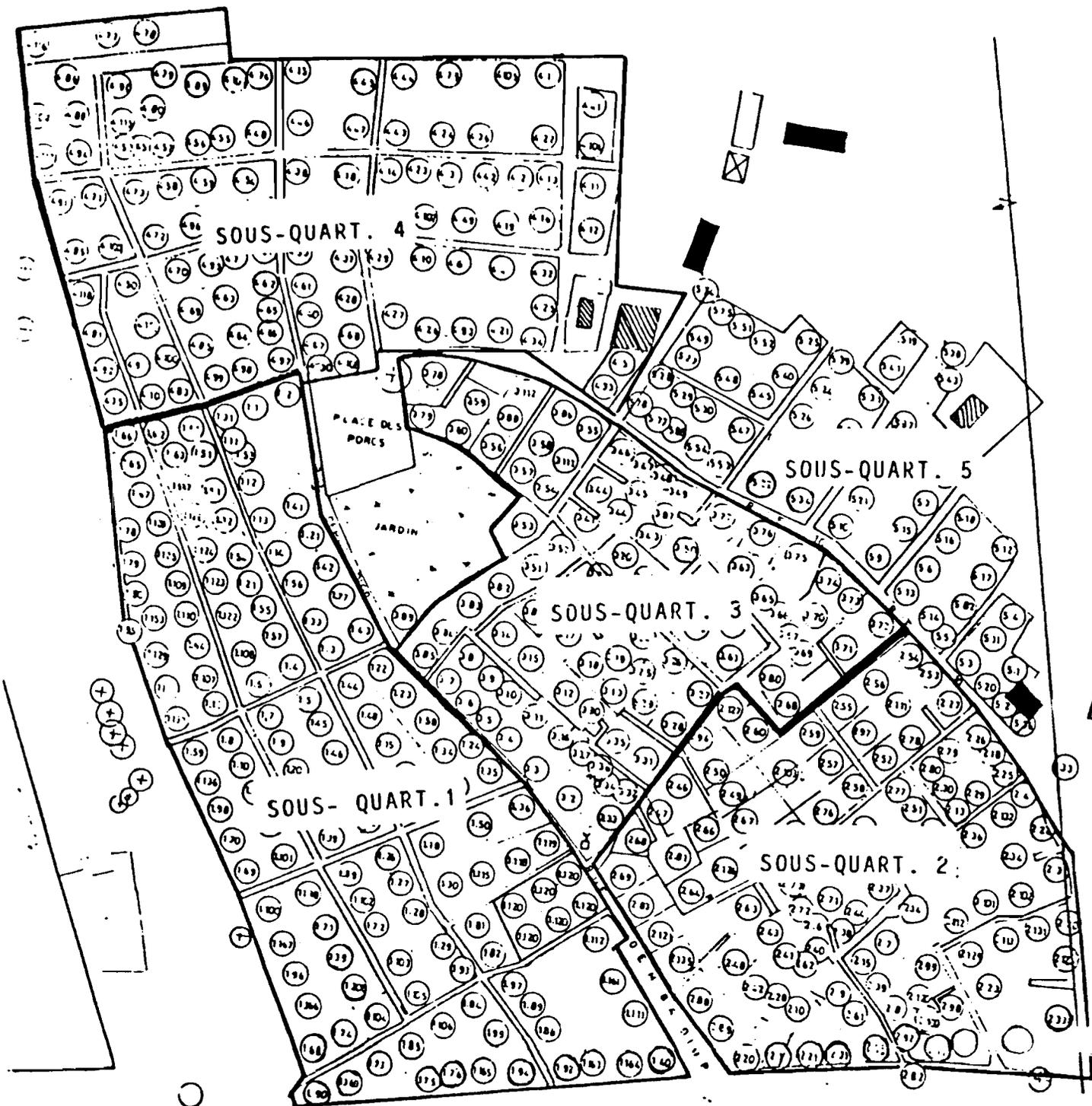


Fig. 5 : LES SOUS-QUARTIERS

(Source : DUA/GTZ - 1986). Les numeros sont ceux des parcelles recensees.

Dalifort s'est agrandi par la suite par la constitution des zones d'extension 4 et 5 (Fig. 4).

L'organisation interne de la population lui a permis progressivement d'obtenir la réalisation de quelques infrastructures techniques et sociales : bornes-fontaines, école, dispensaire. Mais la menace constamment renouvelée d'un déguerpissement avait toujours maintenu un état totalement précaire et de l'habitat (une seule maison construite en dur, le reste étant constitué de baraques en bois), et des services-urbains : voirie inexistante, pas d'électricité.

Le statut foncier permet de mieux comprendre la situation d'irrégularité de Dalifort.

B. Situation foncière de Dalifort.

Bien qu'apparemment homogène, puisque 60% des terrains de la zone sont immatriculés, "le statut foncier" est complexe, car marqué par l'ambiguïté provoquée par la superposition de droits incompatibles entre eux.

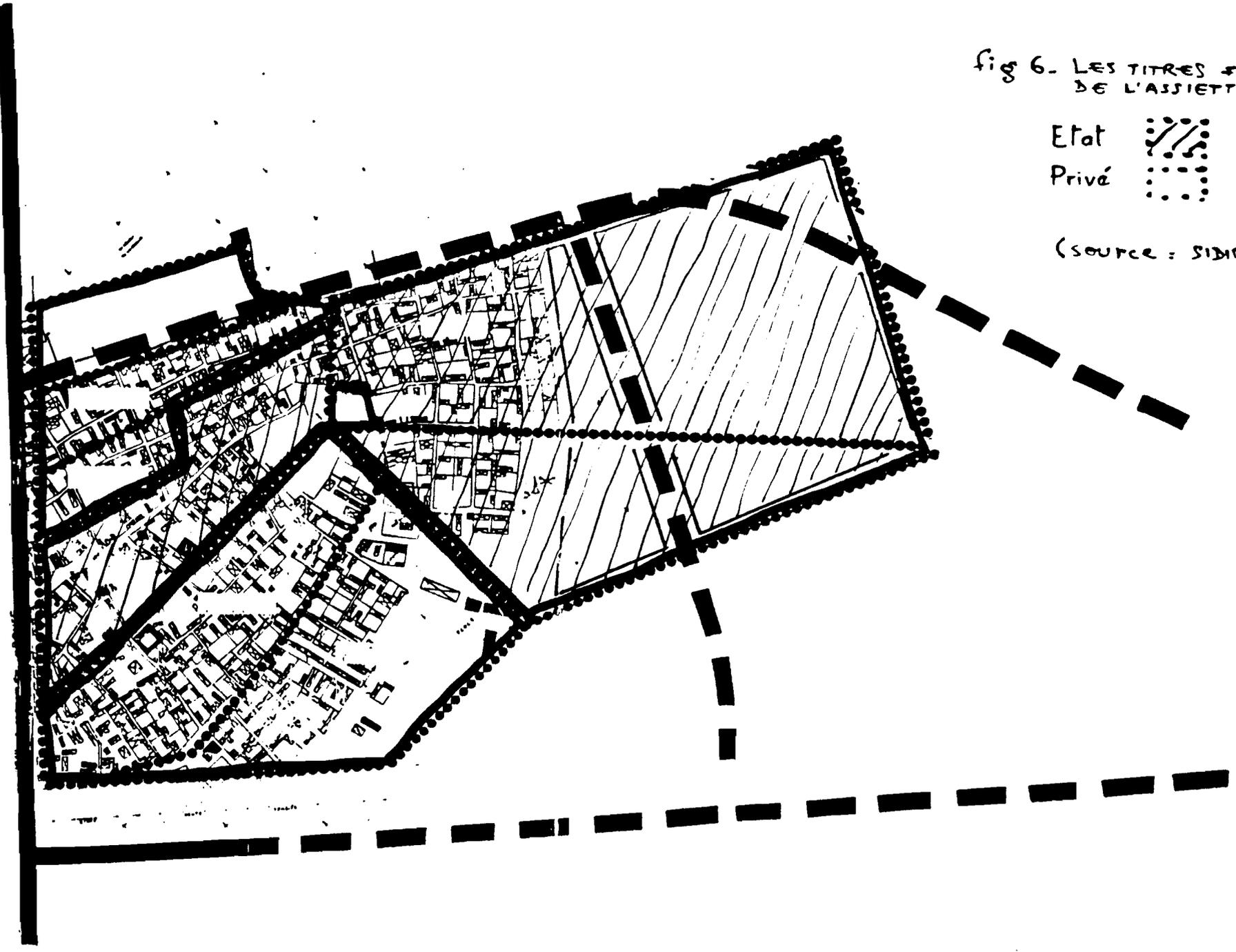
Les premiers "propriétaires" sont des lébou, qui jouissent de droits de "propriété" sur les "terres de culture", droit de nature coutumière hérité des ancêtres. Dans la zone de maraîchage de Dalifort, ils ont pris le soin, pour certains, de faire reconnaître leurs possessions coutumière en faisant immatriculer leurs terrains. La plupart ont vendu, soit des titres fonciers, soit des droits de culture, à des français qui, eux-mêmes, ont fait immatriculer les terrains lorsqu'ils ne l'étaient pas. Le résultat est qu'au moment de la restructuration, les anciens propriétaires lébou n'avaient plus de droits sur ces terrains. C'est pourquoi ils ne se sont pas manifestés. Il est d'ailleurs assez significatif que le seul terrain resté propriété "privée" d'un lébou, et se trouvant contigu au quartier, n'ait jamais fait l'objet d'une tentative d'occupation illégale.

La zone de restructuration de Dalifort représente donc 11 ha pour la partie occupée, 18 ha en incluant la zone de recasement, sur lesquels 60% sont immatriculés, et 40% sont réputés du Domaine national, en vertu de la loi de 1964 (cf. Fig.6). Sur les terrains immatriculés, une partie d'entre eux étaient déjà

fig 6. LES TITRES FONCIERS
DE L'ASSIETTE DU ~~LOT~~
PROJET

Etat 
Privé 

(SOURCE : SIDISE).



expropriés depuis une première tentative de restructuration au début des années 80, et sont donc réputés appartenir à l'Etat, au début du projet GTZ, 1987. Il semble toutefois qu'ils étaient encore inscrits au nom de l'Etat français, bien qu'il y ait eu subrogation au profit de l'Etat sénégalais en matière foncière et immobilière, au moment de l'Indépendance en 1960. Lorsqu'il y a eu expropriation par l'Etat français, le transfert au profit de l'Etat sénégalais ne se fait semble-t-il qu'au fur et à mesure de l'utilisation de neufs terrains et immeubles.

Telles sont succinctement résumées, les caractéristiques essentielles de la situation foncière dans le quartier Dalifort.

C. Caractéristiques démographiques.

Lors du recensement effectué en janvier 87 dans le cadre du projet, la population était de 7 098 habitants avec un taux de masculinité supérieur à la moyenne en raison du nombre important de "ménages" célibataires : 20% de l'ensemble.

La très grande majorité des ménages enquêtés (86%) ont habité d'autres quartiers de Dakar avant de s'installer à Dalifort. En ce qui concerne le statut d'occupation : 71% des ménages étaient locataires, 25,7% des ménages étaient propriétaires, le reste était des ménages (célibataire, hébergés. Officiellement, la catégorie "propriétaire" ne concerne que ceux qui possèdent une baraque, puisque le statut d'occupation est globalement irrégulier aux yeux de l'administration. Les "propriétaires" possèdent une ou plusieurs concessions à Dalifort. Ils vivent en partie ou uniquement du loyer qu'ils perçoivent, seuls avec leur famille, ou avec leurs locataires : 4 concessions sur 5 sont contrôlées par des propriétaires résidant dans le quartier. Certains propriétaires vivent en dehors de Dalifort. On a deux types de locataires :

- Des familles, souvent établies dans le quartier depuis de longues années.
- Les célibataires, jeunes, vivant souvent à plusieurs dans une chambre, peu enracinés dans le quartier, attirés par le montant des loyers, relativement bas : 3 000 F CFA pour une chambre.

Les hébergés ne paient pas -ou plus- de loyers et vivent auprès de parents ou d'amis. Dans un certain nombre de cas cela correspond à la reconstitution de familles élargies.

Les figures 7 et 8 rendent compte des différentes formes de statuts d'occupation des parcelles.

Fig. 7. : STATUT D'OCCUPATION

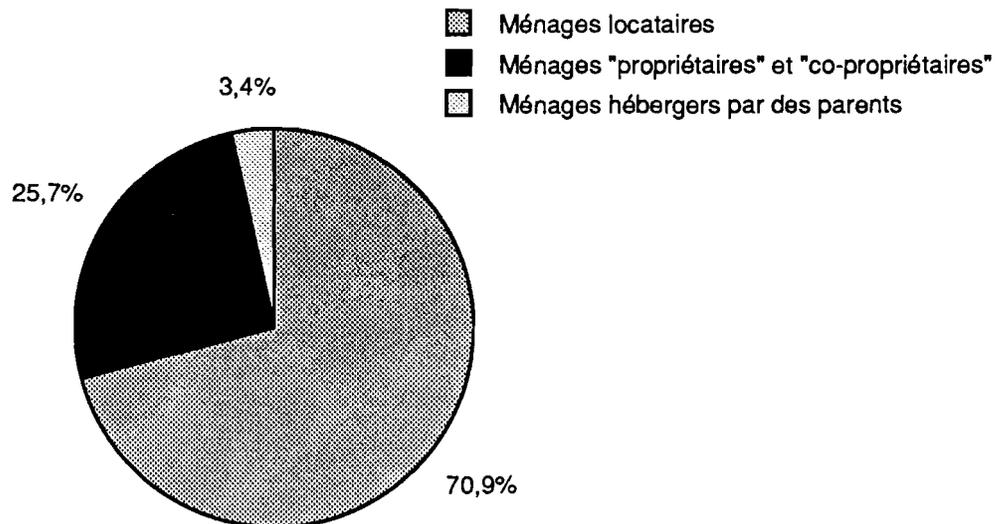
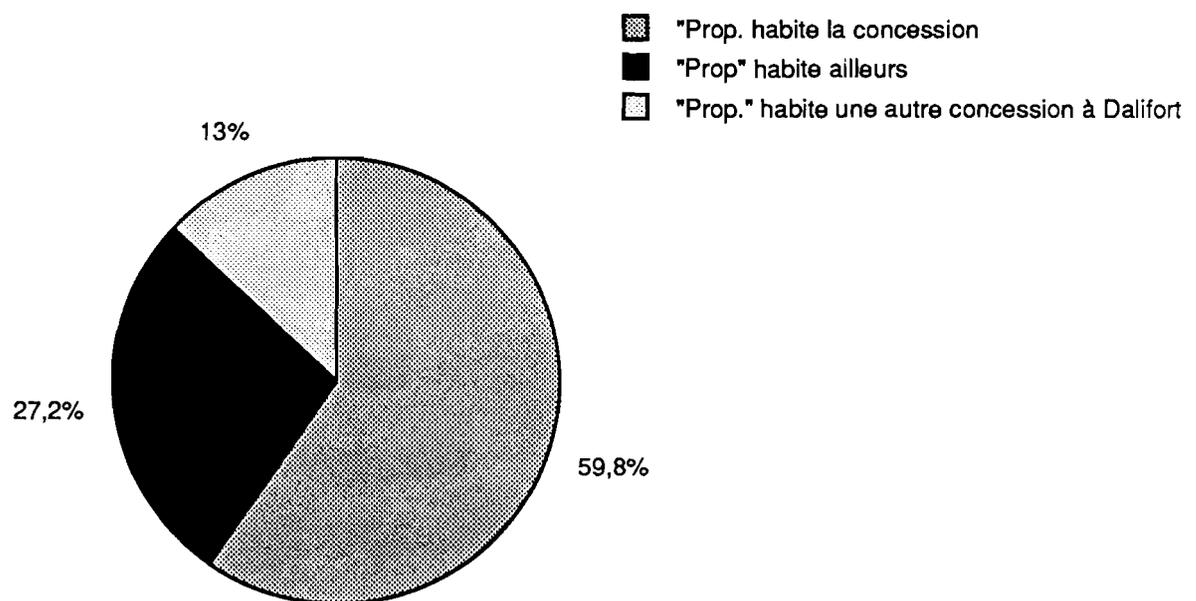


Fig. 8: REPARTITION DES CONCESSIONS SELON LE LIEU DE RESIDENCE DU "PROPRIETAIRE".



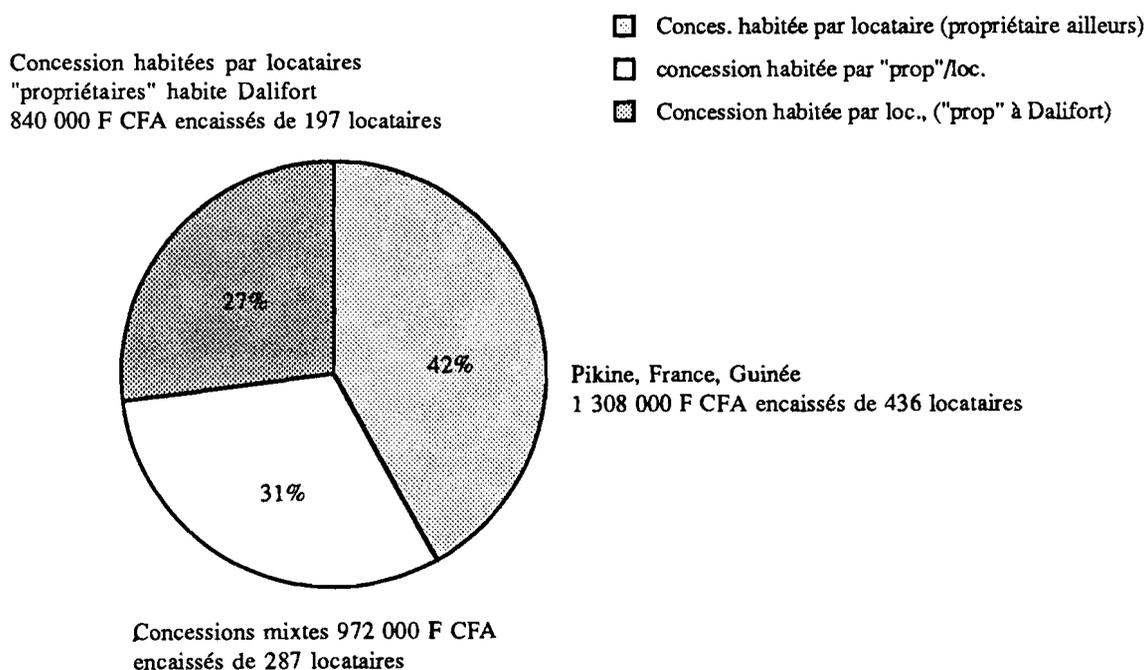
source : enquête socio-économique -GTZ-DUA. 1987.

D. Situation économique et ressources familiales.

Les auteurs de l'enquête socio-économique réalisée à Dalifort en 1987 ont choisi d'écarter les questions concernant les revenus, sachant que beaucoup risquaient de refuser de répondre à ces questions. Ils ont préféré enquêter sur les dépenses des ménages, ceux-ci étant définis comme les groupes de personnes partageant les repas et/ou vivant des mêmes ressources financières.

Les dépenses moyennes mensuelles par ménage et par mois sont comprises entre 40 et 50 000 F CFA. Elles correspondent en gros aux dépenses moyennes des ménages locataires. Celles des propriétaires varient entre 60 000 et 70 000 F CFA. Cet écart vient notamment du fait que les ménages de jeunes célibataires, particulièrement défavorisés, se trouvent parmi les locataires. Il vient aussi du flux financier non négligeable représenté par les loyers encaissés (cf. Fig. 9).

Fig. 9. : CIRCUITS DES LOYERS ENCAISSES A DALIFORT



source : enquête socio économique (DUA/GTZ- 1987)

Pour situer le niveau de la population, il convient de préciser que les trois-quarts des chefs de ménage n'ont pas été

scolarisés et ont au mieux suivi l'école coranique, et que la très grande majorité de ceux qui ont déclaré avoir une activité (75% des chefs de ménage) sont à classer dans le secteur informel, ou bien ont des emplois précaires, comme journaliers par exemple. Cependant, on compte en moyenne 1,5 personne active dans les ménages comptant au moins une personne active.

Au total, il s'agit donc d'une population démunie mais pas misérable. Sa situation d'irrégularité donne une image dévalorisée de sa situation socio-économique, image renforcée par l'impression de marginalité conférée par la précarité visible de l'habitat et le sous-équipement de la zone, qui l'éloigne de Dakar, alors qu'elle en est géographiquement toute proche et cernée maintenant par quelques lotissements de bon "standing".

Le schéma ci dessous, (fig. 10) tiré d'un rapport de stage (N. Gerstenberg, 1989), illustre bien l'espèce de cercle vicieux de formes d'habitat comme celles que l'on trouve à Dalifort il montre :

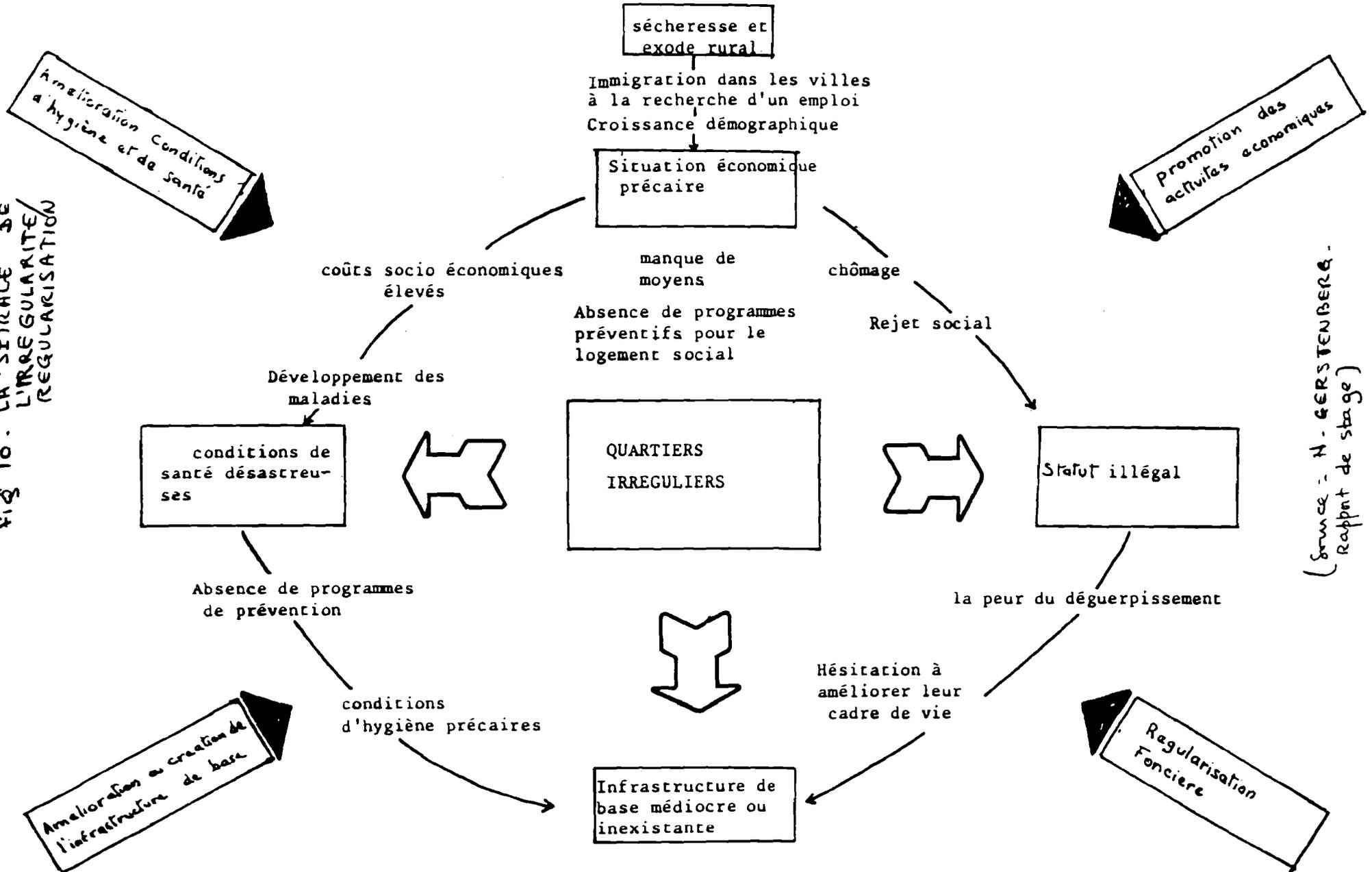
- Les aspects complexes et multi-sectoriels de la situation d'irrégularité, où aspects socio-économiques et physiques sont étroitement liés et inter-actifs.
- Les quatre conditions de sortie de l'irrégularité, elles aussi inter-actives, et qui constituent un processus qui ne peut lui aussi qu'être cumulatif. Inscrit dans la durée, ce processus suppose des étapes intermédiaires, y compris dans le domaine du droit positif.

C'est de cela que l'équipe DUA/GTZ a tenu compte dans l'élaboration du projet de restructuration.

II. LE PROJET DE RESTRUCTURATION.

Dans la phase d'identification, en 1987, le projet a été vu comme une opération classique de restructuration. Mais il est apparu très rapidement que la question foncière constituait un blocage certain puisqu'elle était notamment responsable de la précarité des conditions de logement; la régularisation foncière constituait donc un point de passage obligé de la restructuration. A partir de ce constat, les objectifs et les enjeux du projet ont ainsi été définis par l'équipe DUA/GTZ.

FIG 10. LA SPIRALE DE L'IRREGULARITE/REGULARISATION



(Source : M. GERSTENBERG - Rapport de stage)

A. Les objectifs.

Les projet vise les objectifs suivants :

- L'amélioration, de façon durable, des conditions de vie d'un quartier irrégulier de Dakar sur la base d'une intégration juridique, physique et socio-économique, et en s'appuyant sur la participation des habitants.
- Les expériences acquises dans le quartier doivent permettre le développement d'une politique nationale de restructuration qui pourra être appliquée dans d'autres quartiers. C'est ce qui doit donner au projet son caractère expérimental.

Pour atteindre les objectif énoncés, un certain nombre d'activités précises sont prévues :

- La régularisation de la situation foncière;
- L'amélioration ou la création des infrastructures techniques et sociales de base;
- L'amélioration des logements y compris l'environnement de l'habitat (conditions d'hygiène et de santé);
- La promotion de l'emploi et des revenus.

En outre, dans sa formulation, le projet énonce quelques enjeux considérés comme essentiels pour établir la politique de restructuration de l'habitat irrégulier.

B. Les enjeux

a) La répliquabilité et le recouvrement des coûts.

Le but recherché est le développement d'un cadre institutionnel et la formulation d'une politique de restructuration répliquable dans d'autres quartiers

La répliquabilité est fondée essentiellement sur le recouvrement des coûts de régularisation et d'amélioration en s'appuyant notamment sur la mobilisation des ressources financières des habitants.

b) La participation des habitants

C'est le volet "mobilisation et ressources humaines". La population sera associé tant à la planification qu'à la réalisation, à

l'entretien et à la maintenance de l'infrastructure de base. Les habitants sont co-décideurs du choix des normes d'assainissement dont ils devront supporter les coûts plus tard. l'objectif du dialogue est le consensus entre les populations et les institutions.

c) Le volet pédagogique

La démarche initiée comprend un accompagnement pédagogique en direction des habitants d'une part, et des cadres sénégalais du projet d'autre part. Les habitants devront apprendre à comprendre les problèmes qui se posent à leur quartier dès qu'on parle de restructuration et participer à l'élaboration des solutions. D'autre part, le projet pilote est censé être un cadre de formation pratique pour les membres de l'équipe. L'expérience acquise au cours du projet au contact de la population et des experts internationaux doit permettre la création, au sein de la DUA, d'une cellule de coordination de l'ensemble des initiatives de restructuration au plan national.

d) Le modèle de régularisation foncière

C'est très vite devenu l'enjeu majeur. Il doit se matérialiser par la création d'un cadre institutionnel innovant, dont la répliquabilité va s'appuyer à la fois sur la mobilisation des ressources des bénéficiaires, et sur la création d'un fonds de roulement provenant de la coopération allemande, destiné à amorcer le processus. C'est ce modèle que nous développons maintenant.

III. LE MODELE DE REGULARISATION.

Si on résume la situation foncière, rappelons que :

- Dalifort est un quartier où l'occupation est illégale à 100%.
L'assiette foncière se partage entre les titres fonciers privés (60%) et les terrains de l'Etat (40%);
- Les propriétaires de baraques représentent 25% des 1 297 ménages vivant dans le quartier. Parmi ceux-ci plus du quart n'habitent pas le quartier;
- Les locataires de baraques forment 71% des ménages;
- Les propriétaires tirent des profits importants des loyers, 3 120 000 F CFA, dont près de la moitié quitte le quartier au bénéfice des propriétaires non résidents.

Dans cette situation, il était donc indispensable d'agir en deux temps, il fallait que l'Etat s'assure la maîtrise foncière de l'ensemble de la zone, pour ensuite redistribuer les terrains aux résidents restructurés de Dalifort, en ayant pour souci le caractère social de l'opération.

La procédure de régularisation à été donc conçue sur deux plan :

a) Acquisition des titres fonciers privés par la voie de l'expropriation.

L'objectif de cette phase est de rendre l'Etat propriétaire par l'expropriation et l'indemnisation des droits privés. Pour cela, il était nécessaire de modifier des dispositifs réglementaires qui font partie de l'arsenal existant :

- En s'appuyant sur la loi 76-67 du 2/07/76 relative à l'expropriation, un décret a été pris le 25/09/86, déclarant d'utilité publique le projet de restructuration du quartier Dalifort, et donc rendant possible l'expropriation des parcelles immatriculées comprises dans l'assiette du projet.
- En complément de cette mesure, un autre décret, daté du 16/11/87, déclarait cessibles les immeubles immatriculés compris dans l'assiette du projet de restructuration du projet Dalifort. Cependant l'Etat pour éviter de se créer des difficultés de trésorerie, a choisi la procédure de l'échange en offrant aux propriétaires expropriés un terrain situé dans la même zone. Pour cela, l'accord entre l'Etat et les expropriés n'est intervenu qu'en mai 1988.

Bien que cette solution ait été jugée peu satisfaisante sur le plan de la rigueur sociale de l'opération, puisque l'Etat aurait pu indemniser à 1 100 F CFA le m², alors que les terrains cédés en échange valaient alors 6 500 F CFA/m², elle permettait en tout cas de débloquer la situation.

Il faut toutefois noter que, dans cette procédure, l'Etat s'est depuis le début mis en dehors de sa propre légalité. En effet, pour engager le mécanisme d'expropriation pour cause d'utilité publique, il aurait fallu que soit élaboré et approuvé auparavant un plan d'aménagement de la zone, comportant,

notamment, une opération de restructuration. Or; ce plan d'aménagement n'a été approuvé que le 26/09/89, par décret du Président de la République et qui plus est, à notre connaissance, il n'a guère de consistance. L'argument avancé pour expliquer ce retard a été la mise en œuvre, par l'équipe de projet, de la démarche participative; il est exact, en effet, que des comités ont été créés dans le quartier, que des ateliers de planification ont mobilisé la population et les techniciens, permettant de dégager peu à peu un consensus à la base. On peut faire l'hypothèse que cette mobilisation forte, sur le terrain, le souci très marqué d'apaiser les conflits locaux entre les deux clans et d'obtenir la caution des notables du quartier, était avant tout destinée à asseoir la position de l'Etat sur un plan politique vis-à-vis des autorités traditionnelles, d'autant plus qu'il n'avait pas les moyens financiers de sa politique.

Quoi qu'il en soit, la phase opérationnelle était déjà très engagée en octobre 1989, lorsqu'il a été pris par le Ministre de l'urbanisme et de l'habitat le décret "approuvant et rendant exécutoire le plan de restructuration du quartier de Dalifort". Une partie de la population était déjà installée dans le zone de recasement depuis le mois d'août 1989, alors que n'était pas encore approuvé le seul document d'urbanisme qui eut permis de déclencher légalement la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

b) L'attribution de parcelles aux résidents de Dalifort.

C'est l'autre volet de la régularisation, qui aurait dû chronologiquement constituer la deuxième phase de l'opération.

Après étude approfondie, les experts juristes ont retenu un système d'attribution à double détention, dont la première étape est l'attribution d'un droit de superficie et, dans un second temps, la transformation de celui-ci en titre de propriété.

Le droit de superficie a été préféré à la vente directe des terrains :

- pour permettre de donner un droit réel suffisamment stable et susceptible d'hypothèque;
- pour permettre d'accorder un prix "social" tout en évitant de brader le patrimoine de l'Etat qui ne se trouve pas amoindri;
- pour permettre une mise en valeur progressive sans épuiser la capacité financière des occupants.

Le droit de superficie a été préféré au bail emphytéotique pour faciliter la gestion administrative et surtout procurer une rentrée de fonds importante, nécessaire pour répondre à l'objectif de recouvrement des coûts.

La durée de la concession du droit de superficie est fixée à 50 ans. Après mise en valeur de la parcelle le superficiaire peut solliciter l'octroi d'un titre foncier en payant un complément de prix fixé par l'administration.

La matérialisation du droit de superficie supposait un certain nombre de dispositions, d'ordre :

1) social, à savoir, la recherche et la définition de critères d'éligibilité. Après étude approfondie entre experts, techniciens maîtres d'ouvrage (la DUA et la GTZ), et population de Dalifort, un consensus fut trouvé en 1989, portant sur les critères suivants :

- Une seule parcelle par "propriétaire";
- Les propriétaires seront servis d'abord, puis les locataires en fonction des disponibilités de parcelles et selon les critères d'ancienneté dans le quartier et de taille de la famille.
- Seuls sont éligibles les occupants recensés comme occupants à une date déterminée pour chaque opération.

2) Financier, concernant à la fois la fixation du prix de la parcelle, et le mode de récupération de ce coût par l'opérateur. Le prix comprend :

- Le coût du terrain acquis par l'Etat par la procédure de l'expropriation.
- Le coût des infrastructures techniques (réseaux d'eau et d'électricité, édifices publics, travaux d'aménagement).

Pour garder à l'opération son caractère social il fut décidé que les coût d'infrastructures sociales ne seraient pas répercutés sur la parcelle.

La valeur du terrain a été fixée à 750 F CFA/m² par référence au barème appliqué par l'administration. Le minimum a été choisi compte tenu :

- de la situation globale du quartier
- du fait qu'il n'est accordé qu'un droit de superficie

Pour une parcelle moyenne de 150m² le coût prévisionnel est de 450 000 F CFA (3 000 F CFA/m²) ainsi répartis :

prix du terrain nu	112 500	soit	750 F CFA/m ²
coût de l'aménagement	337 500	soit	2 250 F CFA/m ²

Par ailleurs, un système de financement a été mis au point : la population du quartier souscrit un emprunt auprès de la BHS (Banque de l'Habitat du Sénégal), par l'intermédiaire d'un GIE (Groupement d'Intérêt Economique) constitué par les ayant-droits, dirigé par des représentants élus démocratiquement par l'assemblée des futurs attributaires. Le GIE assure, entre autres activités qui lui sont dévolues dans le cadre de la restructuration du quartier, le recouvrement des coûts des parcelles (Droits de Superficie et frais d'aménagement).

A partir de ce moment deux hypothèse se présentent :

Première hypothèse.

- a) La BHS verse le montant de la valeur du droit de superficie des Domaines et la contribution aux coûts d'aménagement du terrain dans un Fonds d'Equipement (Ministère de l'Economie et des Finances).
- b) Le Receveur des Domaines garde 25% du droit de superficie (pour le budget de l'Etat) et ristourne les 75% qui sont versés dans le Fonds d'Equipement.
- c) Le Fonds d'équipement permet d'alimenter le budget de fonctionnement du projet DUA/GTZ (les taux devront être déterminés, -on parle de 10 à 15%) et un "Fonds Roulant de Régularisation Foncière" (FORREF) destiné à financer les opérations de restructuration et de régularisation foncière des quartiers irréguliers et domicilié à la BHS.

Deuxième hypothèse :

La BHS verse directement au Receveur des Domaines la totalité du coût de la parcelle. Cette solution est moins avantageuse pour le projet car le Receveur retient toujours 25% pour le budget de l'Etat (c'est-à-dire 25% du droit de superficie et 25% des coûts d'aménagement). Ce qui fait moins d'argent pour le Fonds d'Equipement.

Le diagramme ci-après (fig. 11) rend compte de ce schéma de financement : le choix entre les deux hypothèses n'était pas encore fait en mai 1991, alors que les bénéficiaires avaient effectué des versements à la BHS, certains ayant même payé au comptant le droit de superficie.

Fig. 11 : SCENARIO PROPOSE POUR LE SYSTEME DE FINANCEMENT.

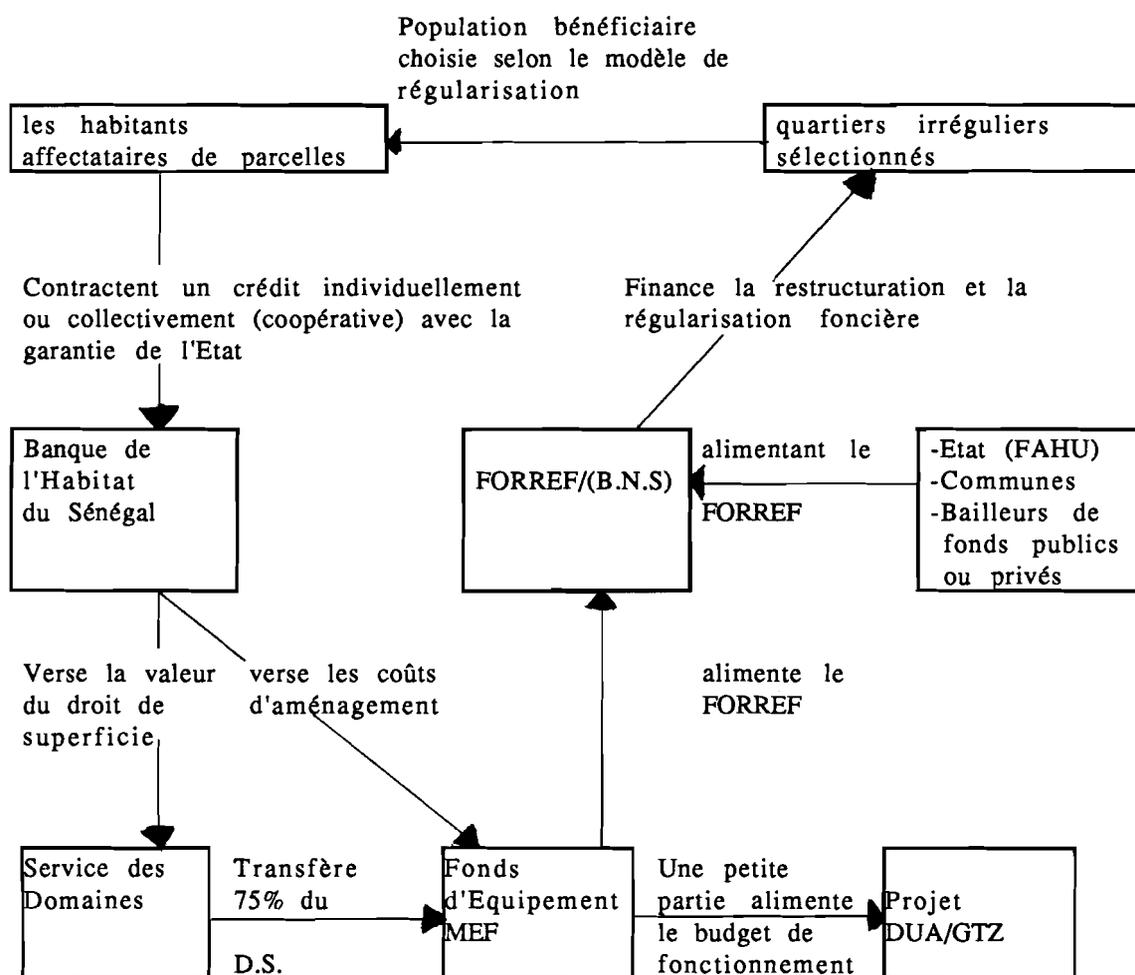


Diagramme réalisé d'après Sidibe Cheikh Sadibou

Enfin, la matérialisation du droit de superficie supposait des dispositions d'ordre technique :

- la réalisation du cadastre de la zone bâtie, pour laquelle le choix s'est porté sur un système de cadastre simplifié par îlot, après une reconnaissance du terrain en présence des "propriétaires" concernés permettant d'identifier les

limites des parcelles et d'aplanir les conflits possibles de mitoyenneté. Un fois réalisé le bornage, les damiers individuels sont constitués et chaque attributaire signe un acte d'engagement. Il peut alors contracter son prêt auprès de la BHS.

-la procédure d'acquisition du droit de superficie : l'attributaire, une fois le prêt contracté auprès de la BHS, s'adresse au Service des Domaines pour que soit engagée la procédure d'acquisition du Droit superficie (DF). Ce service, après versement du DS, délivre un permis d'occuper qui est un titre provisoire, en attendant l'établissement du DS, et qui est hypothéqué au profit de la BHS jusqu'au versement du solde du crédit contracté par l'attributaire. Celui-ci pourra ultérieurement demander un titre foncier moyennant un paiement complémentaire fixé par l'Administration des domaines.

Il faut noter que l'attributaire peut solliciter un permis de construire dès que le permis d'occuper est délivré et commencer sa construction avant d'avoir achevé le remboursement de son crédit.

En mai 1991, le cadastrage de Dalifort par îlot était réalisé, ainsi que le bornage des parcelles. Il a été fait appel à des géomètres privés pour cela. Le GIE était constitué, mais les engagements contractuels entre le Projet et le GIE n'étaient pas encore signés. Cependant, cet organisme a assuré le recouvrement des parts sociales et assure le recouvrement, chaque mois, de l'épargne-logement déposée à la BHS en vue de payer le Droit de superficie et les coûts d'aménagement.

On note donc que, par rapport à son calendrier initial, le projet a pris un grand retard. Mais celui-ci est sélectif : en effet, les travaux de restructuration physique sont très avancés et la population continue à coopérer avec l'équipe du projet. Le volet "appui aux activités économiques" a donné des résultats satisfaisants depuis longtemps : à la mi-90, 323 prêts à court terme d'un montant moyen de 61 500 F CFA, avaient été accordés. Il est probable que cela constitue un climat de confiance entre l'équipe opérationnelle DUA/GTZ et les habitants du quartier, puisqu'à ce niveau les engagements sont tenus, dans des délais acceptables pour la population.

C'est au niveau de la procédure elle-même, c'est-à-dire dans le cadre des relations que l'Etat entretient avec sa propre légalité, qu'il y a un blocage, ce qui en l'espèce se traduit par un vide juridique : on constate en effet qu'à ce jour la procédure juridique concernant le foncier n'a pas été menée à son terme. En effet, si l'échange de terrains à bien eu lieu pour compenser ceux qui étaient abandonnés par les propriétaires privés de la zone, l'Etat n'a pas encore obtenu (en mai 91) l'immatriculation à son profit de l'ensemble des terrains, à la fois privés et du domaine national. En revanche, ceux qui ont été attribués en compensation, à proximité de Dalifort sont, eux, immatriculés. Or, il apparaît que le Droit de Superficie résulte d'un démembrement du droit de propriété, qui porte sur la "surface d'un fonds, dont le tréfonds c'est-à-dire le dessus, appartient à une autre personne". Pour que l'Etat puisse procéder à ce démembrement, il est indispensable qu'il soit propriétaire légal du fonds, ce qui n'est pas le cas actuellement. Mais tout se pose comme si les choses étaient en règle.

Cette situation floue, qu'on peut qualifier d'intermédiaire, pose quelques questions auxquelles il est difficile de répondre :

- Est-elle le reflet de contradiction à l'intérieur de l'Etat, entre techniciens aménageurs soucieux de réguler les rapports sociaux en ville (le Ministère de l'Urbanisme) et l'administration des Domaines (Ministère de l'Economie et des Finances), soucieuse de garder son pouvoir de déterminer l'assiette de l'impôt, et de le collecter : il semble que le blocage essentiel tienne au refus de l'Administration des Domaines de la première hypothèse du Schéma financier élaboré par l'équipe de projet. Elle refuse de voir lui échapper la totalité du montant des coûts d'aménagements, qui dans ce cas seraient versés en totalité au Fonds d'Equipement.
- Du côté de la DUA/GTZ, n'a-t-on pas joué délibérément la population du quartier contre l'administration des Domaines, en l'aidant à se constituer en Société Civile (Ateliers, GIE, Comités des Sages, Comités techniques), ce qui dorénavant rend impossible sa spoliation, d'autant plus que sa situation économique s'est plutôt confortée? Dans l'ambiance générale de démocratisation de la vie politique au Sénégal, cette hypothèse semble pertinente. On expliquerait difficilement autrement les actions menées dans le domaine de l'aménagement physique, et qui s'apparentent à des actions-commandos.

-Quel est le rôle des communautés lébou dans le blocage du processus qui permettrait de matérialiser la régularisation foncière dans le cadre légal existant ?

A l'évidence ces questions font bien ressortir que cette situation de **droit foncier intermédiaire** dans laquelle se trouvent les bénéficiaires d'une régularisation régulièrement prévue, est un signe des difficultés rencontrées pour parvenir à unifier son droit, et à résoudre, dans cette entreprise, certaines de ses contradictions.

BIBLIOGRAPHIE SUCCINCTE.

COLY Malick : Aspects juridiques du foncier. Dalifort. Dakar. Avril 88

GUEYE Moussa et MORITZ Anita : Enquête Socio-économique. Dalifort-Dakar mars 1987.

Von RABENAU Burckhard : Dalifort upgrading project. juillet 1988.

SIDIDE Cheikh Sadibou

Ont été consultés également : notes de travail, comptes-rendus de réunions, aimablement prêtés par l'équipe GTZ.

MONOGRAPHIE N°5
OUAGADOUGOU (BURKINA FASO)



**DROIT FONCIER INTERMEDIAIRE ET PRODUCTION DE LA
VILLE A OUAGADOUGOU (BURKINA FASO).**

Fatoumata KINDA

Ardjouma OUATTARA

Avril 1991

Introduction.

Mis en œuvre sur les sites d'Abidjan, de Dakar et de Ouagadougou, le programme sur le droit foncier intermédiaire constitue un pendant des recherches de l'IRSSH-CNRST sur le thème : "Structures foncières et aménagement de l'espace urbain au Burkina Faso".

L'objectif général de ces recherches se résume aux deux points suivants :

- Contribuer à une meilleure connaissance des formes non codifiées d'appropriation du sol et de transmission des biens fonciers constitutives d'un droit intermédiaire et s'inspirant aussi bien du droit coutumier que du droit réglementaire qui ne le reconnaît toutefois pas.

- Identifier les situations dans lesquelles, jouant sur une certaine confusion juridique de fait, certains acteurs de la croissance urbaine parviennent néanmoins à contourner la légalité ou à en exploiter certaines ressources à des fins uniquement spéculatives.

Mais avant d'aborder le sujet à proprement parler, il convient de chercher d'abord à comprendre le champ foncier qui sert de toile de fond à toutes ces pratiques.

1. LA DOUBLE APPARTENANCE JURIDIQUE DU FONCIER URBAIN

A Ouagadougou les données sur le droit foncier intermédiaire se présentent sous un double tableau : de 1960 à 1983, de 1983 à nos jours.

Le premier tableau qui couvre la période 1960 à 1983 se caractérise par un champ foncier régi par un dualisme juridique : le **droit foncier coutumier** d'une part, le plus ancien et le plus connu des populations et dont le pouvoir coutumier est le garant. Depuis la colonisation jusqu'en 1983, ce droit a résisté aux assauts les plus divers portés contre lui par un droit plus récent. De l'autre le **droit moderne**, réglementaire, d'inspiration occidentale. Tout en remettant en cause le principe de la propriété collective coutumière, avec l'institution de la propriété privée du sol, le droit moderne a néanmoins fait certaines concessions au droit coutumier en reconnaissant certaines de ses prérogatives. Ce flou juridique du statut du sol s'est traduit à Ouagadougou par l'intervention des tenants de chacun de ces deux pôles dans le processus de

développement de la ville. D'un côté l'Etat moderne décidait de la politique d'aménagement des centres urbains, ayant sans doute pour seul objectif la satisfaction d'intérêts partisans au détriment de ceux du plus grand nombre. Dans le même temps, les opérations de lotissement entreprises dans certains quartiers populaires se heurtaient à la surenchère des chefs coutumiers qui exigeaient pour eux et leurs descendants -à cause de la reconnaissance de leur droit foncier par la loi 77 60/AN du 17 Juillet 1960- un certain nombre de parcelles loties en compensation des terrains coutumiers qu'ils cédaient pour lesdits aménagements.

Cette période se caractérisa en outre par une attribution sélective des parcelles loties. Très peu de personnes en bénéficièrent par conséquent, ce qui limitait le champ de la spéculation foncière dont les acteurs se recrutaient parmi les propriétaires fonciers coutumiers, des agents de l'Etat, des hommes politiques et les détenteurs du pouvoir financier.

Cette politique s'est traduite sur le terrain par une production insuffisante de terrains à bâtir et, partout, par l'accroissement des problèmes de logement. De plus, tout en produisant peu de parcelles, les pouvoirs publics se sont toujours farouchement opposés à "l'occupation anarchique du sol dans les villes" (Lamizana, S. 1974). Cela signifiait que toute personne qui transgressait cette disposition courait le risque de se voir déguerpie sans aucune parcelle compensatrice ni indemnisation.

Mais, dans les faits, les populations n'ont pas attendu pour chercher, "à leurs risque et péril", à résoudre elles-mêmes leur problème de logement. Ainsi, encouragés par les fortes demandes de terrains à bâtir, mais aussi, mus pour certains par l'appât du gain, les propriétaires fonciers coutumiers "lotissaient" leurs domaines et les attribuaient aux nombreux demandeurs. Soulignons cependant que, par certains côtés, les candidats aux zones non loties ont été encouragés, par les autorités elles-mêmes, à courir le risque de s'installer illégalement sur le sol urbain. Ainsi, au cours des années 1970, les déguerpissements des populations de Baoghin (secteur 8) et IPelcé (cité AN II) occupés illégalement ont été suivis par des attributions de parcelles loties à la Patte d'Oie (actuel secteur 15). Sans perdre de vue le caractère social des aménagements, il faut reconnaître cependant que ces dédommagements ne firent qu'encourager l'occupation illégale du sol urbain. Les faits donneront par la suite raison aux populations qui ont opté pour la solution du non-loti.

Le résultat est qu'entre 1960 et 1980 il n'y eut que 1960 hectare de ville aménagés par la puissance publique; tandis que les aménagements spontanés impulsés par les propriétaires fonciers coutumiers couvraient 4900 hectares, soit une superficie plus de deux fois supérieure. Au début des années 80, les quartiers non lotis abritaient 70% de la population Ouagavilloise sur 60% de la superficie du périmètre urbain. Le laisser-faire qui a caractérisé la période 1960-1983, l'implication de l'administration et de ses agents dans le mouvement de transaction et de spéculation foncière ont largement contribué à créer une telle situation. Cela ne pouvait manquer de renforcer le poids des propriétaires fonciers coutumiers, seuls interlocuteurs d'une population préoccupée de se loger mais aussi -et malheureusement pour certains- de spéculer. Toutes choses qui ont constitué de sérieux obstacles à certaines initiatives de l'Etat dans les aménagements urbains.

Intervenue dans un tel contexte, la réorganisation agraire et foncière de 1983-84 restaura dans une certaine mesure l'autorité de l'Etat; des structures d'intervention se renforcèrent par la même occasion. Le droit foncier intermédiaire se présente par conséquent différemment eu égard aux nouvelles dispositions. Les recherches visent donc à positionner la réorganisation agraire et foncière (RAF) par rapport aux pratiques foncières informelles dans leurs modalités nouvelles ou anciennes de contournement des nouvelles dispositions réglementaires. De ce point de vue, les nouveaux quartiers lotis et les nouveaux quartiers non lotis constituent des champs d'investigation privilégiés pour cerner ces stratégies nouvelles d'accès au sol urbain.

2. DEMOCRATISATION OU NOUVELLES FORMES DE SPECULATION FONCIERE : LE DROIT FONCIER INTERMEDIAIRE EN QUESTION.

les lotissements à grande échelle ont radicalement transformé les quartiers périphériques de la ville de Ouagadougou en un vaste champ où se déploient depuis 1984 diverses stratégies d'accès au sol urbain. Ces stratégies se développent officiellement dans un contexte juridique caractérisé par la nouvelle réglementation foncière instituée par la RAF.

Mais quelque parfaite que puisse être cette réglementation, elle comporte certaines dispositions favorables au développement des pratiques spéculatives aussi bien dans les nouveaux lotissements que dans le processus de redynamisation des quartiers d'habitat spontané (QHS).

2.1.-Les nouveaux lotissements : un champ propice au développement des pratiques spéculatives.

Les nouveaux lotissements ont concerné depuis 1984 tous les quartiers périphériques de Ouagadougou (secteurs 14 à 30). Non lotis jusqu'en 1983 à cause du désintérêt des pouvoirs qui se sont succédés jusque-là, ces quartiers ont été programmés pour être lotis dès les premières années du régime du Conseil National de la Révolution (CNR). Ces lotissements constituent le volet le plus important des politiques de logement engagées à Ouagadougou depuis 1960. Les textes portant réforme agraire et foncière constituent un instrument important de cette politique. Avec la nationalisation des terres, la création du Domaine Foncier National (DFN) permet à l'Etat de lever toutes les entraves coutumières et administratives qui retardaient la mise en œuvre des plans d'aménagement urbain. 64 321 parcelles loties ont ainsi été mises à la disposition de la population. Il y a là sans conteste une rupture avec la période précédente, la quasi-totalité des QHS étant lotis.

Il reste à savoir maintenant si tous les objectifs de ce vaste programme de lotissement ont été atteints au regard des dispositions consignées dans les textes. Il semble encore prématuré de faire un bilan détaillé du programme de lotissement à grande échelle. Mais le peu que l'on sait permet de faire quelques remarques.

"Un ménage, une parcelle" (puis "un ménage un toit") a constitué le principe de base des attributions dans les nouveaux lotissements; ce principe a été concrétisé par des critères "démocratiques" tels qu'édictés à l'article 105 de décret 85-404 du 4 Août 1985.

Ainsi, ajoutées aux 20.000 parcelles déjà existantes en 1983, les quelques 64.321 parcelles nouvelles permettent de penser que la majorité de 89.000 ménages recensés en 1985 à Ouagadougou on pu bénéficier d'une parcelle. Nombreux sont en tout cas les ménages qui attendaient avec impatience ces lotissements qui leur ont enfin permis d'accéder légalement à la propriété de leurs logements. Mais on constate néanmoins qu'il y a toujours des ménages dont les souhaits n'ont pas été réalisés. Si on fait la part des choses entre ceux qui sont mus par des objectifs spéculatifs et ceux qui ont un besoin réel de parcelles parmi les nombreux candidats aux parcelles, on se rend compte que, par certains côtés, les lotissements ont été déviés de leurs objectifs à

travers des pratiques spéculatives, et des trafics d'influence de toutes sortes lors des attributions.

Le caractère récent des lotissements, l'inachèvement des attributions, la complexité des problèmes, la diffusion sournoise des pratiques spéculatives, la méfiance des populations, rendent délicate l'approche du phénomène de la spéculation dans ces quartiers. Cependant, l'observation quotidienne, les discussions informelles sur le sujet, les simulâcles d'acheteurs, les Tribunaux Populaires Révolutionnaires (TPR), constituent autant d'approches informelles parfois plus riches en informations que des enquêtes formalisées. Aussi, nous conterons-nous ici de rendre compte des résultats de telles investigations.

Les parcelles ont été attribuées sans discernement entre ceux qui sont en mesure de les mettre en valeur et ceux qui ne le peuvent pas. Parmi ceux-ci on peut identifier des attributaires plus ou moins proches des structures populaires qui ont animé les lotissements du début à la fin. L'appartenance de certains éléments des structures populaires aux "commissions d'attribution commando" a permis de développer la corruption à une très grande échelle (cf. témoignages lors des 23^e assises des TPR de Ouagadougou).

Nombreux sont encore ceux qui n'ont même pas pu s'acquitter des 25% de la taxe due à l'attribution. Une enquête réalisée en 1987 dans les secteurs 27 et 28 a fait apparaître que 3% seulement des attributaires de parcelles en 1984 avaient à l'expiration de l'échéance des trois ans, versé la totalité de la taxe de jouissance (Ouedraogo, A; Ouattra, B). Peut-on parler, dans ces conditions, de mise en valeur. Et là, il y a des risques de retrouver la situation vécue par le projet Banque Mondiale à Cissin où près de 50% des attributaires avaient déjà revendu leurs parcelles quatre ans après les attributions à des commerçants et fonctionnaires.

L'activité de vente de parcelles, déjà perceptible dans les secteurs nouvellement lotis constitue l'une des manifestations de cette tendance. L'une des innovations de la RAF a été de limiter l'accumulation des terrains lotis aux mains d'une minorité. Mais on en est à se demander aujourd'hui si ces mesures ont été efficaces. Le système de "la table de vérité" pratiqué lors des premières attributions n'a certainement pas atteint ses objectifs. De nombreux attributaires, déjà propriétaires de parcelles loties, ont pu passer entre les mailles du filet, la situation antérieure des candidats aux parcelles n'ayant pas été clarifiée auparavant. Il n'est pas rare en effet de voir aujourd'hui des Ouagavillois se déclarer propriétaires

d'une parcelle dans tel quartier ancien et détenteur d'une autre parcelle dans l'un des nouveaux quartiers. On cite généralement le cas de ce natif qui se réinstalle chaque fois en zone non lotie après avoir obtenu une parcelle dans le précédent quartier nouvellement loti.

De même, soucieux de ne perdre aucune des parcelles précédemment détenues en zone non lotie, certains ont usé du système de prête-nom pour se faire redistribuer l'équivalent en parcelles loties. On citera ici le cas de ce spéculateur bien connu qui a rapporté du village les pièces d'identité de ses frères et autres parents qu'il dit être les propriétaires des parcelles (10 en tout) qu'il s'est fait attribuer alors que manifestement ces personnes ne résident pas dans la ville et que même si c'était le cas, elles ne seraient pas en mesure de mettre les dites parcelles en valeur. Notons enfin cet autre cas rocambolesque signalé dans l'un des secteurs où la supercherie a été découverte mais en l'absence de dispositions réglementaires, l'intéressé s'en est tiré à bon compte avec cinq parcelles. Complexité des textes certes mais il y a là aussi une certaine responsabilité de la commission d'attribution.

A ces situations il faut ajouter les attributions complaisantes à des personnes reconnues propriétaires mais qui ont usé de leur influence (politique et financière) vis à vis de responsables chargés de la conduite des opérations d'attribution. Les 23^o assises des Tribunaux Populaires de la Révolution de Ouagadougou ont suffisamment mis ces pratiques à nu. Ainsi, au secteur 16, les populations résidentes ont été dans leur grande majorité écartées de l'attribution des parcelles loties au bénéfice de personnes non résidentes.

Les quartiers périphériques sont actuellement le siège d'une intense activité de construction, mais également celui d'un vaste marché de vente de parcelles. En effet, beaucoup d'attributaires de parcelles visiblement sans moyens n'ont pas pu mettre leurs parcelles en valeur. Or, les différentes échéances fixées par la RAF (3 ans pour la mise en valeur, 5 ans pour l'acquittement de la totalité de la taxe de jouissance) sont actuellement dépassées pour la majorité des attributaires. La seule solution "pour ne pas tout perdre" reste pour eux de chercher à vendre leur parcelles. D'autres, en revanche, beaucoup plus débrouillards, vendent un deuxième terrain afin de disposer d'argent pour mettre le premier en valeur. L'augmentation du nombre d'acteurs du marché foncier, liée à l'élargissement des critères d'attribution peut être interprétée comme une "démocratisation de la spéculation". Les spéculateurs ne se recrutent plus seulement dans les couches

favorisées mais aussi dans les couches populaires qui font leur entrée sur le marché foncier.

Il reste cependant évident dans ces conditions que les fonctionnaires et les riches commerçants qui ont quelques moyens restent comme avant 1984 les agents les plus actifs. On ne peut donc pas éviter l'accumulation des parcelles loties aux mains d'une minorité, à moins que la RAF, dont la relecture est actuellement en cours, tire suffisamment de leçons de six années d'application pour prendre des dispositions qui permettent d'éviter cela. Ces nouvelles mesures, si elles sont prises, devront tenir compte de la relance du phénomène d'habitat spontané.

2.2. Les quartiers d'habitat spontané : l'espoir des "oubliés des lotissements".

En privilégiant, dans les nouveaux lotissements, les propriétaires de terrains précédemment non lotis dans les critères d'attribution, les nouvelles dispositions en la matière ont fait prendre conscience à la frange importante d'insatisfaits que la possession d'une parcelle non lotie offrait la meilleure garantie pour l'accession à la propriété d'une parcelle lotie. Cette position est par ailleurs renforcée par le fait que les demandes de parcelles déposées ici et là par les non propriétaires de parcelles non loties sont pour la plupart restées sans suite.

Il n'est donc pas surprenant que les quartiers d'habitat spontané continuent à se déployer avant même la fin des opérations d'aménagement entreprises pour y mettre fin (secteurs 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28 et 30). Les secteurs 15 et 19 ont particulièrement retenu l'attention de la présente recherche. Le secteur 15 situé au sud de la ville a été le siège de diverses opérations d'aménagement urbain. Le lotissement de la Patte d'Oie a ainsi été réalisé vers 1976 pour les cadres moyens en réplique au lotissement de la zone du Bois réservé aux cadres supérieurs. Les projets pilotes et de restructuration du quartier Cissin permettront de prolonger ce lotissement par deux trames d'accueil. C'est là enfin que l'une des cités; la cité An IVB a vu le jour. Ces aménagements décidés pour des personnes non résidentes ont engendré un développement des quartiers non lotis dans le voisinage immédiat. Les populations résidentes ne peuvent qu'espérer voir leur quartier affecté par une nouvelle extension de la politique des lotissements massifs entrepris dans la ville à partir de 1984. Cet espoir a suscité de nouvelles installations irrégulières chez 26,9% des "propriétaires" enquêtés. Espoir hélas déçu car tous

les secteurs non lotis seront programmés et effectivement lotis, sauf les parties non loties du secteur 15. Et malgré les multiples démarches de CDR puis de CR, les services de l'urbanisme restent toujours muets. Temporisation ou désapprobation des extensions anarchiques ? On ne saurait le dire. Dans tous les cas le CR semblent l'avoir compris en prenant les devants pour un certain nombre d'actions tendant à freiner les extensions anarchiques du secteur : recensement des propriétaires de constructions précaires, destruction systématique de toute construction réalisée après le recensement.

Le secteur 19 constitue un des anciens quartiers non loti de la ville. Son lotissement, en cours depuis 1978, en fait un cas spécifique. Ce lotissement a été contrôlé au départ par les services de l'urbanisme qui ont procédé à un premier recensement des résidents. Les listes ainsi établies constituaient la base des futures attributions de parcelles loties. Mais celles-ci n'ont pu avoir lieu avant que le recensement des résidents des quartiers non lotis par les CDR intervienne en 1984. Deux listes sont donc en présence, l'une donnée par la direction de l'urbanisme et l'autre par les CDR. Ces listes comportent bien des différences puisque, comme d'habitude, après le premier recensement les propriétaires de terrains nus ont vite fait de construire une maisonnette, et/ou de diviser leur parcelle en deux avec désormais deux ou plusieurs propriétaires qui attendent tous une parcelle lotie. La première difficulté intervenue au moment des attributions a été le choix de la liste à utiliser. Et les tractations ont abouti à l'utilisation de la liste de l'Urbanisme compte tenu sans doute des manipulations dont la deuxième a pu faire l'objet. De plus, les différentes commissions qui se sont succédées dans les attributions ont créé une situation telle que de nombreux résidents propriétaires, locataires ou hébergés n'ont pu obtenir de parcelles.

La conséquence a été la naissance et le développement rapide d'un quartier d'habitat spontané en bordure sud du secteur. Ce nouveau quartier appelé Tchibonghin (ce qui signifie "entre dans le bas-fond") est apparu après le recensement des résidents des secteurs en 1988. A l'époque, les populations se sont contentées d'occuper la rive droite du cours d'eau situé à la limite sud du secteur, la rive gauche étant alors occupée par des champs et des carrières d'extraction de terre pour la fabrication de briques. Ce quartier spontané a été loti à la suite du vaste programme d'aménagement urbain initié à partir de 1984. Le nouveau quartier non loti, appelé aussi Belleville, n'existait pas encore fin 1986. Les premières occupations ont eu lieu fin 1987. Elles furent d'abord illustrées, matérialisées par des plaques identifiant leurs

propriétaires. Le quartier n'a commencé à être animé que fin 1989-début 1990. Les enquêtes réalisées auprès des "propriétaires" dans ces deux sous-secteurs urbains rendent compte de différentes situations qui traduisent une certaine vision de l'accès au sol urbain des populations et avec laquelle il faut de plus en plus compter.

2.2.1. Un constat : l'arrivée relativement récente des propriétaires dans les deux quartiers.

L'arrivée dans les quartiers des propriétaires enquêtés peut-être cernée avec l'acquisition de terrain ou l'occupation effective du logement qui y a été construit. D'une manière générale, l'arrivée des propriétaires dans les secteurs s'est déroulée en trois phases :

- une première phase située entre 1970 et 1979 avec les toutes premières arrivées a fourni 27% des effectifs.

- une deuxième phase entre 1980 et 1986 n'a enregistré que quelques arrivées, 13% en tout.

- enfin la troisième phase, la plus décisive a vu se concentrer l'essentiel des arrivées avec 58% des effectifs entre 1987 et 1990.

Ce constat un peu schématique cache d'importantes disparités entre les deux secteurs.

Les arrivées sont plus anciennes dans le secteur 15. Les premières datent en effet de la période 1970-1979 au cours de laquelle 8,8% des effectifs enquêtés se sont installés. Avec 45,9% des effectifs du secteur, la deuxième vague entre 1980 et 1984 constitue la plus importante. Cette forte concentration des arrivées dans le secteur s'explique sans doute par les retombées du lotissement des deux trames d'accueil qui ont attiré de nombreux propriétaires, déguerpis ou non de Cissin (secteurs 7 et 16). Ceux-ci voyaient ainsi se profiler à l'horizon des lotissements qui leur permettaient d'être tributaires de parcelles loties. Cet espoir sera partiellement comblé en 1984 avec le démarrage des lotissements à grande échelle dans la ville. Mais le secteur 15 n'a pas été programmé d'emblée. Ainsi, après un certain ralentissement en 1985, le mouvement d'arrivées dans le secteur a repris entre 1986 et 1989 avec 42,8% des effectifs. Les acquisitions de terrain les plus nombreuses dans le secteur se situent entre 1970 et 1979 avec 23,9% et surtout 1980 et 1984 avec 49,7% des cas. Mais ces acquisitions n'ont pas, sauf exceptions, été suivies immédiatement par les arrivées effectives des propriétaires. La différence entre les acquisitions et l'occupation effective entre 1970 et 1984 fait

apparaître que 22,7% des acquéreurs de terrain dans le secteur sont arrivés après l'année d'acquisition.

Dans le secteur secteur 19 non loti, aucune arrivée n'a eu lieu en 1985. Ces arrivées se sont réellement produites à partir de 1987 avec 2,8%, 1988 et 1990 ayant vu l'arrivée des vagues les plus importantes avec respectivement 19,1%, 41,8% et 33,3% pour les six premiers mois de 1990. Le mouvement d'arrivée dans le secteur a quelque peu suivi le mouvement d'acquisition de terrain. Si la première vague, en 1987, a été très peu suivie d'arrivée (2,8%), la deuxième vague en revanche (1988 et 1989) a été suivie à 10% près : 70,7% contre 60,9%. Et pour 6,4% d'acquisition de terrain en 1990, les arrivées se chiffrent à 33,3% soit cinq fois plus.

Il y a eu certainement là beaucoup d'arrivées dans le secteur 19 non loti, mais les réponses recueillies ont pu être quelque peu biaisées. En effet, tout comme dans le secteur 15, le passage de l'enquête a été précédé ici d'une phase d'information. L'enquête a pu donc être prise par certains pour le recensement des propriétaires résidents que les populations attendent; au contraire du secteur 15 où l'opération a déjà eu lieu. De nombreux propriétaires non encore résidents ont pu ainsi se faire enquêter comme tels. Mais cela n'enlève rien à la réalité du phénomène.

2.2.2. Les secteurs limitrophes, principaux fournisseurs en population des secteurs 15 et 19 non lotis.

L'analyse des étapes migratoires des enquêtés fait ressortir des situations nettement favorables à certaines résidences surtout pour l'avant dernière étape (la dernière étant le lieu d'enquête). Ainsi, pour les deux secteurs réunis et par rapport aux autres résidences à l'avant dernière étape, 95,1% des enquêtés sont d'anciens résidents Ougavillois, contre moins de 1% pour les autres villes du Burkina et 1,6% d'autres pays. Cette forte proportion d'anciens Ouagavillois dans les deux quartiers confirme un fait déjà établi : le phénomène d'habitat spontané est l'œuvre des populations urbaines elles-mêmes. Si l'on considère l'avant dernière étape à Ouagadougou, on se rend compte que ce sont les secteurs limitrophes qui sont les principaux pourvoyeurs de propriétaires des secteurs 15 et 19 non lotis. Par exemple, les secteurs 6, 7 et 16 ont fourni ensemble 52,7% des "propriétaires" enquêtés au secteur 15. Le secteur 16 (Cissin) ayant apporté à lui seul quelque 19,6%, ce qui, somme toute se justifie, la Patte d'Oie (secteur 15) étant le secteur d'accueil des déguerpis des opérations Banque Mondiale et PNUD dont Cissin a été le siège. Il en est de

même du secteur 7 (partie nord de Cissin) qui fournit 15,3% des propriétaires enquêtés. Les 17,8% du secteur 6 voisin au nord du 15 résultent sans doute du déguerpissement du quartier spontané de IPelcé dont le site est actuellement occupé par la cité An II. Notons enfin que 6,7% des enquêtés résidaient déjà dans le secteur avant d'y devenir propriétaires de leurs logements.

Quant au secteur 19, il a surtout été fourni par les secteurs 10, 11 et 19 lui-même. Avec 29,4% le secteur 10 passe pour être le plus gros pourvoyeur; le 19 venant en seconde position avec 25,2% des effectifs. Ce phénomène tient surtout au "déversement" dans ce secteur non loti des personnes victimes des manipulations de listes d'attributions et autres "magouilles" des commissions d'attribution. Ainsi, si l'on considère le "paramètre" "avant dernière étape" dans le processus de constitution des quartiers d'habitat spontané, il ressort que les secteurs limitrophes y jouent un grand rôle par la fourniture d'importants contingents de propriétaires. Il convient de noter ici aussi le rôle des déguerpissements pour lesquels les conditions d'accueil jouent un rôle plus important que la proximité. Dans tous les cas, l'objectif de ces nouveaux propriétaires reste l'acquisition d'une parcelle lotie.

2.2.3. Des opinions concordantes : obtenir une parcelle lotie.

Victimes pour la plupart des critères d'attribution, les propriétaires des secteurs 15 et 19 non lotis semblent tirer eux-mêmes les leçons d'une telle situation. Et leurs opinions sur la question ne font pas l'ombre d'un doute. Ainsi, parmi les procédures d'obtention facile de parcelles loties proposées à leur appréciation, "avoir une parcelle en zone non lotie" semble faire l'unanimité des propriétaires enquêtés. Pour les deux secteurs réunis, ils se prononcent à 88,6% en faveur de cette procédure qu'ils considèrent comme la meilleure. Ils sont 89,5% au secteur 15 et 87,5% au 19. La voie officielle, à savoir déposer une demande, n'est retenue que par 2,3% des enquêtés (1,2% au secteur 15 et 3,5% au 19) cette voie étant considérée par 34,5% comme peu sûre, trop lourde ou n'aboutissant pas.

Ces opinions achèvent de nous convaincre que les critères d'attribution des terrains lotis, loin de mettre fin au phénomène d'habitat spontané, l'ont plutôt redynamisé. Elles témoignent de plus de l'idée que les populations urbaines ont de leur droit au sol urbain, leur droit à la ville en général.

3. LE DROIT FONCIER INTERMEDIAIRE EN QUESTION.

Les pratiques décrites ci-dessus ne sont que quelques aspects des stratégies populaires d'accès au sol urbain. Ces stratégies, déployées hors des normes, constituent des réponses possibles à l'incapacité du système légal de satisfaire les attentes des populations citadines en matière de logement. Défiant tantôt le droit foncier réglementaire ou en exploitant parfois les dispositions, les stratégies populaires procèdent d'un droit d'accès au sol urbain, donc d'un droit foncier. Tirant son essence des pratiques coutumières, ce droit foncier n'en est cependant pas un. Naviguant entre le coutumier et le réglementaire, ce droit foncier intermédiaire n'en est pas moins populaire à Ouagadougou dès lors qu'il est entretenu par les pratiques populaires. Bien que n'ayant de fondement nul part, ce droit foncier n'en a pas été moins vivant comme en témoignent les quartiers d'habitat spontané qu'il y a générés depuis toujours.

Si le laisser-faire de la période 1960-1983 a favorisée l'expression du droit foncier intermédiaire au point de transformer Ougadougou en ville non lotie, la période allant de 1983 à nos jours, plus prometteuse d'une ville mieux ordonnée, semble cependant avoir codifié et légalisé des pratiques informelles d'accès au sol urbain. En privilégiant par exemple les occupants spontanés dans les critères d'attribution au détriment de ceux qui n'ont pas recouru à cette méthode par souci de respecter les textes, l'Etat a ouvert la voie aux nouvelles extensions incontrôlées et à la spéculation foncière.

En effet, les pratiques spéculatives déployées dans la ville depuis 1984 sont sans précédent dans l'histoire de la capitale. Limitée à un cercle d'initiés jusqu'en 1983, la spéculation foncière et immobilière est aujourd'hui le fait des couches populaires. Ainsi, malgré l'interdiction de vente des terrains nus (art 110 du décret portant RAF), cette pratique est connue à tous les niveaux. Une telle situation est devenue d'autant plus inévitable que :

- les lotissements ont dégagé un nombre trois fois plus élevé de parcelles qu'il n'y en avait avant 1983.

- les attributions ont été faites sans tenir compte de la capacité de mise en valeur des bénéficiaires. Les mutations (ventes, cessions etc.) ne peuvent être évitées dès lors que les menaces de retrait pèsent sur les terrains non mis en valeur trois ans après l'attribution (art 118 décret portant RAF). Les contrôles deviennent difficiles dans ces conditions.

- Les attributions n'ont pas été suivies de mesures de réglementation des transactions devenues inévitables.

- L'Etat ne s'est pas non plus donné des moyens suffisants pour atténuer, à défaut de les supprimer, les effets d'entraînement des lotissements massifs sur la spéculation foncière et immobilière.

Pour toutes ces raisons, l'Etat n'aurait-il pas gagné à réglementer les transactions sur les parcelles (nues et mises en valeur) pour éviter les pertes que subit le Trésor Public en ce moment dans la vente généralisée des parcelles nues? Il est à espérer que c'est conscient de cette situation que les services des Domaines appellent à la régularisation de la situation des terrains ainsi acquis.

Sur le registre de l'habitat spontané, les stratégies populaires d'accès au sol urbain ont aussi fait école en passant de l'illégalité à la légalité. En effet, considérés jusque là comme illégaux les quartiers d'habitat spontané ont acquis droit de cité avec l'introduction de la catégorie "propriétaire résident" dans les critères d'attribution. Ce qui signifie que "ceux qui ne disposent pas d'un lopin de terre en zone non lotie ne peuvent espérer avoir une parcelle lotie (ajouté par nous). Le nombre de demandes de parcelles en témoignent" (SEHU, 1990 p. 135). Les nouvelles dispositions mettent certes fin à la hantise des déguerpissements sans droit à une indemnisation conséquente pour les populations, hantise imposée par le régime de la loi 77/60AN du 12 Juillet 1960. Le résultat est cependant qu'aujourd'hui les populations s'installent dans les zones non loties avec une assurance telle que les planificateurs de la croissance urbaine restent perplexes. L'Etat a-t-il, aura-t-il, les moyens de satisfaire en parcelles loties tous ces oubliés des récentes attributions qui, désabusés après de nombreuses demandes, attendent déjà très nombreux dans les quartiers non lotis à Ouagadougou et ailleurs, dans les secteurs 15 et 19 en particulier ? En conclusion, sans être reconnu et pour avoir été combattu depuis 1960, le droit foncier intermédiaire n'influence pas moins les politiques d'aménagement urbain au Burkina Faso, à Ouagadougou en particulier. Peut-il en être autrement quand on sait, selon un adage populaire que "si tu dors sur la natte d'autrui, tu dors par terre". En clair celui qui n'a pas un "chez soi" court le risque de se voir expulser de chez autrui un jour. C'est pourquoi avoir sa propre maison (sa *zaka*) est au cœur de toutes les stratégies développées par les populations pour s'en procurer" (Ouedraogo, N.H. 1990 p. 64). De plus, l'habitation a une mission culturelle qui est..." l'expression des nécessités quotidiennes et des

valeurs sociales de la vie familiale qui, secrète, s'y écoule loin des regards", toutes choses que la location ne permet pas toujours. Elle réunit tous les membres de la famille dont l'existence s'y poursuit au même rythme que l'univers et les ancêtres, présents par les simulâcres et pierres..., participant à toutes les actions des vivants. Au-delà, elle assume la cohérence et la continuité d'un système social, économique et religieux" (Lebœuf cité par Ouedraogo N.H. 1990 p. 64).

Ces deux point de vue soulignent, s'il en est besoin, toute l'importance de la maison, propriété familiale pleine et entière, pour les populations. Le droit foncier intermédiaire n'apparaît-il pas ici comme un accompagnement incontournable des politiques d'aménagement urbain ? De plus, bien que plus décriées que magnifiées, les stratégies populaires d'accès au sol urbain n'ont pas que des aspects négatifs : il est enfin temps de s'intéresser aussi aux aspects positifs pour les exploiter aux fins d'améliorer les conditions d'existence des populations urbaines ce que ne peuvent faire seules les normes établies.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. **BONKOUNGOU, S.R 1990** : Aspects sociaux des aménagements urbains : Déguerpissement et trames d'accueil à Ouagadougou de 1985 à 1988. Mémoire de Maîtrise-Département de Géographie- Université de Ouagadougou. 126p.
2. **BURKINA FASO 1984-1985** : Ordonnance et décret. Portant Réorganisation Agricole et Foncière au Burkina Faso.
3. **BURKINA FASO 1990** : Deuxième séminaire sur la RAF. Rapport spécial 236p.
4. **Direction Générale de l'Urbanisme 1989** : Rapport sur le bilan des aménagements urbains à Ouagadougou.
5. **HAUTE-VOLTA 1960** : Loi 77/60/Art du 12/07/60 portant réglementation des terres du domaine Privé de la Haute-Volta. 37p.
6. **Inspection Populaire de Contrôle immobilier 1990** : Rapport du deuxième séminaire national sur la RAF.
7. **IRSSH/ORSTOM 1986** : Enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou. 67p plus annexes.
8. **KONATE, K. 1989** : La politique de l'habitat au Burkina Faso- Mémoire de fin de cycle -ENAM- 135p.
9. **OUATTARA, B; OUEDRAGO, A. 1988** : Rapport de stage à la DGUT
10. **OUEDRAGO, N. H. 1991** : Aménagements urbains et spéculation foncière et immobilière à Ouagadougou de 1960 à nos jours. Mémoire de fin de cycle ENAM. 109p.

METHODOLOGIE

Les aménagements urbains, en application de la Réorganisation Agraire et Foncière, et surtout les stratégies populaires d'adaptation à cette nouvelle situation foncière engendrent des pratiques qui ne se donnent pas facilement à voir. Il s'agit toujours de rapports complexes qui sont de l'ordre du privé voire clandestins. Pour les observateurs extérieurs que nous sommes quelle démarche faut-il envisager pour mieux appréhender ces rapports ? Diverses méthodes et techniques ont été mises en œuvre à partir de la recherche documentaire et de l'enquête de terrain afin de disposer du maximum d'informations sur la problématique élaborée.

A. La recherche documentaire.

Elle a porté sur les données disponibles sur le droit foncier coutumier, le droit foncier moderne et la réorganisation agraire et foncière. Les principales sources demeurent les textes administratifs, les archives, les ouvrages, les articles scientifiques et les divers rapports sur la question.

S'agissant du droit foncier coutumier, l'ouvrage de Jean Louis Boutillier sur "les structures foncières en Haute Volta", les archives des tribunaux coutumiers et les écrits de Yamba Tiendrebeogo, Michel Izard, Elliot Skinner, Jean-Marie Kholer, ainsi que de nombreux auteurs sur l'organisation de la Société Mossi, nous ont servi de référence.

Les aspects essentiels du droit foncier moderne ont été appréhendés à partir des textes administratifs dont la Loi 77-60 AN du 12 Juillet 1960 qui régissait le foncier en Haute Volta. Pour la réforme agraire et foncière il s'agit notamment à l'ordonnance n° 849-050/CNR/PRES du 4 Août 1984 et de son décret d'application n° 85-404/CNR/PRES du 4 Août 1985.

Ces références ont été complétées par divers rapports et contributions au régime foncier au Burkina Faso dont les documents du Programme National de Gestion des Terroirs Villageois, les résultats de l'enquête sur les Enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou, quelques mémoires et des articles de presse. Dans le souci de ne pas faire de cette étude un cas isolé, nous nous sommes inspirés des ouvrages sur la question foncière en Afrique en particulier et dans le Tiers Monde en général.

B. L'enquête de terrain.

Elle devait permettre d'observer les pratiques de tous les acteurs en présence et de déceler différentes tendances. Trois sites d'observation ont été retenus en fonction de leur histoire et de leur spécificité par rapport au phénomène d'appropriation foncière. A cela il faut ajouter des interviews prévues auprès des propriétaires fonciers coutumiers, des responsables des comités révolutionnaires (CR), des représentants de l'Administration (responsables administratifs et membres des commissions d'attribution des parcelles) et des responsables techniques.

1° Les sites choisis (cf. carte).

La patte d'oie ou secteur 15

Le secteur 15 est un quartier situé à la limite Sud de la ville entre les routes de Pô et de Léo. C'était à l'origine d'anciens champs de culture appartenant au chef Mossi de Samandin. L'intégration de ces terrains au périmètre urbain fait suite à des lotissements destinés à accueillir les cadres de l'Etat. La restructuration de certains quartiers centraux a conduit à la création dans ce quartier de deux trames d'accueil pour le recasement des déguerpis (Ipelcé, Baoghin et Cissin). Ce quartier a été et demeure encore de nos jours le théâtre d'une intense activité de spéculation foncière animée tant par les structures étatiques (conditions d'enregistrement des dossiers de demandes, cahiers de charge etc.) que par des particuliers.

"Belle ville" ou secteur 19

Située au Nord Ouest de la ville; "Belle ville", comme l'appellent ses habitants, est un quartier tout neuf. C'est un quartier spontané né en dépit des textes de la RAF en vigueur. Il est le produit d'occupations illégales de la zone non lotie du secteur 15 par les habitants qui n'ont pas eu de parcelles au moment du lotissement du secteur et qui attendent fermement le lotissement de "Belle ville" suite à leur occupation.

"Wemtenga" ou secteur 29.

Le secteur 29 comprend les anciens quartiers périphériques (Wemtenga et Dag-noën) intégrés dans le périmètre urbain en 1983 à la suite du découpage de la ville en secteurs. Précédemment non loti, ce secteur a connu en 1988 une vaste opération de lotissement à la grande satisfaction des populations.

2° L'Univers de l'enquête.

Pour accéder à des informations assez fiables sur les stratégies mises en œuvre pour l'accès au sol urbain, il nous fallait interroger les différents acteurs en présence dans ces stratégies. Aussi la population cible se composait :

- * des propriétaires de parcelles dans les quartiers non lotis des secteurs 15 et 19 en vue de cerner les caractéristiques des parcelles occupées, les modalités d'accès à ces parcelles, les preuves de leur propriété leurs attitudes et opinions vis à vis de la RAF.

- * Des locataires du secteur 29 sur les rapports qu'ils entretiennent avec les propriétaires depuis la généralisation de la réglementation sur les loyers d'immeubles en 1984. L'impact de cette réglementation sur les conditions de location et également leurs perspectives résidentielles.

- * des propriétaires fonciers coutumiers sur les modalités coutumières d'accès au sol et les conséquences de la RAF et leurs rapports avec les responsables politiques et administratifs.

Le réseau d'information comprenait également les responsables des comités révolutionnaires (CR), des représentants de l'Administration (responsables administratifs et techniques et les membres de commissions d'attribution des parcelles). Ce réseau permet le recueil des informations sur le principe, la compréhension et l'acceptation de la RAF auprès des propriétaires coutumiers d'une part et sur la maîtrise des textes, les conditions d'application et les difficultés rencontrées par ces structures politico-administratives de l'autre.

3° Les moyens de travail.

Auprès de ces différentes populations nous aurions souhaité faire une enquête représentative mais les moyens humains, matériels et financiers dont nous disposions étaient insuffisants pour cela. La réalisation d'une telle étude nécessite la constitution d'une équipe capable de mener les opérations de recherche à terme. Dans le présent cas l'équipe se composait d'un géographe, d'une sociologue et de six enquêteurs (3 géographes et 3 sociologues) soit un binôme sociologue/géographe par site choisi pour une durée de 45 jours ou 9 mois-enquêteurs.

4° La population enquêtée.

Au regard des moyens disponibles nous avons décidé de travailler sur des échantillons relativement réduits mais pouvant nous fournir des informations pertinentes sur les différents aspects du problème traité.

a) L'enquête auprès des propriétaires résidents s'est déroulée du 26 Mai au 8 juillet 1990 et a porté sur un échantillon de 309 propriétaires de parcelles résidents en zone non lotie dont 162 à la Patte d'oie secteur 15 et 147 à "Belle ville" secteur 19.

Ne disposant pas de liste des propriétaires résidents notamment dans le secteur 19 (cf. les modalités d'occupation des localités) la constitution de l'échantillon n'a pu se faire par tirage au sort. Les quatre enquêteurs ont tenté de couvrir les zones en assurant de façon systématique le porte à porte. Il s'agissait d'administrer auprès de chaque chef de ménage, propriétaire résident, le questionnaire dont les grandes lignes portent sur l'identification du propriétaire, les caractéristiques socio-démographiques et économiques des ménages, les modalités d'accès à la parcelle, le degré de connaissance de la RAF.

Le choix des secteurs 15 et 19 visait à faire ressortir les disparités au niveau des modalités d'occupation entre une situation qui tend vers la légalité au secteur 15 (cf. recensement des parcelles et attribution de numéros aux propriétaires) et une situation totalement illégale dans le secteur 19 où rien n'a été fait par les structures administratives.

b) L'enquête auprès des locataires. Elle s'est déroulée au même moment au secteur 29. Deux cents locataires ont ainsi été interrogés. Le porte à porte prévalut ici également à défaut de liste pour constituer un échantillon aléatoire. Le questionnaire a permis le recueil des informations relatives à l'identification de la parcelle et de son propriétaire, des locataires, aux conditions d'occupation du logement et aux perspectives résidentielles de ces locataires.

c) Les interviews des propriétaires fonciers coutumiers ont été facilitées pour les structures CR du secteur 15 qui ont servi d'intermédiaires auprès de ces propriétaires coutumiers.

Ainsi, le "*Naba* de la Patte d'oie", chef traditionnel de quartier, nous a fait l'historique de ses possessions foncières et des modalités d'accès aux parcelles de culture et d'habitation dans le temps et en rapport avec les dispositions actuelles. Il faut savoir qu'en tant que "chef de quartier" et non "chef de terre" ou propriétaire foncier (deux fonctions bien différentes) il était moins habilité à répondre à toutes nos questions. Aussi nous à t-il fait conduire chez le "*Kosyaam Naba*", "chef de *Kosyaam*", qui lui est propriétaire foncier coutumier ou "chef de terre". Un entretien beaucoup plus approfondi a été réalisé avec ce dernier.

Il est inutile de s'étendre sur le cas du secteur 19 en ce qui concerne l'interview des chefs coutumiers. Car à quelques exceptions près, somme toutes mineures, la situation foncière traditionnelle est identique à celle du secteur 15 en tant que résultant des mêmes coutumes *Moose*.

d) Les structures administratives ont aussi été mises à contribution. Ainsi, au delà des informations informelles obtenues auprès de certains responsables, un entretien a été réalisé auprès du délégué à l'information du secteur 15. Cet entretien a porté sur le rôle de l'intéressé dans la vie du secteur, sa compréhension de la recrudescence des quartiers d'habitat spontané, le rôle des structures CR et les difficultés rencontrées dans l'application de la RAF en ce qui concerne notamment la lutte contre le phénomène (cf. recensement des parcelles non loties avec attribution de numéros aux propriétaires, destruction systématique des constructions réalisées après ce recensement).

C) Le traitement des données.

Ce dispositif méthodologique mis en place a permis le recueil d'un nombre considérable d'informations nécessitant un traitement informatique. Un appui humain et logistique a été sollicité auprès du personnel de l'ORSTOM pour ce traitement de données. Nous avons confectionné deux codes dont l'un renfermant 85 variables pour le "questionnaire propriétaire" et l'autre 71 variables pour le "questionnaire locataire"; ces deux codes devant permettre la saisie de toutes les informations et ensuite la constitution de tableaux à partir de croisements de plusieurs variables.

D) Les limites de l'enquête

Elles relèvent essentiellement des méthodes d'investigation utilisées. N'ayant pas pu effectuer une enquête extensive au regard des moyens matériels et humains disponibles il n'est pas indiqué d'extrapoler les résultats obtenus à l'ensemble de la population. Toutefois nous espérons, grâce à ces mêmes méthodes gagner en profondeur ce que nous perdons en extension. La non représentativité de l'échantillon se lit à travers par exemple le nombre de ménages locataires par parcelle : 8 à 10 ménages dans la plupart des cas, ce qui est fort élevé. Par ailleurs en considérant l'activité professionnelle des locataires on constate une sur-représentation des étudiants. Ce sont là autant de biais que nous n'avons pas su corriger pendant les travaux de terrain.

Certaines notions se sont révélées beaucoup plus complexes sur le terrain. C'est le cas par exemple de la notion de bâtiment (cf. Les réponses aux questions "louez-vous seul le bâtiment" et "les équipements" de la parcelle utilisés en commun avec les autres occupants ne concordent pas).

Dans "le questionnaire Locataire" la non prise en compte des variables "niveau d'instruction", "formation", "statut dans l'activité", "itinéraires résidentiels" ne permet pas une comparaison systématique des caractéristiques des locataires et des propriétaires.

Du reste le travail de codification a été long et fastidieux compte tenu de la longueur des questionnaires mais aussi du nombre réduit que nous étions pour ce travail (les deux chercheurs).

Tableau 1 : Acquisition de terrain non loti et occupation (arrivée) de logements construits dans les secteurs 15 et 19 de Ouaga. Sources : enquête DFI Juin 1990

secteur	15											19										
Année d'occupation de logement	Année d'acquisition du terrain											Année d'acquisition du terrain										
	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	ind.	tot.	%	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	ind.	Tot	%
1970	14	-	-	-	-	-	-	-	-	14	8,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1980	17	49	-	-	-	-	-	-	1	67	42,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1985	-	4	2	-	-	-	-	-	-	6	3,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1986	2	7	1	2	1	-	-	-	-	13	8,2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	0,7
1987	-	6	1	4	7	-	-	-	-	18	11,3	-	-	-	1	3	-	-	-	-	4	2,8
1988	4	6	3	1	5	4	-	-	-	23	14,5	-	-	-	9	15	-	-	3	27	19,1	
1989	1	7	2	1	-	-	2	-	-	14	8,8	-	-	-	3	26	26	-	4	59	41,8	
1990	-	-	1	-	2	-	-	1	-	4	2,5	-	-	1	3	15	16	9	3	47	33,3	
ind.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-	3	2,1	
total	38	79	10	9	15	4	2	1	1	159	100	-	-	1	2	19	57	43	9	10	141	100
%	23,9	49,7	6,7	5,7	9,4	2,5	1,2	0,6	0,6	100		-	-	0,7	1,4	13,5	40,5	30,5	6,4	7,1	100	

Tableau 2 : Année d'acquisition de terrain et d'occupation de logement dans les secteurs 15 et 19 (ensemble) de Ouagadougou. Sources : enquête DFI Juin 1990

Tableau 3 : Année de construction et d'occupation de logement dans les secteurs 15 et 19 (ensemble) de Ouagadougou. Sources : Enquête DFI Juin 1990

secteur	Ensemble (15 et 19)										
	Année d'acquisition du terrain										
	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	ind.	tot.	%
1970	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1980	17	49	-	-	-	-	-	-	1	67	22,3
1985	-	4	-	2	-	-	-	-	-	6	2
1986	2	7	1	3	1	-	-	-	-	14	4,7
1987	-	6	1	5	10	-	-	-	-	22	7,3
1988	4	6	3	1	14	19	-	-	3	50	16,7
1989	1	7	2	2	3	26	28	-	4	73	24,3
1990	-	-	2	-	5	15	16	10	3	51	17
ind.	-	-	-	-	1	1	1	-	-	3	1
total	38	79	11	11	34	61	45	10	11	300	100
%	12,7	26,3	3,7	3,7	11,3	20,3	15	3,3	3,7	100	

secteur	Ensemble (15 et 19)										
	Année d'occupation										
	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	ind.	tot.	%
1970	15	8	-	-	-	2	1	-	-	26	8,6
1980	-	59	2	3	1	1	4	-	-	70	23,2
1985	-	-	4	2	1	3	-	1	-	11	3,6
1986	-	-	-	8	5	-	-	-	-	13	4,3
1987	-	-	-	-	15	7	2	1	1	26	8,6
1988	-	-	-	-	-	38	15	8	-	61	20,2
1989	-	-	-	-	-	-	51	15	1	67	22,2
1990	-	-	-	-	-	-	-	26	-	26	8,6
ind.	-	-	-	1	-	-	-	-	1	2	0,7
total	15	67	6	14	22	51	73	51	3	302	100
%	5	22,2	2,1	4,6	7,2	16,9	24,1	16,9	1	100	

**Tableau 4 : Date de construction et d'acquisition de logements
dans les secteurs 15 et 19 non lotis de Ouaga. Sources : enquêtes DFI Juin 1990.**

secteur	15											19										
	Date de construction du logement											Date de construction du logement										
Année d'occupation de logement	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	ind.	tot.	%	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	ind.	Tot	%
	1970	15	8	-	-	-	2	1	-	-	26	16,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1980	-	59	2	3	1	1	4	-	-	70	43,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1985	-	-	4	2	1	3	-	1	-	11	6,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1986	-	-	-	7	4	-	-	-	-	11	6,8	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2	1,4
1987	-	-	-	-	12	5	2	-	-	19	11,8	-	-	-	-	3	2	-	1	1	7	4,9
1988	-	-	-	-	-	13	2	-	-	15	9,3	-	-	-	-	-	25	13	8	3	46	32,6
1989	-	-	-	-	-	-	5	1	-	6	3,7	-	-	-	-	-	-	46	14	1	61	43,3
1990	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	1,2	-	-	-	-	-	-	-	24	-	24	17
ind.	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0,7
total	15	67	6	13	18	24	14	4	-	161	100	-	-	-	1	4	27	59	47	3	141	100
%	9,3	41,6	3,7	8,1	11,2	14,9	8,7	2,5	-	100		-	-	-	0,7	2,8	19,1	41,8	33,3	2,1	100	

Tableau 5 : Opinions sur demandes officielles et procédures d'obtention faciles de parcelles loties au secteur 15 de Ouaga. Sources : enquête DFI Juin 1990.

Secteur	15 plus 19						
	Procédures d'obtention facile de parcelle lotie						
Opinions sur la procédure	dépot de demande	avoir un numéro	Avoir une parcelle non lotie	Combinaison	Rebut	Total	%
Meilleure Voie	6	4	58	6	-	74	24,2
Peu sûres	-	3	36	-	-	39	12,7
Lourdes	1	2	44	2	-	49	16
n'aboutissent pas	-	-	61	-	-	61	19,9
aucune idée	-	3	39	-	3	45	14,7
Rebut	-	2	33	-	3	38	12,4
Total	7	14	271	8	6	306	100
%	2,6	4,6	88,6	2,6	1,9	100	

Tableau 6 : Opinions sur demandes officielles et procédures d'obtention faciles de parcelles loties de Ouaga. Sources : enquête DFI Juin 1990.

Secteur	19						
Opinions sur la procédure	Procédure d'obtention facile de parcelles loties						
	dépot de demande	avoir un numéro	Avoir une parcelle non lotie	Combinaison	Rebut	Total	%
Meilleure Voie	5	1	6	1	-	13	9
Peu sûres	-	-	3	-	-	3	2
Lourdes	-	2	37	2	-	41	28,5
n'aboutissent pas	-	-	49	-	-	49	34,2
aucune idée	-	1	18	-	3	22	15,2
Rebut	-	1	13	-	2	16	11,1
Total	5	5	126	3	5	144	100
%	3,5	3,5	87,5	2	3,5	100	

Tableau 7 : Opinions et procédures d'obtention faciles de parcelles loties au secteur 15. Sources : enquête DFI Juin 1990.

Secteur	19						
Opinions sur la procédure	Procédure d'obtention facile de parcelles loties						
	dépot de demande	avoir un numéro	Avoir une parcelle non lotie	Combinaison	Rebut	Total	%
Meilleure Voie	1	3	52	5	-	61	37,6
Peu sûres	-	3	33	-	-	36	22,2
Lourdes	1	-	7	-	-	8	4,9
n'aboutissent pas	-	-	12	-	-	12	7,4
aucune idée	-	2	21	-	-	23	14,2
Rebut	-	1	20	-	1	22	13,6
Total	2	9	145	5	1	162	-
%	1,2	5,6	89,5	3,1	0,6	100	

Tableau 8 : Durée de séjour à Ouaga et acquisition de terrain dans les secteurs 15 et 19 de Ouaga. Sources : enquête DF1 Juin 1990

secteur	15											19										
	Année d'acquisition du terrain											Année d'acquisition du terrain										
Durée du séjour d'occupation	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	ind.	tot.	%	1970	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	ind.	Tot	%
0 an	4	2	1	-	4	-	-	1	-	12	7,5	-	-	1	-	-	6	8	4	3	22	15,3
5 ans	3	13	2	3	1	2	-	-	-	24	15,1	-	-	-	1	9	7	13	-	1	31	21,5
10 ans	6	26	2	4	5	-	1	-	-	44	27,7	-	-	-	1	4	26	12	2	3	48	33,3
15 ans	7	7	2	1	3	2	-	-	-	22	13,8	-	1	-	-	2	7	2	2	-	14	9,7
20 ans	12	14	3	1	-	-	-	-	1	31	19,5	-	-	-	-	3	8	7	1	1	20	13,9
30 ans	1	9	-	-	1	-	1	-	-	12	7,5	-	-	-	-	1	3	1	-	-	5	3,5
40 ans	3	5	-	-	-	-	-	-	-	8	5	-	-	-	-	-	-	2	-	1	3	2,1
50 ans	2	3	-	1	-	-	-	-	-	6	3,8	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0,7
Tot.	38	79	10	9	15	4	2	1	1	159	100	-	1	1	2	19	57	45	9	10	144	100
%	23,9	49,7	6,3	5,7	9,4	2,5	1,2	0,6	0,6	100		0	0,7	0,7	1,4	13,2	39,6	31,2	6,2	6,9	100	

Tableau 9 : Avant dernière étape migratoire des enquêtes des secteurs 15 et 19 de Ouaga.
Sources : enquête DFI Juin 1990.

Secteur d'enquête		Avant dernière étape migratoire																			
		Secteur à Ouagadougou															Ville B.F.	B.F. Autre	Autres Pays	Tot.	%
		1 à 5	6	7	8 à 9	10	11	12 à 14	15	16	17	18	19	21	22 à 30	ind.					
15	Tot.	15	29	25	5	-	5	11	11	32	3	1	-	1	4	8	1	7	5	163	100
	%	9,2	17,8	15,3	3	0	3	6,7	6,7	19,6	1,8	0,6	0	0,6	2,4	4,9	0,6	4,3	3	100	
19	Tot.	8	-	1	13	42	13	5	-	1	-	12	37	1	7	1	-	2	-	143	100
	%	5,6	-	0,7	9,1	29,4	9,1	3,5	-	0,7	-	8,4	25,1	0,7	4,9	0,7	-	1,4	-	100	
Totaux	Tot.	23	29	26	18	42	18	16	11	33	3	13	37	2	11	9	1	9	5	306	100
	%	7,5	9,5	8,5	5,6	13,7	5,6	5,2	4,6	10,8	1,0	4,2	12,1	0,6	3,6	2,9	0,3	2,9	1,6	100	

Tableau 10 : Groupe de résidence à l'avant dernière étape de migratoire des enquêtes
15 et 19 à Ouagadougou. Sources : enquêtes DFI Juin 1990.

Groupe d'avant dernière étape	SECTEURS					
	15		19		TOTAL	
	effect.	%	effect.	%	effect.	%
Secteur Ouaga	150	92	141	98,6	291	95,1
Autres villes du Burkina	1	0,6	-	-	1	0,3
Autres provinces du Burkina	7	4,3	2	1,4	9	2,9
autres pays	5	3	-	-	5	1,6
Total	163	100	143	100	306	100

SYNTHESE ET CONCLUSION

Le programme initial s'assignait quatre types d'objectifs :

- *illustratif* : à travers quatre études monographiques, enrichir la panoplie des matériaux empiriques portant sur les mécanismes de production de l'espace urbain échappant au droit et aux procédures "modernes" ou les transgressant délibérément,

- *comparatif* : au delà du foisonnement des pratiques et des situations, chercher à repérer certaines constantes, certaines régularités,

- *théorique* : à partir des pratiques foncières urbaines, réfléchir à la recomposition des champs juridiques, spatiaux, et sociaux dans la ville africaine,

- *opérationnel* : éclairer les décideurs et les praticiens et chercher à les convaincre de la nécessité de reconnaître certaines formes de droit foncier intermédiaire pour aboutir enfin à des procédures acceptables et efficaces de gestion urbaine.

Nous nous proposons d'insister plus particulièrement, dans cette synthèse, sur les objectifs comparatif et théorique en élargissant, le cas échéant, la gamme des matériaux empiriques présentés dans le rapport.

Il n'est pas inutile d'informer auparavant le lecteur sur la difficulté qu'il y a à se saisir d'un objet a priori aussi mal balisé et à le soumettre à des spécialistes venus de cultures disciplinaires et d'environnements culturels et politiques différents. Comment aborder la distinction entre droit et non droit si profondément enracinée dans la tradition occidentale ? Comment, lorsque l'on n'est pas juriste, ne pas se laisser "embarquer" dans une analyse globale des dynamiques spatiales et sociales, au risque d'oublier l'enjeu proprement foncier de l'étude comparative ?

Fallait-il, devant l'extrême diversité des situations abordées, chercher à caler la démarche comparative sur une grille analytique contraignante conçue a priori ? Comment, enfin, évaluer le droit foncier intermédiaire en regard d'enjeux terriblement actuels comme la montée du mouvement populaire et la "transition démocratique" ? Si le scientifique doit toujours se garder de condamnations abruptes, il court tout autant le risque d'idéaliser les pratiques "à la base" et de conférer une trop grande cohérence à ce qui, somme toute, pourrait ne relever que du bricolage de survie...

Convaincus de l'intérêt et de l'actualité de leur sujet, les membres de l'équipe ont consenti l'effort d'écoute mutuelle nécessaire pour faire avancer une réflexion collective dans laquelle ils avaient eu, il est vrai, quelques prédécesseurs, et non des moindres !

BREF ETAT DE LA QUESTION .

Les juristes donnent le coup d'envoi...

Il y a longtemps que les juristes s'interrogent sur le pluralisme juridique. Le juriste belge Vanderlinden nous rappelle qu'un colloque fut consacré au thème en 1969 par l'Université Libre de Bruxelles. Revenant sur le sujet, vingt ans plus tard (1), il s'interroge sur ce qu'il dénomme "droit non-officiel, non étatique ou encore parallèle". Certaines des catégories qu'il utilise entrent bien en résonance avec nos propres préoccupations. C'est d'abord la *distinction entre pluralisme de fait et pluralisme de droit*. C'est aussi l'idée qu'un système juridique "pourrait-être formé de la juxtaposition d'une infinité de solutions ad hoc réglant chaque tension sociale" ; il ajoute "certes un besoin de sécurité et donc de prévisibilité pousse les individus à projeter dans l'avenir les solutions du présent ; *c'est le passage du cas d'espèce à la norme* (souligné par nous). Il est fréquent, mais rien ne permet pas de décréter que *seule* la norme forme le système". L'auteur insiste aussi sur une double lecture possible du phénomène pluraliste : celle qui part du système et celle qui part de l'individu ; or c'est bien ce dernier et lui seul, qui finalement se retrouve en situation de pluralisme juridique. Le même auteur, rendant compte d'un symposium tenu à Bruxelles en 1983 sur "la connaissance en Afrique", utilisait l'expression "droit intermédiaire" défini comme droit multiforme en constant devenir, véritable défi pour les juristes bien qu'il soit pour partie d'origine administrative et réglementaire".

Un autre juriste français apparaît comme un militant du pluralisme ; il s'agit d'Etienne Le Roy qui écrivait en 1989 : "Les rapports fonciers réels ont ainsi été sous-estimés au profit d'une conception réformatrice privilégiant les 'lendemains qui chantent'. Mais à force d'attendre, les acteurs africains ont déchanté et il a fallu aborder de front l'épineuse question de la transition foncière inachevée et, sans doute inachevable, ... selon la problématique dominante (généralisation de la propriété privée)" (2). Voilà qui souligne bien l'actualité du sujet abordé dans ce rapport !

(1) Vanderlinden J. in: synthèse de clôture du symposium de Bruxelles sur la connaissance en Afrique. 2-3/12/1983

(2) Le Roy E. La recherche-développement et les politiques foncières en Afrique francophone. Communication à la table-ronde du Comité de Recherche Science et Politique de l'A.I.S.P., Varna, 2-4/10/1989

Le panorama ne serait pas complet si l'on ne citait pas Tribillon, à la fois juriste et urbaniste, qui, selon sa propre expression, "s'est coltiné" le foncier comme *obstacle* au bon déroulement d'interventions urbanistiques et en a conclu que "cette théorie du droit intermédiaire, à la fois expérimental et transitionnel, est d'un grand intérêt pratique" en ce sens que les acteurs (et l'Etat au premier chef) doivent "ajuster les rapports juridiques formels aux rapports sociaux réels".

Les sciences sociales investissent le thème.

Il n'est pas utile de revenir longuement ici sur les théories de la marginalité, mises à l'honneur à l'issue de la Conférence de Vancouver (CNUEH, 1976). Les débats passionnés autour du couple illégalité-légitimité se poursuivront alors même que le concept de marginalité aura perdu son caractère mobilisateur.

Nombreux sont les chercheurs, anthropologues, géographes, sociologues, qui, au cours des années 80, enrichiront l'information sur l'habitat irrégulier, sur les mécanismes fonciers en ville, en partant du point de vue de l'espace ou de celui des dynamiques sociales. Le lecteur trouvera ailleurs les nombreuses références de travaux. Nous nous contenterons ici de faire référence au réseau "Promotion foncière et immobilière dans les villes des pays en développement" qui, au début des années 80, a bien mis l'accent sur les formes non institutionnelles de pouvoir en matière foncière, sur la recherche d'autonomie maximum des différents acteurs et sur le caractère très flou et très mobile de la frontière entre le légal et l'"extra-légal". Dans ce domaine, les travaux d'un géographe, J.L. Piermay ont également fait date. Travaillant sur les villes d'Afrique centrale, et plus particulièrement sur celles du Zaïre, cet auteur s'est interrogé sur l'existence d'un véritable "système" parallèle de régulation. Il est parti de l'idée que la Loi est incapable d'organiser les transitions entre visions concurrentes de l'espace urbain et qu'au bout du compte un principe paradoxal se dégage : l'Administration confrontée à la confusion, alimente elle-même les conflits, la confusion lui permettant d'affirmer son rôle d'arbitre et alimentant la corruption. La "promotion de la confusion" en matière de gestion foncière rend extraordinairement complexe toute opération d'aménagement.

Le panorama ne serait pas complet si l'on ne citait pas Tribillon, à la fois juriste et urbaniste, qui, selon sa propre expression, "s'est coltiné" le foncier comme *obstacle* au bon déroulement d'interventions urbanistiques et en a conclu que "cette théorie du droit intermédiaire, à la fois expérimental et transitionnel, est d'un grand intérêt pratique" en ce sens que les acteurs (et l'Etat au premier chef) doivent "ajuster les rapports juridiques formels aux rapports sociaux réels".

Les sciences sociales investissent le thème.

Il n'est pas utile de revenir longuement ici sur les théories de la marginalité, mises à l'honneur à l'issue de la Conférence de Vancouver (CNUEH, 1976). Les débats passionnés autour du couple illégalité-légitimité se poursuivront alors même que le concept de marginalité aura perdu son caractère mobilisateur.

Nombreux sont les chercheurs, anthropologues, géographes, sociologues, qui, au cours des années 80, enrichiront l'information sur l'habitat irrégulier, sur les mécanismes fonciers en ville, en partant du point de vue de l'espace ou de celui des dynamiques sociales. Le lecteur trouvera ailleurs les nombreuses références de travaux. Nous nous contenterons ici de faire référence au réseau "Promotion foncière et immobilière dans les villes des pays en développement" qui, au début des années 80, a bien mis l'accent sur les formes non institutionnelles de pouvoir en matière foncière, sur la recherche d'autonomie maximum des différents acteurs et sur le caractère très flou et très mobile de la frontière entre le légal et l'"extra-légal". Dans ce domaine, les travaux d'un géographe, J.L. Piermay ont également fait date. Travaillant sur les villes d'Afrique centrale, et plus particulièrement sur celles du Zaïre, cet auteur s'est interrogé sur l'existence d'un véritable "système" parallèle de régulation. Il est parti de l'idée que la Loi est incapable d'organiser les transitions entre visions concurrentes de l'espace urbain et qu'au bout du compte un principe paradoxal se dégage : l'Administration confrontée à la confusion, alimente elle-même les conflits, la confusion lui permettant d'affirmer son rôle d'arbitre et alimentant la corruption. La "promotion de la confusion" en matière de gestion foncière rend extraordinairement complexe toute opération d'aménagement.

Les praticiens entrent dans la partie...

A l'occasion de journées d'études organisées en 1986 par le programme Rexcoop et le Plan Urbain sur la problématique foncière en coopération, il fut constaté que le caractère largement informel de la production "répondait à des besoins économiques prioritaires plutôt qu'à des besoins officiels d'espaces normalisés. L'Etat et le droit ne sont pas synonymes..." Les participants constatèrent qu'une approche foncière en coopération ne pouvait pas faire l'économie du contexte, de l'analyse d'un "milieu non isotrope dans lequel doivent être pris en compte les problèmes de maturation différentielle sur les plans politique, économique ou institutionnel dans la solution des conflits".

La mode est aujourd'hui aux systèmes d'information foncière, l'accent étant mis sur la finalité fiscale de tels systèmes. On croit avoir découvert avec la "régularisation" la solution-miracle aux problèmes. Mais, confrontés au problème de l'intégration de l'irrégulier, les Etats et les experts n'ont généralement pas su définir une politique cohérente. Comme le souligne Durand-Lasserve, "le plus souvent, c'est la question même de l'irrégularité qui est éludée ou réduite à sa seule dimension économique (déséquilibre offre/demande) ou juridico-institutionnelle (non conformité des pratiques à la loi) au détriment d'une approche plus globale" (3).

(3) Durand-Lasserve A., Réponse à l'appel d'idées pour la contribution française au programme international "gestion urbaine". Banque Mondiale-PNUD-CNUEH. Talence, 18/05/1989

UN DEBAT QUI VIENT DE LOIN ET PORTE HAUT.

Tribillon nous met justement en garde contre la tentation d'*isoler le foncier* alors qu'il n'est "qu'une sorte de mémoire et d'écho de toutes les activités qui ont le sol comme support ou comme objet". Les risques d'autonomisation exagérée de l'objet sont évidents : "Dire de ces conflits qu'ils sont fonciers, c'est les extraire de leur contexte pour les confier à un soi-disant spécialiste qui, en fin de compte les résoudra juridiquement" (4).

Un fait social total.

Pour désigner le rapport foncier, Le Roy utilise le concept maussien de "fait social total". Le plus souvent, en effet, un conflit foncier "met en branle la totalité de la société et de ses institutions" (5).

On a cru résoudre définitivement le problème avec la généralisation de la propriété privée. C'était, en Afrique, faire bon marché du "combat de titans qui, durant un siècle, a opposé la conception archaïque endogène de la maîtrise de la terre à la représentation moderne et capitaliste d'un droit réel". La disqualification de la première procède en vérité de la tendance occidentale à décrire le monde social dans le langage de la règle (ce que Bourdieu appelle le juridisme) mais aussi d'une laïcisation du droit qui remet brutalement en question l'idéologie de la sacralité de la terre et la fonction essentielle de ces "conservateurs" fonciers que sont les "chefs de terre". Nous verrons que c'est bien souvent en référence à ces derniers que les citoyens opposent la légitimité de leur occupation à la légalité étatique.

L'APREFA (6) s'est délibérément inscrite dans une perspective qui éclaire notre propos et rencontre un assentiment croissant : la terre, en Afrique, n'est à l'origine ni naturellement, ni généralement un bien et son appropriation est affectation à un usage plus qu'attribution exclusive et absolue. Or, s'il faut se garder de "désigner artificiellement des rapports sociaux contemporains en recourant aux qualifications ancestrales", "les conceptions du passé gardent une validité contemporaine plus systématiquement qu'on ne l'a longtemps cru" (7).

(4) Tribillon J.F., Interventions foncières dans les villes du Tiers-Monde : leçons d'expérience. Journées d'études Rexcoop-Plan Urbain, décembre 1985
(5) Relisons à ce sujet, Y. Marguerat : Le "Titre foncier 255" est le plus aigu, le plus massif de ces litiges : des milliers de parcelles en jeu, dans un dossier qui traîne de tribunaux en commissions d'experts depuis des années et des années, sans que magistrats, préfets, ministres ou conciliateurs aient pu enfin aboutir à une solution juridiquement satisfaisante. Ceux-ci savent-ils que cette affaire interminable a des racines vieilles d'exactly un siècle ? Chacun a continué à affirmer sa légitimité et à vendre à qui mieux mieux "ses" parcelles, aboutissant à l'imbroglio juridique actuel, où des centaines, peut-être des milliers, d'acheteurs se trouvent sans aucune garantie de la validité de leur achat. Ce sont donc, avec l'envolée du prix des terrains, des intérêts colossaux qui sont en jeu, et les appétits sont à l'échelle. On le voit, ce litige, qui laisse aujourd'hui pour le moins circonspects les experts chargés de dire le droit, repose sur un siècle de mensonges et d'usurpations.

(6) Association pour la Promotion des Recherches et Etudes Foncières en Afrique. LAJP, 14 rue Cujas 75005 Paris.

(7) Bayart J.F., L'Etat en Afrique. Fayard, Paris, 1989.

La montée de l'Etat.

Pour comprendre ce qu'est le droit foncier intermédiaire, ses modes de formulation et l'émergence d'un consensus à son sujet, il faut remonter aux "stratégies par lesquelles les acteurs sociaux ont géré, dans la durée, la montée de l'Etat" (8).

J.F. Bayart montre que, toutes formules constitutionnelles confondues, "les acteurs s'organisent en factions pour conquérir ou conserver le pouvoir aux divers échelons de la pyramide sociale". Comment le foncier échapperait-il à "l'écume furieuse des conflits de faction ?" Dans le domaine que nous traitons, l'arbre institutionnel doit bel et bien se faire sa place dans la forêt factionnelle. A partir de l'image de l'Etat-rhizome, "multiplicité protéiforme de réseaux dont les tiges souterraines relient des points épars de la société", on comprend mieux pourquoi les citoyens s'adaptent sans ignorer le pouvoir mais sans obtempérer non plus.

Comment, dans ces conditions, l'Etat pourrait-il soutenir, en matière foncière, un idéal totalitaire, sinon en feignant d'ignorer les multiples réseaux semi-autonomes dont il est d'ailleurs souvent partie prenante et en affirmant ainsi une unité de principe là où existe un pluralisme de fait.

Pauvreté de masse et accommodation.

Le débat autour du droit foncier intermédiaire croise le débat théorique sur la pauvreté de masse. S'il est vrai que les sociétés du tiers monde tendent vers un équilibre de la pauvreté en développant des attitudes d'accommodation (9), on est conduit à assimiler la pratique sociale en général et les pratiques foncières en particulier à des comportements de survie, à une attitude somme toute profondément rationnelle d'ajustement à l'inévitable exclusion.

(8) Bayart J.F., op. cité.

(9) Galbraith J., Théorie de la pauvreté de masse. Gallimard, Paris, 1980.

NECESSITE FAIT LOI .

L'expression d'explosion urbaine est fréquemment utilisée à propos de l'Afrique au sud du Sahara. On peut en contester la connotation négative mais elle correspond incontestablement à une réalité, même si les situations, en niveau comme en rythme, sont très variées.

En niveau d'urbanisation, la moyenne continentale se situe autour de 30 % mais la Côte d'Ivoire se situe dans un paquet de dix pays où le taux excède d'ores et déjà 40 %, cependant que le Sénégal apparaît à un niveau intermédiaire (proche de la moyenne continentale et que le niveau d'urbanisation du Burkina Faso est inférieur à 20 %.

En rythme d'urbanisation, onze pays présentent des progressions fulgurantes au niveau national au cours des trois dernières décennies. Parmi les pays où étaient localisées nos enquêtes, seule la Côte d'Ivoire apparaît dans ce groupe. En revanche, les trois villes-capitales étudiées présentent des taux de croissance supérieurs à 7 % (doublement tous les dix ans) sur plusieurs décennies. Actuellement la corrélation croissance urbaine/croissance économique n'apparaît guère. L'affaissement général du revenu per capita constaté en Afrique n'a apparemment pas d'effet mécanique sur le niveau d'urbanisation.

Les projections établies par le projet ILTA sont particulièrement saisissantes s'agissant des trois pays étudiés :

	Taux d'urb.	Nombre de villes de plus de 0,5M	Taille de la première ville
Burkina Faso			
1980	17	0	250.000
2010	44	2	1 550.000
Côte d'Ivoire			
1980	30	1	1 615.000
2010	74	3	10 000.000
Sénégal			
1980	42	1	1 300.000
2010	75	2	6 200.000

Le modèle urbain étatique, qui culmine au cours des années 70, loin de rompre avec le modèle colonial, lui emprunte sa doctrine (monopole foncier de l'Etat, souci de l'ordre public, maîtrise d'oeuvre étatique de l'aménagement à toutes les étapes) et produit un espace urbain similaire (ségrégation, sous-équipement des quartiers pauvres). Confrontés à une envolée de la croissance, les nouveaux Etats laissent exploser leurs grandes villes tout en poursuivant deux objectifs :

- L'urbanisme étatique est un urbanisme du symbole et du monument. Il produit le décor de l'ascension de la nouvelle élite,

- L'habitat produit correspond toujours à un mode de vie et de consommation individualisé, à une structure familiale resserrée ; la production publique d'habitat dit populaire ou économique procède du souci de constitution d'une base sociale, de recherche d'alliance avec en particulier la catégorie de plus en plus nombreuse des fonctionnaires.

Avec la crise s'impose un nouveau référent (dénommé par certains modèle urbain mondialisé) produit par l'articulation imposée à l'économie-monde. Désormais présentée comme l'instrument nécessaire du développement économique, la ville doit être gérée selon les canons de l'orthodoxie financière non plus par l'Etat mais par les collectivités locales. L'heure est à la décentralisation (au risque des équilibres fragiles garantissant la survie de pouvoirs autocratiques) et au désengagement de l'Etat et des bailleurs de fonds de secteurs aussi importants que l'habitat.

Pour la plupart des citoyens pauvres, mais aussi pour une fraction croissante des classes moyennes paupérisées, les secteurs irréguliers de la production foncière et immobilière constituent plus que jamais la seule voie possible d'accès au sol urbain et au logement farouchement défendue jusqu'à la fin des années 70, la sacro-sainte frontière entre le légal et le non légal tend à s'estomper. La ville non lotie submerge la ville lotie à travers une véritable boulimie d'espace (la superficie urbaine triple quand la population double !) qui ne fait qu'aggraver les problèmes d'équipements et de services. On estime qu'à travers ces filières irrégulières, les citoyens africains ont construit ces dernières décennies plus de 80 % de l'ensemble du parc-logement. Mais ce que l'on dénomme par souci de simplification "filiale populaire" se décompose en fait en une multitude de systèmes locaux composites empruntant à tous les registres du droit, de la gestion et des représentations. Aux antipodes d'une simple vision modernisée des

systèmes fonciers ruraux, on se trouve en présence de stratégies locatives, voire de démarches d'investisseurs. La crise devenue forme coutumière de la vie urbaine, stimule incontestablement ces stratégies spéculatives au sein de la filière populaire.

A l'instigation des bailleurs de fonds, le foncier cesse d'être considéré comme un obstacle. Mieux, à travers l'unification imposée des filières et des statuts fonciers, on attend même qu'il rapporte (cadastres à but fiscal). On ne reviendra pas ici sur l'inadaptation et l'insuffisance de ce que Tribillon appelle une "quincaillerie techno-industrielle" importée. Contentons nous d'insister sur l'intérêt, pour l'Etat et les collectivités locales, de pouvoir jouer sur la pluralité de sous-systèmes fonctionnant, du moins apparemment, dans la plus grande confusion.

Sous l'empire d'une croissance urbaine sans précédent dans l'histoire de l'humanité couplée avec un appauvrissement préoccupant des masses urbaines, la pratique sociale est en train de déborder les conceptions technocratiques. La résistance aux projets de standardisation des comportements et de contrôle des processus sociaux s'appuie sur le triple principe de solidarité, d'autonomie et de recherche d'identité. La ville se façonne par grandes proliférations parcellaires satisfaisant grosso modo les besoins les plus urgents mais s'il est vrai que nécessité fait loi, on se convaincra aisément de l'impasse où risque de conduire un tel mode de développement urbain totalement privé de pilotage.

POUR UNE APPROCHE EMPIRIQUE DU DEFI.

Définitions.

On partira de la définition très générale initialement proposée aux équipes, lesquelles étaient invitées à illustrer toute la diversité des formes d'appropriation et de transmission du sol constitutives de ce que nous appelons un "*droit foncier intermédiaire*", s'inspirant à la fois du droit coutumier et du droit moderne, mais non reconnu par ce dernier.

La table-ronde d'Abidjan en avril 1990 devait nous permettre d'aller plus loin.

L'intérêt et l'actualité du sujet furent unanimement soulignés mais il pose manifestement des problèmes de définition. Du strict point de vue du juriste, on ne peut pas utiliser le mot droit pour désigner un ensemble de pratiques échappant précisément au droit positif. Il existe cependant un *espace interstitiel*, toléré par l'Etat, entre ce droit positif et les règles coutumières. Dans cet espace s'échafaude un *système de normes objectivées* autour d'un principe du type "échange personnalisé de faveurs". C'est avant tout de ces normes que la majorité des citoyens attendent une intégration urbaine alternative à celle que l'Etat n'est pas en mesure de leur garantir.

Le détournement du droit positif amène à poser le problème en termes d'illégalité-légitimé mais les choses ne sont pas si simples : A Abidjan s'est développée une pratique de *négociation formelle* entre les "irréguliers" d'une part, l'Etat et les collectivités locales d'autre part. A Dakar, l'Etat lui-même transgresse sa propre légalité et, un peu partout, à travers des opérations de *régularisation*, se met en place un mécanisme nouveau qui pose deux questions :

Les rédacteurs des monographies retiennent, de leur côté, les définitions suivantes :

C. Goislard

Un droit foncier de la pratique dont il ne faudrait pas chercher l'essence dans une opposition entre un droit étatique et un droit coutumier mais dans l'ensemble des

articulations créées par les différents acteurs... Des pratiques métissées visant un contrôle endogène sur l'objet foncier.

A. Yapi Diahou

Juxtaposition de plusieurs modes concurrentiels d'accès au sol... Mélange inextricable de coutumes et de pratiques populaires nouvelles orientées vers la recherche du gain.

Mansourh Sy

Les filières étatique et illégale cessent d'être totalement séparées. Des passerelles se sont créées entre elles et, progressivement, une troisième filière intermédiaire s'est mise en place.

Ardjouma Ouattara

Formes non codées d'appropriation et de transmission des biens fonciers s'inspirant aussi bien du droit coutumier que du droit réglementaire qui ne les reconnaît toutefois pas.

Annik Osmont

L'Etat codifie des pratiques rejetées auparavant comme irrégulières en se mettant lui-même en dehors ou à l'extrême limite de sa propre légalité. Les populations concernées développent des pratiques individuelles ou collectives visant à obtenir de telles codifications ou tendant à bloquer le processus.

Il y a bien, pour l'essentiel, unité de vue sur l'objet. Tous mettent l'accent sur le caractère métissé du DFI à l'articulation de pratiques et de normes s'inspirant de multiples référents. Toutefois, en fonction de la variété des situations étudiées, tel met l'accent sur la dimension culturelle du contrôle endogène sur l'objet foncier (gagner le statut d'ainé par l'accès au sol urbain (Goislard)), quand un autre insiste sur les objectifs lucratifs d'un tel contrôle, (l'irrégulier comme base de la rente foncière (Yapi Diahou)). Les uns privilégient la source populaire du DFI alors que d'autres mettent en évidence le rôle de l'Etat dans sa consolidation.

A la suite de notre table-ronde de synthèse tenue Paris en avril 1991, C. Goislard a proposé un essai de définition plus complet inspiré d'une lecture attentive des monographies.

"Le droit foncier intermédiaire serait caractérisé par l'ensemble des règles du jeu mises en place par les acteurs sociaux pour la poursuite de l'enjeu spatial, dans une situation de crise et de transition où une multitude de référents culturels cohabitent...

... La mouvance des situations implique une connaissance accrue du milieu dans lequel émerge... afin d'en saisir toutes les subtilités. Elle nécessite une étude et une analyse des pratiques, tant dans une perspective diachronique que synchronique, en identifiant le plus finement possible tous les acteurs impliqués, leur fonction, leur statut et rôle ainsi que les divergences possible entre rôle et statut qui peuvent permettre d'expliquer des attitudes... incompréhensibles...

Cette multitude de situations possibles interpelle quant au risque de vouloir enfermer le droit foncier intermédiaire dans une typologie qui ne serait que restrictive et en annihilerait totalement le caractère dynamique qui fait sa richesse et le distingue en fait du droit-loi enfermé dans la rigidité du texte... censé faire autorité, ...

Pourtant le divorce existant entre ce droit conçu et le droit vécu interpelle sur ce qui fait réellement autorité, la loi ou les pratiques métissées. Là encore tout est histoire de moment, de conjoncture. Car ce sont souvent les pratiques hors la loi, ou tout au moins hors normes qui sont valorisées par les acteurs car plus aptes à répondre à des besoins et en fait reconnues car rarement remises en question (l'absence de réaction, le fait de fermer les yeux ne sont ils pas des acceptations implicites).

... Le droit foncier intermédiaire ne cherche pas à s'imposer pour l'instant en tant que système normatif mais comme moyen. C'est l'expression de logiques plurielles dans un système d'organisation qui se veut unitariste, mais qui accepte paradoxalement un consensus...

... Son caractère d'innovation en fait l'expression d'une adaptation contemporaine endogène au droit positif marquée par un effet de diffusion dialectique. C'est un indicateur de nouveaux principes urbains dans une perspective de recomposition de champs juridiques et sociaux. C'est un courant qui traverse... différents sites de référence culturels".

Tout est dit, ou presque, pour nous permettre d'aborder sur des bases claires la synthèse des contributions monographiques. Le propos s'organisera autour de trois questions :

1. Quels modes et quels lieux de formulation du DFI ?
2. Qui produit le DFI ?
3. Quels modes d'adhésion au DFI ? De quoi le DFI est-il significatif ?

Quels modes et quels lieux de formulation du DFI ?

Il n'est pas facile de s'y retrouver dans le foisonnement des pratiques qui ont l'espace à la fois comme support et comme objet. Faut-il délaissier ici des pratiques répétitives, manières de faire concrètes relevant d'une logique de la pratique largement inconscientes, et ne retenir que des pratiques sociales d'espaces à visée stratégique ? Rien n'est moins sur, tant il est vrai que des usages quotidiens, routiniers, sont souvent le révélateur de comportements conscients, le noyau dur à partir duquel s'échafaudent des systèmes normatifs.

Les contributions monographiques rendent bien compte de ce continuum allant de pratiques apparemment anodines à la production de normes alternatives en passant par des attitudes de défi vis à vis des normes établies ou, le plus souvent, par un contournement de celles-ci. Une chose est certaine : **les citoyens dont il vient d'être question évoluent avec une claire conscience de l'illégalité de leur situation.** La meilleure preuve que nul n'ignore la loi, on la trouve dans la dénomination de nombreux quartiers irréguliers ("Où on ne dure pas", "assis provisoirement", etc...) (10).

Ne pas payer les taxes dues ou vendre ce qui n'est pas vendable, entreprendre un lotissement clandestin ou refuser les dédommagements offerts par la société foncière publique en échange d'une libération du sol indûment occupé, inventer des ayant-droits fictifs pour thésauriser plusieurs parcelles. Telles sont quelques unes des pratiques courantes observées mais ce qui nous intéresse c'est moins ces pratiques elles-mêmes que le passage de l'entorse à la norme à travers un véritable jeu social de mieux et mieux maîtrisé sur l'espace.

Jeux ethniques...

La contribution de Yapi Diahou nous renseigne sur les risques qu'il y a à trop insister sur la filiation coutumière du DFI. Les Ebrié d'Abobo Sagbe n'hésitent pas à procéder à une véritable "auto-purgation" de leur propre droit coutumier pour mieux engager leur partie de bras

(10) A. Deyoko. Situation des quartiers spontanés à Bamako. Communication au colloque "Maîtriser le développement urbain". Ouagadougou, octobre 1990.

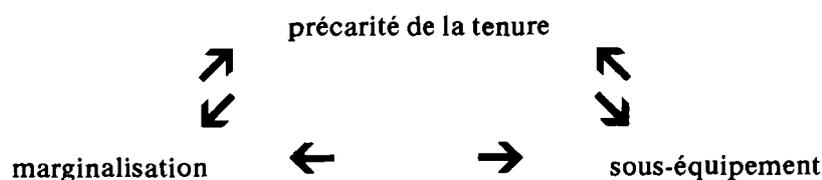
de fer avec l'Etat. Mais la situation la plus courante semble être l'usurpation des prérogatives coutumières, comme à Dalifort ou à Banfora, où de simples propriétaires terriens se parent de l'autorité des "chefs de terres" pour promouvoir dans version archaïque un DFI du type "social". A Pikine comme à Abidjan, lever l'opposition d'irrégularité passe, dans des banlieues urbanisées, par la conquête du statut de "village traditionnel".

L'Etat peut-être tenté d'entrer dans ce jeu en essayant, comme à Abidjan, d'exploiter les conflits inter-ethniques mais la partie n'est pas sans risque et la loi en sort rarement indemne.

On observera que, dans le cadre d'opérations de régularisation qui s'efforcent d'intégrer le DFI, l'opposition la plus résolue vient paradoxalement, à Abidjan par exemple, des authentiques détenteurs coutumiers qui ne reculent pas devant l'intimidation pour faire prévaloir leur point de vue.

Un système interactif

A. Osmont met bien en évidence la complexité et le caractère multisectoriel de l'irrégularité fonctionnant de manière interactive entre trois pôles :



A Abidjan et à Pikine, on voit bien comment les citoyens passent par la revendication sur les équipements et les infrastructures pour tenter d'obtenir une régularisation de leur statut foncier. A Pikine, la SOTRAC subordonne l'ouverture de ses lignes à l'existence d'un réseau viaire approprié. La condition est difficile à remplir en zone "spontanée", sauf bien sûr dans le cas de l'oiseleur Amadou recevant chaque dimanche la visite du président de la République qui lui offre une route !

Une demande de branchement au réseau d'eau doit être revêtue du visa de l'urbanisme et requiert la présentation du titre de propriété mais les bornes-fontaines fleurissent comme par

enchantement dans les zones non loties en période pré-électorales.

"Les demandes répétées d'équipements servent de prétexte à une quête de reconnaissance officielle" alors qu'on considère généralement qu'elles accompagnent ou suivent celle-ci. Le "pari de la légalité" emprunte alors des chemins qui nous éloignent de l'objet foncier.

Multiplier les sources de légitimité...

A l'image de Mme Aya à Abidjan, les promoteurs populaires du DFI ont à leur disposition tout un florilège de référents culturels dont ils jouent pour multiplier les sources de légitimité.

Elle éconduit la SETU et les Travaux Publics, mais résiste à l'intimidation des groupes autochtones, assurée de la protection d'un haut responsable du pays, en jouant la continuité lignagère (garder vivante la mémoire de l'oncle), en procédant à un morcellement sur une base de recrutement mono-ethnique et en offrant une base électorale au futur maire. On a vu, à Pikine, comment les "irréguliers" font ou défont les carrières politiques et, pour eux, avoir la carte du PS constitue une sorte d'assurance tout risque.

Au jeu de l'irrégularité, on ne joue pas ses cartes dans n'importe quel ordre. Il s'agit toujours, comme l'indique Ouattara, de maintenir la pression contre l'Etat en déplaçant l'enjeu de la défense des intérêts particuliers du leader vers la défense d'un espace économique et social revendiqué par un groupe. Il faut certes savoir défier le ou les adversaires mais les monographies nous apprennent que la partie doit le plus souvent se jouer dans la discrétion, qu'il s'agisse d'obtenir de "vrais-faux" papiers ou d'entamer un "lotissement de prévention"

L'Etat crée le DFI...

Empêtré dans son carcan juridique inadapté, l'Etat multiplie les "sorties", soit qu'il emprunte des raccourcis dans le maquis de ses procédures, soit qu'il transgresse purement et simplement ses lois.

Combien de certificats administratifs, d'"actes de donation avec transfert de peine", de "permis de jouissance", de "lettres d'attribution", valent durablement titre foncier ? Combien de

fois l'Etat n'a-t-il pas "oublié" d'immatriculer préalablement à son nom un périmètre à régulariser ? Que d'exceptions ont à souffrir les différentes lois sur le Domaine Foncier National.

Le flou des pratiques publiques forme un étonnant contraste avec l'extrême rigueur juridique qui asseoit le monopole foncier étatique. Il n'est pas inutile, pour mieux comprendre le sens du contraste, de s'arrêter sur les fameuses "Commissions d'attribution de parcelles" instituées dans le cadre des lotissements officiels. Que nous apprennent les études ? Goislard montre bien que "chaque commission a ses propres critères dépendant de la conjoncture du moment". De fait, ces critères sont toujours négociables par les populations concernées bien décidées, comme l'indique Osmont, à être co-décideurs du choix des normes et Sy a raison de souligner combien l'établissement des listes d'attributaires constitue un moment-clé dans la mise en oeuvre d'un DFI d'origine à la fois prétorienne et étatique servi par de véritables spécialistes.

Une affaire de spécialistes...

Les Tribunaux Populaires Révolutionnaires au Burkina, ont épinglé quelques réseaux porteurs de ces véritables systèmes normatifs alternatifs évoqués au début de ce chapitre. Le "réseau banforais" découvert en 1990 frappe moins par son côté crapuleux et ses objectifs mercantiles que parce qu'il révèle l'existence d'un véritable marché parallèle des terrains fonctionnant avec ses règles, ses procédures et ses acteurs.

Plus ambiguë encore est la position des "démarcheurs" de Pikine sur lesquels nous reviendrons. Contentons-nous d'observer ici que, derrière une façade de respectabilité, ils animent un véritable système fonctionnant selon le mode de l'échange personnalisé de faveurs et promouvant, avec les chefs de quartiers un circuit parallèle d'accès au sol urbain. On retrouve les chefs de quartiers à la tête des "Coopératives", véritables associations foncières urbaines jouant avec succès de tous les moyens de pression pour obtenir, en forçant la loi, la sécurisation qui leur est refusée.

Qui produit le DFI ? Les acteurs .

Nous envisageons successivement les acteurs de la "filiale populaire", ceux de la filiale étatique et les nombreux intermédiaires grâce auxquels s'établissent des connivences, le plus souvent éphémères, entre les deux filiales.

Acteurs populaires.

On observera d'abord que l'unanimité s'établit sur un point : **les plus pauvres restent "hors du coup"**. Les locataires de Dalifort ou les plus miséreux de Pikine sont condamnés à jouer les "masses de manoeuvre". Yapi Diahou confirme que le locatif bas de gamme, angle mort des politiques publiques, ne trouve pas plus son compte dans la reconnaissance de facto du DFI par celles-ci.

Ouattara constate que la Réforme agro-foncière de 1984 au Burkina a propulsé les classes populaires comme acteurs du marché foncier mais le jeu continue d'être dominé par certains fonctionnaires et quelques riches commerçants. Bien rares sont en vérité les cas où les nouveaux acquéreurs de parcelles hors des normes présentent un front uni face à la puissance publique : les coopératives pikinoises restent l'exception.

Cette "filière populaire" apparaît à la fois bien hétérogène et bien hiérarchisée et il est loin le temps où le DFI pouvait être considéré comme l'expression d'un "droit social". Les grands propriétaires terriens usurpant la fonction de "chef de terre" pour mieux accéder à celle de chef de quartier développent des stratégies d'accumulation quand d'autres vendent illégalement, simplement pour ne pas tout perdre, ou vendent modestement un deuxième terrain pour mettre le premier en valeur. Une seule logique n'est certes pas à l'origine du DFI et cette impression se trouve renforcée si l'on envisage les acteurs "coutumiers".

D'une façon générale, il semble que ces acteurs soient en perte de vitesse. Les Lébous à Dakar se sont empressés de vendre leurs terrains après la promulgation de la loi de 1964 sur le domaine national et, ni à Dalifort, ni à Pikine, ils ne figurent comme des agents actifs du jeu foncier. Les choses sont plus complexes à Abidjan où la survie des groupes, tant Ebrié qu'Akyé (11), suppose la poursuite d'objectifs contradictoires : "la préservation de l'entité villageoise, l'aliénation du territoire et la recomposition au sommet entre l'Etat et la coutume mais en vue de transformer la rente agricole en rente urbaine. Nous parlons d'accord au sommet parce que l'Etat a tendance à ne considérer que les Ebrié comme interlocuteurs et qu'au plan local il traite avec les collectivités villageoises et non avec des propriétaires particuliers.

(11) Ces deux groupes ont signé en 1952 un accord de partage qui ne fut jamais... légalisé !

Les choses sont encore moins simples au Burkina Faso. Goislard évoque certes l'éviction des anciens notables et des communautés religieuses des nouvelles commissions d'attribution mais l'on sait bien, par ailleurs, que même ébranlés par la "Révolution populaire", les acteurs de la sphère traditionnelle ont conservé beaucoup d'influence. Développant de véritables stratégies d'urbanisation à la périphérie de Ouagadougou, il y a fort à parier qu'ils jouent un grand rôle dans la relance du non loti décrite par Ouattara.

Acteurs étatiques.

On pourrait s'attendre à plus de simplicité dans le jeu des acteurs étatiques. Il n'en est rien et les études mettent bien en évidence les dysfonctionnements, voire les contradictions entre les niveaux multiples où se joue la question foncière : le coeur du dispositif étatique (la Présidence) que l'on n'attendait guère sur un tel sujet, l'Administration et ses différents services, les structures "populaires", les collectivités locales, enfin les bailleurs de fonds et leurs experts etc...

On connaît le brutal desaisissement dont furent victimes les Ministères et l'Administration au Burkina en matière de législation foncière et de politique urbaine ; les décisions importantes se prenaient à la présidence. Cela n'empêche pas les classiques conflits de compétence entre Administrations (l'Urbanisme contre les Domaines, l'Intérieur contre l'Urbanisme, etc..), sans parler, plus prosaïquement, lors de la mise en oeuvre des lotissements, de la chasse aux pots de vin à laquelle se livrent les différents services techniques. On évoquera aussi les rapports de concurrence ou l'ignorance mutuelle qui régissent les rapports entre services à compétence horizontale (comme l'Urbanisme) et sociétés à compétence verticale (régissant en particulier les approvisionnements en eau, électricité, etc...) mais aussi la production de terrains à bâtir. Il existe, dans les villes étudiées, une véritable "culture du dysfonctionnement étatique" de laquelle émerge le DFI.

Que dire des **collectivités locales**, cet acteur nouveau sur la scène foncière ? C'est un nouveau cadre de négociation permettant l'ouverture de nouveaux rapports de force en multipliant les intermédiaires. Comme le souligne Yapi Diahou, "la désignation des équipes municipales selon le mode du suffrage universel direct" fait que "tout devient marchandable dans la cité". Les choses sont bien différentes au Burkina Faso ; le préfet-maire préside les

commissions d'attribution d'où les conseillers municipaux ont été éliminés par la RAF. Que dire d'ailleurs à Ouagadougou de ces cinq maires dépourvus de moyens, sans équipes techniques, quotidiennement confrontés aux litiges fonciers mais limités à un simple rôle de surveillance et de "sensibilisation"...

Ici, les "structures populaires" tiennent le haut du pavé sans qu'il soit toujours aisé de les distinguer de la sphère étatique. Les CDR, puis les CR après 1987, véritable bras séculier des autorités, se trouvent bien au centre du jeu foncier, en particulier au sein des commissions d'attribution. Le "centralisme démocratique" n'allant pas nécessairement avec un respect scrupuleux du principe hiérarchique, ces structures en arrivent à jouer leur propre jeu à travers la corruption certes, mais aussi au gré d'affrontements ouverts ou larvés avec certains services techniques (en particulier l'Urbanisme). A la fois proches du terrain et phagocytées par les hiérarchies coutumières, ces structures n'en conservent pas moins, en dernière instance, le choix des armes : temporiser ou réprimer.

Ces "structures populaires" burkinabé ne peuvent guère être comparées aux comités PS sénégalais bénéficiant d'une légitimité élective mais contraints, du fait même de cette légitimité, à composer avec les groupes locaux. Plus différents encore, par leur nature, sont les "comités de base" (Abidjan), les "comités de quartier" (Dalifort) et les "Coopératives" (Pikine), expressions de luttes sectorielles qui, faute de s'inscrire dans des stratégies d'alliance, sont exposées au risque de l'atomisation, de l'isolement et, au bout du compte, de l'inefficacité. Les enjeux de la "transition démocratique" tournent en tout cas étroitement autour de l'objet foncier mais, comme le font justement observer Massiah et Tribillon, si "le progressisme de la ligne politique ne suffit pas à garantir le progressisme de la ligne urbanistique", il est tout aussi illusoire de penser que "l'éloignement de la règle garantit la qualité sociale et politique de la gestion urbaine" (12).

Le positionnement des **baillieurs de fonds** et de l'**assistance technique** étrangère n'est pas moins problématique. A Abidjan, le blanc en poste à la préfecture intervient là où ont échoué les préfets ; il use d'une méthode qui consiste à mettre en débat le maximum d'acteurs dans la plus grande transparence possible en jouant de sa neutralité dans le jeu social local. A Dalifort, au contraire, le risque est grand de voir les techniciens jouer la population contre l'Administration,

(12) Massiah G. & Tribillon J.F., Villes en développement. La Découverte, Paris, 1988.

un peu à la manière de ces "urbanistes aux pieds nus" qui, au bout du compte, ne font qu'évacuer la question du politique à travers une hypothétique communication directe avec le peuple.

Ce panorama serait incomplet s'il ne comportait pas un aperçu du jeu des acteurs entre eux. L'Etat, le marché, les habitants ne peuvent en aucun cas s'ignorer mais il est rare que la relation entre ces trois sphères soit directe. Les monographies mettent bien en évidence le rôle-clé des intermédiaires, des médiateurs dans l'instauration des alliances et le règlement des conflits. Coxeurs, crieurs, métreurs et autres démarcheurs sont au coeur du DFI à Pikine ; à Banfora, ceux que Goislard désigne sous le nom de courtiers allient l'efficacité à la discrétion sur le marché foncier. Mais la meilleure figure du médiateur, c'est à Abidjan qu'on la trouve avec les "grands types" complices des morcellements sauvages tout en occupant des postes de responsabilité dans l'Administration. Le consensus naît du fait que les groupes influents sont les grands bénéficiaires du DFI.

Quels modes d'adhésion au DFI ?

De quoi le DFI est-il significatif ?

La supériorité du DFI, c'est au fond sa grande capacité à répondre à des besoins qui dépassent, et de loin, les possibilités de l'Etat et des collectivités territoriales. Cette efficacité même est garante du consensus qui émerge un peu partout au sujet des pratiques hors normes en matière d'accès au sol urbain et au logement.

Un tel consensus se trouve renforcé par le constat d'inapplicabilité de ces "droits de fantaisie" ou de ces "droits-programmes" dont aucun Etat africain n'a su ou voulu faire l'économie. Depuis quelques temps, les bailleurs de fonds étrangers eux-mêmes font entrer le DFI dans la logique de leurs opérations, fût-ce au prix d'entorses significatives au droit officiel...

La position étatique sur cette question est ambivalente. Lui-même producteur de DFI, comme nous l'avons vu, l'Etat ne peut pas ne pas le considérer comme un défi constant à sa supériorité. Il arrive donc, comme à Andokoi, qu'il sévisse ; tout en redoutant la pression populaire, les agents d'autorité peuvent en effet être amenés à constater et à exploiter les divisions souvent profondes affectant les groupes illégalement installés. Dans la plupart des cas, cependant, comme le constate Sy, c'est l'Etat qui "réconcilie les filières", soit par souci immédiat

d'efficacité fiscale, soit avec le projet plus lointain de laminer progressivement, de "digérer" les stratégies qui s'écartent du "bon droit" et des procédures officielles.

En reconnaissant la "filiale du 3^e type" (celle du foncier pauvre) comme productrice d'espace, l'autorité publique s'engage dans une voie souhaitable (peut-être même la seule voie praticable), mais ô combien complexe. Il s'agit en effet, selon l'expression de Massiah et Tribillon (13), "d'organiser un droit foncier urbain à quatre étages" :

"L'étage supérieur est occupé par ce qui apparaît comme une survivance juridique : le système de la propriété privée de type romain garantie par inscription au livre foncier.

Le troisième étage, qui est en plein développement, est habité par les formes administratives de reconnaissance et surtout d'allocation du sol. Par de multiples moyens, l'administration met en situation de possession foncière de nombreux acteurs qui, dans la quasi-totalité des cas, peuvent demander à accéder à l'étage supérieur, à ce nirvana du droit romain de propriété. Fréquemment (par exemple dans le cas de la concession), le passage est même obligatoire.

Les deux étages inférieurs, ceux qui intéressent au premier chef notre filiale du troisième type, sont à inventer".

A Ouagadougou, Ouattara constate que les stratégies hétérodoxes développées aux deux étages inférieurs ne visent finalement, le plus souvent, qu'à entrer dans le rang de l'utopie moderniste dont l'Etat est lui-même porteur (obtenir un lotissement, accéder à la garantie de propriété...). Peut-on, dans ces conditions, parler avec Goislard de "revendication d'un contrôle endogène sur l'objet foncier" ? Les démarches populaires dans ce domaine sont, en vérité complexes et poursuivent des objectifs multiples, parfois contradictoires :

- Les uns renvoient peu ou prou à la tradition :

Accéder au sol urbain et au logement c'est aussi gagner en ville un statut d'ainé social ; tout ce qui améliore la sécurité de la tenure conforte par conséquent un tel statut.

Il arrive également très souvent qu'à travers le rapport au sol urbain se joue le rapport entre autochtones et allochtones si important en Afrique dans les équilibres sociaux urbains.

- Les autres s'inscrivent délibérément dans un projet moderniste. Il s'agit par exemple d'accéder à la rente foncière urbaine, ce qui, en temps de crise aggravée, constitue souvent le seul

(13) Massiah G. & Tribillon J.F., op. cité.

gage de survie.

Dans tous les cas étudiés, on observe que, s'il y a démarche collective, elle vise presque toujours une reconnaissance de droits individuels dont les plus pauvres (les locataires et les hébergés) se trouvent exclus.

Les matériaux collectés sont suffisamment riches et élaborés pour nous permettre de traiter en conclusion une question de portée générale dont on commence à mesurer la portée dans une Afrique en pleine mutation : De quoi le DFI est-il significatif ?

Langage de communication entre sphères a priori antagoniques, le DFI représente localement plus qu'une simple tolérance envahissante mais il ne s'érige que très exceptionnellement en véritable système parallèle. Cadre de conflits continuels, il apparaît paradoxalement comme le seul moyen d'éviter des parties de bras de fer violentes toujours dangereuses politiquement, même si elles sont circonscrites géographiquement.

Le DFI, c'est le lieu de la dialectique de la négociation et du compromis qui, comme le souligne D. Martin "rend l'autorité étatique plus forte que l'arbitraire ou l'inertie" dans la mesure où "elle incite les dirigés à tenir compte des dirigeants dans leurs stratégies ; ils ne doivent parier ni sur leur hostilité systématique, ni sur leur complaisance garantie" (14).

Mais fonctionner sur ce mode n'est pas non plus sans risque pour l'autorité. Affecté d'une grave crise de légitimité parce que défaillant dans la gestion de la crise économique, les Etats s'exposent de surcroît à une crise de rationalité de leur système administratif forcé de fonctionner sur le mode de la négociation et du compromis.

En permettant, voire en légitimant, de véritables "détournements d'espaces", le DFI constitue la caisse de résonance de logiques et de représentations de l'urbain radicalement différentes les unes des autres et toutes fortement présentes dans les villes africaines. On peut, en suivant Piermay, distinguer trois visions radicalement différentes de la ville (15) :

- la première préserve les chances de la coutume en laissant subsister les anciens villages avec leurs entours assez vastes,

- la seconde, de loin la plus répandue, est celle de la ville restructurée qui permet d'officialiser une occupation du sol jusque là précaire,

(14) Martin D.C., Tanzanie. L'invention d'une culture politique. Presses de la FNSP-Karthala, Paris, 1988.

(15) Naissance et évolution d'une ville post-coloniale: Mbuji-Mayi (Zaïre). Acteurs et enjeux fonciers. Piermay J.L. in: Espaces disputés en Afrique Noire. Orstom-Karthala, Paris, 1984.

- la dernière, enfin, est celle du zonage social et fonctionnel proné par le couple Etat-progès.

La loi s'avère incapable d'organiser les transitions entre ces visions concurrentes de l'espace urbain, dans un contexte de pénurie aggravée des finances publiques. Chaque filière foncière secrète ses propres règles et produit son espace, ce qui a pour effet d'hypothéquer toute continuité administrative et d'empêcher l'émergence véritable de la notion de service public. Tout le problème est de savoir, dans un contexte de démocratisation irrésistible, comment évolueront ces mécanismes réels particulièrement complexes et difficilement maîtrisables.

On s'interrogera aussi sur les rapports entre DFI et mouvement social. Le DFI est-il porteur d'un projet stratégique offrant une grande capacité d'innovation sociale ? Les travaux empiriques montrent qu'il peut permettre l'accès des couches populaires à une meilleure compréhension politique, aux échelles locales. On peut en revanche douter que le DFI constitue un véritable mode populaire d'expression politique impliquant des systèmes d'alliance durable entre, par exemple, la ville et le péri-urbain contre l'Etat ou entre les couches moyennes paupérisées et les couches les plus pauvres. L'expérience prouve au contraire que ces dernières sont laissées pour compte dans le cadre de démarches certes collectives mais excluant largement les valeurs de solidarité et le principe d'autonomie du secteur populaire. Un tel débat nous éloigne de notre sujet mais on peut difficilement en faire l'économie dans une approche problématisée du DFI. Il apparaît en tout cas, en l'état actuel des choses, que la gestion foncière urbaine est politique avant d'être gestion. Avoir illustré cette proposition n'est pas le moindre mérite des monographies réalisées au terme du programme comparatif dont rend compte le présent rapport.

Fait à Bondy, le 20 septembre 1991

Emile LE BRIS

Reproduit par INSTAPRINT S.A.
1-2-3, levée de la Loire – LA RICHE – B.P. 5927 – 37059 TOURS Cedex
Tél. 47 38 16 04

Dépôt légal 4^{me} trimestre 1991