

## À l'ombre des acquisitions foncières par des intérêts étrangers... les enjeux nationaux de l'appropriation foncière

Entretien conduit par Boris Petric, le 8 juillet 2011

Jean-Pierre Chauveau

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/transcontinentales/1140>

DOI : 10.4000/transcontinentales.1140

ISBN : 978-2-7351-1572-3

ISSN : 1775-397X

### Éditeur

Editions de la maison des sciences de l'homme

### Référence électronique

Jean-Pierre Chauveau, « À l'ombre des acquisitions foncières par des intérêts étrangers... les enjeux nationaux de l'appropriation foncière », *Transcontinentales* [En ligne], 10/11 | 2011, document 10, mis en ligne le 19 octobre 2011, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/transcontinentales/1140> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/transcontinentales.1140>

---

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Tous droits réservés

---

# À l'ombre des acquisitions foncières par des intérêts étrangers... les enjeux nationaux de l'appropriation foncière

Entretien conduit par Boris Petric, le 8 juillet 2011

Jean-Pierre Chauveau

---

## NOTE DE L'ÉDITEUR

Jean-Pierre Chauveau est socio-anthropologue. Il a consacré une grande partie de sa recherche aux questions foncières en Afrique de l'Ouest. Il est directeur émérite de l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Il a dirigé l'unité de recherche « Régulations foncières, politiques publiques, logiques des acteurs » de 2000 à 2004. Il est actuellement associé à l'UMR « Gouvernance, risque, environnement, développement » (GRED/IRD-Montpellier) et au Centre d'études africaines (EHESS/IRD-Paris). Il est membre du Comité Foncier et Développement de l'Agence française de développement et du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Au cours de ses recherches, Jean-Pierre Chauveau a collaboré avec plusieurs instituts français. Il a participé à la conférence « The Changing Politics of Land in Africa ; Domestic Policies, Crisis Management and Regional Norms » organisé par l'Institut français d'Afrique du Sud (Pretoria, 2005) et à la conférence « Land Law and Natural Resources Management. Comparative perspectives » co-organisé par l'Institut français de Pondichéry (2006).

- 1 **Transcontinentales : Comment en êtes-vous venu à vous intéresser principalement aux questions foncières dans votre travail de chercheur en Afrique ?**
- 2 **Jean-Pierre Chauveau :** J'ai commencé mon parcours de chercheur par un travail de terrain sur l'agriculture paysanne de plantation (café et cacao) en Côte d'Ivoire. J'ai

ensuite fait un intermède au Sénégal sur la pêche artisanale maritime. À chaque fois, j'ai travaillé sur l'exploitation d'une ressource jouant un rôle de premier plan dans l'organisation des sociétés locales, bien au-delà du secteur d'activité concerné. J'ai notamment tenté de développer un point de vue d'anthropologie historique sur les rapports entre le développement de ces secteurs depuis l'époque coloniale et les trajectoires économiques, sociales et politiques de ces pays. Mon intention n'a pas été de décrire uniquement l'organisation d'un secteur spécifique de l'économie. L'entrée « sectorielle » procure en réalité un point de vue remarquable pour un regard d'anthropologie générale et politique sur la structuration de ces sociétés. On découvre alors comment des logiques économiques, elles-mêmes plurielles, s'articulent dans la longue période sur une diversité de normes sociales et de légitimités politiques. À travers la diffusion des cultures pérennes de caféiers et de cacaoyers, par exemple, on comprend comment le pouvoir s'exerce par un jeu très subtil de relations qui sont tout autant sociales, politiques qu'économiques. C'est le cas notamment de la question foncière, qui a fait l'objet d'une attention très particulière de la part du législateur et de l'administration coloniale, alors même que, au final, la remarquable croissance de la cacao-culture ivoirienne (premier pays producteur mondial de ce produit) a reposé sur des institutions et des pratiques foncières typiquement paysannes et locales. Puis l'accès à la terre est devenu un enjeu porteur de forts antagonismes, nourrissant les tensions politiques et sociales qui ont abouti à la récente crise ivoirienne. La question foncière s'est alors imposée comme une question de recherche en tant que telle. Mais toujours dans l'optique qu'il n'existe pas une « cause foncière » au conflit qui soit indépendante de multiples facteurs sociaux, politiques et historiques.

- 3 **TC : Peut-on, selon vous, établir une comparaison entre l'exploitation des ressources à l'époque coloniale et l'apparition aujourd'hui de nouvelles logiques d'acquisition foncière à grande échelle ?**
- 4 **J.-P. C. :** En dépit de sa brutalité, l'organisation coloniale de l'exploitation des ressources n'a jamais pu s'imposer d'elle-même. Son fonctionnement reposait plutôt sur un détournement de la politique agricole coloniale par les acteurs locaux qui étaient en mesure de s'en saisir pour en tirer un bénéfice économique et politique. À l'encontre des idées reçues, l'agriculture coloniale s'est largement développée en dehors des schémas établis par le pouvoir colonial. L'histoire coloniale de l'agriculture de plantation en Côte d'Ivoire montre à quel point l'idée que cette activité aurait été uniquement imposée de l'extérieur est un point de vue très réducteur. J'avais travaillé sur cette question avec Jean-Pierre Dozon, et les grandes lignes de notre analyse restent valables pour comprendre les racines agraires du conflit ivoirien et les fractures identitaires et régionales qu'il a révélées. Les différentes vagues de l'agriculture de culture pérenne (palmier à huile au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, café puis cacao, aujourd'hui l'hévéa) ont donné lieu, chaque fois, à une sorte de bricolage entre les différentes couches locales des populations rurales et des acteurs extérieurs ou intermédiaires (administrateurs coloniaux, commerçants, firmes exportatrices, sociétés d'État chargées d'appuyer les producteurs, cadres et politiciens nationaux et locaux, etc.). Plus que la législation foncière officielle fondée sur l'immatriculation légale des terres, restée largement inopérante, ce sont des accords oraux, des conventions, des contrats entre producteurs villageois et firmes industrielles, des arrangements de toute sorte, qui ont contribué à organiser l'économie de plantation entre des acteurs locaux et

mondiaux. Aujourd'hui encore, seule une infime partie des terres est légalement enregistrée dans la plupart des pays africains.

- 5 Par rapport à cet arrière-fond historique, et si nous nous essayons à une comparaison entre l'exploitation des ressources à l'époque coloniale et l'apparition aujourd'hui de nouvelles logiques d'acquisition foncière à grande échelle, je pense que le concept clé à retenir pour situer l'enjeu foncier actuel dans la plupart des pays où sont localisées ces acquisitions foncières – c'est-à-dire surtout les pays africains – est celui de la « sécurisation foncière » par la délivrance généralisée de titres de propriété. Le même outil juridique, l'identification et l'enregistrement des droits de propriété existants, est en effet proclamé simultanément meilleur défenseur des droits « informels » des paysans, et condition indispensable pour attirer les investisseurs étrangers. De sorte que l'on observe aujourd'hui chez les développeurs le retour de l'obsession coloniale pour l'enregistrement des droits fonciers dits coutumiers, si possible sous sa forme la plus propice aux transferts marchands, c'est-à-dire le titre de propriété individuelle. L'économie coloniale en attendait déjà la garantie de droits sûrs pour les agriculteurs africains « évolués » produisant pour le marché, mais aussi l'assurance de transferts de droits incontestables en faveur des entreprises coloniales, soit pour acheter des terres à des conditions inéquitables, soit pour engager des contrats agraires avec les exploitants africains. C'est là un premier point de comparaison que l'on peut faire avec la période coloniale, et il ne suggère pas une discontinuité radicale concernant la manière de concevoir le cadre institutionnel de l'exploitation des ressources.
- 6 Qu'est-il résulté des politiques coloniales d'enregistrement des droits en Afrique ? Globalement, avec des variantes selon les pratiques coloniales britanniques et françaises et l'existence ou non de colonisation de peuplement, les politiques coloniales de sécurisation et de formalisation des droits fonciers coutumiers en Afrique au sud du Sahara se sont massivement soldées par des échecs. Non pas que les pratiques et les droits fonciers dans les sociétés rurales africaines n'aient pas évolué ; ils ont au contraire connu une profonde transformation dans le sens de la monétarisation des transferts de droits fonciers à des « étrangers » aux communautés locales et dans le sens de l'individualisation des droits d'appropriation au sein du groupe des ayants droit coutumiers. Mais les droits sur la terre et les ressources sont restés fortement enchâssés dans les rapports sociaux, si bien que l'individualisation, la monétarisation et la possibilité d'aliéner la terre, considérées dans la théorie économique comme les indicateurs de l'émergence de la propriété privée, se sont diffusées sans faire disparaître les clauses sociales et politiques qui peuvent en limiter la portée, ou même conduire à contester ou à renégocier des droits anciennement acquis par des migrants au nom de la primauté des droits d'autochtonie. Même lorsque le colonisateur a imposé un enregistrement légal systématique des droits coutumiers, comme dans certaines colonies britanniques d'Afrique orientale et australe au début du siècle puis dans les années 1950, les droits enregistrés n'ont pas été actualisés et ont été réintégrés dans un système de gestion coutumière dominé par la hiérarchie politique locale.
- 7 Évoluant hors des normes attendues de la propriété privée occidentale, les droits dits coutumiers n'ont pas pour autant fait obstacle à une forte croissance agricole. Par exemple, l'histoire économique et sociale de l'agriculture paysanne de plantation, telle qu'elle s'est développée en Afrique de l'Ouest depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, montre qu'il n'a pas été nécessaire de passer par un dispositif légal pour assurer le développement de ce type d'économie. L'Afrique a été successivement l'un des principaux producteurs

d'arachide, de produits du palmier à huile, de café et de cacao sur la base d'arrangements et de contrats tacites entre des populations locales et des populations migrantes. Ces arrangements peuvent bien sûr faire problème car ils ont une dimension politique intrinsèque et, bien que s'apparentant de très près à des achats-ventes, ils ne sont jamais tout à fait aliénables et peuvent être remis en cause en fonction de la situation politique locale ou nationale. L'histoire contemporaine de la Côte d'Ivoire ou du Cameroun le révèle, comme celle du Kenya, de l'Ouganda et de bien d'autres pays (pas seulement africains) où les États et les élites dirigeantes ont favorisé des migrations de colonisation agraire au nom du développement du pays. C'est là un des principaux obstacles auxquels se heurtent les politiques d'enregistrement des droits et, plus particulièrement, en l'occurrence, l'enregistrement des transferts entre autochtones et migrants, souvent anciens, qui ont contribué pendant longtemps à l'expansion de l'agriculture marchande, mais dont l'enregistrement, au motif de les sécuriser en les clarifiant, peut provoquer la remise en cause, bien longtemps après, et entraîner l'affrontement entre des communautés. Le principe d'autochtonie – c'est-à-dire la primauté des droits réservée aux premiers occupants, ou considérés comme tels – reste en effet un élément discriminant de la citoyenneté locale, bien plus puissant que l'appartenance à la citoyenneté nationale et toujours mobilisable dans le champ de la compétition politique nationale. Aujourd'hui encore, perdurent les mêmes raisons qui ont dissuadé pendant longtemps les différents groupes d'agriculteurs africains d'enregistrer volontairement leurs droits et qui leur ont fait préférer des arrangements combinant clauses économiques et clauses sociales.

- 8 Si l'on poursuit la comparaison entre l'exploitation des ressources à l'époque coloniale et l'apparition aujourd'hui des acquisitions foncières à grande échelle, il faut aussi rappeler les tentatives anciennes pour développer des plantations dites « industrielles » de type moderne. Le cas de l'agriculture de plantation en Afrique de l'Ouest et plus particulièrement en Côte d'Ivoire montre que l'accès à la terre dans un cadre légal par l'agro-industrie n'a pas été une condition suffisante pour assurer une compétitivité supérieure à celle des plantations paysannes. En l'absence d'économie d'échelle avérée, l'agro-industrie a essuyé la concurrence des planteurs africains utilisant des travailleurs sous contrat bien plus productifs que les manœuvres salariés des plantations européennes. Pour continuer sur l'exemple ivoirien, les plantations des petits colons ont périclité et celles des grandes firmes n'ont jamais représenté une part très importante de la production exportée. Les plantations non africaines n'ont tiré leur épingle du jeu que dans des conditions subventionnées et elles ont quasiment disparu après l'indépendance. Ce fut alors le tour des sociétés d'État de représenter l'agriculture industrielle dans des filières spécifiques, comme celle du palmier à huile, du coprah ou de l'hévéa. Mais à l'ombre des plantations d'État, installées dans les régions peu peuplées de la zone forestière et sur des zones expropriées, les principaux personnages de l'élite politique commencèrent, avec la bénédiction du président, à se tailler des « grands domaines », selon la terminologie utilisée alors. Avec la crise des finances publiques, les plans d'ajustement structurel et la privatisation des « sodés », ces unités agro-industrielles utilisèrent aussi un dispositif de production contractualisée avec les « plantations villageoises ».
- 9 Le contrôle de grandes superficies par des firmes étrangères n'est donc pas véritablement un phénomène nouveau. On voit aussi que, bien avant que les acquisitions foncières à grande échelle ne soient médiatisées, était déjà en place toute une panoplie de dispositifs juridiques d'accès à la terre pour les acteurs agro-industriels

étrangers. Cela engage d'ailleurs à toujours regarder de près ce que recouvre exactement le terme utilisé aujourd'hui : « acquisition » ou « appropriation » à grande échelle. Enfin, sur la longue période, on peut parler de leur échec relatif en Afrique. L'économie agricole africaine d'exportation de masse se caractérise plutôt par la prédominance du secteur de production villageois et paysan, l'existence d'une multitude de producteurs de tailles très différentes, utilisant des institutions d'accès à la terre et à la main-d'œuvre parallèles au cadre légal. On peut légitimement se poser des questions sur les limites des performances de ces exploitations à dominante familiale et de leur cadre institutionnel, qualifié un peu vite d'« informel », mais on ne peut nier qu'elles ont porté la croissance économique de leur secteur dans la longue période, beaucoup plus que l'agro-industrie d'origine étrangère qui fait la une aujourd'hui.

- 10 Qu'en sera-t-il dans l'avenir avec l'apparition des nouvelles logiques d'acquisition ? Il est clair qu'elles répondent à des conditions géostratégiques nouvelles concernant la recherche d'approvisionnements sûrs en produits alimentaires, encore qu'elles ne soient pas très différentes des motivations qui ont guidé la division impériale des tâches entre métropole et colonies. De même, le motif de spéculation financière qui pointe derrière certaines acquisitions à grande échelle n'est pas sans rappeler les grands scandales financiers qui ont accompagné la mise en valeur coloniale. Je ne suis pas compétent pour répondre à cette question, mais l'expérience historique de la phase spécifique de globalisation que fut la période coloniale au cours du XX<sup>e</sup> siècle incite à prendre avec prudence les effets d'annonce relatifs aux conséquences inédites des acquisitions foncières à grande échelle. D'autant qu'il est difficile d'évaluer correctement ces conséquences indépendamment des dynamiques internes aux différents pays d'accueil concernant l'appropriation et l'accaparement fonciers et les stratégies des élites nationales à cet égard.
- 11 **TC : Comment doit-on justement interpréter ces différents épisodes qui montrent des accords entre des firmes internationales ou des grands pays ?**
- 12 **J.-P. C. :** Aujourd'hui, l'accès à la terre par des pays ou par des firmes suppose qu'il y ait une base légale précise des droits. Les États africains sont notamment pressés par les bailleurs de fonds de rénover leur législation foncière, d'avoir un cadastre, d'assurer tout un ensemble de dispositions juridiques censé accompagner le développement d'un marché foncier et permettre de passer des contrats d'accès aux terres agricoles. Les politiques d'accès à de grandes superficies supposent donc une action volontariste des États. Si ce processus tend à se généraliser, on peut craindre que les politiques de formalisation des droits fonciers engagés par les États pour sécuriser les droits des agriculteurs facilitent parallèlement ce type de relations transnationales entre des acteurs locaux et des investisseurs étrangers. Certains pays se flattent de pouvoir faire venir des capitaux étrangers ayant la capacité de rassembler de grandes superficies alors que le statut des espaces concernés reste flou et souvent problématique. De plus, la conjonction d'une politique de formalisation des droits et d'une forte demande de terres par des opérateurs étrangers pourrait pousser les exploitants les plus démunis à vendre leur terre ou à les louer dans des conditions très défavorables. Les politiques de sécurisation par l'enregistrement des terres que l'on observe partout en Afrique pourraient alors être à double tranchant.
- 13 Il faut toutefois être prudent, je le répète, dans l'analyse des processus en cours. Les médias parlent souvent d'acquisition ou d'appropriation massive de terres. Il est

nécessaire de préciser que la notion d'appropriation ne semble pas adaptée, si l'on entend par appropriation une forme d'aliénation imprescriptible. Ce n'est souvent pas le cas en Afrique. Il s'agit la plupart du temps de baux emphytéotiques de durée variable ou d'autres modalités de contractualisation entre firmes agro-industrielles et exploitations villageoises, comme je l'ai évoqué précédemment à propos de la Côte d'Ivoire. En Amérique latine, l'histoire est très différente et l'achat de terres renvoie aussi à l'existence de grands propriétaires terriens à l'époque coloniale. En Asie la situation est encore différente, notamment en Indonésie et Malaisie qui ont connu de grandes exploitations. Comme je l'ai rappelé, l'histoire économique africaine montre que l'implantation agro-industrielle n'a pas fonctionné dans des conditions économiques satisfaisantes ou, comme dans les colonies britanniques de peuplement d'Afrique de l'Est et australe, n'a pas résisté aux changements politiques.

- 14 Mais, au regard de l'histoire longue, on peut interpréter sous un autre angle les différents épisodes d'acquisition foncière à grande échelle. Il ne faut pas en effet oublier le jeu interne qui existe dans chaque société à propos de l'appropriation et de l'accaparement fonciers. On ne doit pas surestimer le pouvoir des grandes firmes sans prendre en compte les stratégies des élites politiques ou des fractions d'une bureaucratie nationale qui peuvent tirer un bénéfice d'un changement de législation sur le foncier. Ce qui est sans doute nouveau est que, maintenant, les élites dirigeantes africaines ont, plus qu'auparavant, un véritable intérêt de classe, pour utiliser un terme désuet, à mettre effectivement en œuvre un dispositif d'enregistrement des droits. Ce faisant, ils sont beaucoup plus disposés à jouer le jeu des nouvelles logiques d'acquisition foncière à grande échelle, qui nécessitent elles aussi l'enregistrement des droits existants pour pouvoir officialiser et garantir les transactions avec les firmes ou les pays demandeurs de droits d'accès aux terres agricoles. Je prendrai à nouveau l'exemple de l'Afrique au sud du Sahara. Tandis qu'auparavant les administrations coloniales, d'abord, et les élites dirigeantes postcoloniales, ensuite, se sont accommodées de l'extra-légalité des pratiques foncières paysannes pour en faire un instrument de gouvernementalité rurale et d'accumulation foncière pour leur propre compte, il semble clair qu'aujourd'hui ces mêmes élites aspirent à bénéficier pour elles-mêmes des avantages attachés au titre de propriété, indépendamment de toute autre obligation sociale vis-à-vis des autorités foncières coutumières et des populations locales. Leur engagement politique dans les réformes du cadre légal dans le domaine foncier semble beaucoup plus déterminé qu'auparavant, lorsqu'il s'agissait surtout de remplir des conditionnalités d'aide. Mais l'appui aux politiques d'enregistrement des droits fonciers peut être aussi un moyen d'accaparer une rente auprès de firmes ou de pays étrangers en quête d'accès à des terres agricoles, moyennant un intéressement conséquent.
- 15 **TC : Le rôle des bureaucraties dans la signature de différents contrats fonciers n'est-il pas révélateur du poids croissant de l'État, en Afrique, alors que certains ont tendance à souligner son recul ?**
- 16 **J.-P. C. :** Cela dépend. Il y a, comme je le disais, une forme d'effet d'annonce des médias, mais aussi de la part de certains pays africains, vis-à-vis des accords d'acquisition de droits fonciers. Certains pays sont dans des stratégies de séduction à l'égard d'investisseurs internationaux. Mais, dans bien des cas, l'État n'est pas propriétaire au sens strict des terres qu'il engage dans les contrats, alors que les populations qui les exploitent considèrent que c'est le droit d'usage coutumier qui prévaut. En Afrique,

notamment dans les ex-colonies françaises, la législation prévoit en effet que l'État est propriétaire de toutes les terres non enregistrées, ou même, dans certains pays anglophones, que c'est le président qui est le propriétaire éminent et le garant du bon usage des terres, à l'image de la tradition royaliste britannique. En fait, l'État n'est pas véritablement propriétaire de ce « domaine privé de l'État ». L'administration coloniale française, par exemple, pensait ce dispositif comme transitoire dans la perspective espérée où les populations, progressivement gagnées par « la magie de la propriété privée qui transforme le sable en or », selon le mot d'Arthur Young, feraient progressivement reconnaître leurs droits de propriété. Or, les gens n'y voyant aucun intérêt, il n'en fut rien, en dépit des dispositions prises régulièrement par les autorités coloniales pour inciter les propriétaires coutumiers à faire immatriculer leurs terres, et donc à les faire sortir du domaine privé de l'État.

- 17 C'est pour cette raison qu'aujourd'hui, les bureaucraties se retrouvent avec un vaste « domaine privé de l'État » qui est pour l'essentiel composé de terrains sur lesquels existent des droits coutumiers – que les juristes considèrent comme de simples droits d'usage concédés par l'État alors qu'il s'agit bien de droits de propriété du point de vue des usagers. C'est à ce titre que l'État ou plus exactement les représentants de l'État peuvent se prévaloir d'être les interlocuteurs incontournables des investisseurs. Il serait donc très utile de disposer d'enquêtes empiriques fines pour déterminer quelles sont précisément les terres qui ont été réellement mises en valeur par les différents investisseurs ayant signé des contrats d'acquisition de terres à grande échelle avec des pays africains. Il serait également nécessaire de connaître les conditions précises de ces transactions, notamment dans quelle mesure les responsables politiques et les fonctionnaires nationaux ont bénéficié de contreparties privées. On serait alors dans l'hypothèse d'une « privatisation de l'État » par les fonctionnaires ou les détenteurs d'une autorité légale, processus repérable dans bien d'autres domaines d'activité de l'État.
- 18 Toutefois, on ne peut restreindre le rôle des bureaucraties et des élites dirigeantes africaines par rapport aux contrats d'acquisition foncière à un simple comportement rentier émanant d'une bureaucratie corrompue. D'abord, il peut y avoir des modalités contractuelles équitables et avantageuses pour le développement local, sous conditions de protection des intérêts locaux. Ce n'est certainement pas le cas de la très grande majorité des cas connus, mais il convient de faire sa part à la très grande diversité des modalités d'investissement agro-foncier à grande échelle.
- 19 Mais surtout, pour revenir sur une observation précédente que je voudrais souligner particulièrement dans cet entretien, on ne peut évaluer correctement les implications de l'épisode contemporain d'acquisition foncière à grande échelle en Afrique indépendamment des dynamiques et des enjeux internes aux différents pays d'accueil concernant l'appropriation et l'accaparement fonciers par les élites dirigeantes elles-mêmes. À l'ombre des accaparements (ou des opportunités de développement, selon les cas) par les acquisitions de droits fonciers à grande échelle, les élites nationales sont également en mesure de tirer un avantage important de la vague de changement du cadre légal qui est portée par les bailleurs de fonds et les principales agences de développement.
- 20 La médiatisation des acquisitions foncières à grande échelle par des firmes ou des pays étrangers laisse dans l'ombre les acquisitions foncières (à grande échelle ou à échelle plus modeste, mais nombreuses) par des acteurs nationaux émanant des cercles



proches du pouvoir, dans les régions agroécologiques les plus favorables des différents pays, d'où ils ne sont pas originaires – au contraire de ce qui fut pendant assez longtemps une pratique encouragée par les régimes politiques africains : une accumulation foncière des hommes politiques dans leurs régions d'origine afin de renforcer leur ancrage politique et économique local. Pendant assez longtemps, l'accaparement foncier et l'investissement dans l'agriculture n'étaient probablement pas les domaines les plus sûrs de recyclage de richesse et de pouvoir pour les membres des bourgeoisies d'État des pays d'Afrique subsaharienne, comparativement à l'investissement dans le foncier urbain, le commerce d'import-export, les services ou d'autres activités rentières comme, aujourd'hui, la participation aux associations de la « société civile ». Jusqu'à présent, les hommes politiques et les fonctionnaires avaient davantage investi à titre privé dans l'exportation et l'appropriation privée des ressources fiscales que dans la production agricole elle-même. La flambée actuelle des prix des produits agricoles et les possibilités de spéculation sur les acquisitions de droits fonciers semblent changer la donne. Or on connaît très mal la part et la nature des investissements des fonctionnaires et des politiciens dans les agricultures en Afrique ou ailleurs. L'importance du domaine royal au Maroc reste toujours un secret de Polichinelle, et il en est de même des patrimoines fonciers des principaux dirigeants de nombreux pays africains. Il est probable que, depuis les dernières décennies, une nouvelle vague d'accaparement foncier par les bourgeoisies d'État et par les nouvelles bourgeoisies d'entrepreneurs nationaux s'est opérée dans les secteurs recherchés sur le marché mondial, avec des conséquences sociales plus importantes que les feuillets d'acquisitions récentes par des firmes internationales ou certains pays en quête de ressources alimentaires sûres.

- 21 Pour prendre un exemple, il y a actuellement un grand développement de l'hévéa, producteur de caoutchouc naturel, qui se répercute sur l'Afrique. En Côte d'Ivoire, comme lors des cycles historiques précédents de culture arbustive pérenne, les petits planteurs répondent aux incitations de prix et de débouchés garantis à condition de bénéficier aussi de réserve foncière ou de pouvoir accéder à de nouvelles parcelles auprès d'autres petits planteurs (le boom de l'hévéa est aussi l'occasion d'expérimenter de nouveaux types de contrats agraires, tout aussi étrangers à la réglementation foncière officielle que les anciens). Mais on peut constater qu'au cours de ces dernières années, notamment durant les dix dernières années qu'a duré le conflit ivoirien, les cadres administratifs et les politiciens ont investi massivement dans la culture de l'hévéa et arrivent parfois à acquérir de grandes surfaces de forêt.
- 22 Le cas de la Côte d'Ivoire est à ce titre très intéressant car les grands planteurs privés ont été et sont toujours aussi des politiciens nationaux. La classe politique a toujours possédé des exploitations dans les zones forestières. Ce contrôle du foncier a aussi permis de nouer des accords tacites et des relations de clientèle avec les populations locales. Ce n'est pas par hasard si les premiers incidents graves qui ont précédé les crises de régime successives entre décembre 1999 et avril 2011 se sont produits dans le Sud-Ouest forestier, région la plus récemment touchée par la vague de colonisation agraire massive qui a submergé la partie forestière du pays depuis l'indépendance. Des affrontements ont opposé en 1999 de jeunes autochtones de la zone à des populations considérées comme « étrangères », qu'elles bénéficient ou non de la citoyenneté ivoirienne. Cela a donné lieu à l'expulsion de ressortissants du Burkina Faso. En fait, ces jeunes se battaient pour avoir accès à un projet hévéicole sur des terres limitrophes de plantations qui appartenaient au président Konan Bédié, alors président de la

République, originaire du Centre du pays, et propriétaire de vastes domaines fonciers dans cette région à l'instar de nombreuses personnalités politiques et du monde des affaires. C'est un fait révélateur de l'importance de la question foncière comme élément de la construction nationale du pays tout entier, même si nous n'avons pas affaire à de grands propriétaires terriens sur le mode des *latifundias* en Amérique latine. Un peu plus tard, durant le conflit, les titres fonciers que possédait certainement l'ex-président Bédié sur ces plantations ne lui ont pas garanti une possession paisible de ses biens fonciers, non pas en tant que grand propriétaire absentéiste, mais en tant que ressortissant d'une autre région et d'une autre ethnie que celles des « propriétaires terriens coutumiers » et en tant qu'adversaire du nouveau président Laurent Gbagbo, originaire, lui, de l'Ouest forestier du pays. Les ressortissants de cette région de forte colonisation agricole pouvaient s'identifier facilement à la politique de Gbagbo, notamment au volet foncier de cette politique qui tend à reconnaître indirectement la prévalence des droits d'autochtonie dans la procédure d'enregistrement des droits prévue par la nouvelle législation. Inversement, l'arrivée d'une nouvelle fraction politique au pouvoir peut contribuer à rebattre les cartes de l'accès au foncier. Les années Gbagbo montrent que, d'après des observateurs avertis, beaucoup de « rénovateurs » (partisans de Gbagbo) ont investi dans la culture de l'hévéa. Beaucoup de nouveaux riches ont profité de la situation pour investir dans la terre, alors même que de nombreux jeunes ruraux ont du mal à accéder à un lopin de la terre familiale. C'est aussi un réflexe légitimiste : en concédant des droits fonciers à des représentants de la faction politique au pouvoir, la population locale s'assure une protection politique.

- 23 On voit bien que la reconnaissance de la propriété ne vaut que si elle est localement socialement admise et politiquement légitime. Mais cette reconnaissance dépend beaucoup aussi du contexte politique. Les rapports de pouvoir peuvent garantir la jouissance d'une propriété acquise par arrangement ou par pression mais, comme ce qui se passait avant et pendant le conflit ivoirien, ce *modus vivendi* peut être remis en cause, plus particulièrement dans certaines régions sensibles où les transactions passées se sont effectuées sous pression politique en faveur des migrants. C'est le cas en Côte d'Ivoire pour tout l'ouest de la partie forestière, qui a abrité dès avant l'indépendance les fronts successifs de colonisation agricole par des paysans migrants mais aussi par les fonctionnaires et les personnages politiques éminents. L'histoire agraire longue de la Côte d'Ivoire montre que dès l'origine de la vie politique « indigène », dans les années 1920, la question des compromis entre les groupes se réclamant de leur autochtonie (« receveurs » de migrants), les groupes « producteurs » de migrants, et l'administration coloniale (plus tard la bourgeoisie d'État), structure les rapports sociaux et les organisations politiques à l'échelle du pays. Le foncier, l'accès à la terre et le contrôle des transferts de droits entre autochtones et « étrangers » (quelle que soit leur nationalité) sont toujours un enjeu en Côte d'Ivoire. D'une certaine manière, l'ère Gbagbo a été la revanche des « autochtones de l'Ouest » sur les partis dont le socle électoral, au demeurant très hétérogène, était constitué par les migrants ruraux du Nord, du Centre, mais aussi de l'Est forestier. Avec la victoire électorale de Ouattara, qu'on ne peut encore qualifier de finale, tant sont forts les ressentiments accumulés et les tensions au sein de la coalition au pouvoir, on pourrait dire que c'est la victoire des partis des migrants, comme cela avait déjà été le cas lors de l'accession au pouvoir d'Houphouët-Boigny et de l'hégémonie du parti PDCI jusqu'au coup d'État de décembre 1999.

- 24 Avec Ouattara, quelle sera en particulier l'attitude des nouvelles autorités concernant la « nouvelle » législation foncière ? Cette législation, pourtant adoptée consensuellement en 1998, constitue une véritable épée de Damoclès. Jamais réellement mise en œuvre, elle fait l'objet d'une lecture bien différente selon l'appartenance ethnico-régionale et les partis : certains la trouvent trop favorable aux autochtones des régions de migration, d'autres stigmatisent l'inégalité qui frappe les migrants de nationalité ivoirienne et plus encore les migrants non nationaux, qui sont exclus de la propriété foncière rurale et ne peuvent prétendre qu'à des contrats de faire-valoir indirect. Dans cette situation très complexe, elle contribue à rebattre à nouveau les cartes de l'histoire politique de la Côte d'Ivoire, qui a toujours été marquée par une opposition entre clientèle politique à vocation migrante et parti représentant les receveurs de migrants. Au-delà de la question de faciliter ou de limiter le droit des migrants au foncier, cela concerne le contenu réel de la citoyenneté locale en milieu rural, relativement aux garanties formelles de la citoyenneté nationale. Au vu des conséquences politiques et sociales potentielles de tels enjeux, il ne faut donc pas être seulement préoccupé par les acquisitions foncières par les pays ou les grandes firmes internationales et ne pas faire passer au second plan les dynamiques foncières internes dans ces pays.
- 25 Le changement de régime peut être aussi l'occasion de nouvelles stratégies de l'élite politique dans le domaine de l'accumulation foncière. La classe politico-bureaucratique cherchera toujours à acquérir du foncier par de nouvelles formes de sécurisation des droits. La référence à la pression internationale permet de justifier des changements du cadre légal favorables aux élites, même si les dispositions officielles ont peu de chance d'avoir des effets décisifs sur les rapports fonciers entre paysans « ordinaires ». Au risque de lasser, je continue sur le cas ivoirien, particulier mais significatif de la complexité des enjeux fonciers en Afrique, puisque la fameuse législation de 1998 en attente d'application n'autorise la reconnaissance de titres de pleine propriété qu'à des non-Ivoiriens – et donc interdit l'acquisition de terres rurales en pleine propriété par des firmes ou des pays étrangers. Il est symptomatique que cette clause fût immédiatement relevée et critiquée dans le monde du développement, alors qu'elle visait surtout les trois ou quatre millions de ressortissants des pays voisins de la Côte d'Ivoire ayant accédé à des droits par le jeu des transferts coutumiers avec des nationaux. On pourrait se demander s'il serait pensable que le nouveau gouvernement ivoirien actuel déclare souhaiter faire venir des capitaux étrangers et lancer à cet effet une nouvelle législation de privatisation de terres rurales. Mais la Côte d'Ivoire est déjà engagée avec des entreprises agro-industrielles par le biais de contrats n'impliquant pas la pleine propriété. Pour le président Ouattara, les enjeux actuels ne consistent pas tant à trouver des acteurs internationaux de l'agro-industrie, qu'à trouver rapidement un compromis acceptable au sujet des rapports fonciers entre autochtones, migrants ivoiriens et migrants non ivoiriens pour asseoir la paix civile dans son pays. La problématique foncière va donc être encore au cœur de la société ivoirienne dans les années qui viennent. Dans ce contexte, la question de l'investissement étranger ne se posera qu'au regard des tensions internes à la société ivoirienne. Je serais tenté de dire que cette problématique est également valable pour bon nombre de sociétés africaines.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Pour aller plus loin :

CHAUVEAU J.-P., « Sociétés agraires, urbanisation et question foncière. Une exception africaine ? », *Cahiers Agricultures*, n° 16, numéro thématique « Le jeu croisé des dynamiques agraires et foncières », 2007 : 374-378.

CHAUVEAU J.-P., « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'État », *Politique africaine*, n° 17, 2000 : 94-125.

CHAUVEAU J.-P., J.-P. COLIN, P. LAVIGNE-DELVILLE et P.-Y. LE MEUR, *Changes in Land Access and Governance in West Africa : markets, social mediations and public policies*, London, International Institute for Environment and Development, 2006.

CHAUVEAU J.-P. et P. RICHARDS, « Les racines agraires des insurrections ouest-africaines. Une comparaison Côte d'Ivoire-Sierra Leone », *Politique africaine*, n° 111, 2008 : 131-167.