

## Le détournement d'espace

### Corruption et stratégies de détournement dans les pratiques foncières urbaines en Afrique centrale

*« Aujourd'hui, le moins que l'on puisse dire est que la corruption, la concussion, l'avidité, la cupidité et les détournements des deniers publics ont atteint leur point culminant. On pourrait même dire qu'ils sont institutionnalisés. Jamais le pays n'a été aussi pillé et le peuple aussi exploité. De temps en temps, la presse étrangère, scandalisée, finit par donner des détails troublants. En dépit des secrets bancaires et de la censure de la presse, le commun des mortels sait que les actuels dirigeants comptent parmi les plus grands riches du monde. Cette presse révèle que si les dirigeants zaïrois pouvaient seulement rapatrier le quart de leurs fabuleuses richesses, les dettes extérieures du Zaïre et le déficit budgétaire seraient immédiatement résorbés. »*

(Lettre ouverte au Président-Fondateur du Mouvement populaire de la Révolution, Président de la République, par un groupe de parlementaires, 1<sup>er</sup> novembre 1980, in : *Politique africaine*, sept. 1983, pp. 104-105.)

La délimitation du concept de corruption est malaisée. Dans les pays étudiés (Zaïre, Congo, Gabon, République centrafricaine), la corruption, même si elle est variable selon les lieux, étonne par son ampleur et perturbe gravement le fonctionnement des appareils d'État. D'une manière générale, elle n'est pas un phénomène marginal. Mais est-elle un phénomène significatif de la ville africaine d'aujourd'hui ?

### **Corruption et pouvoir**

Une définition courante précise que la corruption correspond aux « moyens que l'on emploie pour faire agir quelqu'un contre son devoir, sa conscience ». Notion relationnelle, elle est aussi le « fait de se laisser corrompre » (*Petit Robert*). La difficulté essentielle vient de l'ambiguïté qui subsiste quant aux termes de « devoir » et de « conscience » dans une société où la multiplicité des systèmes de pensée et des cadres juridiques ne permet pas de donner une réponse unique. Quelles règles définissent le devoir dont on parle ? Quelles références fondent la conscience individuelle et collective ? Celles-ci sont-elles acceptées par l'ensemble de la communauté ? Ou bien les uns et les autres se réclament-ils de traditions différentes, en sont-ils à des stades variables d'assimilation des diverses règles ?

Autre difficulté, la corruption proprement dite est inséparable de toutes les autres violations de ces règles. Ainsi, les détournements de fonds sont assimilés à la corruption, tant par les législations africaines que par l'opinion publique de ces pays. Mais on pourrait en dire autant des détournements de règles et de l'acquisition d'avantages indus liés à la fonction.

La corruption ne peut se définir que par rapport à des règles. Mais la loi moderne, les coutumes des diverses ethnies, les nouvelles ébauches émergeant çà et là entrent en concurrence. Habituellement, la corruption n'est envisagée que par rapport à la seule loi moderne, mais n'est-ce pas un point de vue partial, celui notamment du tribunal ou celui du chercheur élevé dans une tradition occidentale ? Car la loi officielle n'est pas, en Afrique centrale, malgré toutes les tentatives d'adaptation des États indépendants, l'expression des règles de la société et des systèmes de valeur que celle-ci reconnaît. On devrait donc pouvoir, en théorie, parler de corruption vis-à-vis des règles coutumières ou de tout autre système de pensée en vigueur.

La corruption pose en fait le problème du pouvoir. On ne peut monnayer que les prérogatives que l'on détient ou bien celles pour lesquelles on est en mesure de faire croire qu'on les détient, ce qui est une autre forme de pouvoir. Tout détenteur d'une parcelle de

pouvoir — et celles-ci sont nombreuses — est susceptible d'être le bénéficiaire direct d'un détournement. Mais la réalité de la pratique frauduleuse ne peut être jugée qu'en fonction des règles qui fondent le pouvoir qui a permis cette action. Or, la difficulté est grande, dans la mesure où de nombreux pouvoirs sont issus de plusieurs cadres de référence : ainsi, le « chef de quartier » existe-t-il à la fois par rapport à la coutume et par rapport à la loi, et aussi, parfois, suite au consensus d'une communauté locale (1) : l'homme politique doit à la fois respecter les principes de l'État et certaines solidarités spécifiques ; l'homme d'affaires est en même temps dépendant d'un système international et d'un système politique local.

Parfois, ce qui peut être jugé comme un cas de corruption en fonction d'un ensemble donné de règles, peut ne pas l'être à travers une autre logique. Ainsi, la pratique des « cadeaux » donnés en certaines circonstances à l'autorité coutumière — par exemple, chez les Baluba, préalablement à la requête du plaignant — est considérée dans le cadre moderne comme une pression illégale. De même, une opération pratiquée de manière sciemment frauduleuse en fonction de la loi en vigueur peut être entreprise pour « tenir son rang » dans le cadre des solidarités familiales ; vraie ou fausse, cette allégation est souvent avancée lors des procès devant les tribunaux ; ceux-ci en tiennent parfois compte comme d'une circonstance atténuante.

La multiplicité des cadres de référence favorise certainement la corruption. Encore serait-il nécessaire de distinguer le jeu conscient et délibéré qui permet à un individu de profiter simultanément des avantages des deux systèmes, et les tentatives d'adaptation, menées par des responsables coutumiers, par des leaders locaux ou par les administrations, pour faciliter les transitions entre les systèmes en présence. Mais la différence est-elle toujours clairement perceptible ? Un bon exemple peut être trouvé dans la réglementation foncière officielle ; la coutume envisage des liens de nature religieuse entre la communauté humaine et le sol, en fait ses génies. La loi considère le sol comme un bien susceptible d'appropriation, notion étrangère à la tradition. Elle propose une procédure longue et complexe (indemnisation des détenteurs coutumiers, délivrance d'un permis d'occuper, mise en valeur du terrain par le bénéficiaire, établissement d'un titre foncier qui fait du bénéficiaire le propriétaire du terrain (2)). Cette procédure est destinée à permettre la transition entre les deux systèmes et à empêcher un accaparement abusif

(1) J.-L. Piermay, « Pouvoirs et territoire dans l'administration locale de la ville de Bangui (République centrafricaine) », *Recherches géographiques à Strasbourg* 18, pp. 115-126.

(2) Au Zaïre, la propriété du sol reste à l'État. Le bénéficiaire du « certificat d'enregistrement » n'est que propriétaire de la mise en valeur effectuée sur la parcelle, et concessionnaire définitif de celle-ci.

des terres. Mais cette transition cache essentiellement un changement de conception vis-à-vis du sol. Malgré toute la bonne volonté du demandeur du terrain et de l'administration compétente, la coutume est bafouée, une indemnisation ne pouvant annuler des droits imprescriptibles de nature religieuse.

La situation est encore plus complexe, c'est le cas habituel en ville : les règles coutumières ont évolué au contact des influences occidentales et ont pris en compte la valeur de l'argent ; les revendications coutumières peuvent donc fort bien prendre l'habit de la tradition en vue de la satisfaction d'intérêts issus de la tradition, mais être orientées vers des stratégies très modernes. De leur côté, les intervenants « modernes » peuvent fort bien augmenter considérablement leurs avantages, même en restant dans les cadres légaux. Une supériorité importante est ainsi accordée à tous ceux qui possèdent une bonne connaissance des procédures en vigueur, du milieu, et des projets administratifs. Les démarches officielles constituent une longue course d'obstacles, dont le but théorique est de préserver les droits des tiers ; mais, en fait, seuls réussissent ceux qui, par leurs relations ou leurs moyens financiers, viennent à bout des différents blocages. La connaissance du milieu permet de jouer sur la variabilité des situations foncières locales. La connaissance préalable des projets de l'administration permet, comme ailleurs, d'anticiper les mouvements d'urbanisme et de spéculer. La création d'un lotissement ou d'infrastructures, la non-appartenance d'un terrain au périmètre urbain (3), les opérations de morcellement des titres fonciers « ruraux », sont autant de conditions activement recherchées par les spéculateurs. Ainsi émergent des « spécialistes » qui tirent leurs pouvoirs de leur bonne connaissance des mécanismes et de leurs responsabilités.

Les premiers de ces spécialistes furent les géomètres. Hommes de terrain, ils ont su très tôt faire la jonction entre les règles localement en vigueur et les procédures officielles. Déjà, dans l'administration coloniale, les géomètres chargés du lotissement des quartiers nouveaux savaient se réserver certaines des parcelles les mieux situées et en faire profiter parents et amis, par exemple autour du marché de Mont-Bouët, à Libreville (1958). Jouant sur la complexité des processus et sur la méconnaissance de ceux-ci par la population, ils savent également monnayer leur intervention et pratiquer l'extorsion de taxes indues auprès des demandeurs de terrains. Mais leur pouvoir est aujourd'hui fortement récupéré par les

(3) Le périmètre urbain est délimité par voie officielle. Les terrains extérieurs à celui-ci, dits « ruraux », peuvent acquérir le statut de « titre foncier » moyennant un montant de mise en valeur beaucoup plus faible que pour ceux situés à l'intérieur du périmètre. Ils bénéficient toutefois des

mêmes droits que les terrains urbains et, bien que souvent plus vastes que ces derniers, sont intégrés tels quels dans le périmètre officiel de la ville, si celui-ci est élargi. Les différences de statuts font fréquemment de la frange péri-urbaine un lieu privilégié pour la spéculation foncière.

hauts fonctionnaires, nouveaux « spécialistes » de ces transitions. Ainsi, dans le lotissement « face SOBRAGA » (Libreville, 1971), un des terrains les mieux situés fut d'abord réservé par le géomètre de service, puis confisqué par le ministre, qui y construisit une grande villa. Il est vrai que les circuits de procédure ont tendance à s'allonger et à faire intervenir des fonctionnaires de plus en plus haut placés, voire le Conseil des ministres lui-même.

La coexistence de systèmes juridiques contradictoires bénéficiant de la légalité, et/ou d'une part importante de légitimité, engendre une situation confuse dans laquelle peuvent s'épanouir toutes les formes de débrouillardise, de détournements et de corruption.

### **Promotion de la confusion**

---

La juxtaposition de toutes ces interventions ponctuelles finit par constituer un véritable détournement de toute la politique de l'État. A Libreville, toujours dans le quartier situé face à la brasserie SOBRAGA, sur 95 dossiers cadastraux dépouillés, 50 concernent des parcelles attribuées à des hauts fonctionnaires. Pourtant, les demandes de terrain, extrêmement nombreuses, proviennent de tous les horizons sociaux. Encore fut-il impossible de déterminer les circonstances dont bénéficièrent les autres attributaires, notamment leurs relations avec des personnalités bien placées. Presque tous furent sélectionnés par le ministre du Budget, ce qui sous-entend que le piston fut largement déterminant.

Il est intéressant, pour les personnes influentes, de bénéficier d'une telle situation ; mais il l'est encore plus d'en favoriser l'émergence et le développement. Ainsi se développe une promotion de la confusion, qui passe par la pratique administrative quotidienne (4), mais aussi par l'action législative. En République populaire du Congo, les constitutions successives à partir de 1968 ont proclamé que la terre appartenait au peuple, représenté par l'État. Mais la loi foncière vient d'être promulguée et les décrets d'application ne le sont toujours pas ; les oppositions sont trop fortes, de la part de hautes personnalités et, en définitive, de la Cour suprême. Les textes de l'époque coloniale, qui sauvegardent les intérêts coutumiers, sont donc toujours en vigueur, bien que les services compétents tentent de convaincre l'opinion publique du contraire. Situation également confuse au Zaïre, où les mesures de zaïrianisation (1974) avaient retiré aux étrangers le droit d'usage de

(4) J.-L. Piermay, « Naissance et évolution d'une ville postcoloniale : Mbuji-Mayi (Zaïre). Acteurs et enjeux fonciers », in :

*Espaces disputés, Pratiques foncières locales en Afrique noire*, à paraître.

leurs établissements commerciaux et de leurs locaux d'habitation au profit de nationaux, tout en maintenant les droits de propriété des premiers jusqu'à ce qu'ils soient remboursés par les seconds. Les manœuvres qui en ont résulté et les mesures partielles de rétrocession des biens aux étrangers, sous certaines conditions, ont créé une situation inextricable, dont certains ont tiré de grands bénéfices.

On peut ainsi émettre l'hypothèse que le déphasage persistant entre la loi et les réalités ne serait pas seulement lié aux profondes transformations que connaît la société africaine, mais aussi, et peut-être de plus en plus, à la volonté délibérée des membres de l'appareil d'État de maintenir et d'amplifier leurs avantages. Il faut de toutes façons discréditer l'idée, fréquemment exprimée dans les administrations zaïroises, que la corruption est un mal nécessaire pour permettre à l'immense majorité de la population urbaine de survivre dans des conditions économiques extrêmement difficiles. Bien sûr, dans ce pays, la corruption est possible à toutes les échelles de la société, et peu réprimée. Mais elle n'est possible qu'à ceux qui détiennent une parcelle de pouvoir, et proportionnellement à celle-ci. La corruption et toutes les formes de détournement profitent donc avant tout aux plus puissants. Si l'on excepte les formes de redistribution, elles aggravent donc les inégalités sociales ; et, dans tous les cas, accusent les contrastes de pouvoirs. Une telle affirmation ne serait-elle pas un bruit volontairement répandu pour cacher les véritables causes de la corruption ?

Les détournements constituent ainsi un véritable système, avec ses règles propres.

### **La place privilégiée des hauts fonctionnaires**

La corruption et les détournements profitent avant tout aux plus puissants du système politico-administratif. Dans quel but ? Une partie importante est redistribuée dans le cadre de solidarités à base essentiellement ethnique. Mais les ressources de l'État sont importantes, et la différence reste grande entre la richesse du détenteur du pouvoir et celle de sa clientèle. Une hiérarchie tend ainsi à s'établir, consistant en une accumulation croissante avec l'étendue du pouvoir exercé. Le fonctionnaire le mieux pourvu en titres de propriété foncière est, à Libreville, le Président de la République : détenteur d'un seul terrain lors de son arrivée à ce poste en 1967, il en possède personnellement 39 (7 hectares au total), situés dans les quartiers les plus cotés. A ce palmarès, figurent ensuite les principaux membres du gouvernement dans un ordre proche de l'ordre protocolaire. Le deuxième est le Premier ministre, propriétaire de 6,2 hectares, répartis en 9 terrains, mais

dans l'ensemble moins bien situés. Il est vrai que celui-ci, originaire des environs immédiats de Libreville, détient d'assez vastes terrains péri-urbains comptés dans ce total. La différence entre les deux principaux personnages de l'État est donc plus forte que ne semble l'indiquer la stricte comparaison des superficies possédées. Dans l'ensemble, les personnalités autochtones de la capitale ne disposent toutefois pas d'avantages sensibles par rapport à celles qui n'en sont pas originaires. Si l'on prend l'ensemble des propriétaires de parcelles, on s'aperçoit que bien peu de bénéficiaires viennent s'intercaler en ce début de liste, l'exception la plus notable étant celle d'un homme d'affaires français, détenteur de très vastes terrains à bâtir. Certes, celui-ci finit par occuper la première place, mais grâce à des terrains nus ; de plus, il semblerait qu'il joue au moins en partie le rôle de prête-nom. Les autres membres des familles les mieux placées n'apparaissent dans la liste qu'après les hautes personnalités déjà nommées. Bien sûr, il ne s'agit là que d'une analyse grossière, qui ne tient pas compte des sociétés constituées par ces mêmes personnalités, ni des prête-noms, ni des terrains ressortissant d'autres statuts que de celui de titre foncier (permis d'occuper ou occupation illégale) (5). Le patrimoine des hautes personnalités est en réalité bien plus considérable.

Cet exemple est le plus net de ceux qui furent relevés dans les cinq villes étudiées et reflète la stabilité exceptionnelle du personnel politique dans ce pays. Mais il n'est pas le seul. Toujours à Libreville, en 1968, un arrêté octroya à titre gratuit les 18 parcelles d'un nouveau lotissement, d'une superficie de 18 hectares, créé près de l'aéroport ; les bénéficiaires furent 18 ministres en exercice (classés sur l'arrêté selon l'ordre officiel). Dans presque toutes les villes, des réserves foncières ou des terrains d'État ont été morcelés au profit de hautes personnalités, sans que les procédures soient respectées. En République centrafricaine, dès 1969, mais surtout à partir de 1976 (peu avant la proclamation de l'empire), le président Bokassa vendit — au profit de qui ? — environ 200 maisons d'État précédemment destinées au logement de fonctionnaires et de coopérants ou à des bureaux administratifs. De hautes personnalités acquièrent à bas prix des villas anciennes situées à proximité immédiate du centre-ville, et des logements construits par la Société nationale de l'habitat. Le ministre des Finances de l'époque, par exemple, obtint ainsi pour 3 690 000 F CFA (6) une grande villa qu'il loua à une entreprise étrangère pour 400 000 F CFA par mois.

Le chef de l'État domine incontestablement la hiérarchie. Mais son rôle n'est pas seulement plus fort que celui de ses collabora-

(5) Il est toutefois probable que ces autres statuts sont peu usités par des per-

sonnalités pour lesquelles l'obtention d'un titre de propriété foncière est aisée.

(6) 1 F CFA = 0,02 FF.

teurs, il est aussi d'une tout autre nature. Au Zaïre, l'opinion habituelle est que « la parole du Président a force de loi » et le chef de l'État lui-même laisserait persister cette rumeur (7). Dans plusieurs pays, le Président de la République peut prendre des décisions en contradiction avec les textes officiels, accorder des dérogations, permettre des raccourcis de procédure, voire bouleverser des situations pourtant régulières devant la loi. Les exemples sont nombreux : à Libreville, les hautes personnalités obtiennent à titre définitif des terrains nus, précédemment à la mise en valeur théoriquement obligatoire, alors que la procédure légale est, dans l'ensemble, peu usitée, et les nouveaux titres fonciers, rares par rapport au nombre de parcelles réellement mises en valeur. A Kisangani (Zaïre), un lotissement occupé par les médecins de l'hôpital d'État fut brutalement attribué à l'Université pour le logement de ses enseignants ; une situation inextricable s'ensuivit, les deux groupes faisant jouer deux logiques contradictoires, mais toutes deux admises. Le chef de l'État est donc à la fois juge et partie, acteur le plus intéressé ainsi que juge suprême devant lequel on présente le recours de dernière instance.

### **Projet politique, corruption et détournements**

Au regard d'une telle concentration de pouvoirs, la correspondance des hiérarchies économique et politique ne peut être due au hasard. Comment l'interpréter ? En liant l'enrichissement à la fonction, le chef de l'État se crée des fidélités indéfectibles, et constitue un régime stable au-delà des différences ethniques, de l'absence de cohésion nationale et de la précarité des techniques étatiques d'encadrement. Mais ne peut-on aller plus loin ? L'accaparement des terrains, la pratique des commissions, la distribution gratuite — et parfois obligatoire — d'actions aux hauts fonctionnaires de la part des sociétés étrangères désireuses de s'installer permettent la concentration des pouvoirs économiques détenus par les nationaux aux mains de ceux-là mêmes qui exercent le pouvoir politique. Cette coïncidence empêche l'émergence d'un contre-pouvoir économique susceptible de constituer un facteur limitant l'autorité politique. Ne peut-on voir là une manière de domestiquer l'argent, élément perturbateur de sociétés où la finalité est avant tout sociale et politique ? Un parallélisme doit certainement être fait avec les sociétés d'autosubsistance dans lesquelles l'argent acquis par les cadets est récupéré finalement par les aînés au moyen de mécani-

(7) Cf. « Lettre ouverte au Citoyen Président-Fondateur du Mouvement populaire de la Révolution, Président de la République, par un groupe de parlementaires, 1<sup>er</sup> novembre 1980 », *Politique africaine*, sept. 1983, p. 103.



mes sociaux qui ont intégré l'usage de la monnaie, et dont les prestations se sont alignées sur les montants disponibles de celle-ci (8). Il est remarquable qu'un tel système soit particulièrement net au Gabon, pays où la croissance économique est de loin la plus forte de la région. Loin de favoriser le développement, cette masse monétaire permettrait surtout de conforter les rapports sociaux issus des nouvelles structures étatiques.

Cette subordination du pouvoir économique est également sensible en ce qui concerne les sociétés privées elles-mêmes. Ainsi, au Zaïre, celles-ci, nationales ou étrangères, sont tenues de consacrer une partie de leurs fonds à des travaux locaux ou régionaux d'intérêt public normalement dévolus à l'État : la MIBA (Minière de Bakwanga), société chargée de l'extraction du diamant, a largement financé l'aménagement de la ville de Mbuji-Mayi (construction de l'aéroport, bitumage de la voirie, création d'un lotissement destiné aux fonctionnaires de l'État, aide logistique permanente aux autorités régionales, etc.). De la même façon, la Gécamines est tenue pour responsable, tant par l'opinion publique que par le gouvernement, de la région minière du Shaba. En 1983, les sociétés rivalisaient à Kinshasa, chacune aménageant un rond-point de la capitale. Pressions politiques et zèle publicitaire se combinent sans doute pour donner naissance à cette évergésie moderne.

L'annihilation du contre-pouvoir économique se double d'une lutte contre les autres contre-pouvoirs éventuels. Les pouvoirs fonciers locaux issus de la coutume n'existent pas à Kisangani (Zaïre) et à Bangui (RCA). Ils ne représentent plus grand-chose à Mbuji-Mayi (Zaïre), bien que la ville ait été, en 1959, une création de l'ethnie luba. Leurs rôles ont fortement diminué à Libreville (Gabon) par rapport à l'époque où l'étudiait G. Lasserre (9). Ils ne subsistent de manière importante qu'à Brazzaville (Congo). Mais, dans cette ville, leur existence est liée en fait à l'alliance des pouvoirs coutumiers, ou se disant tels, avec les pouvoirs administratifs et politiques. Le coup d'État de 1968, substituant la prépondérance des nordistes à celle des sudistes, a provoqué un net affaiblissement des « propriétaires fonciers » de la capitale, qui étaient des sudistes. De même, à Libreville, l'effacement progressif dans les hautes instances nationales des autochtones de la capitale (Mpongwe et Fang de l'Estuaire), est concomitant de la diminution de leurs pouvoirs fonciers. Cet affaiblissement des pouvoirs coutumiers peut être souhaité par certaines catégories de citoyens : membres d'ethnies allochtones, de plus en plus nombreux en ville,

(8) C. Meillassoux, « Essai d'interprétation du phénomène économique dans les sociétés traditionnelles d'autosubsistance », *Cahiers d'études africaines* (4), 1960, pp. 38-77.

(9) G. Lasserre, *Libreville, la ville et sa région, Étude de géographie humaine*, Paris, A. Colin, 1958, 347 p.

voire autochtones désireux de se dégager des contraintes anciennes. A l'opposé, des fonctionnaires peuvent trouver avantageux de s'allier au pouvoir coutumier. Ainsi, à Brazzaville, les « propriétaires fonciers coutumiers » ne procèdent pas à une opération de lotissement sans quelques autorisations qui s'obtiennent contre promesse de cession gratuite de plusieurs parcelles à de hautes personnalités. Le travail de lotissement lui-même est effectué par des techniciens, c'est-à-dire des géomètres du Cadastre débauchés pour l'opération. Le quartier Diata-Stade de la Révolution, ainsi constitué aux dépens d'une réserve foncière malgré l'opposition des services techniques administratifs, doit une grande partie de son caractère résidentiel aisé à ces faveurs. Les chefs coutumiers ne constituent donc pas un contre-pouvoir, mais sont alliés de certains fonctionnaires et sont subordonnés aux stratégies de ces derniers. A ce titre, ils disposent d'une fraction de pouvoir, non seulement issu de la coutume, mais aussi de la loi, et qui peut donner lieu à des détournements variés.

Sans doute plus importantes en milieu urbain sont les initiatives populaires, surtout présentes dans les quartiers périphériques récents où les habitants ont encore un esprit de pionnier à la suite de quelques individus dynamiques parfois bien placés dans la fonction publique.

Dans ces quartiers, des règles sont souvent mises au point localement. A Bede I, quartier périphérique de Bangui, peuplé après 1972, il existe un Comité d'urbanisme issu de l'initiative locale et soutenu ensuite par le ministère de l'urbanisme. Créé à l'origine pour veiller à la salubrité, il a pris en charge des projets de restructuration qui doivent permettre l'ouverture de rues et la réalisation d'équipements publics. Le comité est composé pour moitié de membres élus, pour moitié de représentants des associations du quartier. Chaque habitant peut cotiser, s'il le désire, mais s'il ne le fait pas, il perd certains droits : des montants mensuels sont prévus et varient selon l'âge, le sexe et le métier. Des règles sont établies pour permettre la réattribution des terrains non occupés, des procédures pour l'établissement du futur tracé de rues. Là, derrière le formalisme juridique, s'opère une synthèse de règles modernes et coutumières, qui traduit bien l'originalité de la société urbaine. Mais, dans ce nouveau système, des pratiques de détournement peuvent aussi exister. Cela ne semble pas encore le cas à Bede I, mais on peut noter que le problème délicat des rapports entre le Comité d'urbanisme et le chef de quartier — premier occupant du secteur, donc issu d'une autre logique — n'est pas résolu. L'ambiguïté règne : le chef, président d'honneur du comité, dispose-t-il du droit de veto, comme il semble l'affirmer ? Le conflit n'a pas encore éclaté, mais les règles locales présentent des failles qu'une personne avisée pourrait exploiter. A Libreville, une forte solidarité

existait dans le quartier « Derrière les Charbonnages » ; mais le leader incontesté s'est mis à vendre, cher, des parcelles, alors qu'il avait seulement le devoir de les distribuer en accord avec les règles établies en commun.

Les attitudes officielles vis-à-vis de ces solidarités modernes varient selon les pays, mais aussi selon les services. A Bangui, mais surtout à Brazzaville, des associations de quartier discutent de problèmes d'urbanisme, construisent des écoles, se cotisent pour l'adduction d'eau ou la création de rues. Mais ces initiatives sont rares au Zaïre et au Gabon. Non soutenues par l'administration, elles peuvent aussi être combattues, et la rumeur publique dit qu'il ne faut pas « provoquer » l'État en réalisant ce qu'il n'a pas pu ou pas voulu faire. A Libreville, des voisins, unis par des solidarités ethniques ou bien sous la conduite de leaders dynamiques, continuent parfois de cotiser, notamment en vue de l'ouverture de rues qui manquent cruellement à l'intérieur des vastes îlots délimités par la voirie principale. L'argent ainsi collecté est destiné à l'achat de carburant ; il est remis à un fonctionnaire en qui l'on a confiance — les détournements ne sont pourtant pas rares —, à charge pour ce dernier de faire les démarches nécessaires à l'obtention d'un bouteur de la municipalité. Mais ces démarches traînent presque toujours, les engins étant réservés le plus souvent à des opérations de prestige, à moins que ce ne soit pour les besoins privés de hauts fonctionnaires et de leurs maîtresses. Un exemple a été relevé, d'un fonctionnaire municipal bloqué dans sa carrière pour avoir soutenu avec trop d'insistance une de ces communautés de quartier, tandis que le dénonciateur bénéficiait d'une promotion rapide à la suite de cette affaire. Tant au Zaïre qu'à Libreville, les enquêtés manifestent leur découragement : le soutien apporté aux initiatives locales n'aurait fait que diminuer depuis de nombreuses années, tandis que l'investissement-travail effectué à l'initiative des partis uniques a quasiment disparu partout.

### **Corruption et détournements, techniques d'encadrement urbain**

Une hypothèse optimiste serait de penser que la ville, créatrice d'une nouvelle société, secrète peu à peu ses règles, synthèse des différentes coutumes, de la loi et de l'expérience urbaine des citadins. Cette élaboration s'observe dans quelques quartiers périphériques récents, qu'ils soient mono-ethniques ou non. Mais le temps use les solidarités. Dans les quartiers anciens, les cas d'entraide au niveau d'un quartier sont rarissimes : à Akebe-Plaine (Libreville), des ruelles ont été tracées par les premiers occupants, entre 1960

et 1965 ; leurs descendants se les sont progressivement appropriées. Mbuji-Mayi, ville pourtant presque exclusivement mono-ethnique (Baluba), créée en 1959 par un peuple soudé face à l'adversité, s'est rapidement déchirée selon des critères claniques, puis aujourd'hui socio-économiques ; les conflits y sont aussi violents qu'ailleurs.

La loi du plus fort s'impose de manière générale. Aujourd'hui, la force est issue de l'État, même si celui-ci se révèle bien faible en apparence. Mais ses prérogatives sont détournées pour assurer le pouvoir, puis le profit personnel de ceux qui le servent. La place prépondérante des fonctionnaires dans la corruption illustre de manière un peu paradoxale la prépondérance actuelle des pouvoirs étatiques dans les villes d'Afrique centrale. Peu à peu, les hauts cadres affermissent leur pouvoir, s'appropriant ou domestiquant les contre-pouvoirs éventuels, bloquant l'émergence des solidarités qui ne seraient pas ordonnées autour d'eux-mêmes. La corruption, les détournements sont devenus les véritables « techniques d'encadrement » des villes d'Afrique centrale. Ils permettent la manipulation de la ville au gré des circonstances et des intérêts des plus puissants. Ils sont à la base d'une loi nouvelle, non écrite, mais essentielle pour qui veut obtenir un avantage, bénéficier d'une promotion, voire sauvegarder ses droits ou pouvoir exercer librement son activité.

La répression de la corruption doit être envisagée dans cette optique : il est bien évident qu'elle ne touche qu'une minorité des affaires répréhensibles. N'importe qui ne peut pas obtenir réparation d'une injustice : les tribunaux ne sont pas, en général, indépendants du pouvoir. Les dénonciations de cas, qui paraissent quotidiennement dans les éditoriaux des journaux *L'Union* (de Libre-ville), *Salongo* et *Elima* (de Kinshasa), *Boyoma* (de Kisangani), etc., ne sont pratiquement jamais suivis de poursuites judiciaires, et tout se passe comme s'il ne s'agissait que d'un exutoire pour les mécontentements populaires. Dans ces conditions, une poursuite judiciaire ne peut déboucher sur une répression effective que dans la mesure où la décision vient de haut, c'est-à-dire du Président de la République lui-même. Mais sanctionne-t-on la malhonnêteté, un défaut d'allégeance ou la disgrâce politique du coupable ? La corruption et les détournements présentent pour le pouvoir en place l'immense avantage de maintenir sur le système une redoutable ambiguïté : fondements du pouvoir, conditions de l'exercice de responsabilités, ils constituent aussi sur la tête de chaque dirigeant une « épée de Damoclès » à la taille de la fonction, que la loi officielle permet de faire tomber, si certaines règles non écrites ne sont pas observées. La confusion, désormais entretenue au sein même de la législation d'État, est devenue méthode de gouvernement très efficace pour le maintien du pouvoir en place. Le système est en

équilibre, et il serait très aventureux pour un responsable de le remettre en cause, ne serait-ce qu'en refusant d'en bénéficier.

Bien sûr, des différences existent entre les pays. L'originalité principale semble être le degré de généralisation des pratiques frauduleuses. Le stade le plus avancé est aujourd'hui atteint au Zaïre où toute situation de rareté — obtention d'un papier, d'un produit subissant une pénurie, voire soin médical, inscription dans une école ou réussite à un examen — est susceptible de donner lieu à corruption. Mais l'explication fondamentale est-elle réellement différente ? Dans les trois autres pays étudiés (Congo, et surtout RCA et Gabon), il semblerait que le phénomène soit en voie d'extension. Au Zaïre même, la corruption n'est pas organisée à la base, en général. Certaines exceptions existent, rapportées par la rumeur publique : ce serait le cas de la « Brigade de roulage » (police de la route) de Mbuji-Mayi, dans laquelle les fonctionnaires en faction seraient tenus de remettre chaque soir à leurs chefs une somme fixe prélevée sur celles extorquées aux camionneurs arrivant en ville ; un défaut de reversement aurait pour conséquence une affectation à un carrefour moins lucratif. Ce système est exceptionnel. Rien n'a été remarqué de tel dans les services du cadastre, pourtant fort corrompus, mais hiérarchisés de manière bien moins efficace. La corruption généralisée est plutôt un héritage de la période d'anarchie qu'a connue le pays pendant la guerre civile (1960-1965) : le phénomène n'a pas été enrayé et peut sans doute être analysé aujourd'hui comme une tolérance officielle, extension du système décrit plus haut, et permettant d'élargir le cercle des prédateurs de l'État, donc de la clientèle des puissants.

La gestion urbaine souffre évidemment de cette logique, de l'absence de règles claires. L'encadrement de la ville est incohérent. Les pouvoirs intervenants sont multiples et concurrents, provoquant l'allongement des procédures et opposant de nombreux obstacles. La loi, certes, est méconnue par les citoyens, mais comme son efficacité réelle est réduite, cette ignorance a en elle-même des conséquences limitées. Ce qui manque le plus au citoyen est la compréhension politique du milieu dans lequel il vit. Cette connaissance des mécanismes de décision et de pouvoir est différentielle ; elle s'acquiert avec l'ancienneté de la vie en ville et surtout avec l'exercice de responsabilités. Elle est source de profondes inégalités et de multiples formes d'extorsion (ventes multiples de parcelles, levées de taxes indues...). La terminologie officielle zaïroise parle de l'« encadrement politico-administratif », signifiant par là que l'administration est inséparable de l'exercice du pouvoir politique, contrairement à la tradition occidentale qui établit en général une coupure nette entre les deux fonctions. De nombreuses décisions officielles ne peuvent être comprises qu'à travers leur signification politique.

Ainsi, l'encadrement de la ville suppose une organisation territoriale, précisant les limites d'exercice des responsabilités. Mais, en Afrique centrale, l'organigramme n'est jamais une donnée neutre du système administratif ; il est une donnée mouvante, variant selon les rapports de forces, donc une donnée politique. La remarque peut être faite au niveau de la délimitation de la zone urbaine. Les conflits entre l'État, les communes urbaines, la région voisine et les autorités coutumières ont établi les limites de la région urbaine de Kinshasa (10). A Brazzaville, le pouvoir nordiste en place depuis 1968 a favorisé l'extension de la commune vers les quartiers péri-urbains septentrionaux, et maintenu hors de celle-ci les quartiers Mfilou, plus anciennement peuplés, mais surtout habités par des Lari et des Kongo (sudistes) : le but évident était de rééquilibrer au profit des nordistes le rapport numérique de la population communale. Dans plusieurs villes, les volontés municipales de rectifier les limites en fonction des superficies actuellement occupées, voire des prévisions d'urbanisation, se heurtent à l'accaparement en cours de terrains péri-urbains par des personnalités influentes.

Les délimitations internes de la ville présentent souvent les mêmes incertitudes. Elles sont très rarement portées sur carte : parfois, les listes des subdivisions administratives sont fausses ou se contredisent (Bangui, Libreville). Les niveaux hiérarchiques dans l'administration locale, bien emboîtés au Zaïre (intervient essentiellement un personnel administratif), sont parfois concurrents en RCA et au Gabon, car relevant de logiques différentes (personnel administratif au sommet, chefs issus d'une « coutume reconstituée » à la base). Les limites se recoupent parfois, comme à Bangui, à Kisangani. Ce qui compte souvent est moins l'administration d'un territoire que le contrôle d'un groupe d'hommes. La base de l'encadrement est d'ordre social et politique et non d'ordre territorial. Elle est elle-même objet de compétition, chaque responsable essayant d'empiéter sur le territoire de son homologue voisin. Ainsi, à Kisangani, certaines taxes étaient-elles, en 1980, prélevées deux fois, et même dans un quartier (Mabe), trois fois, par des pouvoirs concurrents. La gestion foncière ne dispose pas de bases stables ; à tous les niveaux, elle est politique et non gestion. Face à ces niveaux emboîtés et concurrents, toute opération d'aménagement est d'une redoutable complexité et nécessite ou bien une conjonction bien improbables d'intérêts, ou bien une décision énergique du chef de l'État, seul à disposer de l'autorité suffisante.

Les blocages qui résultent de la précarité des techniques d'encadrement permettent de poser la question de la survie d'un tel

(10) M. Pain, *Kinshasa, écologie et organisation urbaine*, tome 1, Toulouse, Université de Toulouse-Le Mirail, 1979, pp. 126-128.

système. Dans les villes où l'espace n'est pas mesuré (Kisangani, par exemple), les conflits ont une importance limitée et un partage de l'espace tend à s'établir entre pouvoirs concurrents. L'acuité du problème s'accroît quand le sol est fortement valorisé, peut-être en raison d'une extension trop importante de la ville, certainement suite à l'afflux d'argent et à l'expansion économique (Mbuji-Mayi, Libreville). Il est significatif que les tensions les plus vives aient été décelées à Libreville, malgré une incontestable augmentation du pouvoir d'achat des salariés modestes. Ces tensions n'y sont plus analysées par les participants en terme de conflits ethniques, mais réellement en termes politiques. Quel est l'avenir de villes ainsi encadrées ?