

L'État et les municipalités en Côte d'Ivoire : Un jeu de cache-cache ?

UNIQUE promoteur du développement urbain pendant vingt ans, l'État ivoirien tente de s'associer de nouvelles forces, suscitées par lui-même. Depuis 1980 (1), son expérience est marquée par la mise en place d'équipes municipales élues et, ainsi, soumises aux aléas du suffrage universel.

Dans la pratique, on peut distinguer deux régimes de traitement différents de la part de l'État face aux communes : dans les dix communes de l'agglomération abidjanaise, il conduit sans partage la politique de promotion foncière et sa mise en œuvre ; dans les autres centres urbains, il concède quelques prérogatives aux communes qui peuvent initier et réaliser des lotissements.

Aux demandeurs abidjanais de terrains se posa alors un problème d'identification et de clarification des compétences en matière de promotion et de transactions foncières entre le maire, l'État et les autochtones détenteurs terriens. Dans les autres communes, trois types d'instances restent compétentes pour attribuer des terrains urbains : le préfet (et sous-préfet) responsable des affectations de lots avant 1980 qui reste président des commissions d'attribution ; le maire qui, cependant, renvoie les demandeurs aux précédentes commissions ; enfin, les propriétaires coutumiers, bien que la législation en vigueur ne les autorise pas à disposer des terres. Le fondement des demandes peut différer selon la résidence des demandeurs. Pour les habitants des quartiers précaires non lotis, le maire est considéré comme le seul affectataire des terrains dans la commune (2). Ailleurs, dans les autres quartiers illégaux ou non, la propriété des terres est reconnue soit aux forces coutumières, soit à l'État, en fonction de la résidence et des stratégies et pratiques foncières individuelles. Parmi les facteurs à prendre en considération pour expliquer l'un ou l'autre choix, on notera en particulier : les phénomènes de proximité socio-spatiale, les contraintes de revenus,

l'ignorance ou l'adhésion à telle procédure, la pression de la demande, la fluctuation de l'offre, etc.

Le problème incessant qui se pose aux collectivités publiques est celui de l'intégration de ces explications et de ces logiques d'acteurs à leurs stratégies de développement urbain et, surtout, de promotion foncière et immobilière. Et c'est là où la conjonction des intérêts des citoyens et ceux des pouvoirs publics, en particulier de l'État, est longue à s'élaborer. Cette lenteur, due aux hésitations de l'État dans le transfert de ses biens et de certaines de ses compétences aux communes, ouvre alors la voie à toutes sortes de pratiques de promotion foncière et immobilière.

Les acteurs, leurs compétences reconnues

Les autochtones repliés dans leur village

A Abidjan, les autochtones ébriés ont été progressivement éliminés du marché foncier par l'État entre 1970 et 1980. Aujourd'hui repoussés dans les limites de leurs périmètres villageois, ils n'ont quasiment plus de terrains à proposer, sauf quelques parcelles de recasement ou de compensation que leur a reléguées la défunte SETU (Société d'équipement des terrains urbains). L'État reste désormais le seul maître des terres abidjanaises...

Dans les autres centres urbains, le droit foncier coutumier a reculé des abords immédiats des villes. Les autochtones ont cédé à des étrangers, qui achetèrent de vastes terres. Par conséquent, ces ceintures péri-urbaines sont devenues le théâtre de conflits fonciers plus ou moins ouverts, entre l'État et des acquéreurs étrangers d'une part, entre les acquéreurs étrangers et les autochtones d'autre part (3).

L'État, tout sauf le foncier

La promotion foncière sur toute l'étendue du territoire national relève du monopole exclusif de l'État, celui-ci se prétendant le propriétaire de toutes les terres. A Abidjan, entre 1970 et 1980, en application des principes du Plan directeur d'urbanisme du Grand Abidjan, l'État, en s'appuyant sur les lois et règlements en

(1) Cf. loi n° 80-1180 du 17 octobre relative à l'organisation municipale, art. 24.

(2) A. Yapi Diahou, *Les économiquement faibles dans les quartiers illégaux précaires, processus d'accès au logement, à la propriété, aux équipements et aux services*, Abidjan, RHUDO-USAID, 1987, 207 p., multigr.

(3) D. Paulme, *Une société de Côte d'Ivoire hier et aujourd'hui : les Bété*, Paris, Mouton, 1962. Elle décrit par exemple le cas des villes et centres urbains du pays bété. H. Raulin, *Les problèmes fonciers dans les régions de Gagnoa et Daloa*, Paris, ORSTOM, 1957.

vigueur (4), a purgé du droit coutumier toutes les terres comprises dans ce périmètre et procédé à leur immatriculation à son nom. En 1986, après la dissolution de la SETU, société d'État créée en 1971 et compétente pour acquérir, aménager et équiper les terrains urbains, l'État confia la mise en œuvre de sa politique de promotion foncière à la DCGTX (Direction et contrôle des grands travaux).

Cette structure, créée en 1978 et passée sous la tutelle directe de la présidence de la République en 1981, était initialement compétente pour le contrôle des grands projets d'aménagement et de construction, initiés et financés sur fonds d'État ou fonds d'emprunt garantis par l'État. L'élargissement de ses champs d'intervention au domaine de l'habitat en 1985, puis du foncier en 1986, consacre le renforcement de la DCGTX qui devient ainsi l'instrument central de l'État en matière d'aménagement et d'équipement des villes : conception et élaboration des plans et schémas directeurs d'urbanisme, des plans de détail, des règlements d'urbanisme, etc. Depuis 1987, la DVI (Direction des ventes immobilières), créée au sein de la DCGTX, poursuit les opérations de lotissement lancées ou projetées par la SETU avant sa dissolution. La vente des parcelles, assurée directement par le promoteur, est dorénavant assujettie aux règles de l'économie de marché (5)... La DCGTX est devenue un véritable monstre : tout part d'elle et revient à elle. Et elle collabore ou non avec les autres structures et compétences existantes, que celles-ci soient étatiques ou non, de nature politique ou technique.

Les municipalités, courroie de transmission ou tampon entre l'État et les citoyens

Dans le domaine de l'aménagement et de l'équipement des terrains à bâtir, les municipalités issues des deux dernières élections n'ont toujours pas une habilitation officielle et formelle pour initier des projets de lotissement. Outre les fonctions classiques de « chasseurs de taxes » (6), elles assurent sur toute l'étendue du ter-

(4) A propos des textes relatifs à la propriété de l'État, à la politique et aux actions de ce dernier dans les domaines foncier et immobilier, voir A. Ley, *Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte-d'Ivoire*, Paris, LGDJ, 1972 ; Ph. Haeringer, *Abidjan 1976, occupation de l'espace urbain et péri-urbain*, Abidjan, ORSTOM, Centre de Petit Bassam, 1977, 58 p., multigr. ; A. Yapi Diahou, *Étude de l'urbanisation de la périphérie d'Abidjan, l'urbanisation*

de Yopougon, Toulouse, Université de Toulouse Le Mirail, 1981, 322 p. (thèse de doctorat de 3^e cycle).

(5) Il n'en a pas toujours été ainsi. Sous la SETU, les règles régissant l'aliénation des terrains à bâtir étaient celles du clientélisme politique.

(6) A. Dubresson, « Derrière la contradiction, l'État. Discours et pratique de l'aménagement du territoire en Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, 21, 1986, pp. 77-89.

ritoire national le « gardiennage » des terrains de l'État relevant de son domaine privé (7).

Un paradoxe émerge dans le cas des problèmes de relogement des déguerpis ou des installations d'ateliers d'artisans. Les réponses à ces demandes sont considérées, aussi bien par les administrés que par l'État, comme relevant de la compétence des équipes municipales en place. Ainsi un chantier d'envergure, des démolitions et des déguerpissements préalables sont autant d'opportunités que l'État a toujours saisies pour solliciter les municipalités et les opposer aux populations concernées. Le maire est alors invité à « *prendre toutes les dispositions pour prévenir les populations afin de libérer les terrains qu'elles occupent illégalement* » (...) Et il est sommé de « *trouver un nouveau site* » à « *ses* » déguerpis. Les déguerpissements « justifiés » ne sont cependant pas les seuls prétextes qu'a l'État pour demander le concours des municipalités dans sa lutte contre les installations irrégulières. Car le spectre du déguerpissement est une menace permanente à l'encontre des quartiers qui se développent en marge des plans et programmes officiels d'aménagement. Les populations de ces quartiers sont donc devenues méfiantes, instruites par les déguerpissements souvent répétés qu'elles ont subis. Toute intervention étrangère portant les signes d'un déguerpissement se traduit immédiatement par une invasion des mairies par les populations. Elles pressent alors le maire de parer au plus urgent : mettre à leur disposition un terrain où assembler rapidement planches et tôles démontées pour s'abriter. L'obsession des populations se résume à un terrain et un toit. En effet, la localisation, l'état des sites et les équipements de base des plates-formes de recasement ne préoccupent personne, ni les populations à recaser, ni l'État...

Ainsi ont été multipliés, entre les années 1950 et 1980, les fameux lotissements d'urgence aux quatre coins de l'agglomération abidjanaise : Koumassi Kankakoura en 1953, Abobo-Centre en 1966, Abobo-Agbékoï en 1968, Attiécoubé II ou Williamsville en 1969, Marcory-Aliodan en 1970, Port-Bouët II à Yopougon en 1972, etc. Ces différents lotissements restent caractérisés par leur sous-équipement et par la taille frustrée de leurs parcelles, de 100 à 400 mètres maximum (8).

Les élus municipaux, appelés à relayer l'État dans le domaine du relogement des déguerpis et, plus généralement, du traitement de l'habitat non planifié précaire ou non, sont sous le poids de deux contraintes : contrairement à l'État, ils n'ont pas le contrôle effectif de la propriété des terres, et les possibilités d'extension territoriale sont inexistantes ou très réduites pour la plupart des com-

(7) Voir déclaration du maire de Port-Bouët, dans *Fraternité-Matin*, 5-6 août 1989, p. 4.

(8) Ph. Haeringer, « Structures foncières et création urbaine à Abidjan », *Cahiers d'études africaines*, 34, vol. IX, 1969, pp. 119-170.

munes, à Abidjan tout ou moins. Un troisième handicap a trait aux ressources financières à mobiliser. Sur ces trois contraintes se greffent d'autres facteurs, dont les municipalités doivent tenir compte dans leurs interventions : d'abord, le nombre de bénéficiaires et l'incidence électorale des demandes à satisfaire ; ensuite, l'incidence économique de nombreuses unités artisanales de production, de service ou de commerce, la plupart génératrices de ressources pour les communes, par le biais de l'imposition (9).

On constate ainsi l'enchevêtrement des intérêts de l'État, des élus et des populations elles-mêmes, ce qui confère à ces milieux une complexité qui pose de difficiles problèmes de gestion de ces quartiers. Il faudrait substituer à l'improvisation dominante l'élaboration et le respect de nouvelles dispositions par les principaux acteurs en présence, c'est-à-dire l'État et les collectivités locales.

Les relations ambiguës entre acteurs gestionnaires de l'espace urbain

Les maires d'Abidjan : discours et pratiques doubles

Toutes les municipalités abidjanaises, confrontées à l'habitat non autorisé, se sont efforcées de trouver des terrains de recasement provisoire dans les communes concernées. Les maires rappellent toujours, comme pour justifier les solutions choisies, « *leurs responsabilités à l'égard des populations* »... Certains d'entre eux s'opposent ainsi à tout transfert de populations de leur commune vers d'autres communes, en dépit de la garantie offerte aux déguerpis d'accéder officiellement et à titre définitif à un terrain. De tels transferts avaient été préconisés par la DCGTX, en réponse à différentes demandes du ministère de la Construction et de l'Urbanisme, pour résoudre le problème de l'habitat « spontané ». La saturation foncière que connaissent certaines communes (Koumassi, Attiécoubé, par exemple) était l'argument avancé par la DCGTX pour justifier ces transferts (10).

La mise en œuvre des solutions de recasement intra-communal n'est possible que grâce à ce que certaines municipalités ont appelé la « *compréhension de la SETU* », autrement dit de l'État. En effet,

(9) Sur ces fonctions économiques, voir Y.-A. Fauré, *Le monde des entreprises en Côte d'Ivoire, sources statistiques et données de structures*, Abidjan, ORSTOM, Centre de Petit Bassam, 1988, 129 p., multigr. ; X. Oudin, *Les activités non structurées et emploi en Côte d'Ivoire : définitions et mesures*, Rennes, Université de Rennes I, 1985, 174 p. (thèse de

doctorat de 3^e cycle) ; Cl. de Miras, *Secteur de subsistance, ménages et salariat : origine des revenus domestiques dans un quartier spontané d'Abidjan*, Abidjan, ORSTOM, Centre de Petit Bassam, 1980, 35 p., multigr. ; Ph. Hugon, « Secteur informel et petite production marchande dans les villes du Tiers-Monde », *Revue Tiers-Monde*, 82, 1980.

tous les terrains affectés au « recasement provisoire des déguerpis » appartenaient originellement à l'État. Pour la plupart, ces terrains ainsi mis à la disposition des municipalités l'étaient donc pour une durée limitée et avant rétrocession aux propriétaires des lots (11).

Le manque d'autonomie réelle des municipalités à l'égard de l'État dans le domaine foncier affecte d'une autre manière leurs relations avec leurs administrés. Le maire, responsable du bien-être de la population, est aussi le défenseur des intérêts de l'État. Ses devoirs à l'égard de celui-ci l'obligent périodiquement à menacer de déguerpissement les quartiers édifiés sur les terrains relevant du patrimoine de l'État, surtout s'ils ont déjà fait l'objet d'un lotissement. Dans les quartiers ainsi créés, les constructions en parpaings sont les plus visées, car elles manifestent pour les collectivités publiques la volonté d'installations durables et définitives. Ces interventions sont en contradiction avec la politique et la pratique de l'État qui, face à cette forme d'occupation, montre une plus grande tolérance. Quoiqu'il en soit, les maires « sensibilisent les populations sur les dangers des constructions précaires, sur les risques de déguerpissement inhérents à l'occupation illégale du domaine de l'État... ». La population apprend ainsi que construire une maison « en dur », avec des parpaings par exemple, est une imprudence (12). Parallèlement à ces « campagnes de sensibilisation », certaines municipalités inventorient leurs quartiers non planifiés précaires et recensent les « propriétaires » et leurs cours. Le but de cette opération, expliquent ses initiateurs, est de préparer l'avenir quand, le moment venu, les municipalités auront la maîtrise du contrôle et de la gestion des terrains dans leur commune (13).

C'est donc à un véritable jeu de cache-cache que sont condamnées les municipalités abidjanaises, face aux trop nombreuses demandes de terrains à bâtir et surtout devant l'exigence de sécurité émanant de leurs administrés. Ce jeu est d'autant plus délicat que les élus des autres communes du pays paraissent mieux traités.

(10) A. Yapi Diahou, *De la baraque à la maison en dur, enquête auprès de 100 résidents dans les bidonvilles de la zone industrielle de Koumassi*, Abidjan, ORSTOM, Centre de Petit Bassam, 1989, 27 p. multigr. ; *Fraternité-Matin*, numéros des 7, 9 et 12 février 1986 ; 21 mai 1986 et 6 août 1989 abordant les problèmes des quartiers précaires, avec des interviews d'élus municipaux.

(11) Dans la commune de Koumassi, la première à bénéficier ainsi des largesses de l'État, le « provisoire » dure depuis sept ans au lieu des 15 mois arrêtés au départ entre la SETU et la municipalité. De plus, les baraques cèdent la place aux constructions en parpaings.

(12) Ceci constitue un paradoxe, eu égard à la politique de l'habitat qui vise à généraliser dans toute l'agglomération abidjanaise les constructions en dur.

(13) Dans les quartiers de Vridi-Canal et Zimbabwe, les propriétaires des constructions immatriculées ont dû payer des taxes dites d'enregistrement, faute de quoi ils ne pouvaient avoir accès aux numéros affectés à leurs constructions. De plus, le règlement de cette taxe donne droit à une quittance qui atteste le statut de « propriétaire » de son titulaire.

Les autres communes : des privilèges limités

Depuis la création des communes de plein exercice, en 1980-1981, les préfets et sous-préfets, naguère promoteurs fonciers, ont été progressivement « déchargés » de cette tâche au profit des municipalités. Actuellement, certaines municipalités en sont déjà à leur troisième ou quatrième lotissement, alors que les lots précédemment attribués n'ont pas fait l'objet d'un début de mise en valeur (14). Cette offre rapide de lots peut être la réponse imposée par une demande réelle, forte et chronique (15). De plus, la vente des lots est non seulement le moyen d'atténuer le déficit en terrains à bâtir, mais aussi la possibilité pour les municipalités de renflouer leurs caisses sous la forme de recettes des ventes et de diverses impositions directes et indirectes. En outre, des considérations clientélistes ne sont pas totalement absentes de ces interventions publiques, municipales en particulier. Pour les différentes couches sociales, l'accès à un terrain et de surcroît sa détention en pleine propriété assurent une rente foncière non négligeable. On construit sur la parcelle des logements destinés à la location, ce qui permet aux constructeurs d'accroître leurs revenus et d'assurer leurs vieux jours. Ni les élus locaux, ni l'État, n'ignorent à quel point les populations peuvent être attentives et sensibles aux démarches ou aux actions qu'eux-mêmes engagent ou n'engagent pas en matière de lotissements.

Ces nouveaux lotissements affectent rarement le droit coutumier des autochtones, celui-ci s'étant éloigné précocement des abords immédiats des villes. Dans une ville comme Daloa, peuplée de 135 000 habitants en 1988, les 6 000 parcelles en instance de livraison ont été créées sur des terrains qui ont déjà fait l'objet de transactions, d'abord entre autochtones bété et étrangers dioula, gouro, etc., puis entre ces derniers et les citadins en quête de terrains à bâtir (16). Ce sont donc des terrains « juridiquement » sortis du droit coutumier. Dans ces conditions, les propriétaires autochtones peuvent difficilement revendiquer des compensations auprès des collectivités locales, puisque, désormais, c'est aux acquéreurs sans titre, ni de droit moderne ni de droit coutumier, que s'attaquent les nouveaux lotisseurs. A l'égard de ces acquéreurs sans titre, les pratiques des collectivités publiques sont empreintes de modération et de prudence. Par exemple, quand leur construction n'est pas dans l'emprise d'une voie ou d'autres équipements, elle est épargnée,

(14) Les attributaires dont les lots ne sont pas mis en valeur sont périodiquement menacés d'expropriation. L'annonce des menaces se fait toujours par voie de presse, radio ou journal.

(15) La demande en question se lit par

l'emprise spatiale et par le poids démographique des formes d'habitat non planifié.

(16) D. Paulme, *op. cit.* ; A. Yapi Diahou, *Notes sur les demandeurs de terrains à bâtir à Daloa*, Abidjan, ORSTOM, Centre de Petit Bassam, 1989, 26 p., multigr.

et le statut foncier est régularisé (17). Cette régularisation concerne également tous les autres acquéreurs dont les constructions sont démolies, puisque ceux-ci sont bénéficiaires d'office d'une nouvelle parcelle. Il s'agit là d'une réplique des pratiques observées à Abidjan qui consistent à recaser tous les propriétaires de maisons, victimes d'une opération foncière et/ou immobilière. Les nombreux locataires — plus de la moitié des résidents dans les grands centres urbains — sont toujours exclus de la liste de acquéreurs prioritaires dans le cas des lotissements de recasement ou des opérations de restructuration (18).

En dehors d'Abidjan, dans les autres villes, l'État, dont on peut remarquer l'absence jusque là, n'est pas en réalité hors du jeu. Il arbitre l'allocation des parcelles par le biais des commissions d'attribution que continuent de coiffer les préfets et les sous-préfets. Outre ces derniers, divers autres services de l'État veillent à l'application des procédures domaniales, assurent les missions de contrôle et le suivi des opérations que conduisent les municipalités en qualité de maître d'ouvrage. En définitive, l'effacement de l'État n'est qu'une apparence.

L'État fidèle à sa logique

On peut s'interroger sur le sens du pragmatisme de l'État, qui cherche non seulement à répondre aux besoins de logements urbains, mais aussi à concrétiser sa politique de développement. La possibilité de participer au développement local « offerte » aux élites locales issues de l'appareil de l'État et du parti unique, est une aubaine à laquelle cet État ne saurait résister. D'ailleurs, ce dernier n'a-t-il pas été contraint, sous le poids de la dette, de réformer les institutions communales et de concrétiser son désengagement dans l'action communale au profit de nouveaux acteurs locaux ? Mais, paradoxalement, les termes du désengagement demeurent encore inégaux, à l'avantage de l'État. Quelles sont les chances de réussite des équipes municipales dont les actions dans le domaine de l'aménagement sont réduites à la pose de bornes, à l'ouverture de quelques voies ? Quelle liberté est reconnue à des communes par ailleurs chevillées à l'État dans des domaines stratégiques comme la gestion des lotissements, l'élaboration des documents et plans d'urbanisme, la recherche et le financement des emprunts, etc. ?

(17) La régularisation est soumise au paiement par l'attributaire des frais de bornage, de dossiers et d'enregistrement. La somme exigée pour les différents prélèvements est variable d'une commune à une autre.

(18) D'après les résultats des enquêtes permanentes auprès des ménages, 79,5 % des chefs de ménage résidant à Abidjan sont locataires ; dans les autres villes, les rapports locataires et propriétaires sont identiques à 50 %.

Que l'État veuille conserver longtemps encore le contrôle de la terre urbaine correspond à sa volonté et à sa logique constantes d'accroître sa puissance économique et financière, par ailleurs fondée sur l'agriculture. En effet, cette puissance économique et financière est à la fois une des conditions et l'un des moyens par lesquels l'État affirme son rôle prééminent dans le développement du pays. La discrimination manifestée à l'égard des communes d'Abidjan démontre le caractère stratégique du sol pour l'État. Siège de fait de l'État, Abidjan demeure le principal pôle économique du pays ; la ville doit donc en refléter la puissance et le prestige. Céder à la pression des collectivités locales et accroître leurs sphères de compétence équivaldraient à un affaiblissement, sinon à une perte de son autorité, de son prestige et de son rôle moteur dans le développement de l'économie nationale. De plus, l'abandon du contrôle et de la gestion des lotissements pourrait priver l'État d'un de ses moyens de recrutement et d'élargissement de sa base sociale petite-bourgeoise (19).

Dans les autres communes par contre, les enjeux économiques restent encore à un niveau modéré, du fait de la contraction des bases des économies locales : agriculture et artisanat de production, de service et petit commerce. Or, si les ressources générées par l'agriculture ne sont réinjectées dans les villes que par certaines consommations, l'artisanat, gros pourvoyeur d'emplois et principale source de financement des recettes communales, n'a pas des capacités extensibles à l'infini. D'où une dépendance accrue des communes à l'égard des subventions octroyées par ailleurs par l'État. Les facilités accordées aux collectivités locales de l'intérieur devaient permettre de légitimer des pratiques d'accaparement et de spéculation foncières par et au bénéfice des forces locales plus ou moins associées à l'appareil politico-administratif de l'État. Voie royale de pérennisation des situations acquises de rente sociale, la stratégie dirigiste de l'État est évidente et persistante. Deux questions importantes et d'actualité apparaissent alors face à cette situation : pendant combien d'années encore durera cette pratique, ce cache-cache que l'État impose aux collectivités locales ? Quelle peut être la vertu incitative des « facilités » consenties aux communes de l'intérieur lorsque, juridiquement, ces dernières opèrent sans bases légales et ainsi sans possibilité d'imposer leurs stratégies face aux attentes de l'État et aux demandes de leurs clientèles ?

Alphonse Yapi Diahou
ORSTOM-ENS-Abidjan

(19) Ph. Antoine, A. Dubresson, A. Manou-Savina, *Abidjan, « Côté cours »*, Paris, Karthala, 1987.