



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Le citoyen et le droit à la ville: des stratégies diversifiées

Hesseling, G.S.C.M.; Le, Bris E.; Le, Roy É.; Mathieu, P.

Citation

Hesseling, G. S. C. M. (1991). Le citoyen et le droit à la ville: des stratégies diversifiées. In B. E. Le, R. É. Le, & P. Mathieu (Eds.), *L'appropriation de la terre en Afrique noire: manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières* (pp. 203-213). Paris: Karthala. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/9034>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/9034>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

tions sur la ville, voire un poids sur les prises de décisions politico-administratives (5).

— Une stratégie culturelle par une régulation dans l'imaginaire magico-religieux des conflits fonciers et par une gestion collective, suivant un modèle culturel de résolution des problèmes, la tontine, de la circulation de l'accès à la terre.

La gestion paysanne de l'incertitude foncière renvoie d'un côté à une stratégie de prévoyance dont le principe est de se prémunir contre les aléas et de l'autre, à une stratégie de régulation dont le principe est d'introduire une régularité sociale dans la rareté et l'incertain.

Pour aller plus loin...

DESJEUX (D.), *Stratégies paysannes en Afrique noire, le Congo, essai sur la gestion de l'incertitude*, Paris, L'Harmattan, 1987, 247 p.

THÉBAUD (B.), *Élevage et développement au Niger*, Paris, BIT, 1988.

VERDIER (R.), ROCHEGUDE (A.), *Systèmes fonciers à la ville et au village*, Paris, L'Harmattan, 1986, 297 p.

21-3 Les citadins et le droit à la ville : des stratégies diversifiées

Gerti HESSELING

Le foncier urbain est un enjeu crucial engendrant des stratégies diversifiées des populations urbaines africaines qui revendiquent le droit à la ville.

Qui sont ces citadins et quels peuvent être les facteurs déterminant leurs stratégies foncières et résidentielles ? Il y a plusieurs façons d'aborder cette question.

(5) D. DESJEUX, *Le sens de l'autre, stratégies, réseaux et cultures en situation interculturelle* (sous presse) 1991

Les citadins africains : plusieurs typologies, stratégies diversifiées

Dans les années soixante, l'architecte britannique J. Turner développe une typologie du citadin (cf. Turner, 1968, 1976), basée sur les objectifs économiques et les stratégies individualistes du citadin. Son approche n'est que partiellement applicable dans le contexte africain dans la mesure où elle néglige les structures sociales et culturelles qui sont déterminantes pour mieux comprendre le comportement du citadin africain (1).

Dans la théorie urbaine plus récente, développée entre autres par l'APREFA, l'espace urbain est considéré comme l'enjeu de stratégies complexes ayant une dimension défensive (la sauvegarde de droits fonciers) et positive (assurer les conditions de reproduction du réseau familial). Une telle approche semble plus appropriée pour rendre compte des spécificités sociales et culturelles dans les villes africaines. Dans cette théorie, quelques notions sont essentielles et il convient de les définir brièvement.

L'espace urbain fait l'objet de demandes diverses et concurrentes quant aux fonctions, utilisations et formes d'appropriation. Les citadins qui expriment de façon plus ou moins explicite ces demandes, se différencient d'après leur provenance, les moyens dont ils disposent et les objectifs qu'ils poursuivent.

La provenance des citadins est facile à déterminer par des indices d'origine géographique des occupants de parcelles urbaines. On pourra étudier la disparité de ces indices dans diverses villes ou, à l'intérieur d'une même ville, dans divers quartiers, ainsi que leur évolution dans le temps. Par la suite, ces indices peuvent être mis en relation avec les différents statuts des habitants :

* statut socio-familial : chef de famille, (co-)épouse, veuve, enfant, parent hébergé, etc. ;

* statut foncier : propriétaire ou non-propriétaire, locataire, squatter, occupant à titre précaire ou mal défini, etc. ;

* statut économique : emploi salarié, secteur informel, activité agricole, etc.

La notion de moyens recouvre une réalité plus complexe ; ils ne se limitent pas seulement aux moyens financiers (le capital économi-

que : revenus, valeur marchande du sol et du logement), mais ils concernent aussi le capital social et culturel : les atouts (information, autorité, prestige, etc.) dont dispose le citadin et qui lui permettent, dans une situation donnée, de vivre des relations de pouvoir, de peser dans une procédure de négociation pour avoir accès au sol et au logement. Ces moyens sont déterminants pour mettre en œuvre les objectifs poursuivis par le citadin.

Les objectifs des citadins sont les buts, avoués et réels, qu'ils cherchent à atteindre : un emploi, la scolarité des enfants, une parcelle, un logement, etc. Les objectifs peuvent être repérés en étudiant les pratiques (à court terme) des citadins à l'aide d'interviews ou de questionnaires. En simplifiant quelque peu, on pourrait grouper les objectifs que les citadins africains cherchent à atteindre sous un dénominateur commun : la recherche de sécurité. La sécurité qu'on cherche à promouvoir peut être foncière, résidentielle, économique, alimentaire.

Inutile de dire, enfin, que la sécurité foncière n'est pas un concept fixe et objectif, dépendant uniquement de la légalité du titre foncier. La sécurité foncière est autant une question de perception par le citadin qu'une catégorie juridique.

La stratégie (2), enfin, peut être définie comme la façon dont un acteur réalise ses divers objectifs en fonction des contraintes auxquelles il est soumis et des moyens dont il dispose. Les stratégies ne sont pas directement observables, mais (re)construites par le travail du chercheur. Or, on peut mieux différencier les divers types de citadins en analysant leurs stratégies foncières, déterminées par les contraintes que les populations urbaines vivent et par les objectifs qu'elles se proposent d'atteindre.

Dans ce cadre, nous parlerons d'abord des systèmes résidentiels ayant comme objectif le maintien de la solidarité familiale ; ensuite, nous aborderons les différents modes de sécurisation utilisés par des citadins à la recherche d'un logement et nous terminerons par les stratégies foncières en relation avec la recherche d'une sécurité alimentaire et économique.

(1) J. TURNER, *Housing by the people Towards Autonomy in Building Environments*, London, Marion Boyars, 1976 La philosophie « libérale » de Turner a, pendant une certaine période, grandement influencé la politique urbaine dans le Tiers monde mettant l'accent sur la promotion de l'« auto-construction » Pour une critique de ses idées, cf P Ward (ed), *Self-help housing, a critique*, London Mansell Publishing, 1982 Voir également A Osmont, notice 22-2

(2) G HESSELING et P MATHIEU, « Stratégies de l'État et des populations par rapport à l'espace », in B CROUSSE, É LE BRIS et É LE ROY, *Espaces disputés en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1986, pp 309-324

UN SYSTÈME RÉSIDENTIEL DANS L'AGGLOMÉRATION DAKAROISE

Dans une étude réalisée au Sénégal, Annik Osmont a identifié un tel système résidentiel situé à Rufisque et à Dakar, où les membres du groupe familial circulent entre plusieurs lieux d'habitation. Elle a repéré la localisation des membres du groupe familial en différents lieux de résidence, analysé la logique dynamique à travers les nombreux changements intervenus, et vérifié si elle correspond à une stratégie familiale d'intégration à la société urbaine.

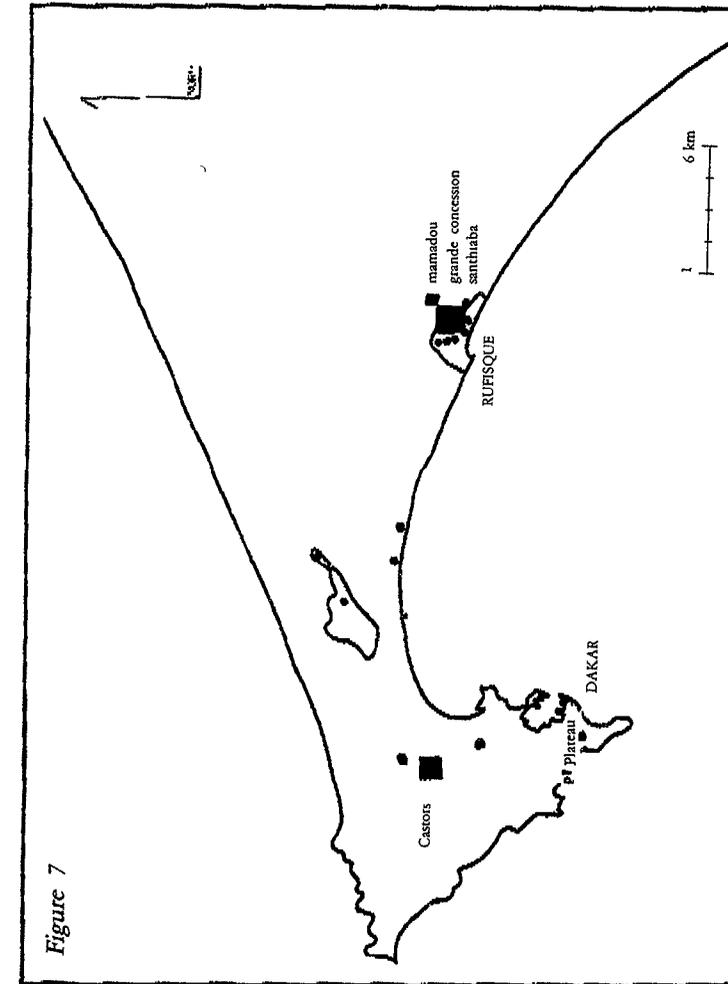
La résidence principale, désignée par la famille comme « la grande concession » joue dans ce système le rôle de l'unité et de la cohésion de la famille, mais aussi de refuge pour ceux qui ont, parfois temporairement, des problèmes, tandis que les deux autres maisons représentent plutôt la modernité et la réalité d'une intégration urbaine.

La conclusion est que l'intégration à la ville ne se joue pas au niveau d'individus ni de lieux d'habitation isolés, mais au niveau d'un groupe familial.

Source :

OSMONT A., « Stratégies familiales, stratégies résidentielles en milieu urbain : un système résidentiel dans l'agglomération dakaroise », dans É. Le Bris, A. Marie, e.a., 1987, pp. 115-175.

Beaucoup de recherches urbaines s'appuient sur des notions couramment adoptées, mais inadaptées à la situation africaine : celle du ménage correspondant évidemment à la famille monogamique et nucléaire, et celle du logement considéré comme unité de résidence de la famille. Des recherches récentes ont montré que des familles résolvent partiellement leur problème du droit à la ville en constituant un système résidentiel : un système de résidences articulées spatialement et socialement qui constituent des lieux d'hébergement plus ou moins provisoires pour les membres de la famille. Ainsi, le groupe familial étendu, composé par un groupe de filiation unilatéral ou bilatéral, constitue un des lieux stratégiques où les individus s'efforcent de résoudre des contradictions globales au niveau des pratiques



Principaux lieux de résidence dans le Cap vert de la famille étudiée

économiques, sociales et idéologiques engendrées par le processus d'urbanisation. Le système résidentiel paraît être le support spatial de la famille africaine et de ses stratégies, visant à long terme à assurer la reproduction du réseau familial.

Une telle approche pourrait mener à une première typologie des citadins, déterminée par le statut socio-culturel des individus au sein de la famille :

- * chef de famille, responsable de la stratégie résidentielle et de la mobilité sociale ;
- * dépendants directs soumis à la stratégie de mobilité sociale ;
- * catégories vulnérables (veuves, migrants temporaires) trouvant protection dans la solidarité familiale.

Pour rendre compte de la relation entre le foncier urbain et les systèmes résidentiels, une observation anthropologique fine sur une longue période est nécessaire. Parmi les méthodes de recherche indiquées, il importe de noter :

- le relevé et l'analyse de la généalogie familiale ;
- l'analyse des modalités de l'accès au sol urbain (histoire de quartiers) ;
- l'étude de l'évolution de la réglementation foncière et urbaine comparée aux pratiques foncières et immobilières.

Foncier et logement

La croissance régulière de la population dans les villes africaines a engendré une demande croissante de terrains urbains et une crise du logement. Or, en Afrique, la résolution de la question du logement passe essentiellement par une large distribution du sol. Une telle politique foncière visant à lier la « propriété » foncière à l'accès au logement ne rend cependant pas compte du fait que nombre de quartiers populaires dans les villes africaines comptent beaucoup de locataires, voire parfois plus de locataires que de propriétaires occupants.

De plus, une grande partie de la population urbaine (les plus démunis, mais, dans une mesure croissante, il s'agit également d'une partie de la classe moyenne en voie de paupérisation), se trouve sur le plan juridique dans une situation marginale, illégale. Ces citadins, qui se sont installés soit par l'intermédiaire d'un promoteur immobilier privé soit par occupation irrégulière, n'ont aucun titre officiel sur le terrain qu'ils occupent et se trouvent souvent dans une situation assimilée à celle de « squatters ».

Ces constats mènent à une deuxième typologie de citadins, basée sur le statut foncier ou le statut locatif.

LE MARCHÉ LOCATIF D'ABIDJAN

Dans la capitale de la Côte-d'Ivoire, l'importance des migrations, internes et internationales, et la brièveté des séjours ont favorisé le développement d'un marché locatif important. Le sol y est approprié, légalement ou non, pour construire dans un but essentiellement locatif. Actuellement, plus de sept citadins sur dix résident dans un habitat dénommé « cour commune » dans le langage usuel. Un exemple :

« A Zimbabwe (quartier précaire dans la zone industrielle), un commerçant de poissons fumés est arrivé en 1967, peu de temps après le début du peuplement du quartier. Avec les revenus de son commerce, il construit deux cours en planche, l'une où il habite, l'autre qu'il loue et qui comporte 36 portes louées à 3 000 F CFA chacune, ce qui lui procure un revenu mensuel locatif de 108 000 F CFA dans le quartier auquel s'ajoute le revenu de 38 portes (deux cours) dans un quartier précaire de Koumassi louées à 3 500 F CFA la porte. A situation précaire (emploi dans le secteur informel, nationalité étrangère), revenus précaires (logement en bois toujours menacés de démolition) ! »

Voilà un exemple qui montre clairement comment les citadins peuvent utiliser des stratégies visant à s'adapter à la précarité.

D'après l'étude sur les cours d'Abidjan, les acteurs impliqués dans le système des cours appartiennent à diverses catégories de citadins : utilisant tous des stratégies propres aux objectifs visés. Du côté de l'offre, il s'agit non seulement de propriétaires coutumiers, mais aussi de premiers occupants et de promoteurs immobiliers, tandis que du côté de la demande, toutes les catégories de locataires sont représentées.

Sources

ANTOINE (Ph.), DUBRESSON (A.) et MANOU-SAVINA (A.), *Abidjan « côté cours »*, Paris, Karthala, ORSTOM, 1987.

Parmi les « propriétaires »-occupants (bénéficiant d'un titre foncier sûr ou d'un titre précaire), on peut distinguer deux types :

- * les propriétaires qui poursuivent des stratégies défensives : ils recherchent la sécurité foncière pour avoir la sécurité du logement, pour eux-mêmes et pour les membres de la famille ;

* les propriétaires fonciers qui poursuivent des stratégies spéculatives dans le but d'obtenir une rente foncière ou des revenus locatifs.

Parmi les locataires, il convient de distinguer les deux types suivants :

* les locataires (certains migrants récents, célibataires) qui aspirent à devenir eux-mêmes, dans le plus long terme, des propriétaires occupants. Ils opèrent sur le marché foncier et développent des stratégies foncières appropriées ;

* les locataires (travailleurs saisonniers, certaines femmes, les couches populaires les plus démunies) qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent ou ne veulent devenir propriétaires d'un terrain pour y construire. Leurs stratégies adaptées au marché locatif populaire, peuvent varier d'une simple stratégie de survie au jour le jour à une stratégie de mobilité possible. Notons d'ailleurs que, dans le locatif populaire, la partie foncière du loyer est souvent plus importante que la partie immobilière ;

* les « squatters », enfin, qui ont eu recours à des pratiques illégales pour s'installer, tenteront de se prémunir contre les effets des interventions étatiques en développant, selon leurs moyens et en fonction des contraintes rencontrées, des stratégies de « débrouillardise ». S'ils n'arrivent pas à régulariser leur situation ou à sécuriser tant soit peu leur maintien sur la parcelle (par exemple en entrant dans un système de clientélisme ou en adaptant leur construction aux normes officielles), ils essayent parfois d'anticiper sur la régularisation imminente ou attendue d'une autre zone urbaine en y acquérant un nouveau terrain (et cela se fait de nouveau en dehors des règles officielles). Les résultats de ces stratégies sont pourtant souvent aléatoires et une grande partie de cette catégorie risque d'être des « exclus » éternels de la ville légale.

Foncier et accès à l'emploi

La recherche de la sécurité alimentaire et économique est au centre des objectifs poursuivis par les citoyens. Ceux-ci ont besoin d'une sécurité foncière et/ou résidentielle pour améliorer leur vie et parfois simplement pour survivre en milieu urbain.

L'attraction des villes, malgré l'absence d'une économie moderne et une insuffisance d'emplois pour assurer des revenus monétaires à la population urbaine, entraîne une pression énorme sur le marché du travail.

La relation « foncier/accès à l'emploi » recoupe en partie la relation « foncier/systèmes résidentiels », que nous avons traitée ci-dessus : les stratégies de solidarité familiale, l'articulation du secteur informel au secteur moderne reposant sur des relations de parenté, par exemple, constituent des modes de sécurisation économique. Il en est de même quand on croise la relation « foncier/accès à l'emploi » avec la relation « foncier/logement » : les stratégies de mobilité sont fonction du marché locatif qui se développe dans certains quartiers, zones d'emploi.

Basée sur le statut socio-économique, une troisième typologie de citoyens, développant des modes de sécurisation propres, se dessine :

* les salariés ayant des revenus plus ou moins stabilisés, ce qui leur donne en principe un accès plus facile à un terrain pourvu d'un titre légal ou au parc de logements légal. En fonction de leur statut foncier du moment, ainsi que de leur statut socio-culturel au sein de la famille, ils poursuivront des stratégies foncières appropriées (stratégies de mobilité, stratégies spéculatives ou défensives selon le cas) ;

* les travailleurs dans le secteur informel ayant en général des revenus moins stables, mais pas nécessairement moins élevés que les salariés. Comme ils auront difficilement accès aux programmes de logement public ou aux crédits officiels, ils sont souvent obligés de rester dans la précarité foncière et résidentielle. Pour beaucoup d'entre eux, les stratégies foncières seront par conséquent marquées de « débrouillardise » visant à assurer la survie au jour le jour ;

* les citoyens ayant des activités agricoles les combinent souvent avec un travail dans le secteur moderne ou informel. Représentants de la continuité entre l'ordre urbain et rural, ils se laissent inspirer dans leurs stratégies par des conceptions foncières autochtones adaptées à la situation urbaine. Une catégorie à part est formée par les fonctionnaires exploitant des vergers et jardins à la périphérie des villes et poursuivant des stratégies foncières opportunistes et souvent spéculatives ;

* les sans-emplois comprennent grosso modo deux types. Il y a les nouveaux migrants dont les objectifs sont la recherche d'un emploi et d'un logement et qui utilisent des stratégies de solidarité familiale ou villageoise en faisant appel à un tuteur. Les autres font partie de l'armée des « squatters » développant des stratégies de « débrouillardise ».

Il est clair que les trois typologies de citoyens, développées sur la base de leur statut socio-culturel, foncier et socio-économique, constituent une simplification de la réalité urbaine. Chaque citoyen est membre de plusieurs groupements sociaux à la fois et réunit une

combinaison unique de statuts spécifiques en fonction des rapports sociaux du moment. En décomposant les différents statuts, en analysant les rapports de force et en tenant compte des moyens dont dispose le citadin et des contraintes auxquelles il est soumis, le chercheur pourra identifier et expliquer les stratégies déployées par le citadin afin d'atteindre une plus grande sécurité foncière.

Le foncier urbain et les autorités locales

Jusqu'ici, la majorité des citadins africains a réussi à accéder au sol et à construire leur logement grâce à leurs propres stratégies et sans aide ou intervention positive de l'État, sans système de crédit organisé, avec des techniques de construction rudimentaire et malgré la rareté des emplois stables et la faiblesse des revenus. Cela ne veut pourtant pas dire que l'État à l'échelle locale soit un acteur absent sur la scène foncière urbaine. Bien au contraire : toutes les tâches en matière foncière et d'urbanisme (aménagement du territoire, mise en place des infrastructures, production et attribution des parcelles à bâtir et politique du logement) se trouvent officiellement entre les mains des autorités publiques. Mais, pour des raisons multiples, ces autorités, dépassées par le rythme de croissance urbaine, ne sont pas capables de jouer le rôle qui leur est dévolu. Cela n'empêche pas que les citadins, à la recherche d'une sécurité foncière et résidentielle, soient obligés de tenir compte des stratégies étatiques. Ces stratégies sont extrêmement variables, dépendant de facteurs multiples (rapports de forces politiques, conflits de compétence entre services, etc.) et vont d'un non-interventionnisme volontaire ou laxiste jusqu'à l'application stricte et autoritaire des règles officielles. Ces stratégies peuvent constituer autant une contrainte pour les citadins vulnérables qui ne peuvent faire appel à des réseaux politiques et sociaux protecteurs qu'un atout pour les citadins qui savent manipuler les règles du jeu foncier en leur faveur.

Pour aller plus loin...

LE BRIS (É.), MARIE (A.) e.a., *Famille et résidence dans les villes africaines*, Paris, L'Harmattan, 1987.
MASSIAH (G.) et TRIBILLON (J.-F.), *Villes en développement*, Paris, La Découverte, 1988

TURNER (J.), « Housing Priorities, Settlement Patterns and Urban Development in Modernizing Countries », *AIP Journal*, november 1968, pp 354-363

21-4 Les usagers doivent-ils disposer de droits et lesquels ?

Émile LE BRIS

Les planificateurs mettent généralement l'accent sur la discipline commune à faire respecter par la voie prescriptive ou à travers des procédures négociées. La fonction d'appropriation du sol renvoie de fait à la façon de modeler la société et de construire l'État, lequel ne se laisse pas facilement dessaisir de son pouvoir quotidien de contester aux usagers leurs droits sur le sol ou d'en limiter la portée.

Le débat, formulé en termes généraux, est celui qui oppose justice et efficacité. Comment trouver un équilibre entre l'exigence d'équité qui impose un contrôle social de l'accès au sol et la satisfaction de l'aspiration humaine à l'appropriation sans restriction, seule garante, de l'avis général du moment, du plein épanouissement des initiatives privées.

Les choses ne sont pas si simples, rapportées à un environnement socialement et historiquement déterminé. En Afrique, des systèmes juridiques étatiques et non étatiques se trouvent imbriqués de façon complexe et, de cette imbrication entre droits traditionnels coutumiers, étatiques et populaires, naît une cohabitation ambiguë, sinon une confusion entre droit civil et « droit des gens », entre l'autorité reconnue aux chefs traditionnels et le pouvoir réservé exclusivement à l'administration publique.

La multiplicité des modes de gestion foncière et de tenure conduit, le plus souvent, hors du centre-ville, à une grande précarité des garanties offertes à l'occupant. Passons en revue quelques situations-types :

— Certains lotissements, promus par l'État, ont fait l'objet d'une concession provisoire pouvant déboucher, soit sur l'attribution d'un titre de propriété, soit sur un droit réel immobilier (emphytéose ou droit de superficie) (1) (voir encadré p. 216).

(1) *Droit de superficie* nom donné au droit de propriété portant sur les constructions (édifices), plantations et autres superficies (superficies désigne, dans certaines expressions —