

URBANISATION ET LES AMENAGEMENTS URBAINS EN QUESTION

DZIWONOU YAO

Faculté des Lettres et Sciences Humaines

Département de Géographie

Université de Lomé – TOGO

RESUME

L'extraordinaire urbanisation que connaît l'Afrique subsaharienne est présentée à travers les défis considérables que les villes posent aux populations et aux autorités. En dépit des progrès réalisés dans certaines villes, les méthodes de planification et d'aménagement urbain ne sont pas à la mesure de la croissance urbaine. Les irrégularités foncières et l'illégalité de l'habitat paraissent toujours non maîtrisées.

ABSTRACT

The extraordinary urbanisation that know under Sahara african countries is set out through the considerable challenge that towns create for the populations and the authorities. Although the progress made in many towns, the planification methods and urban management are'nt measure up to the urban growth. The land irregularity and unlawful built seemed always uncontrollable.

Mots-clés

Urbanisation - Aménagement urbain - Irrégularités foncières - Habitat illégal

Key words

Urbanization - Urban management - Irregular land - Unlaw built.

INTRODUCTION

Les villes africaines du Sud du Sahara accueillent 2,5 millions de nouveaux citadins par an, soit près de dix fois l'accroissement annuel de la population de la France. La population urbaine a ainsi dépassé 200 millions d'habitants, soit 40% de la population du sous-continent. Elle devrait atteindre 350 millions en l'an 2010. Ce qui montre réellement que, la croissance démographique, sans pareil dans l'histoire, que connaît l'Afrique subsaharienne s'est traduite depuis 60 ans, et continuera de se traduire d'ici 2030, par des flux migratoires intenses dont la manifestation la plus visible est l'explosion de l'urbanisation dans cette partie du monde (VENARD,

1993). Selon les perspectives, l'Afrique de l'Ouest comptera à elle seule 6 000 villes en 2020 dont 300 de plus de 100 000 habitants (SNRECH, 1994).

Cette urbanisation essentiellement caractérisée par l'effet de masse est un défi par son rythme, par son intensité, par sa dimension. Il faut remanier l'accession à la propriété et répartir les terrains selon les besoins et les finalités, produire des logements en nombre suffisant ; il faut installer des conduites d'eau, canaliser les constructions populaires, gérer les services urbains, assurer les transports, nourrir la ville etc. On ne saurait se limiter à cette seule interprétation. L'urbanisation en Afrique subsaharienne est également diverse. La diversité ne se donne pas seulement à voir d'une

ville à l'autre, mais à l'intérieur de chacune d'entre elles. Les quartiers en manifestent l'inscription dans l'espace, selon la logique des identités, des classes sociales, des degrés d'assimilation des manières urbaines.

Les villes africaines sont plurielles est-il dit. Ce pluralisme est positif par certains de ses aspects. Les villes sont le lieu de créativité sociale et culturelle, elles contraignent à l'apprentissage de la coexistence dans la différence, elles contribuent à la circulation des éléments culturels etc.

Mais, le pluralisme comporte aussi des aspects négatifs, lorsqu'il oppose des mémoires collectives et des traditions longtemps affrontées ou, à l'inverse, lorsqu'il finit par engendrer l'incertitude identitaire. Le pluralis-

me à bien des égards, devient antagoniste lorsqu'il se traduit en irrégularités croissantes, en illégalité permanente, lorsque les "beaux quartiers" protégés se maintiennent à bonne distance de grands rassemblements de citadins soumis à la précarité (DURAND-LASSERVE, 1986 ROCHEFORT, 1988).

C'est ici qu'apparaît la problématique des irrégularités foncières et de l'illégalité de l'habitat issues des initiatives massivement informelles de production des quartiers. Elles conditionnent fortement les modes de vivre et d'habiter en ville. C'est ce que (LE BRIS, 1993) appelle «les trajectoires d'urbanisation».

Si on admet aisément que la démographie entre pour une bonne part dans l'intelligence du processus d'urbanisation en Afrique, il n'est pas moins vrai que le débat actuel porte moins sur la taille des villes mais beaucoup plus sur les politiques d'aména-

gement urbain qu'il faille mener et sur les manières de vivre la ville au quotidien. La conjonction de ces deux éléments incite à s'interroger sur leurs interactions et notamment sur l'influence que peut avoir l'urbanisation sur les schémas d'aménagement urbain.

Comment sont-ils conduits jusqu'alors ? Qu'est-il possible d'initier, sur un lieu donné, à un moment donné, avec les acteurs et les forces sociales en présence ?

1. UNE URBANISATION LA PLUS RAPIDE AU MONDE ?

Réfléchir sur les paradigmes de la croissance des villes en Afrique subsaharienne en continue mégapolisation et en proie à des difficultés d'aménagement urbain, c'est avant tout faire une analyse *in fine* de leur peuplement qui doit être pensé à la fois en fonction du passé et de l'avenir. Si on peut s'appliquer à pas-

ser sous silence les facteurs endogènes qui expliquent les mouvements de population, on ne peut le faire lorsqu'il s'agit des indicateurs démographiques. C'est la raison pour laquelle, sans tomber dans les rets de la "chiffrologie" ou de la "quantophrénie", l'approche de la croissance démographique peut se référer à des statistiques non rigoureuses ni pointillistes mais forcément nécessaires pour appréhender le phénomène de l'urbanisation en Afrique.

On note à travers les indicateurs de population qu'ils soient de distribution spatiale ou de hiérarchie spatiale, que le continent africain qui ne représentait en 1950 que 7% de la population mondiale, "pèsera" 17% de cette population en 2030. Ce dynamisme démographique se traduit par une progression de l'urbanisation à des rythmes sans précédent avoisinant les 10% par an dans les grandes villes au cours des dernières décennies.

La parité entre population rurale et population urbaine est déjà atteinte à la fin du siècle dernier et ce continent qui ne comptait aucune ville millionnaire en 1950 en comptera sans doute 70 en 2010 (LE BRIS, 1993).

Dès 1985, on flairait cette croissance. Il est souligné qu'entre 1950 et l'an 2000, l'Afrique au Sud du Sahara sera passée d'une population à grande dominance rurale à une population fortement urbaine (COUR, 1985) (voir tableau 1)

On considère donc que l'urbanisation est l'un des traits fondamentaux de l'évolution actuelle de l'Afrique subsaharienne. C'est la plus rapide du monde. Elle

connaît l'expansion la plus accélérée même si son niveau demeure relativement limité comparé à celui de l'Amérique Latine. De 1950 à 1990, 70 millions de

personnes sont venues grossir l'effectif urbain ; il y en aura selon les prévisions, 130 millions de plus avant 2005 (BALANDIER, 1993, p. 4). La population urbai-

Tableau 1 : Evolution de la population urbaine

	1930	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Population des pays d'Afrique Subsaharienne (en million)	130	164	203	265	360	500	650
Population rurale	122	149	179	207	257	350	410
Population Urbaine (+ 5 000 habitants)	8	15	27	52	103	150	240
Taux d'urbanisation (%)	6	12	16	22	30	30	37
Agglomération 1000	0	1			10		
100.000	10	28			160		

Source : Cour M., *Etude d'une image à long terme de l'Afrique subsaharienne*, Sedes, Paris, 1985, 227 p.

ne de 47 pays d'Afrique du Sud du Sahara représentait en 1992, 150 millions d'habitants pour une population totale de l'ordre de 520 millions d'habitants.

Urbanisée à moins de 10 % il y a 30 ans, l'Afrique subsaha-

Il est même monté à 7 % par an en Afrique Orientale de 1975-1980. En 1990, 6% de la population urbaine du monde se situait en Afrique subsaharienne. En 2025, la part correspondante sera, selon les prospections des Nations Unies, de 13 %. Pour illustrer cette croissance urbaine, il faut se rendre compte que durant la période 1990-2025, les villes pourraient être amenées à absorber environ 575 millions de nouveaux citadins, soit plus que la population totale actuelle de la région (voir tableau 2).

On remarque également qu'il y a un processus de regroupement des populations dans les centres urbains secondaires. En 1970, 32 millions de personnes vivaient dans des centres de plus de 20 000 habitants : 32,5 % dans des villes de 20 000 à 99 999, 42,3 % dans des villes de 100 000 à 499.999, et 25,2 % dans des villes de plus de 500 000 habitants. Le nombre de cités de plus de 500 000 habitants est passé de 3 en 1960 à 28 en 1980. D'une étude réalisée dans huit pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Libéria, Mali, Mauritanie, Niger, To-go), il ressort que le nombre de petites villes de 5 000 à 20 000 habitants est passé de 150 à plus de 400 entre 1960 et 1980 (GIRAUT et EBRAD, 1991). Au recensement de 1988 en Côte d'Ivoire, on dénombre 121 villes de plus de 4.000 habitants, dont

rienne avait un taux d'urbanisation moyen supérieur à 35% en 1992 et 40% de sa population sera urbanisée en l'an 2010 (HUGON, 1993, p. 233).

Par ailleurs, (SCHUMANN, 1990, p. 45) souligne un taux de crois-

sance urbaine le plus élevé en Afrique. Dans son analyse, il remarque que le taux de croissance urbaine pour l'ensemble de l'Afrique s'établit à 5 % par an pour la période 1958-1990.

Tableau 2 : Evolution de la population et du taux d'urbanisation (1990 -2025)

	Taux d'urbanisation (en %)			Population urbaine (en millions)		
	1990	2000	2025	1990	2000	2025
Ensemble du monde	45	51	65	2390	3198	5493
Pays en développement	37	45	61	1515	2251	4376
dont Afr. subsaharienne	31	38	55	155	261	730
Pays développés	73	75	83	875	946	1117
	Population urbaine (en millions)					
	1990	2000		2025		
Ensemble du monde	5292	6261		8504		
dont Afr. subsaharienne	502	688		1322		

Source : Nations Unies, Department of International Economic and Social Affairs. *World Urbanization Prospects 1990. Estimates and Projections of Urban and Rural Populations and of Urban Agglomerations*, New York, 1991, 223 p.

108 entre 4 000 et 50 000 habitants. Au Kenya, le nombre des villes (plus de 2 000 habitants agglomérés) atteint 17 en 1948, 34 en 1962 et 90 en 1979 (WESCOTT, 1982). Au Sénégal, les villes de plus de 5 000 habitants se hissent de 18 en 1958 à 52 en 1986, (MAINET, 1991), tandis qu'au Niger, entre les recensements de 1977 et 1988, le nombre des villes passe de 29 à 60.

L'urbanisation constitue donc pour les pays d'Afrique subsaharienne l'élément clé de son processus de peuplement. Commencé plus tardivement que dans les autres régions du monde, le peuplement s'est accéléré rapidement, donnant lieu à une mobilité vers les villes depuis la fin de la 2e guerre mondiale et surtout après les indépendances (DUBRESON, 1996). Plus particulièrement en Afrique de l'Ouest, la région

se peuple à partir de son stock autochtone de populations rurales contrairement à l'Amérique du Nord. La région entre dans un processus d'urbanisation extrêmement rapide, caractérisée par un processus de restructuration et de concentration du peuplement au bénéfice des villes-capitales. Le taux de concentration des citadins dans les villes-capitales est estimé à 33 % pour l'Afrique subsaharienne (CALD-WELL, 1995). Selon la même source, Lomé concentre 51 % des citadins de son pays, Cotonou 16 %, Accra 22 %, Abidjan 45 %, Lagos 23 %. (KALASA, 1993) caractérise la vitesse du processus d'urbanisation comme tout à fait exceptionnelle, sans égal dans aucune région du monde ni à aucune époque.

Ces chiffres suggèrent à eux seuls l'ampleur des problèmes que les villes et leurs pays res-

pectifs auront à surmonter. Les défis que pose la ville aux populations et aux gouvernements sont donc considérables et leurs analyses sont souvent à l'origine des commentaires pessimistes. Parmi les préoccupations les plus immédiates figurent les problèmes de l'aménagement urbain. On s'accorde à reconnaître que dans la plupart des villes ils sont tellement inextricables au point qu'une nouvelle définition des règles de la planification des espaces urbains est nécessaire et indispensable.

2. LES AMENAGEMENTS URBAINS : ECHEC OU ILLUSION ?

L'extension spatiale des villes résulte à la fois de l'accroissement de leur population et des pratiques sociales favorisant l'affectation et la réallocation des terrains situés dans les marges urbaines. L'aménagement de ces zones d'extension urbaine est impérieux et résulte de la combinaison, dans les proportions variables selon les villes, de procédures officielles d'aménagement foncier par opérations équipées ou par simple lotissement, de lotissements clandestins ou illégaux par les ayants-droit coutumiers. Les opérations d'aménagement doivent pouvoir répondre à quatre préoccupations majeures :

- comment faire pour éviter une extension désordonnée, susceptible d'occuper des zones estimées inconstructibles ou de rendre l'équipement ultérieur très onéreux ?
- comment officialiser les mutations des droits sur le sol entre les anciens terroirs ruraux et les nouveaux occupants urbains ?

- comment financer l'équipement des zones résidentielles en réseaux viaires, en voirie et réseaux divers, en infrastructures collectives etc. ?
- comment conduire les opérations de restructuration des quartiers "mucèques", de rénovation des vieux quartiers, de réhabilitation des squatters ou de curetage des parcelles ?

En voulant lier les réponses à ces quatre préoccupations, les méthodes de planification et d'aménagement des terrains utilisées dans la plupart des villes jusqu'à présent, qu'il s'agisse de grandes opérations d'aménagement, de projets de parcelles assainies, de lotissements *a posteriori* (comme à Ouagadougou, Cotonou...) ou de plan d'urbanisme (Bamako, Douala...), n'ont généralement pas réussi à leur apporter une solution satisfaisante. En dehors de quelques projets d'aménagement urbain bien aboutis financés par la Banque mondiale de type de Nylon (Douala), Magnanbouguou (Bamako), Abobo (Abidjan), ou financés par la Caisse Française de Développement : Balbala (Djibouti), Likouala (Libreville) et Fass Mbao (Dakar), ou encore de projets d'habitat localement initiés, les opérations publiques d'aménagement urbain ne paraissent pas en mesure de répondre aux exigences de la croissance démographique.

Certes, les quartiers issus de procédures officielles d'aménagement ou ayant fait l'objet d'opérations planifiées couvrent 60 à 70 % de la surface urbanisée et ont contribué au développement ordonné des agglomérations mais ils n'offrent à vrai dire qu'un niveau de services urbains insuffisants dans la plupart des villes.

Par ailleurs, si l'on admet que la qualité moyenne du parc

immobilier (mesurée par exemple par la proportion d'habitat précaire) ne semble pas diminuer significativement, il n'en est pas de même pour les infrastructures publiques et pour les services d'entretien des espaces publics : l'environnement se dégrade parce que les ressources allouées à son maintien et les plans de leur aménagement ne sont pas toujours à la mesure de la croissance urbaine. On soulève particulièrement la question des quartiers irréguliers, disons des occupations irrégulières et illégales dont nul ne peut nier l'existence dans la plupart des villes.

En s'appuyant sur ce qui se passe dans les villes-capitales : Cotonou, Lagos, Abidjan etc. et en cristallisant notre observation sur l'ensemble des systèmes de production des espaces urbains, on ne peut refuser d'accepter que l'urbanisation a produit au cours de plusieurs années des irrégularités foncières auxquelles il faut ajouter sa conséquence première : l'illégalité de l'habitat. Elles participent de façon concomitante ou successive d'un processus d'urbanisation qu'il convient de caractériser tant quantitativement que qualitativement pour en apprécier l'ampleur.

3. IRREGULARITES FONCIERES ET ILLEGALITE DE L'HABITAT

L'habitat est à la fois en amont de la question foncière et au centre des préoccupations portant sur l'aménagement des centres urbains.

a) Les désordres d'habitat

L'indisponibilité du sol à tous les usagers fait regrouper des populations d'origines diverses ayant en commun la modicité de

revenus sur des sites "abîmés", condamnés par leur statut foncier ou par leur configuration sinueuse s'apparentant à celle du village (FRANQUEVILLE, 1987). Les infrastructures sociales de base (eau potable, électricité, centres de santé et d'instruction) y sont rares. On les repère dans les interstices des centres-villes (bas-fonds, collines à fortes pentes), ou à la limite des quartiers planifiés et aussi à l'orée lointaine de la ville (IGUE, 1989). L'occupation illégale de ces espaces urbains par la population évolue dans le temps. (YAGLIN, 1993) donne, à travers la citadination des périphéries de Ouagadougou une illustration de cette évolution. Il montre comment de lâches semis de maisonnettes en banco ont envahi les périphéries de Ouagadougou dans les années d'avant la révolution. Le bidonville qui est la forme de réponse aux problèmes de logement est un phénomène marginal avant les indépendances (GRANOTIER, 1980). Il a eu tendance, dans les quarante dernières années, à devenir un modèle dominant du développement des villes. On est ainsi passé d'une occupation transitoire dans des zones intercalaires à un envahissement massif de squatters dans les zones périphériques, puis au développement généralisé d'un habitat sous-intégré (CREPIN et al., 1993).

Dans la majorité des villes, les occupations irrégulières de terrain couvrent en moyenne le quart de la superficie urbanisée. Même dans la ville d'Abidjan, qui a bénéficié d'importantes aides financières multilatérales dans le domaine de l'aménagement urbain, l'habitat précaire représente encore 10 % de la totalité en 1999 en dehors du quartier "Washington" récemment détruit

(YAPI-DLAOU, 1999). L'exemple de Luanda est encore plus indicatif quand on sait que plus d'un million d'âmes vivent irrégulièrement et précairement dans les périphéries ou dans les bâtiments délaissés par les anciens "maîtres" du pays. A Salisbury ou Harare, à défaut d'entretien, les townships dont les Africains sont devenus les nouveaux locataires, se "ghettoïsent" après la fin de l'apartheid urbain (RAKODI, 1990). Si on appliquait les critères de régularité retenus par (NACIRI, 1980) (accessibilité, desserte, statut foncier, paiement de taxes...), non notera que la proportion d'exclus relevant des quartiers spontanés ou le nombre des marginaux urbains occupant les bâtiments délabrés, abandonnés par les colons, sont encore très élevés en ce début du troisième millénaire.

Loin d'aborder l'épineux et complexe débat sur les habitats sous-intégrés, on reconnaît que dans ces secteurs urbains sans voies automobile de desserte et aux sentiers tortueux, justes larges pour les deux roues, la promiscuité est effrayante. La densité est tellement si élevée qu'elle peut atteindre parfois 10 personnes par pièce quand bien même celle-ci est construite avec des matériaux de récupération. (ELA, 1983) rapporte qu'au Ghana, des sondages ont révélé une moyenne 18,4 personnes par logement à Accra, 21,3 à Kumassi la 2e ville du pays. A Nairobi, 52 % des ménages vivent à plus de 5 personnes par pièce. A Dakar, on trouve parfois des foyers recouvrant plusieurs ménages de plus de 5 personnes, sans compter les enfants. A Lagos ou à Ibadan, 10 personnes en moyenne vivent dans la même pièce. A Lomé, un célibatorium de 10 m² peut abriter presque en moyenne 6

personnes etc. Si l'ordre qui prévaut dans les townships à Harare ou dans les villes du Nigeria, et qui produit une typologie spatiale variée entre Lagos et Kano peut permettre d'organiser une gestion urbaine appropriée, malgré une inaccessibilité aux véhicules dans une bonne partie de la ville, il n'en est pas de même dans plusieurs autres villes. Le désordre de Douala, de Luanda, occasionné par l'imbrication des abris précaires et l'étalement des quartiers spontanés, constitue un frein majeur à l'organisation de la ville. L'ordonnement (l'alignement), qui n'est qu'une forme de cette organisation, n'est d'ailleurs pas un gage d'ordre urbain quand les trames tracées abordent les accidents topographiques sans infléchissement (à Brazzaville, sur les collines érodables de «tout pour le peuple») (CREPIN et al., 1992).

L'intrusion des activités urbaines dans la ville rend plus complexe leur structure. Elle est parfois vécue comme un mal nécessaire et l'on retrouve un port faisant face à la zone résidentielle (Cotonou), un aéroport coupant la ville en deux (Brazzaville), un chemin de fer qui se mêle au trafic routier (Dakar), une zone d'activité qui a du mal à s'organiser (Douala, Pointe Noire), ou encore un marché paralysant le centre-ville urbain (Lomé). L'activité économique n'est que rarement intégrée et les exemples d'équilibre comme celui de Maputo sont rares. On peut arriver à une situation d'extrême impraticabilité comme celle de Lagos où finalement des travaux importants de voirie ont dû être entrepris pour redonner à la ville un fonctionnement économique acceptable entre le port et l'aéroport. Dépassées par l'insalubrité

grandissante des quartiers sans véritables réseaux viaires, les autorités opèrent carrément un changement de site pour une nouvelle ville-capitale : Abudja.

Il en est de même pour les réseaux et les infrastructures qui permettent le fonctionnement des activités urbaines, pour lesquelles règne dans de nombreuses villes un grand désordre (câble à haute tension et câble téléphonique s'entrecroisant pêle-mêle, des égouts à ciel ouvert sillonnant le centre-ville, trafic de poids lourds dans des embouteillages indescriptibles aux heures de pointe, etc., l'implantation des établissements industriels dans des zones non adaptées provoquant des conflits d'usage graves, difficiles et coûteux à résoudre etc.). Face à la récurrence des politiques d'aménagement, le géographe aménagiste saura-t-il s'appesantir beaucoup plus sur l'aspect portant sur le désordre urbain et son étalage que sur l'image de bidonvilisation associant les constructions précaires à un environnement insalubre ?

En amont à ces habitats se superposent les irrégularités foncières qui caractérisent l'ensemble des occupations des quartiers populaires. Autant que la question foncière se présente comme inextricable pour l'aménagement, autant elle constitue le support privilégié de stratégies populaires d'urbanisation.

b) Les irrégularités foncières

En Afrique subsaharienne, les occupants des abris précaires ne sont pas toujours des squatters. Ils peuvent être des ayants-droit coutumiers qui ne se sentent pas menacés ni par l'extension urbaine ni par l'insécurité de leur droit d'occupation. Ils s'inscrivent dans la pratique du droit

foncier coutumier et disposent parfois d'un document prouvant qu'ils se sont acquittés, au moment de leur installation, de toutes les obligations requises par les ayants-droit antérieurs.

Dans plusieurs villes comme Salisbury, Harare, Ouganda... (LAMBONY, 1993), Kinshasa, Brazzaville, Centrafrique (PIERELAY, 1993), le passé pèse de tout son poids sur les forces d'évolution foncières. Plus dans les zones d'habitat précaire ou dans les zones d'extension urbaine de la ville qu'ailleurs, la dynamique et la prégnance du droit coutumier produisent des occupations irrégulières massivement informelles de l'espace.

Le rapport foncier peut donc être assimilé à "un phénomène social" en ce sens qu'un conflit déclenché autour de la terre ou du sol peut mettre en branle la totalité de la société et ses institutions. L'urbanisation produit à cet effet des "espaces à conflit" comme en témoigne une étude sur les litiges fonciers dans la ville de Lomé. Cette étude révèle que les litiges apparents (c'est-à-dire ceux portés à la connaissance des tribunaux et pour lesquels on a cherché à avoir une solution et ceux réglés en dehors des juridictions) représentent environ 5 % de l'ensemble des saisines en 1998 dont 74 % portant sur les affaires foncières dérivant des franges urbaines à dominance coutumière (DZIWONOU, 2000).

On a cru résoudre définitivement le problème de deux manières :

- d'une part, en mettant au rancart les pratiques coutumières par la loi du 6 juillet 1906 ;
- d'autre part, en portant sur les fonds baptismaux la notion de

propriété privée des "nations civilistes".

C'était ignorer le caractère irréductible de l'opposition entre ces deux modes de penser et d'organiser l'espace, largement étrangers l'un à l'autre mais placés par la colonisation en position de concurrence inégale. Peut-être le législateur colonial ne s'est pas mis en position de comprendre le statut coutumier du sol avant de décréter le sien.

L'étude approfondie de cette question par (TRIBILLON, 1986) est révélatrice. Un tel affrontement est-il en train de perdre de sa virulence ou a-t-il tendance à se radicaliser dans ce contexte de démocratisation marqué par une double rupture ?

- la fin tièdement proclamée des états de monopole foncier,
- la résurgence des politiques foncières moins interventionnistes.

Fascinés par le mythe de la propriété, les Etats africains, après les indépendances se sont lancés dans des réformes agrofoncières par la mise en place des réformes juridiques comme si l'on devrait tout attendre du droit et de son changement.

Du Burkina-Faso en 1983 au Congo Démocratique en 1973, en passant par le Bénin en 1977, le Sénégal en 1964, la Centrafrique en 1964, le Mali en 1966, le Cameroun en 1963, le Togo en 1974 etc. (MASSIAH et TRIBILLON, 1988), on a assisté à des réformes agrofoncières qui n'ont semblé en définitive qu'à une parodie de nationalisation des terres mais elles avaient l'intérêt de reconnaître que la terre est un bien, un bien de-fonds en ville.

Dans la pratique, en dépit des variations terminologiques,

ces réformes en considérant la terre comme un bien, s'appuient en réalité sur une double régulation :

- l'une publique et bureaucratique fait de l'Etat propriétaire privé de la totalité de l'espace national. En ville, elle s'assimile à la politique d'acquisition globale des terrains, c'est le cas du Gabon, du Soudan, de l'Ouganda, du Sénégal... ;
- l'autre informelle et individualisante entend favoriser l'extension de la propriété privée, en particulier par le biais de la cession domaniale. Elle se traduit en ville par les politiques d'expropriation ou de déguerpissement, le cas de la Côte d'Ivoire, ou de réserves administratives, le cas du Togo. Ces deux régulations contradictoires en apparence, ont, dans la réalité, fonctionné de manière complémentaire. Utile est de rappeler que dans les droits coutumiers, la terre, avant d'être un bien d'un particulier, est un bien de la communauté. Elle est sacrée et inaliénable. Ce concept considéré comme "archaïque" vient d'être rattrapé par les réformes agro-foncières assorties de ces deux modes de régulation qui en sont les interprétations tangibles en ville. On perçoit que l'Etat, par un simple élargissement des pouvoirs fonciers modernise de facto le concept traditionnel de la terre qu'il redécouvre en fin de parcours. Au-delà de toutes les analyses, on peut s'interroger finalement sur une et une seule question : le droit coutumier de la terre et le droit moderne du sol font-ils bon ménage en ville ?

4. LES PRATIQUES FONCIERES HORS NORMES ?

Le problème d'usage du sol urbain se rencontre un peu partout dans les villes africaines. Les villes africaines ne sont pas maîtrisées parce que la plupart des citadins occupent le sol de façon irrégulière (*LE BRIS*, 1993, p. 223). Ce n'est pas seulement que la population a elle-même augmenté, c'est aussi parce que les habitudes ont changé de même que les réseaux de transport et de communication. C'est aussi la façon dont les gens occupent les espaces pour les loisirs et les besoins en équipement. Il y a peut-être au cœur du problème, le changement des valeurs culturelles, mais il y a aussi d'autres obstacles plus concrets qui, lorsqu'ils ne sont pas suffisamment résolus, empêchent de réduire les inégalités spatiales : l'application de la législation foncière urbaine.

Sur une scène foncière très fragmentée l'Etat et le droit ne sont pas paradoxalement synonymes. De nombreux acteurs engagés dans les pratiques hors normes évoluent avec une claire conscience de l'illégalité de leur occupation comme en témoignent les appellations des quartiers spontanés à Bamako : «On ne dure pas», ou «assis provisoires» (*DEYEKO*, 1991). Cela va du non respect des servitudes de passage du domaine public aux violations des normes administratives qui réglementent la constructibilité des espaces urbains. Des détenteurs animent à ce sujet un système local composite de gestion coutumière du sol et résistent à travers la pérennisation d'une structure patriarcale forte sur laquelle les directives officielles ont peu de prises.

Dans la gestion du développement urbain l'intervention

publique qu'exige l'illégalité urbaine retombe sur des administrations souvent modelées pour la fonction classique de maintien de la "loi et de l'ordre". Elles sont donc plus adaptées pour exercer les fonctions autoritaires de l'Etat que pour diriger le processus d'urbanisation. Ainsi les opérations d'expulsion par exemple sont-elles menées par des hommes de mains chargés de réprimer la population. Le plus souvent les responsables eux-mêmes sont imbus de leur supériorité, et leur tendance à l'action arbitraire les rend redoutables. Le parti est une chose qu'il faut craindre, une chose qui veut inspirer la crainte, car c'est la base de son pouvoir (*ZIMMET*, 1995, p. 51).

Voient-ils trop vite dans les pratiques collectives hors normes une forme de turbulence politique ou interprètent-ils le refus de déguerpir un lieu comme une manifestation politique qu'il faut mâter ? Les revendications foncières récentes au Zimbabwe au nom de la loi ou des coutumes ancestrales sont révélatrices.

La fluidité de la maîtrise foncière étatique tient non seulement aux responsables politiques ou para-politiques mais aussi à un phénomène que l'on peut qualifier de "tribalisme étroit", qui installe dans les rouages de l'Etat les coteries ethnico-linguistiques avec leur cortège de népotisme, d'allégeance et de favoritisme. L'appartenance à une ethnie dominante politiquement suffit à se faire attribuer des privilèges en matière de distribution des terrains administratifs ou de logement au détriment des bénéficiaires légaux.

Aussi l'approche des interventions publiques a-t-elle de multiples facettes lorsqu'il s'agit de l'illégalité résultant du mélange

ge de coutumes d'origine rurale et des pratiques foncières urbaines.

On remarquera que l'illégalité urbaine concerne beaucoup moins la population des quartiers planifiés à la règle d'arpenteur (la ville légale) que les citadins en mal d'insertion. Ces derniers créent de nouvelles structurations sociales qui se greffent sur des formes de sociabilité anciennes ou villageoises (ANTOINE, 1992). A l'intérieur de cette communauté, la notion de respect de la loi et de l'autorité ou bien la notion de rectitude dans les rapports avec les pouvoirs publics ou encore celle de préoccupation de l'intérêt général ne sont pas encore fermement ancrées dans les consciences (BOVI, 1978, p. 63).

En face des situations foncières pourtant régulières devant la loi, ils manifestent une indifférence totale que les traumatismes des politiques urbaines ne suffiront pas à infléchir mais que seules les brimades policières sauront difficilement à fléchir. Ignorent-ils en réalité les procédures de justice administrative ou d'autres voies de recours en cas de violation flagrante de leur droit de propriété et d'habiter en ville ?

5. LES PROBLEMES DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

Les tâches de l'Etat sont toujours nombreuses. Ses interventions de direction et de contrôle de l'urbanisation sont diverses et nécessitent l'adoption de procédures complexes se déroulant au sein de l'administration elle-même, en vue de permettre aux actions à entreprendre d'avoir plus d'autorité et d'audience auprès des citoyens.

La tendance des administrations modernes est de privilégier

deux aspects de la procédure administrative : l'une est de rendre l'action administrative plus efficace et de s'assurer que les mesures prises répondent à des finalités concrètes d'utilité sociale ; l'autre est d'accroître le niveau de participation de la population en institutionnalisant des formes de procédures plus adaptées et ouvertes qui garantissent que tous les intéressés puissent être entendus. L'équilibre général de la méthode est ensuite garanti par une série de règles administratives. Elle va de la prévision d'avis obligatoires et contraignants émis par des commissions représentant des intérêts précis (cas du Burkina Faso) aux possibilités de veto de la part des autorités supérieures (Togo), à la nécessité d'apposition de "visas d'exécution" (Cameroun), en passant par d'autres formes de contrôle administratif (HESSELING, 1992).

Toutefois, les garanties internes et externes à la procédure administrative n'empêchent pas que le contraste entre autorités administratives et liberté du citoyen débouche sur des situations irrémédiables qui conduisent des individus à déplorer une violation de leur droit d'habiter en ville.

La conscience d'une contradiction insurmontable entre autorité et liberté a amené les systèmes juridiques à doter la mesure administrative, outre les garanties précitées intrinsèques à la procédure, d'autres garanties ultérieures se traduisant par des remèdes auxquels le particulier peut avoir recours pour obtenir des modifications aux mesures concrètes prises à son endroit. Mais le constat est sévère quand on sait que les tribunaux administratifs auprès desquels les justiciables peuvent introduire une plainte, n'existent que de nom dans la

majorité des villes francophones. A Brazzaville, Cotonou, Bangui etc., ils sont méconnus par la population.

Ailleurs, ils n'inspirent pas confiance. Car le traitement social de la question foncière est relégué au second rang par les tribunaux à telle enseigne que cela favorise un attachement plutôt favorable à la justice coutumière qui procède par voie de conciliation à régler les différends fonciers.

A ce sujet l'ethnologue (PITCHARD, 1985, p. 17) remarque :

«Les juristes occidentaux semblent avoir rarement sinon jamais compris que l'Africain a un concept différent de la loi, in-séparable de la justice. Il considère que la fonction de la cour n'est pas de condamner et de punir, mais d'essayer de trouver des solutions au problème qui lui est soumis».

Citant un cas de condamnation à mort, manifestement injuste selon la conception traditionnelle, survenu après l'affrontement entre population et aménageurs à Zongo, un quartier populaire à Accra, PITCHARD renchérit :

«Beaucoup, aujourd'hui, à la suite d'expériences de même genre, ne recourent jamais à la justice moderne, même quand ils ont subi les torts les plus manifestes».

Il apparaît donc que les pratiques foncières à l'ombre du droit demeureront encore pour longtemps des obstacles majeurs aux politiques de restructuration des quartiers irréguliers dans les villes africaines.

De la prise en considération de la dimension sociale de la question foncière dépendra la viabilité réelle d'une action d'amélioration des conditions de l'habitat.

6. EXISTE-T-IL DES ALTERNATIVES ?

L'approche de la question d'irrégularités urbaines renvoie à des déterminants saisis à l'échelle mondiale et qui remettent en cause les modèles classiques de reproduction sociale de l'espace en Afrique subsaharienne (POURTIER, 1979, p. 120).

N'y-a-t-il pas lieu d'adopter d'autres stratégies d'aménagement plus réalistes et non plus d'envisager des solutions idéales, forcément inaccessibles ?

Les enjeux d'une intervention dans les quartiers irréguliers sont multiples : accès au logement décent, régularisation de la propriété foncière, équipement en infrastructures techniques et sociales de base etc. A cet effet, ne pourrait-on pas combiner allègrement les techniques d'aménagement de l'urbanisme de composition, de l'urbanisme stratégique et de l'urbanisme de participation ? (LACAZE, 1979, p. 87). Une telle conception de l'aménagement implique nécessairement une réorientation des pratiques professionnelles et administratives. Aussi, les instruments d'aménagement et de planification des espaces urbains méritent-ils d'être considérablement simplifiés et limités aux exigences. Ils doivent en outre rester économiques et souples, rapides à concevoir et à réviser, et largement compréhensibles. Les documents directeurs d'urbanisme devraient s'en tenir à la définition d'une grande trame de voirie primaire, au schéma d'évacuation des eaux pluviales et usées et aux réserves de terrains pour usages publics. Pour prévenir l'occupation illégale des sols, un minimum de matérialisation de ces documents doit être assuré sur le terrain. Pour être effectif, le contrôle des zones

inconstructibles doit en effet être concrétisé par une protection réelle (plantation d'arbres par exemple). Il serait vain d'élaborer une programmation détaillée des activités comme si elles relevaient d'institutions stables mettant en œuvre une politique clairement définie, disposant des ressources régulières et s'appuyant sur une expérience de gestion assez longue. Il est par contre indispensable d'animer la concertation des responsables locaux de façon à identifier les actions majeures à mener pour maîtriser le développement urbain.

CONCLUSION

L'approche opérationnelle ou de traitement de l'égalité-illégalité foncière doit s'adapter aux réalités locales. Elle doit se garder de toute prétention à l'universalité. A cet égard, l'administration foncière *in stricto sensu* doit laisser la place à une gestion foncière prenant en compte les dimensions juridique, politique, économique et sociologique des conflits locaux et s'inscrire dans un débat plus large intéressant tous les acteurs locaux qui participent au processus de transformation des modes de vivre, d'habiter, de produire, d'échanger.

L'urbanisation étant un phénomène de complexification des activités, de densification des hommes d'origines diverses, suppose une pluralité d'éclairages.

Aussi le géographe sans pour autant s'écarter de ce qui fait l'originalité de sa discipline saura-t-il désigner les lieux de confrontation entre tous les acteurs fonciers, saura-t-il distinguer plusieurs degrés de maîtrise du sol : maîtrise permanente ici, maîtrise temporaire là, maîtrise prioritaire dans certains cas, maî-

trise exclusive ou absolue dans d'autres cas. De la capacité de la loi à concilier le droit coutumier et le droit moderne de l'appropriation du sol, selon les différents cas (on parle de l'unification des droits), dépendra l'aptitude des administrations à surmonter les contradictions l'égalité-illégalité émanant des irrégularités foncières et de l'habitat qui sont régulièrement produites dans les villes africaines. Les administrations africaines ont-elles encore cette latitude ?

Pour l'heure, les villes africaines ne sont pas encore sorties du cercle vicieux foncier auquel elles sont assujetties par l'urbanisation.

BIBLIOGRAPHIES

- ANTOINE Ph., BOCQUIER Ph. et al. (1992).
Etude de l'insertion urbaine des migrants à Dakar, l'Harmattan, Paris, pp. 247-257.
- BALANDIER G. (1993).
Avant-Propos à *Villes d'Afrique. La documentation française*, Paris, p. 4.
- BOVI A. (1978).
La gestion du sol dans les quartiers à habitat précaire, La découverte, Paris, 115 p.
- CALDWELL J. (1995).
Croissance démographique et évolution socio-économique en Afrique de l'Ouest. Population Council, National Academic Press, Washington, 240 p.
- COUR M. (1985).
Etude d'une image à long terme de l'Afrique subsaharienne, Sedes, Paris, 227 p.
- CREPIN X., QUERRIEN A. (1992).
«Diversités des villes et les politiques urbaines et insertion des jeunes» *Actes du Colloque «Jeunes, ville, emploi»*,

- Ministère de la Coopération et du Développement, oct.
- DEYEKO A. (1991).
«Situation des quartiers à Bamako». *Maîtriser le développement urbain en Afrique subsaharienne*, Paris, 320 p.
- DUBRESSON A. (1996).
«Crise et peuplement des villes en Afrique au sud du Sahara», in *Crise et population en Afrique*, Les études du Ceped, n°13, p. 45.
- DURAND - LASSERVE G. (1986).
L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-Monde, L'Harmattan, Paris, 320 p.
- DZIWONOU Y. (2000).
Croissance urbaine et mécanismes fonciers au Togo. Contribution à l'établissement d'une géomatique cadastrale : le cas de la ville de Lomé, Thèse de doctorat d'Etat, Université de Lomé, 579 p.
- ELA M. (1983).
La ville en Afrique noire, Karthala, Paris, 225 p.
- FRANQUEVILLE A. (1987).
Une Afrique entre le village et la ville, Orstom, Paris, 646 p.
- GRANOTIER B. (1980).
La planète des bidonvilles, perspectives de l'explosion urbaine dans le Tiers-Monde, Seuil, Paris, 360 p.
- GIRAUT F., MORICONI-EBRARD F. (1991).
«La densification du semis de petites villes en Afrique de l'Ouest», *Mappemonde*, n°4, pp. 12-16.
- HESSELING G. (1992).
Pratiques foncières à l'ombre du droit. L'application du droit foncier urbain à Ziguinchor, Sénégal, ASC Research Reports, 49 p.
- HUGON P. (1993).
«La crise des systèmes urbains et l'ajustement Structurel», in *Villes d'Afrique, la documentation française*, pp. 231-249.
- IGUE J. (1989).
Le développement des périphéries nationales en Afrique. Tropiques, lieux et liens, Orstom, Paris, pp. 594-605.
- JAGLIN S. (1991).
Pouvoirs urbains et gestion partagée à Ouagadougou : équipements et services de proximité dans les périphéries, IFU, Paris, 1169 p.
- KALASA B. (1993).
«Description du peuplement de l'Afrique de l'Ouest». *Commentaire de la base des données, études des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest*, n° 13, SAH, déc.
- LACAZE J.P. (1979).
Introduction à la planification urbaine, Le Moniteur, Paris, p. 87.
- LAMBONY G. (1990).
«Pour une analyse comparative de l'urbanisme en Afrique noire. Le cas de Lomé (Togo) et Harare (Zimbabwe) à travers leurs quartiers», in *l'année africaine*, pp. 393-430.
- LE BRIS E. (1993).
«Ville irrégulière, ville non maîtrisées», in *Afrique Contemporaine* n° 166, décembre, pp. 218-230.
- MAINET G. (1991).
«La conquête urbaine au Sénégal», in *Urbanisation et développement dans les pays tropicaux, Espaces tropicaux*, n° 4, Ceget, pp. 17-26.
- MASSIAH G., TRIBILLON J-F. (1988).
Villes en développement, Coll. Cahiers libres, La découverte, Paris, 320 p.
- NACIRI M. (1980).
«Les formes de l'habitat sous-intégrés, essai de méthodologies», in *Hérodote*, n°19, pp. 13-70.
- PIERMAY J.L. (1993). *Les citadins en quête du sol dans les villes d'Afrique Centrale*, L'Harmattan, Paris, 577 p.
- PITCHARD L. (1985).
Théorie générale des coutumes juridiques, Presses de l'Université de Toulouse, Toulouse, 157 p.
- POURTIER R. (1979).
«Villes et espace en Afrique noire : l'exemple du Gabon», *l'espace géographique*, n° 2, pp. 119-130.
- RAKODI C. (1990).
«Urban development and planning in Tanzania, Zambia and Zimbabwe», in *Review of Rural and Urban Planning in Southern and Eastern Africa*, Harare, n° 1, pp. 78-110.
- ROCHFORT M. (1988).
«Les logements des pauvres dans les grandes villes», in *Revue Tiers-Monde*, n° 116, oct-déc, pp. 68-81.
- SCHUMANN A. (1990).
«L'explosion urbaine en Afrique noire», in *Villes et Campagnes*, La Découverte, Paris, pp. 40-61.
- SNRECH (1996).
«Crise et peuplement des villes en Afrique du Sud», in *Crise et population en Afrique*, les études du Ceped, p. 120.
- TRIBILLON J.F. (1986).
«Intervention foncière dans les villes africaines : leçons d'une expériences», in *Le Mois en Afrique*, n° 248, pp. 52-65.
- VENARD J. (1993).
«Financement de l'urbanisation», in *Afrique Contemporaine*, n° 166, décembre, pp. 207-217.
- WESCOTT G., OBUDHO R. (1982).
«Between farm and city : Secondary towns in Kenya to

the year 2000», *African Urban Studies*, n° 13, pp. 31-53.

YAPI-DIAOU A. (1999).

Pouvoirs et sociétés urbaines dans les banlieues abidjanaises, Karthala, Tome 1, Paris, 229 p.

ZIMMET, (1995).

«Development of Urban Planning in Zimbabwe», in *Cities*, vol V, n°1, pp. 50-53.
