

Là où la gestion en communs des terres et des habitats contribue au développement durable. Cas de la ville de Moroni, capitale de l'Union des Comores

Mahamoudou SAID, Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Université des Comores
Juin 2013

- **MOTS CLEFS**

Propriété privée (PP), communs, location, développement durable (DD), cohésion sociale (CS)

- **AXE DU COLLOQUE CIBLE**

Axe 2 : Alternatives du Développement durable: Cohésion sociale, préservation de l'environnement

- **PRESENTATION SUCCINCTE DE LA COMMUNICATION**

Contexte

La notion de propriété foncière (PF) est au centre d'un débat ancien qu'on croyait clos mais encore à l'ordre du jour. Ce débat, qui porte, entre autres, sur la pertinence ou non des différentes formes de propriété (privée, publique, commune ou collective), en relation avec les piliers (écologique, économique et social), du développement durable (DD), est dominé par une multitude travaux partant souvent de ceux de Garrett Hardin, Elinor Ostrom ou Hernando De Soto. Dans ce débat, *la PP* au sens du code civil¹ et *les communs* occupent une place importante.

Longtemps identifiés comme une tragédie écologique (Garrett Hardin, 1968), les communs sont apparus comme une forme d'appropriation compatible avec la gestion durable des ressources dès lors, entre autres, que des règles informelles mais reconnues par les autorités étatiques existent (Elinor Ostrom, 1990). Approfondis par Elinor Ostrom, ces travaux lui ont valu l'attribution en 2009 du prix Nobel d'Economie.

Entre temps, Hernando De Soto (2000), avait publié un ouvrage élogieux envers la PP dont l'aura au niveau de la communauté des décideurs et des bailleurs reste, à ce jour, très grande. Considérée par de nombreuses personnes appartenant à diverses catégories (décideurs, bailleurs, développeurs, juristes, philosophes), comme un fait « universel et éternel »² ou comme « une implication logique de la notion de l'individu se suffisant à lui-même »³, la PP dont le caractère « définitif et inattaquable » est supposé être garanti par l'Etat, présenterait des avantages énormes comparativement aux communs en termes de : investissements, sécurité, gestion rationnelle des ressources, absence de conflits.

Défis/Enjeux

¹ L'article 544 du Code civil de 1804 associe la PP au « droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue à condition de respecter les lois et règlements en vigueur ».

² Cité par Etienne Le Roy (2007).

³ John Locke, selon Louis Dumont (1983), cité par Etienne Le Roy (2007).

Le débat sur la PF constitue un passage presque obligé dans la définition de politiques de DD. Pour les pays de l'Afrique noire caractérisés par une prédominance du communautarisme (Michel Alliot, 1980 ; 2003), bien que non hermétique au développement d'un certain individualisme, le choix politique de la généralisation de la propriété privée (PP) ou celui de la promotion des autres formes de propriété de la terre et des habitats (comprenant les communs), présentent des défis et des enjeux majeurs. Ces derniers concernent en particulier, les milieux urbains généralement constitués d'assemblages d'individus ou de familles sans véritables liens sociologiques à l'origine et caractérisés par une quasi-absence de structures et de formes de solidarité traditionnelles. L'importance de ces défis et enjeux tient à quatre réalités.

Premièrement, les *espaces urbains et périurbains* des pays concernés sont *de plus en plus finis*. Deuxièmement, ces pays connaissent des *fortes inégalités socio-foncières* exacerbées par l'existence de nombreuses formes de PF indivise, inaliénable ou imprescriptible. Troisièmement, leurs *Etats* sont *souvent faibles, facilement corruptibles, largement dominés par la protection des intérêts d'une minorité* (Etienne Le Roy, 2007), et ne sont donc *pas en mesure* de protéger la PP ou garantir son caractère inattaquable et durable. Quatrièmement, plusieurs de ces Etats qui font par ailleurs partie des Etats les Moins Avancés du monde, connaissent des *crises larvées de séparatisme politique* entretenues par des groupes d'intérêt dont les noyaux durs (souvent implantés dans les milieux urbains), instrumentalisent le communautarisme qui caractérise la société.

La vivabilité (sociale et écologique), la viabilité (écologique et économique), l'équité socio-économique et donc, la durabilité des milieux urbains sont, dans ces situations particulièrement complexes, les termes de ces défis. Les principaux enjeux sont multiples et se présentent en termes de : accès du plus grand nombre des habitants à la terre constructible, à l'habitat et *in fine*, au statut de citoyen de la ville, démocratie participative à l'échelle locale, sécurité des investissements économiques et des biens (immobiliers notamment), promotion d'un développement économique inclusif, cohésion et paix sociales, capacité d'organisation pour adresser les diverses formes de pollution découlant de l'urbanisation.

Problème

Malgré le prix Nobel attribué à Elinor Ostrom et un retour en force de la thématique des communs⁴, de nombreux décideurs politiques des pays en voie de développement (PVD) et organismes associatifs ou d'aide au développement continuent de faire de la généralisation de la PP (qu'ils supposent plus efficace que les autres formes de propriété), un facteur clef de développement économique et social et de maîtrise environnementale. Dans le domaine économique, plusieurs gouvernements des PVD, appuyés par des institutions internationales (parmi les plus puissantes au monde comme la Banque mondiale ou l'International Finance Corporation), continuent à promouvoir la généralisation de la PP (Vincent Basserie, 2012), à travers des programmes visant à reformer le climat des affaires. Les Gouvernements et partenaires institutionnels impliqués dans la mise en œuvre de ces programmes soutiennent l'idée selon laquelle la stimulation de l'investissement passe, entre autres, par la promotion de la PP à travers une simplification des procédures pour le transfert définitif de cette dernière ainsi qu'une réduction des coûts y afférents.

Cette politique visant à promouvoir la généralisation de la PP de la terre fait partie des priorités inscrites dans les politiques de développement de nombreux pays de l'Afrique. Tel est notamment le cas en Union des Comores (Mahamoudou Saïd, 2012), où la généralisation de l'immatriculation des terres en vue de les transformer en PP, par ailleurs soutenue par des travaux de juristes (Abdou Djabir, 2006),

⁴ Ce retour est attesté par la parution récente dans *Nature sciences et Sociétés* de volumes (EDP Sciences, 2011 ; 2012), consacrés spécialement sur la thématique des *commons* et par la multiplication de manifestations scientifiques à ce sujet.

est inscrite parmi les priorités de la Stratégie nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (Union des Comores, 2009, p. 187). Elle contraste *pourtant* avec les réalités du terrain puisque l'on y note l'existence d'une diversité des types d'appropriation et une tendance à une remise en cause de fait de la PP. Observées avant tout en milieu rural, ces réalités existent aussi en milieu urbain et périurbain où terres bâtissables, plantations arborées et habitats sont souvent gérés en communs.

Question principale

Ce contraste entre les réalités du terrain et les visées des politiques nous a amené à chercher à savoir si les communs et la gestion en communs des terres et des habitats constituent réellement un obstacle au DD des milieux urbains.

Pour contribuer à répondre à cette question, nous nous sommes proposé d'examiner un cas : celui de la ville de Moroni, capitale de l'Union des Comores. A partir d'une série d'entretiens récents (2012/2013), avec des personnes rencontrées de manière aléatoire dans les différents quartiers de Moroni et d'observations participantes de plusieurs années (2005 à ce jour), faites dans cette ville peuplée par quelques 40 000 âmes en provenance de toutes les régions des Comores et de pays voisins, l'étude menée s'est attachée à examiner les liens existant éventuellement entre les différentes formes de propriété ou la gestion en communs des terres et des habitats et, les trois piliers (économique, social et écologique), du DD.

Objectif de la communication

Cette communication vise à contribuer à nourrir le débat et les réflexions au niveau de la communauté scientifique sur la pertinence ou non des communs et de la gestion en commun des terres et habitats dans la perspective du DD. Elle vise aussi à contribuer, à l'échelle de l'Union des Comores, à éclairer le choix des décideurs politiques en matière de politique foncière en relation avec le DD dans les milieux urbains et périurbains.

Résultat majeur

Les communs (*waqf* ou propriété religieuse, *manyahoulé* ou propriété de la famille élargie, propriété lignagère, etc.) et la gestion en communs des terres et des habitats observés dans la ville de Moroni ne constituent pas un obstacle au DD. En effet, dans cette ville, l'existence de communs et de pratiques souvent marchandes de mise à disposition temporaire de PF à des particuliers (environ +50% des habitats et des terres), contribuent à l'amélioration des conditions de vie des habitants aux niveaux social, économique et environnemental.

Sur le plan social et économique, les communs et la mise à disposition temporaire des terres et des habitats à des particuliers a eu divers effets positifs :

- Accès payant, pour les sans terre, à la propriété d'un habitat avec, en corollaire :
 - o Un accès pour les Comoriens au statut de résident de la ville et d'électeur dans le cadre des élections politiques locales et législatives ;
 - o Un développement progressif de la démocratie participative à l'échelle locale ;
- Accès, pour un plus grand nombre d'habitants, à des activités génératrices de revenus (location de maisons construits sur des terres louées, ateliers de commerce ou artisanal, écoles privées, etc.). Ces activités, qui sont à la fois peu exigeantes en termes d'investissement foncier et « souples » (possibilité de changer d'activité, de migrer), contribuent au développement inclusif ;
- Forte interdépendance sociale entre les habitants venus des différentes régions du pays (liens socio-fonciers) et développement de liens marchands au sein de la ville avec un impact positif réel au niveau de la CS qui, à l'échelle des habitats communs, se manifeste par :

- Un accès libre aux fruits des arbres préexistants autour de la maison ;
- Une mutualisation des moyens pour la garde des enfants en bas âge et le gardiennage des biens privés ;
- Une mutualisation de certains investissements domestique (compteurs pour la consommation d'eau et d'électricité), en vue d'en réduire les coûts ;

A l'échelle des quartiers, la CS favorisée par les liens socio-fonciers et les liens marchands existant entre les habitants de Moroni se manifeste par la multiplication de diverses structures associatives à vocation *environnementale* (gestion de déchets), et très actives en matière d'aménagement (adduction d'eau, ouverture et entretien de chemins...)

Signification du résultat

Le résultat majeur ci-haut évoqué présente une signification toute particulière. Car, il a été obtenu à partir d'une étude certes empirique mais ayant une valeur de preuve presque historique, en raison de l'ancienneté de l'existence des communs, des pratiques de gestion en communs et des dynamiques y liées.

Bénéfice du résultat

Ce résultat ouvre des perspectives pour dépasser la question de *l'espace urbain de plus en plus fini* ou celle de *la faiblesse de l'Etat* face à ses missions (protection des biens et des personnes, promotion du DD). Il autorise le politique à agir de manière « prudente » en accompagnant les dynamiques en cours au lieu de tenter de les remplacer à travers une politique de généralisation de la PP. Cet accompagnement passe par la mise en place d'un cadre légal et institutionnel et d'un observatoire du foncier et de l'habitat pour, respectivement, reconnaître et encadrer les pratiques et, servir comme un outil d'aide à la décision.

Ce même résultat autorise le politique à changer de questionnement et d'approche. Désormais, la question prioritaire ne devrait plus être « à qui est la terre » mais plutôt, « à quoi sert-elle ? ». Et l'approche ne devrait plus être conçue en fonction de l'espace uniquement mais en fonction des ressources potentielles y liées.

Plan

Pour démontrer le résultat de l'étude, nous présenterons les quartiers de Moroni (leurs compositions physique et humaine, leurs évolutions), les différentes formes de propriété (communs et autres), et les pratiques de gestion en communs de terres et d'habitats (I). Nous montrerons ensuite les différentes stratégies et logiques des habitants de la ville de Moroni en fonction de leurs statuts (II), avant de mettre en exergue et discuter les liens qui existent entre les communs ou les pratiques de gestion en communs des terres et des habitats et le DD (III).

• REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ALLIOT Michel, 2003 [1980], « Modèles sociétaux : les communautés » in Alliot Michel, *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie, textes choisis et édités par Camille Kuyu*, Paris, Karthala 400 p., p. 73-85 [parution antérieure : *Bulletin de liaison du LAJP n°2*, 1980, pp. 87-99]

BASSERIE Vincent, 2012, « Nouveaux défis pour les acteurs des politiques foncières en Afrique de l'Ouest », dans *Grain de sel n° 57* — janvier – mars 2012, pp.4-6.

COMBY Joseph, 2012, « L'appropriation des droits fonciers. Tout s'achète et tout se vend facilement, en Afrique. Tout, sauf la terre. », in *Grain de sel n° 57* — janvier – mars 2012, pp.22-23

DAMIR Ben Ali, 2008, « La dichotomie entre les institutions traditionnelles et les institutions modernes », *atelier sur la CS*, 21 et 22 janvier 2008 PNUD-CNDRS-Université des Comores.

DE SOTO Hernando, 2005 [2000], « Le mystère du capitalisme. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs ? », Flammarion, Paris, 302 p.

DJABIR Abdou, 2006, *Le droit comorien entre tradition et modernité*, Mayotte, Les Editions du Baobab, 282 p.

DUMONT Louis, 1983, *Essais sur l'individualisme, une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Paris, Seuil.

EDP Sciences, *Nature Sciences et Sociétés*, 2012, *Recherches et débats interdisciplinaires. Dossier « Le champ des commons en question : perspectives croisées » (suite)*, Vol.20-N°1, Janvier/Mars 2012, pp.39-65.

EDP Sciences, *Nature Sciences et Sociétés*, 2011, *Recherches et débats interdisciplinaires. Dossier « Le champ des commons en question : perspectives croisées »*, Vol.19-N°4, Octobre/Décembre 2011, pp.379-431.

HARDIN Garrett, 1968, « The Tragedy of the Commons », in *Nature*, pp.1243-1248

KOUASSIGAN Guy-Adjété, 1966, *L'homme et la terre. Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique occidentale*, Paris, O. R. S. T. O. M., Éditions BERGER-EVRATILT, 291 p.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, MANSION Aurore et MONGBO Roch, 2008, *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite*, Actes de l'atelier international d'échanges sur les pratiques de sécurisation foncière à l'échelle communale en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, Cotonou, 20-24 octobre 2008

LE BRIS E, LE ROY E, MATHIEU P, 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire, outils d'analyse, de décision et de gestion foncières*. Paris, Karthala, 359 p.

LE ROY Étienne, 2012, « Sous les pavés du monologisme juridique, la plage des commons et de néo communautés. Prolégomènes anthropologiques à l'observation d'objets juridiques contemporains », communication au colloque « La résurgence des « Communs » : entre illusions et nécessités, Saint-Denis, Université Paris 8, le 23 octobre 2012

LE ROY Étienne, 2011, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, L.G.D.J, coll. Droit et Société, série anthropologique, 448 p.

LE ROY Étienne, 2007, « Le mystère du droit foncier. Sens et non-sens d'une politique volontariste de généralisation de la PP de la terre dans le décollage des économies des sociétés du « Sud », in Christoph Eberhard (dir.), *Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens*, Pondichéry, Institut Français de Pondichéry, 2007, 549 p (57-88)

LE ROY Étienne, 2000, « De la propriété aux maîtrises foncières. Contribution d'une anthropologie du Droit à la définition de normes d'appropriation de la nature dans un contexte de biodiversité, donc de prise en compte du pluralisme et de la complexité », *Biodiversité et appropriation, les droits de propriété en question*, Paris, 20-21 juin 2000.

LE ROY Étienne, 1998, « L'apport des chercheurs du LAJP à la gestion patrimoniale », dans Quelques jalons d'une anthropologie du droit, LAJP, Bulletin de liaison numéro 23, juillet 1998, 96 p., pp 45 à 59

LE ROY Étienne, 1995, « La sécurisation foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre », *Dynamiques des systèmes agraires, Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*, Paris, ORSTOM/CEA, pp.454 - 472.

MADJARIAN Grégoire, 1991, *L'invention de la propriété. De la terre sacrée à la société marchande*, Paris, L'Harmattan, 313 p.

OLLAGNON Henri, 1989, « Une approche patrimoniale de la qualité du milieu naturel », in JOLLIVET Marcel. et MATHIEU Nicole. (dir.), *Du rural à l'environnement, La question de la nature aujourd'hui*, Paris, l'Harmattan, ARF. 352 p., pp. 258-268.

OSTROM Elinor, 1990, *Governing the commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Cambridge, University Press, 280 p.

ROULAND Norbert, 1988, *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 496 p., Coll. Droit fondamental, droit politique et théorique.

SAID Mahamoudou et alii, 2013, *Constater et reconnaître le droit de propriété. Une étape pour mieux organiser la gestion en commun en faveur des paysans sans terre. L'expérience pilote de Hamavouna – Site de développement intensif du PNDHD – Mohéli*, Programme National de Développement Humain Durable / Fonds International pour le Développement Agricole, 71 p.

SAID Mahamoudou, 2012, *Transfert de propriété. « Uniformisation » et consolidation des trois régimes fonciers. Le cas de la ville de Moroni*, Comores – Programme des Réformes du Climat des Affaires et d'Appui au Crédit-Bail, Banque mondiale.

SAÏD Mahamoudou, 2000, *Dynamique séculaire de sécurisation foncière par une approche spontanée de "gestion patrimoniale" aux Comores : Etude du phénomène, propositions d'appui et enseignements méthodologiques*, Thèse de doctorat en Anthropologie, Université Paris1, 429 p.

SAID Mahamoudou, 2011, « Pour une meilleure sécurisation foncière aux Comores : l'« institutionnalisation » de la démarche de gestion patrimoniale », *Journées Nationales de la Route et de l'Aménagement du Territoire*, 4-5 mai 2011, Palais du Peuple Moroni.

SAID Mahamoudou, 2009, *Foncier et société aux Comores. Le temps des refondations*, Karthala.

SAID Mahamoudou et SIBELET Nicole, 2004, « Pour que la terre ne cache plus l'arbre : le foncier de l'arbre » in *Agricultures*, 13 (6) : 510-515.

Union des Comores, 2009, *Plan d'actions pour la mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté 2010 – 2014*, 251 p.