
Les questions foncières rurales
comme facteurs de crise
en Afrique subsaharienne :
Afrique du Sud, Côte d'Ivoire, Kenya

*Textes faisant suite à un séminaire organisé par le programme
"Afrique subsaharienne" de l'Ifri le 17 octobre 2008*

Nancy Andrew, Alfred Babo, Claire Médard

Décembre 2009



**Programme
"Afrique subsaharienne"**

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, à travers ses études et ses débats, et dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au coeur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Le programme "Afrique subsaharienne" est soutenu par :



ISBN : 978-2-86592-634-3
© Tous droits réservés, Ifri, 2009

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 - FRANCE
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	1
Alain Antil	
LA REFORME DU SYSTEME FONCIER EN AFRIQUE DU SUD : LE CONFLIT QUI REFUSE DE DISPARAITRE	5
N. Andrew	
Introduction	5
Le poids de l'histoire dans la question foncière en Afrique du Sud	8
La transition politique de 1994	10
Agriculture commerciale et consolidation du marché foncier	13
Limites d'une politique de redistribution fondée sur le principe « d'acheteurs et de vendeurs volontaires »	15
La restitution et le concept de droits démocratiques à la terre	21
Conclusion	25
CONFLITS FONCIERS, « IVOIRITÉ » ET CRISE SOCIOPOLITIQUE EN CÔTE D'IVOIRE.....	27
A. Babo	
Introduction	27
Première partie : du tutorat à la gestion restrictive de la terre.....	29
<i>Des accords fonciers à la fois complexes et flous entre populations d'origines diverses</i>	<i>29</i>
<i>Quand la ressource se raréfie, le partage se restreint-il ?</i>	<i>32</i>
Deuxième partie : crise sociopolitique et inflexion dans la régulation du foncier	33
<i>« L'ivoirité » et la loi foncière de 1998 ou la tentative d'étatisation d'une politique d'exclusion foncière.....</i>	<i>33</i>
<i>L'interprétation identitaire et politique du conflit foncier</i>	<i>37</i>
<i>La crise du tutorat ou les tentatives de transformations agraires.....</i>	<i>39</i>
Conclusion	42

CRISE POLITIQUE ET FONCIÈRE AU KENYA	44
C. Médard	
Introduction	44
État et fronts pionniers : du clientélisme à l'autochtonie.....	46
Catégories foncières, privatisation et stratégies territoriales	50
L'accès à la terre dans le Mont Elgon : contrainte territoriale, stratégies et conflits	54
Conclusion	57

Introduction

Alain Antil

La question des terres agricoles en Afrique subsaharienne est au croisement d'un certain nombre d'enjeux essentiels pour les prochaines décennies du continent. Les terres agricoles, au même titre que les ressources minières et énergétiques, seront au centre de rivalités géo-économiques globales. Un récent rapport de l'ONG Grain¹ montre comment de nombreux pays, directement ou via des entreprises ou des fonds d'investissements, travaillent déjà à des stratégies de sécurisation alimentaire qui passent par la location emphytéotique ou l'achat de terres agricoles dans d'autres pays, voire d'autres continents. Certains pays africains sont désormais touchés par le phénomène, venant envenimer les débats nationaux sur la propriété foncière, comme l'a montré dernièrement le projet de location de 1,3 million d'hectares de terres agricoles à Madagascar à la société sud-coréenne Daewoo.

Le continent africain va doubler sa population d'ici 2050. La question de l'autosuffisance alimentaire, qui s'est cruellement imposée lors de la flambée des prix des céréales et des oléagineux fin 2007- début 2008, accompagnée dans certains pays par des phénomènes hâtivement baptisés « émeutes de la faim », sera de plus en plus prégnante. Il ne faut toutefois pas sombrer a priori dans un catastrophisme. D'importantes réserves de terres existent dans certains pays au sud du Sahara. De plus, les rendements moyens à l'hectare peuvent être nettement améliorés dans les pays qui ne disposent pas de réserves. Néanmoins, les États africains, et leurs partenaires, doivent se poser la question du choix d'un modèle agricole et par conséquent, du type d'acteurs qui portera cette mission. Plus précisément, est-ce que l'agriculture familiale, très majoritaire, a les moyens d'augmenter de manière substantielle sa productivité, ou

Alain Antil est responsable du programme Afrique subsaharienne à l'Ifri.

¹ *Main basse sur les terres agricoles en pleine crise alimentaire et financière*, Grain, octobre 2008 : <http://www.grain.org/>

est-ce que l'agrobusiness va s'imposer et grignoter peu à peu la surface agricole utile des différents pays au sud du Sahara ?

Quelle que soit la politique adoptée par les différents pays, un grand nombre d'entre eux sont déjà marqués par une compétition foncière exacerbée : entre grands propriétaires et propriétaires de microparcelles, entre allogènes et autochtones, entre sociétés qui acquièrent des terres, pour des projets agricoles ou touristiques, et les paysans locaux. Cette compétition concerne à la fois le champs économique (quel modèle de développement agricole choisit-on ? Quels sont les agents économiques sur lesquels on s'appuie pour mettre en œuvre ce modèle ? Va-t-on assurer à terme une auto-suffisance alimentaire ?), mais elle interroge également le champs social et politique. Les revendications d'autochtonie² pour accéder à la terre témoignent de la recomposition des identités, les générations de ruraux plus nombreuses qui accéderont de plus en plus difficilement à la terre migreront en masse vers les villes et pourront parfois donner naissance à des jacqueries paysannes. Les hommes politiques utilisent et utiliseront leur capacité à réformer le droit foncier et à réguler l'accès à la terre pour se forger des clientèles.

Pour toutes ces raisons, il nous a semblé important d'organiser un séminaire autour de ce thème, à l'Ifri, en octobre 2008 : « Les questions foncières rurales comme facteur de crise en Afrique subsaharienne : Afrique du Sud, Côte d'Ivoire, Kenya » dont nous vous livrons ici les contributions.

L'objectif de cette rencontre était double. D'une part, faire prendre conscience, au-delà du cercle des initiés³, de l'importance des questions foncières et des tensions qu'elles génèrent dans le champ politique des pays africains. D'autre part, il nous semblait important de nous pencher sur trois cas très différents, qui nous rappellent que les discours généralistes sur « l'Afrique » sont souvent le masque de l'ignorance, tant sont différentes les sociétés et les trajectoires historiques : l'Afrique du Sud et son système latifundiste, le Kenya et la gestion clientéliste de l'accès aux terres et la Côte d'Ivoire, où les tensions foncières furent l'un des carburants de la crise militaro-politique, le prouvent bien.

² Entre autres Antil, A. août 2009 : *Mobilisations identitaires dans l'Afrique contemporaine. La question de l'autochtonie*, « Note de l'Ifri », disponible sur : Ifri.org ; Gausset, Q., « L'aspect foncier dans les conflits entre autochtones et migrants au sud-ouest du Burkina Faso », *Politique Africaine* n°112, décembre 2008, « Enjeux de l'autochtonie ».

³ De nombreux travaux de très grande qualité existent sur ces questions, voir en particulier le colloque organisé par l'IRD en 2006 à Montpellier, « Les frontières de la question foncière : Enchâssement social des droits et politiques publiques » : http://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier/

La réforme du système foncier en Afrique du Sud : le conflit qui refuse de disparaître

Nancy Andrew

Introduction

La question foncière continue à être un problème social explosif en Afrique du Sud depuis la fin de l'apartheid formel. Elle a alimenté les tensions sociales, notamment face à la lenteur des processus de restauration et de redistribution des terres rurales, et aux expulsions menées par des fermiers blancs, de familles noires travaillant et vivant dans des fermes commerciales. D'autres manifestations de conflits liés à la question de la terre sont perceptibles dans les cycles de débats de société portant sur les politiques de réforme agraire et sur le rôle de l'État dans ces questions, ainsi que sur les approches visant au changement de l'économie agraire héritée de l'apartheid. Des occupations de terre à échelle relativement réduite, en particulier dans des zones périurbaines surpeuplées connaissant une immense pénurie de logements, ont également éclaté périodiquement. Ces occupations ont mené à faire des comparaisons avec le mouvement des occupations de terres rurales, qui a conduit à une accélération de la réforme agraire au Zimbabwe, pays voisin.

L'énorme écart au sein du système foncier entre familles blanches et noires est à la racine de cette poursuite du conflit. En 1994, environ 60 000 fermiers blancs (moins de 1 % de la population) contrôlaient plus de 80 % d'un total de 102 millions d'hectares de terres agricoles. 12 millions de Noirs vivaient dans 10 réserves ou

bantoustans, sur moins de 17 % des terres rurales du pays. 7 millions d'autres Noirs vivaient et travaillaient dans des zones agricoles blanches sous divers arrangements de *labour tenancy*¹ ou en tant qu'ouvriers agricoles. En 2005, les trois-quarts du million de ménages noirs ayant accès à la terre en Afrique du Sud disposaient de moins d'un hectare².

Durant les quatorze années qui se sont écoulées depuis la fin de l'apartheid, environ 5 % des terres agricoles appartenant à des blancs – à savoir environ 5 millions d'hectares - ont été transférées à des bénéficiaires noirs, dans les trois composantes du programme de réforme agraire : redistribution des terres fondée sur le marché, restitution fondée sur les droits, et réforme de la tenure foncière³. Une fissure s'est élargie dans le secteur commercial agricole dominé par les blancs, afin de s'ouvrir à de nouveaux agriculteurs noirs ayant réussi à acheter des terrains avec l'aide de l'État. Des milliers de familles rurales noires ont été réinstallées sur des terres qu'elles réclamaient, et plusieurs nouveaux mécanismes ont été mis en place pour compenser la lenteur et les obstacles rencontrés dans la réforme.

Bien entendu, un changement crucial a été la levée de l'interdiction de mobilité des Noirs ruraux, qui a provoqué un afflux en direction des agglomérations rurales et les périphéries des villes⁴. Toutefois, avec l'incapacité des secteurs formel ou informel à absorber les populations rurales - un phénomène très répandu aujourd'hui dans les pays du Sud - et la fermeture de certaines mines, on a pu observer une migration inverse provoquant un retour vers les campagnes. Dans une certaine mesure, ce mouvement a contribué à gonfler la demande en terres rurales. Dans les ex-bantoustans, seulement environ 30 % des adultes avaient un emploi, comparé à 46 % au niveau national en 2006⁵. Avec la croissance des élites et classes moyennes noires, l'ampleur de la fracture sociale entre les riches et les pauvres dans la nouvelle Afrique du Sud ne se réduit pas, mais au contraire, s'exacerbe. Plus de deux tiers des pauvres du

¹ Les *labour tenants* sont des paysans noirs, qui en échange du travail de la famille entière et une somme très modique souvent payée en partie en nature, ont accès à un petit lopin de terre par le biais d'accords informels ou contractuels avec des propriétaires de fermes blancs. Beaucoup de variantes existent en Afrique du Sud.

² Wildschut, A. & Hulbert, S. 1998, *A Seed Not Sown: Prospects for Agrarian Reform in South Africa*, Interfund/Deutsch Welthungerhilfe, Johannesburg; 2005 estimation fondée sur la General Household Survey.

³ Department of Land Affairs, 17 septembre 2008, *Social Cluster Media Statement*.

⁴ Des lois obligeant les Noirs à posséder des pièces d'identité spéciales les autorisant à se déplacer entre les « homelands » et l'Afrique du Sud « blanche » ont seulement été abrogées en 1986.

⁵ Makgetla, N. 5 mars 2008, « Land Reform Plans do not get to root of rural ills », *Business Day*.

pays se trouvent dans les zones rurales, où le taux de pauvreté⁶ atteint plus de 70 %.

La pression foncière trouve son explication dans une variété de besoins et de stratégies de subsistance, comprenant mais ne se limitant pas à l'agriculture. En plus de la production de cultures destinées à l'autosubsistance et à la vente, ainsi que pour la propriété de bétail, la terre représente une ressource clé. Elle est historiquement liée à la propriété commune, et à l'usage qui permet l'accès au pâturage, à l'eau et à l'assainissement, ainsi que l'accès aux arbres, à l'herbe pour le chaume, aux plantes sauvages, et au combustible pour la cuisson, tous centrés autour des besoins du foyer familial. La terre est essentielle à la reproduction sociale dans les zones rurales, notamment dans le travail des femmes. Inversement, la privation des terres est liée à un manque de terrains cultivables pour l'alimentation, à la perte de biens (principalement les bovins et les animaux, mais aussi des maisons), à l'accroissement de la pauvreté et à l'insécurité en général, sans parler des conflits au sein de la famille et entre les sexes, des questions de statut, et de la colère politique accumulée au fil du temps et transmise d'une génération à l'autre, ainsi que de la reprise de conflits entre des communautés et des individus en compétition pour des terres moins nombreuses ou utilisables. Étant donné que seulement 12 % du territoire sud-africain est cultivé et que la majorité des autres terres est uniquement adaptée à l'élevage, la pression et la demande pour des terres arables émanant des populations rurales d'Afrique du Sud sont significatives, variant selon des critères socio-économiques et régionaux.

Cet article explore certains des dilemmes sociaux posés par l'ouverture limitée de l'accès à la terre, par le biais des programmes de redistribution et de restitution en Afrique du Sud. En ce qui concerne le troisième volet du programme, la réforme de la tenure foncière, le gouvernement revoit les changements aux niveaux de la tenure communautaire dans les anciens bantoustans, ainsi que des questions d'accès à la terre et à la sécurité de jouissance qui y sont liées. Cela a donné lieu à une controverse sur les droits fonciers communaux et sur la puissance relative du nouveau système de gouvernement local face aux autorités traditionnelles. Les propositions de nouveaux droits fonciers et d'améliorations de la sécurité de tenure foncière pour ceux qui vivent et travaillent dans les fermes commerciales blanches en tant que *labour tenants* et ouvriers agricoles, ont pendant des années conduit à une impasse politique, provoquant une mise en œuvre limitée, et contribuant à l'accroissement des tensions dans l'« autre » campagne⁷.

⁶ May, J. 2001, « The structure and composition of rural poverty and livelihoods in South Africa », In Cousins, B. (dir.) *At the Crossroads*, PLAAS/NLC.

⁷ *Communal Land Rights Act* de 2004. Parliamentary Monitoring Group, 26 août 2006, *Implementation of the Communal Land Rights Act Department Briefing*. Pour le point de vue du gouvernement sur les habitants des fermes, voir Ministry for Agriculture and Land Affairs, 20 juillet 2005, *Land and agrarian reform – an Overview*

« Nous attendons des changements réels de la part du gouvernement noir - quand viendront-ils ? » : cette question est fréquemment entendue dans les zones rurales⁸. En réalité, la lenteur et le faible nombre d'hectares et de bénéficiaires, qui caractérisent la réforme agraire en Afrique du Sud, constituent un signe non seulement de difficultés budgétaires et de capacités institutionnelles limitées, mais du fait qu'un ensemble plus vaste de dynamiques structurelles sous-jacentes agisse à l'encontre de changements significatifs dans le régime de propriété foncière.

Le poids de l'histoire dans la question foncière en Afrique du Sud

En plus du contrôle sur la terre, la propriété foncière concentre les rapports entre les personnes impliquées dans la production agricole dans un système social donné, que ce soit dans les économies entièrement capitalistes des pays industrialisés, ou dans la gamme de transitions économiques marquées par différents degrés de précapitalisme que l'on trouve aujourd'hui dans les pays du Sud.

La terre n'est pas seulement une ressource essentielle, ni un simple bien acheté et vendu dans un marché capitaliste. Elle implique aussi le contrôle d'un important moyen de production. De fait, le quasi-monopole détenu par la minorité blanche sur la terre en Afrique du Sud représente beaucoup plus que la seule répartition inéquitable des ressources nationales, comme il est parfois présenté.

Ce quasi-monopole remonte au processus d'aliénation massive des terres par les colons, après une longue période de guerres coloniales sanglantes et de guerres de résistance contre cette aliénation. L'appropriation de la main-d'œuvre africaine pour les fermes, les mines et les industries en développement, en particulier après la découverte de diamants et d'or dans les années 1860 et 1870, associée à l'objectif d'affaiblir l'agriculture paysanne indépendante, a été au cœur du processus d'accumulation et de la généralisation de la dépossession des terres.

La suprématie blanche a été un élément central idéologique de la conquête européenne, imprégnant les rapports sociaux coloniaux de l'Afrique du Sud dès le début. Elle a laissé une empreinte

in preparation for the Land Summit, ainsi que Weigerif, M. Russel, B. & Grundling, I. 2005, *Still searching for security: the reality of farm dweller evictions in South Africa*, Social Surveys & Nkuzi Development Association pour une étude récente sur les évictions et la sécurité de la tenure foncière.

⁸ Très souvent cela a été exprimé en termes beaucoup moins subtiles au cours de mes recherches menées sur le terrain: une grande majorité des personnes interrogées dans les trois zones rurales dit que rien n'avait vraiment changé pour eux, beaucoup d'entre eux étant en colère du fait que leur vote pour un gouvernement noir avait produit encore peu de résultats tangibles.

durable sur les plans politique, économique et géographique. L'une des premières mesures prises par l'État colonial blanc consolidé a été l'adoption d'une série de lois, dont les Land Acts⁹ de 1913 et 1936 qui avaient pour but de lever des ambiguïtés dans le système de propriété. Ces lois tentaient d'éliminer la propriété africaine, pour l'essentiel, et de rompre les concentrations de paysans et de tenants africains sur les terres des sociétés. Des réserves artificielles d'« indigènes », créées sur une base ethnique (dont les premières datent du milieu du XIX^e siècle) fournissant de la main-d'œuvre bon marché pour les mines et les exploitations agricoles, ont ouvert la voie à la ségrégation territoriale et au système de bantoustans. La systématisation du « développement séparé », présenté officiellement en 1948 dans le cadre de l'ingénierie raciale et territoriale connue sous le nom d'apartheid, a joué un rôle important dans l'établissement et la manipulation de l'idéologie suprémaciste blanche en tant que doctrine officielle au service du capitalisme en développement. À l'origine, le système des bantoustans facilita le flux de travailleurs migrants, en particulier vers l'industrie, sous la surveillance d'un ensemble de chefs et d'« autorités traditionnelles » - dont beaucoup furent nommés ou gardèrent leurs postes sur la base de leur loyauté envers le régime de l'apartheid. Cependant, il servit aussi de façon générale comme un moyen de contrôle social sur la population noire en milieu rural. Au fil du temps, les besoins en main-d'œuvre captive et bon marché ont diminué. Par conséquent, les bantoustans sont devenus de plus en plus marqués par le chômage, la pauvreté, et la réduction des possibilités d'agriculture sur des terres surexploitées et très densément peuplées.

Dans les zones agricoles de peuplement blanc, le contrôle du territoire, de la main-d'œuvre noire et de ses compétences, ainsi que des terres privées individuelles est devenu la base sur laquelle l'agriculture capitaliste s'est développée et est parvenue à dominer l'économie rurale liée à l'État de l'apartheid et à la minorité blanche. En même temps, d'importants éléments précapitalistes¹⁰, combinés avec

⁹ 7% du territoire fut mis de côté pour les réserves en 1913, élargi à 13% par la loi de 1936. Des différences existaient entre l'industrie minière et l'agriculture commerciale sur la manière d'exploiter la main-d'œuvre africaine, que l'État de 1910 (l'Union) entre Afrikaners et les colons britanniques décida de réguler par l'établissement de zones de ségrégation et de permis de travail visant à canaliser la main d'œuvre là où il y en avait besoin. Une République fut proclamée en 1961, mettant fin au statut de dominion britannique.

¹⁰ Dans des formes de travail non libres, comme dans la gamme des modalités de *labour tenancy*, on observe des caractéristiques telles que l'utilisation de main-d'œuvre familiale (souvent du travail non rémunéré réalisé par des femmes et des enfants) pour le fermier blanc, en échange de terres ou d'un paiement en nature, ainsi que des aspects coercitifs de ces rapports sociaux. Au cours des recherches sur le terrain au Mpumalanga certains exemples étaient présentés, notamment des *tenants* empêchés de quitter la ferme pour des raisons personnelles ou des questions de santé, des interdictions de vote, un traitement dégradant personnel visant à assurer la subordination et une série de menaces contre les familles - en particulier l'expulsion de la terre - en plus des nombreux types de violence, tels que des viols et des raclées. Des meurtres ont même été signalés lors de représailles provoquées

la subjugation raciale, ont continué à être incorporés dans ces relations agraires. En effet, au lieu de disparaître progressivement, ces éléments se sont en fait renforcés de plusieurs manières à l'intérieur de la prison raciale qu'a constitué l'Afrique du Sud du XX^e siècle, et notamment du fait de l'isolement relatif des fermes commerciales.

L'économie agricole sud-africaine unique est ainsi composée de deux ensembles de rapports sociaux et de propriété : ceux qui sont impliqués dans la production de subsistance dans les anciens bantoustans se distinguent, tout en restant fortement influencés par, les rapports dans le secteur agricole commercial qui prédominent. Depuis 1994, plusieurs types d'inégalités sociales et politiques dans les campagnes (au-delà des évidents déséquilibres dans les quantités de terre possédées, suivant les inégalités de race, de genre, et de classe sociale) ont été reproduites quoique dans des formes quelque peu nouvelles et dans d'autres conditions. Les problèmes sociaux de base - la pauvreté et des niveaux élevés de chômage, des salaires très faibles en milieu rural (pas toujours payés en espèces), l'insécurité alimentaire, l'accès limité à l'eau et autres infrastructures, au crédit, aux transports et à des débouchés pour la vente et la distribution de cultures - résultent en très grande partie de l'économie rurale héritée de l'apartheid, axée sur un système de propriété biaisé. En outre, des aspects extra-économiques des vestiges précapitalistes - les diverses formes de violence témoignées dans les zones agricoles commerciales blanches, un large éventail de conflits sociaux prenant racine dans le (mauvais) traitement des résidents noirs des fermes, le manque relatif de liberté de mouvement, d'expression, la limitation du droit de se réunir et de protester dans les campagnes « blanches », où les anciens réseaux de pouvoir restent puissants - sont tous ancrés et renforcés d'une manière ou d'une autre par ces rapports sociaux sous-jacents, structurés par l'apartheid et le colonialisme de peuplement. La ténacité et la profondeur du conflit foncier sont difficiles à apprécier, sans partir de ces éléments essentiels de l'économie politique sud-africaine.

La transition politique de 1994

Face à la profonde crise politique des années 1970 et 1980, qui a fini par faire tomber le régime d'apartheid, l'une de ses priorités était d'éviter la guerre civile entre Blancs et Noirs¹¹. En organisant les premières élections démocratiques, les dirigeants ont été confrontés à la tâche de formaliser le compromis social et le gouvernement

par des délits mineurs. Voir Andrew, N. 1999, « Le conflit foncier dans les exploitations agricoles blanches – le cas des *labour tenants* dans le Mpumalanga », in Darbon D. (dir.), *L'après-Mandela, Enjeux sud-africains et régionaux*, Paris: Karthala

¹¹ Alors qu'elle est souvent qualifiée de pacifique, la transition a en fait été très sanglante, avec la perte de 13.000 à 15.000 vies de Sud-Africains noirs au cours du processus de négociation à lui seul.

commun qui avaient été négociés des années durant -- avec une aide non négligeable des conseillers occidentaux -- entre les dirigeants de l'ANC et ceux du Parti national qui étaient prêts à adhérer à des réformes plus importantes et à partager le pouvoir dans un « gouvernement d'unité nationale ». Bien que la modernisation politique et le démantèlement des lois de l'apartheid et d'autres structures politiques devenues passées et inacceptables fussent des conditions nécessaires, les structures économiques et l'organisation sociale existantes furent préservées. Dans le cadre de l'éloignement d'un interventionnisme étatique caractéristique du régime sortant, on attribuait au marché un rôle plus « régulateur ».

L'ANC était donc confronté à un dilemme majeur en entrant dans l'accord de partage du pouvoir en 1994 : sa base sociale, composée de la majorité de la population d'origine africaine, affamée de changement social qualitatif, avait voté en faveur d'un programme de réforme social-démocratique et avait été assurée de sa mise en place par les instances dirigeantes du parti. Ce programme s'engageait à éradiquer la pauvreté, à fournir des logements, de l'éducation, des soins de santé, des services et des infrastructures pour tous, à redistribuer un tiers de la terre en cinq ans, à créer des emplois et à garantir la sécurité alimentaire et à assurer l'intégration sociale des Noirs à travers le renforcement et la protection des droits de l'homme¹².

Toutefois, afin de mieux s'intégrer dans le marché mondial, la politique macro-économique néolibérale décidée par le gouvernement d'Unité nationale exigeait une amélioration du climat d'investissement et la poursuite de la rationalisation de l'économie déjà commencée une décennie plus tôt. Cela signifiait une plus grande libéralisation de l'économie, une expansion d'un marché agricole orienté vers l'exportation, l'assurance d'une main-d'œuvre à bas salaires, et la rationalisation des structures publiques, désormais possible du fait que l'État n'avait plus besoin de soutenir artificiellement la minorité blanche. À bien des égards, cette politique, appelée GEAR¹³

¹² Voir le Reconstruction and Development Programme (1994) de l'ANC.

¹³ La logique qui sous-tendait le programme GEAR était d'éliminer l'énorme dette publique qui avait été accumulée en raison du coût du financement de l'apartheid très élevé et de développer une économie d'exportation visant à une augmentation importante de l'investissement étranger et interne, ainsi qu'une plus grande base d'imposition. Ces évolutions devaient créer un nombre important d'emplois, renforçant à terme la capacité financière du gouvernement à dépenser pour des besoins sociaux. Pendant les cinq premières années de GEAR, la croissance économique diminua progressivement, avec plus d'un demi-million d'emplois supprimés dans le secteur privé. De plus, si l'entreprenariat noir devait être promu dans le processus de privatisation des industries d'État, cela a plutôt contribué au renforcement des conglomérats déjà existants. GEAR a également encouragé des cultures d'exportation à plus forte valeur ajoutée, tels que les fruits et légumes, ainsi que les raisins de la viticulture, au lieu d'investir dans les cultures alimentaires de base comme le maïs et le blé. Voir Viljoen, M.F. 2005, « South African Agricultural Policy 1994-2004: Some Reflections », *Agrekon* 44:1, et Mather, C. 9 mai 1997, « Agriculture slips out of Gear », *Mail & Guardian*.

(Growth, Employment and Redistribution), était une sorte d'ajustement structurel auto-imposé, adapté à une Afrique du Sud soucieuse d'éviter une intervention directe de la Banque Mondiale et du FMI. La poursuite de l'appauvrissement et de la négligence à l'égard des populations rurales défavorisées est entremêlée à cette toile de priorités. Ils sont en effet considérés comme un coût social nécessaire, peut-être temporaire, à travers le prisme d'un néolibéralisme des plus optimistes, selon laquelle la croissance économique jouerait un rôle de redistribution sociale a posteriori.

En partie par obligation, et sans doute avec de bonnes intentions, l'ANC a énoncé toute une série de promesses à la population noire, de manière à retarder la lutte sociale sur cet énorme dilemme. Ces promesses étaient liées à la structure même de la société, à ce qui suivrait la fin du régime - en effet, à ce qui pouvait être réellement modifié à l'intérieur de ce cadre pendant les années post-apartheid sous le gouvernement ANC. Bien que l'attrait populiste de celui-ci ait joué un rôle important pour canaliser les frustrations de la population noire dans le contexte de polarisation politique et sociale aiguë des années 1980, le programme social qui résulta de l'accord politique négocié ne peut pas être considéré comme étant centré sur la lutte contre la pauvreté, ou sur les multiples dimensions de la privation de la population africaine, et encore moins des Noirs vivant dans les zones rurales.

Une portion du budget a été affectée à la construction d'infrastructures, aux services, à l'éducation, aux soins de santé, et à d'autres besoins. Des maisons à bas prix ont été construites, une importante campagne d'électrification a été entreprise, et des progrès ont été accomplis dans la fourniture d'eau potable. Bien que l'accès à certains services ait été amélioré dans les zones rurales, un bon nombre d'entre eux fut privatisé, les rendant inabordables pour une grande partie de la population rurale. Des mises en garde sur le renforcement de la crédibilité du gouvernement, et la nécessité d'éviter l'instabilité politique parmi les classes sociales plus défavorisées, en particulier dans les campagnes et les zones périurbaines densément peuplées, sont apparues à maintes reprises dans les policy papers de la Banque Mondiale et d'autres institutions ayant conseillé le gouvernement sud-africain au début des années 1990. Cette question a continué à être une préoccupation majeure pour les décideurs politiques¹⁴ depuis le début des années 2000.

En ce qui concerne le domaine des droits de propriété et de l'accès à la terre, l'ANC a adopté un double discours visant à traiter ce dilemme, en s'engageant à la fois à rétablir et à redistribuer des quantités importantes de terres agricoles à la population noire, tout en rassurant les fermiers blancs qui en possédaient la grande ma-

¹⁴ Binswanger, H. & Deininger, K. 1993, « South Africa Land Policy: The Legacy of History and Current Options », *World Development* 21: 9, Banque Mondiale.

porité qu'elles ne seraient pas confisquées¹⁵, leurs biens étant pleinement protégés par la Constitution. Ce type de double discours a aussi attisé les tensions sociales, au fur et à mesure que les limites pratiques de cette approche de modification du système foncier et de l'établissement de droits fonciers véritablement nouveaux pour les Africains sont devenues évidentes.

Agriculture commerciale et consolidation du marché foncier

L'agriculture commerciale n'est qu'un petit pilier de l'économie sud-africaine, car elle ne contribue que modestement au PIB national, mais elle devient plus significative si l'on prend en compte les divers liens en amont et en aval, ainsi que son poids dans l'emploi¹⁶. Toutefois, elle reste un énorme pilier politique, en raison de son rôle dans le maintien du système de propriété, ce qui explique en partie les dimensions que prend le conflit social sur la terre en Afrique du Sud.

Sous le régime d'apartheid, l'État agissait non seulement en tant qu'agent politique, social, institutionnel, juridique et répressif au service des intérêts économiques dominants concentrés dans les mains de la minorité blanche, mais aussi en tant que courtier financier. En effet, d'importantes subventions et incitations fiscales furent accordées à des entreprises locales et étrangères par le biais de sociétés d'État, des liens entre les différents secteurs industriels ont été facilités afin de réduire leurs coûts, et les fermiers blancs ont été subventionnés durant des décennies, évitant ainsi à nombre d'entre eux de faire faillite¹⁷. Déjà au milieu des années 1980, l'État prit des mesures pour réorganiser le secteur commercial agricole blanc inefficace et de plus en plus endetté, qui se trouvait divisé entre un « noyau dur productif » lié à l'industrie agro-alimentaire, et une plus grande « périphérie » non productive de propriétaires individuels de fermes, qui dépendaient largement des aides de l'État pour survivre¹⁸. Cette réorganisation fut axée sur la consolidation de la terre en un nombre moins élevé d'exploitations agricoles, et sur une augmentation des investissements de capital financier dans le sec-

¹⁵ Le Ministre (ANC) des Affaires Foncières à l'époque, Derek Hanekom, avait déclaré lors d'une Conférence nationale que «Ce n'était pas l'intention du gouvernement de retirer les terres des gens, mais plutôt de créer un climat où la terre pourrait être mise à la disposition de ceux qui en sont dépourvus. » (DLA, 1995, *Question & Answer Session, National Land Policy Conference*)

¹⁶ Environ 5% du PIB, mais, en comptant les liens en amont et en aval, presque 20% du PIB. En 1996, l'industrie agroalimentaire représentait 13% de l'emploi formel. (Banque Mondiale, 2002 *African Development Indicators*.)

¹⁷ Andrew, N. 2005, *Land Reform and the Social Dynamics of Land Conflict in the South African Countryside*, Thèse de doctorat en sociologie, (Français/Anglais) Université de Paris V.

¹⁸ Weiner, D. et Levin, R. 1991. « Land and Agrarian Transition in South Africa », *Antipode* 23:1

teur agroalimentaire (ainsi que dans la prise en charge des banques de développement par le secteur privé)¹⁹.

L'ANC tenta à la fois de maintenir le secteur agricole commercial blanc productif²⁰, tel qu'il existait dans le cadre de l'économie de marché, et de multiplier le nombre d'exploitants agricoles noirs. Une préoccupation majeure fut également l'importance de l'industrie manufacturière liée à l'agriculture. Allant au-delà des propositions de la Banque Mondiale au début des années 1990, l'ANC envisagea une déréglementation totale de l'agriculture, allant de la suppression des commissions de commercialisation à la fin des monopoles d'exportation. Mais, au lieu de redistribuer des ressources et restructurer le secteur au bénéfice de la population africaine dépossédée, cette politique a plutôt renforcé le contrôle des plus puissants intérêts agricoles sur le secteur agroalimentaire²¹. Étroitement liée à des politiques de libéralisation du marché, à l'augmentation de la production orientée vers l'exportation, et au retrait massif de subventions de l'État aux fermiers blancs²², les changements dans le secteur agricole ont eu tendance à saper le bastion politique traditionnel des céréaliculteurs, et à favoriser les sociétés et les producteurs les mieux dotés dans les secteurs exportateurs liés au marché mondial²³.

La propriété étrangère et les restrictions à la subdivision des terres sont restées des points de contentieux. Les principaux acteurs dans le secteur commercial s'orientaient déjà vers des économies d'échelle qui dépendent de la concentration de la propriété terrienne, et

¹⁹ Voir van Zyl, J. Kirsten, J. & Binswanger, HP. (eds), 1996 *Agricultural Land Reform in South Africa*, Oxford University Press: Le Cap. Voir aussi : Greenberg, S. 2003, « Land reform and transition in South Africa », *Transformation* 52 et Viljoen, M.F. 2005 *op. cit.* pour les changements dans la politique foncière.

²⁰ Plus de 80% des 60.000 fermes appartenaient à des individus en 1994, tandis que 7% et 8% représentaient respectivement des partenariats et des entreprises. Un petit mais puissant groupe de coopératives qui contrôlaient les commissions de commercialisation et « organisaient » les intérêts monopolistiques des agriculteurs blancs, continue d'être impliqué dans d'autres secteurs de l'économie, tels que les services, la transformation et la commercialisation de produits, ainsi que l'assurance. Voir Statistics South Africa, 2005, *Census of Commercial Agriculture 2002 Financial and Production statistics 11.2.01*. Les grands conglomérats sud-africains, tels que Anglo-American, Gencor, Barlow Rand et Rembrandt ont également des intérêts dans la production agricole, la transformation et la distribution. En 2008, les unités d'exploitation sont estimées aux alentours de 46 000. Ce chiffre correspond plus au nombre de propriétaires qu'au nombre réel de fermes, car certains fermiers blancs recensés possèdent encore plusieurs propriétés.

²¹ Williams, G. Ewert, J. Hamann, J. & Vink, N. (1998) « Liberalizing markets and reforming land in South Africa », *Journal of Contemporary African Studies* 16:1. Dans cet ouvrage, les auteurs ont décrit comment la déréglementation a permis à « des producteurs, des fabricants et des commerçants de défendre ou même de renforcer leurs positions dominantes, que l'ensemble des privilèges légaux leur avait permis d'établir ».

²² Le gouvernement du Parti National a fourni des paiements visant à un allègement de la dette et à la lutte contre la sécheresse pour un montant total de 3,4 milliards de Rands en 1992, notamment afin de faciliter la recapitalisation d'agriculteurs de céréales et d'éleveurs de bétail établis sur le marché.

²³ Greenberg 2003, *op. cit.*

se montraient récalcitrants au recours à la subdivision des grandes exploitations, craignant un élargissement et une diversification (raciale) de l'accès à la propriété foncière. Une taxe foncière et l'élimination d'autres distorsions sectorielles sont en cours de discussion, et sont envisagées comme d'éventuels moyens « d'aider le marché foncier²⁴ ».

La réforme foncière a été clairement subordonnée à ce cadre d'agriculture commerciale, avec la consolidation du marché foncier comme préoccupation centrale. Le « Plan stratégique pour l'agriculture sud-africaine » indique les priorités du département de façon succincte : « il est important de traiter de manière efficace la réforme foncière afin d'assurer la stabilité en milieu rural et la sécurité du marché²⁵ ».

Limites d'une politique de redistribution fondée sur le principe « d'acheteurs et de vendeurs volontaires »

Le DLA (Department of Land Affairs), dirigé par l'ANC au sein du gouvernement d'Unité Nationale, a élaboré un programme de réforme agraire, d'abord publié en 1996, et rendu final dans le Livre Blanc de 1997 sur la réforme agraire en Afrique du Sud. Le passage concernant la redistribution des terres se base sur un modèle « d'acheteurs et de vendeurs volontaires » (Willing buyer, willing seller, WBWS) : les bénéficiaires admissibles sélectionnés par le gouvernement sont assistés d'une subvention par ménage (africain) avec un revenu mensuel de moins de 1 500 Rands²⁶, afin d'acheter des terres au prix du marché aux agriculteurs (blancs) qui souhaitent vendre des fermes ou des portions de leurs fermes. La terre peut être acquise pour les besoins de production agricole, d'installation des fermiers, et des projets non agricoles, comme l'écotourisme. Les groupes cibles bénéficiaires sont les pauvres des zones rurales avec peu ou pas de terre, les *labour tenants*, les ouvriers agricoles, et les nouveaux petits producteurs. Les femmes, qui constituent l'épine dorsale de l'agriculture de subsistance, supposées être une priorité pour la redistribution, si elles sont « marginalisées » et « dans le besoin »²⁷.

²⁴ van den Brink, R. Thomas, G. & Binswanger, H.P. 2007, « Agricultural land redistribution: towards accelerated implementation » in L. Ntsebeza & R. Hall (eds) *The Land Question in South Africa*, HSRC: Le Cap.

²⁵ Department of Agriculture, 2001, Pretoria. Nda.agric.za/

²⁶ A l'origine, la redistribution était fondée sur le *Settlement/Land Acquisition Grant* (SLAG), qui permit une subvention de 15 000 Rands (passée ensuite à 16 000 Rands en 1998) pour les ménages ayant un revenu mensuel total inférieur à 1 500 Rands. En 1998, 85% des ménages ruraux tombaient dans cette catégorie. Voir SALDRU, in Bonti-Ankomah, S. avril 1998, *Land Redistribution Options for South Africa*, pour le National Land Committee)

²⁷ Les subventions publiques étaient attribuées par ménage. Les organisations du secteur foncier contestèrent la définition de ce qui constitue un ménage, compte tenu

Les critiques ont immédiatement contesté le fait que la réforme ait été structurée autour d'un paiement devant être fourni par ces groupes dans leur acquisition de la terre, et les difficultés que cela signifiait pour les plus démunis. Rarement admissibles au crédit, et face aux prix très élevés des terres, les fermiers noirs précaires s'organisaient en groupes pour former souvent hâtivement ou artificiellement des Associations de Propriété Communautaires, réunissant leurs subventions et leurs contributions personnelles afin de pouvoir poser leur candidature à de petits morceaux de fermes qui ne correspondaient pas nécessairement à leurs besoins. Les projets de redistribution avaient tendance à être grands et inapplicables, provoquant des conflits sur les déplacements et l'utilisation des terres.

L'une des raisons pour lesquelles les propriétaires blancs actuels ne se sont pas opposés d'avantage au système d'« acheteurs et vendeurs volontaires », est qu'ils ont été, pour la plupart, en mesure de décider non seulement de la taille de la terre et de sa localisation, mais aussi de son prix, provoquant de la spéculation. Ils étaient bien conscients du fait que des terres privées concédées « volontairement » seraient insuffisantes. En effet, les fermiers blancs ont choisi des terres non viables, qu'ils avaient en réserve ou n'utilisaient pas et souhaitaient vendre, ou sur lesquelles ils voulaient spéculer. Ils ont régulièrement affirmé que le gouvernement devait fournir des terres de l'État pour la réforme agraire, afin de ne pas perturber le fonctionnement du secteur commercial ou de porter atteinte à leurs propres droits²⁸.

Entravé par des faiblesses institutionnelles et d'autres difficultés, le DLA, à différents niveaux, eut du mal à appliquer cette politique pendant les cinq premières années. Un des obstacles a notamment été de faire face à ses promesses de « générer de la croissance », en partenariat avec le secteur privé, pour être en mesure de mieux financer la réforme agraire. Elle a longtemps été

de la polygamie, la fréquence des ménages doubles en conséquence du système de main-d'œuvre migrante sous l'apartheid, et du poids de la « tradition », selon laquelle la terre et les affaires officielles passaient par les chefs masculins du ménage, ce qui signifie que les subventions étaient dirigées aux hommes. Voir Andrew, N. 2007, « Land reform and the rekindling of land conflicts in South Africa: Women's access to land », in Odgaard, R. Derman, B. & Sjaastad, E. (eds.), *Citizenship, Identity and Conflicts over Land and Water in Contemporary Africa*, James Currey, Londres. Après l'insistance des ONG, le gouvernement rectifia sa politique, précisant en 1999 que dans le mariage coutumier, le mari et la femme constituent un ménage pour une subvention, et que toutes les autres femmes pouvaient individuellement bénéficier d'une autre subvention. (DLA *Annual Report*, 1999). Sous la *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD), des subventions furent mises à disposition sur une base individuelle, de sorte à ce que les femmes puissent acheter des terres en leur propre nom - si elles pouvaient trouver les capitaux pour le faire. Voir Ministry for Agriculture and Land Affairs, 2001, *LRAD*. Toutefois, le marché lui-même ne fut pas en mesure de répondre aux besoins d'un nombre important d'agricultrices, et encore moins pour les femmes pauvres.

²⁸ En septembre 2008, 857,645 hectares de terres d'État sur environ 2 million hectares disponibles pour la réforme foncière avaient été transférés à des familles noires, principalement via la redistribution. (DLA 2008 *op. cit.*)

considérée comme une priorité moindre dans le budget national, et ce jusqu'en 2006/7 où sa part a considérablement augmenté²⁹.

Le *Livre Blanc* s'engagea à transférer 30 % des terres agricoles à la population rurale défavorisée en cinq ans. Cependant, en 1999, alors que la redistribution avait transféré à peine plus d'1 % de ces terres (moins d'un million d'hectares) destinées à seulement 59 045 bénéficiaires, cet objectif fut repoussé à 2014³⁰. La première phase de redistribution fut suspendue et le Département des Affaires Foncières réorganisé. Le résultat fut la création de la LRAD (Land Redistribution for Agricultural Development) en 2001, qui préconisait et facilitait plus clairement l'intégration d'une classe de petits fermiers noirs dans le secteur commercial blanc. Le plafond sur le revenu de 1 500 Rands fut levé. Sous la LRAD, les agriculteurs noirs qui peuvent recueillir suffisamment de capital (en théorie, aussi par le biais de l'égalité de valeur en nature ou en travail) ont le droit d'acheter des terres et de recevoir des subventions du gouvernement, selon une échelle mobile, avec un minimum d'achat d'entrée de 5 000 Rands pour obtenir 20 000 Rands³¹.

En fait, les changements de la LRAD, visant des fermes commerciales plus grandes, exploitées par des Noirs -- ce que certains appellent la déracialisation du secteur -- reflètent une orientation consistant à ne plus sérieusement tenter de satisfaire les besoins des populations rurales pauvres et sans terre³². Ceux-ci ne peuvent pas s'en sortir dans un environnement où les cartes sont empilées contre eux. Par exemple, la contribution minimale permettant de recevoir une subvention représente une partie importante du revenu annuel, pour la plupart des ouvriers agricoles en activité³³ qui possèdent les compétences nécessaires et, par conséquent, qui pourraient vraisemblablement être parmi les plus intéressés par l'acquisition de terres. Malgré quelques clauses sur la production alimentaire pour les « filets de sécurité », il y a peu de mécanismes réels pour faire participer les femmes, les chômeurs ruraux et d'autres catégories sociales pauvres dans la réforme agraire. De même, il y a peu de reconnaissance du fait que l'agriculture, même lorsqu'elle est une activité à temps partiel, ou sur une petite échelle et à but non-commercial, représente une

²⁹ Commission on Restitution of Land Rights, 31 Mars 2008, *Annual Report 2007/2008*

³⁰ DLA, 2003, *Land Reform Statistics 1994 - March 2003, Monitoring and Evaluation Directorate*.

³¹ En 2008 10 rands = 1 euro.

³² Le *Social and Economic Report* (2002:83) de la South African Human Rights Commission reconnut la complexité du sujet, mais dans l'ensemble évalua négativement les progrès faits par la réforme foncière: La redistribution des terres fondée sur un modèle d'acheteurs et de vendeurs volontaires « manque à servir ceux qui ne disposent pas de fonds, indépendamment du fait qu'ils reçoivent de l'argent provenant d'autres sources, dont par exemple, la Land Bank ».

³³ Un salaire minimum pour les ouvriers agricoles fut introduit en 2001 mais sa mise en œuvre reste incertaine et inégale. En 2007, il fut augmenté à 1 090 Rand/mois.

stratégie de survie pour des millions de personnes en zone rurale³⁴. En outre, les candidats à la LRAD doivent maintenant payer des consultants du secteur privé dans des centres urbains afin d'élaborer des plans d'affaires prouvant que leur projet d'agriculture est viable.

De manière générale, les projets LRAD ont conduit à une réduction de la taille des groupes de nouveaux agriculteurs achetant des terres. Il existe des dispositions pour les quelques projets de partage des revenus au bénéfice des ouvriers agricoles dans le Cap occidental, ainsi que pour des projets de pâturages communaux au niveau des municipalités, pour lesquels les gouvernements locaux accordent des permis pour des parcelles de terrain spécifiques, en particulier dans la province du Cap du Nord³⁵.

En ligne avec des résultats similaires trouvés en Amérique Latine³⁶, le système soutenu par l'État sud africain d'« acheteurs et vendeurs volontaires », si étroitement lié au marché foncier, a démontré une nouvelle fois, qu'il n'était pas propice à la redistribution. Sur les quelque 5 millions d'hectares de terres agricoles totales transférées avant 2009, seulement un peu plus de la moitié (soit 2,7 millions d'hectares) l'ont été par le biais du programme de redistribution³⁷.

Si de nombreux fermiers blancs ont accepté voire même encouragé la réforme fondée sur le marché puisque celle-ci n'est pas fondamentalement redistributive, de nombreux débats sociaux et des protestations l'ont contestée à plusieurs reprises. Cela est souvent exprimé dans les zones rurales par l'interrogation : « pourquoi devrions-nous avoir à acheter des terres qui nous ont été volées ? », ou pour employer les termes de la transition démocratique : « quel type de redistribution des terres et d'engagement politique en faveur d'un changement du système extrêmement inégal de la propriété peut-il être représenté par le seul fait de la levée des interdictions d'accès au marché de la terre basées sur des critères raciaux, tant que ce marché reste très largement dominé par des propriétaires terriens de la minorité blanche, bien plus prospère ? »³⁸. Il est difficile pour l'État

³⁴ En mai 2008, avec la hausse rapide des prix mondiaux des produits alimentaires, le gouvernement envisagea de prendre de nouvelles mesures telles que « des subventions pour la protection sociale », des packs de démarrage pour la production familiale de légumes, des jardins potagers, des programmes d'alimentation scolaire, ainsi que des projets « travail pour nourriture » dans le cadre du programme de travaux publics. Voir Ministry of Agriculture and Land Affairs, 21 mai 2008, *Budget Vote Speech Votes 23 and 27 for Departments of Agriculture and Land Affairs (in the) National Assembly*.

³⁵ *Farm worker equity-sharing schemes*. (Lahiff, E. 2008, « Land Reform in South Africa: a Status Report », Belleville: PLAAS, *Research Report 38*.)

³⁶ Dans d'autres pays, la réforme foncière au cours des dernières décennies a été principalement dirigée par le marché avec des résultats généralement décevants. Van den Brink *et al.* suggèrent que l'agriculture à grande échelle en Colombie, au Guatemala et au Brésil pourrait en fait augmenter la pauvreté en milieu rural.

³⁷ DLA, 2008, *Social Cluster Media Statement, op. cit.*

³⁸ D'autres questions sont liées à cela: qu'est-ce qu'un marché « libre » ? S'agit-il d'un régulateur neutre ? Quel serait un moyen correct d'estimer la valeur de la terre dans

de faire face à ce problème. Celui-ci est aggravé par des résultats dans l'ensemble très modestes en termes de redistribution et de réforme agraire. De plus, on observe que le marché lui-même reflète et reproduit les inégalités, au lieu de les niveler d'une façon neutre et impartiale qui ferait abstraction des différences de classe, sexe, ou race. En outre, la plupart des fonds de la réforme agraire ont été canalisés de manière prévisible vers l'acquisition de terres. Ils se retrouvent ainsi dans les poches des propriétaires fonciers blancs, plutôt que dans le financement de services ruraux faisant cruellement défaut, d'infrastructures et de soutiens à la population noire, malgré des signes que l'État augmente actuellement les allocations dans ce sens.

Comme il reste une grande opposition à la suppression de la politique WBWS parmi les fermiers et hommes d'affaires blancs étroitement liés au marché foncier, le débat sociétal sur la réforme a eu tendance à continuer à se concentrer davantage sur l'acquisition de terres, plutôt que sur les nombreux problèmes liés aux implantations après transfert des terres, à l'intégration de nouveaux agriculteurs faiblement dotés en capital dans le secteur, et à la nécessité de procéder à d'autres transformations sociales. En effet, même parmi ceux qui réussissent à acquérir des terres par le biais de la LRAD, le chemin est long et rempli d'obstacles : afin de lancer des activités agricoles dans un milieu totalement dominé par les circuits et les réseaux commerciaux blancs, ils doivent rivaliser les uns avec les autres pour obtenir le soutien de l'État, et sont de plus en plus confrontés à des conditions de concurrence encore plus rudes dues à l'intégration du pays au marché mondial. Au sein de ce groupe de fermiers noirs à vocation commerciale, nombreux sont ceux, à avoir l'impression d'avoir payé deux fois pour la terre tout en restant largement désavantagés³⁹.

La LRAD a aussi été source de nouvelles polarisations politiques entre les populations rurales qui aspirent à la terre, ainsi que parmi les militants et les ONG du secteur foncier qui s'efforcent de proposer des alternatives. Par exemple, au Sommet National sur la Terre en juillet 2005, la politique de marché a été fortement critiquée. Ceci conduisit à une résolution « rejetant » la WBWS. Cette résolution visait à tenir l'État responsable de ses promesses politiques, ainsi qu'à éviter, à travers le renforcement des interventions de l'État, que la réforme agraire soit entièrement dépendante de la WBWS. D'autres mesures ont été suggérées, telles qu'un plus large soutien aux petits exploitants agricoles, un plus grand recours à l'expropriation et à la subdivision des terres, l'imposition d'une taxe foncière, une meilleure réglementation de l'utilisation des terres, et de la propriété étrangère, ainsi que l'idée d'attribuer à « un fermier, une

un environnement social et économique aussi biaisé que celui de la société sud-africaine ?

³⁹ National African Farmers Union, 15 janvier 2008, *NAFU's critique on the 2001 Strategic Plan for South African Agriculture*.

ferme ». La décentralisation et la planification à l'échelle locale ont été recommandées pour promouvoir d'avantage la prise de décision participative adaptée aux besoins de la population⁴⁰.

Au-delà d'une révision du Livre Blanc sur la réforme agraire, le gouvernement est en train d'élaborer une série de nouveaux instruments de politique. Le Land and Agrarian Reform Project, LARP, a pour but de redistribuer 5 millions d'hectares de terres agricoles appartenant à des Blancs à 10 000 nouveaux agriculteurs⁴¹, de faciliter l'entrée de plus de 10 % de Noirs dans l'industrie agro-alimentaire, de fournir davantage de services de soutien agricole à des groupes sélectionnés, et a un objectif global de stimuler la production agricole ainsi que le commerce des produits agricoles de 10 à 15 %. Grâce à la Stratégie Proactive d'Acquisition des Terres de 2006, le gouvernement achète des parcelles de terre (aux vendeurs volontaires), pour le compte des bénéficiaires, contournant ainsi le processus de subventions. Le Settlement and Implementation Support a pour but de coordonner la stratégie d'installation et des mécanismes de soutien par le biais de centres de service en milieu rural, dans le contexte d'une planification à l'échelle locale nouvellement introduite. À partir de juin 2008, un nouveau Bureau de gestion des droits fonciers devait ouvrir, fournissant une assistance juridique aux habitants des fermes, autrement principalement assurée par des ONG. Alors que le gouvernement s'efforce d'en faire un service public, cela est d'abord confié à des cabinets d'avocats privés, ce qui suscite des inquiétudes, non seulement au niveau des frais, mais aussi sur d'éventuels conflits d'intérêt dans les régions où ces entreprises ont représenté des fermiers blancs. Par ailleurs, les subventions LRAD seront majorées pour ceux qui sont éligibles à l'achat de terres⁴².

⁴⁰ National Land Summit, juillet 2005, *Draft Recommendation on the Principles of 'willing buyer, willing seller' and government's approach to land reform.*

⁴¹ Coordinatrice des stratégies sectorielles pour la présidence, Neva Makgetla suggère que la création de 10 000 nouvelles exploitations commerciales détenues par des Noirs, chacune de près de 500 hectares, ne correspond qu'à 0,3% des ménages sans terre dans les anciens bantoustans au coût de milliards de rands, alors que dans les nouvelles propositions, il y a peu qui est au bénéfice de la majorité des petits paysans sans terre. (*Business Day*, 5 Mars 2008, « Land Reform Plans do not get to root of rural ills »)

⁴² Le montant minimal de la subvention passera de 20 000 Rands à 111 125 Rands par personne et le maximum de 100 000 Rands par personne sera augmenté à 430 085 Rands. Pour plus de détails sur ces nouvelles mesures, voir Departments of Agriculture and Land Affairs, 25 février 2008, LARP Concept Document; Voir aussi Lahiff, E. 2008 *op. cit.* et enfin Ministry, 2008 *op. cit.*

La restitution et le concept de droits démocratiques à la terre

L'une des principales controverses que la politique du gouvernement et des défenseurs de la réforme agraire ont tenté de résoudre au cours de la dernière décennie et demie concerne le degré auquel la population noire dispose d'un droit démocratique à la terre, ce droit lui ayant été systématiquement privé par le passé. Dans ce domaine aussi, l'économie politique de la question foncière se retrouve au cœur des débats sur le processus de démocratisation dans les sociétés post-indépendance, et à quel point ce processus est subordonné à l'ensemble du cadre macroéconomique et ses priorités.

La « clause de propriété » dans la nouvelle Constitution sud-africaine a été l'une des plus importantes dans les arènes politiques où la portée des droits fonciers s'est disputée : pour qui, pourquoi, et sur quelles bases. Le résultat fournit un outil à l'État pour gérer ses dilemmes et tempérer le mécontentement avec une couverture juridique générale selon laquelle « nul ne peut être privé de sa propriété ». En fait, le libellé de la clause reflète un compromis qui protège les droits de propriété existants, mais affirme que le gouvernement peut exproprier (avec compensation) uniquement pour « une raison d'utilité publique ou dans l'intérêt public », telle que la réforme agraire⁴³.

Un débat lié à cette question concernait le programme de restitution, fondée sur les droits⁴⁴, visant à « faire amende honorable » pour les injustices foncières de l'apartheid. Les individus ou communautés africaines qui pouvaient démontrer qu'ils (ou les générations précédentes) avaient été dépossédés par l'ancien État ou ses lois discriminatoires depuis l'Acte foncier de 1913 avaient le droit de revendiquer des terres ou une compensation financière du gouvernement. Avant de parvenir à un règlement - l'État achetant à prix de marché les terres réclamées - soit par un ministère ou la décision de la Cour (Land Claims Court), chaque cas est soigneusement évalué avec la sélection des candidats pour établir les qualifications, la recherche historique, la publication des réclamations, les négociations entre les parties, l'expertise et la planification.

Le concept, les objectifs, les critères des bénéficiaires, et les procédures de restitution des terres sont aussi vite devenus une partie du débat. Au sein de cette notion de droits, le fardeau de la preuve de la dépossession et du droit à la terre reposait sur les

⁴³ *The Constitution of the Republic of South Africa*, 1996 : 11-12. Voir la discussion de Ntsebeza, L. sur cette question encore contestée: « Land redistribution: The property clause revisited » in Ntsebeza & Hall (eds), 2007, *The Land Question in South Africa*, HSRC : Le Cap.

⁴⁴ Contrairement aux achats de terrain subventionnés par le biais de la politique de redistribution.

requérants. Il faut savoir que le processus est également sujet à, et opère à l'intérieur, de négociations sur le marché, qui déterminent la valeur et le prix des terres. Certaines lois avaient déplacé des gens de la terre de manière plus graduelle, en leur retirant progressivement leurs moyens de subsistance. Beaucoup avaient perdu leurs droits avant la date charnière de 1913. Les pratiques discriminatoires des terres étaient déjà largement en vigueur avant d'être systématisées par les Land Acts⁴⁵ de 1913 et 1936.

Bien que la définition des bénéficiaires potentiels s'applique à la plupart des familles africaines, le fait de pouvoir monter une affaire judiciaire est une autre question. Au lieu d'un processus ouvert, conduit en profondeur, visant à véritablement dédommager une population largement déshéritée, la restitution est limitée et encadrée par sa conception même. Des demandes ont été acceptées pour une très brève période de temps (trois ans et demi, se terminant en décembre 1998) avec de nombreux candidats potentiels ignorant leur droit de postuler, ou n'étant pas en mesure d'obtenir une assistance juridique, de créer un dossier, et de recueillir les preuves nécessaires⁴⁶. Les requérants pauvres et ruraux ont typiquement déposé leurs dossiers au nom de groupes de familles ou de communautés, ayant souvent été dispersés par des déplacements subis sous l'apartheid. Le processus long et juridiquement complexe a eu tendance à renforcer les préjugés sociaux à leur égard, en favorisant plutôt les candidats individuels urbains, instruits, et disposant des ressources et des connexions aux moyens légaux. Et, dans la plupart des cas, ces derniers étaient plutôt à la recherche d'une compensation financière que de la terre.

Sans surprises, le biais urbain se reflète dans les résultats. La majorité des réclamations (parmi les 80 000 déposées) n'ont en fait pas été résolues par la restauration des terres ou des droits à la terre, mais par des rétributions pécuniaires aux demandeurs, notamment pour les réclamations urbaines. Sur un total de 5 % des terres agricoles livrées par le biais de la réforme agraire sur le plan national avant septembre 2008, 43 %, ou 2,1 millions d'hectares, ont été transférés par le biais de la restitution⁴⁷. Presque dix ans après que la

⁴⁵ Husy, D. 1995 « Constitutional & financial constraints limit reform », *Land Update* 39

⁴⁶ Bateman, C. 1999, « More time please, Mr Hanekom », *Independent* online, November. Selon le commissaire aux réclamations foncières Thozzi Gwanya, moins de 10% des quelques (peut-être sous-estimés) six millions de citoyens sud-africains éligibles s'étaient portés candidats pour la restitution avant la date butoir de décembre 1998. Voir *Agence France Presse*, 14 avril 2005, « South Africa may tighten screws on white farmers on land issue ». Les ONG du secteur foncier sont intervenues pour aider les communautés rurales à déposer leurs dossiers plusieurs mois avant la date limite, et le DLA organisa des campagnes d'information.

⁴⁷ Le nombre d'hectares ne donne qu'une idée générale et dissimule des différences entre les implantations dans les zones arides du Cap du Nord et les petites terres arables. Une expérience apparemment positive de réinstallation résidentielle en milieu rural eut lieu dans la région de Munzhedzi, province du Limpopo, où moins de la moitié des requérants ont déménagé aux terres qui leur furent attribuées, mais 800

« fenêtre » de la restitution ait été fermée aux requérants, un peu moins de 5 000 cas en milieu rural restent à être réglés⁴⁸. Ce sont les plus complexes, car ils sont souvent contestés : les propriétaires blancs utilisent leur droit démocratique pour les bloquer dans les tribunaux, et ces cas sont également le sujet d'autres conflits au sein des communautés et avec les autorités traditionnelles⁴⁹.

Les critiques ciblent aussi la restitution, puisque, comme la réforme agraire dans son ensemble, elle est pleinement inscrite dans une logique de marché néolibérale, et chaque demande de règlement est négociée dans ce cadre. L'État compense les fermiers blancs pour leurs terres aux prix du marché. Les négociations ont souvent échoué sur la valeur des terres et leurs prix, au point où cela a fait stagner toute possibilité de règlement pendant des années⁵⁰. Même après le transfert de terres, la pression existe toujours sur les communautés pour que celles-ci vendent leurs terres, afin d'éviter de se rendre. Nombreux sont ceux qui ont revendu ou loué leurs terres aux fermiers blancs qui n'avaient jamais quitté la ferme : cela est un autre mécanisme par lequel le marché tend vers la reconcentration des terres dans les mains de ceux qui en ont les moyens.

L'État a usé de ses pouvoirs d'expropriation que dans de très rares cas⁵¹. Afin d'accélérer la restitution des plans ont été annoncés en mars 2006 pour débiter l'expropriation (avec une compensation au prix du marché) des agriculteurs refusant d'accepter un accord. La pression sociale en réponse à la lenteur et l'insuffisance de la restitution a provoqué un projet de loi prévoyant l'expropriation des biens en conformité avec les dispositions constitutionnelles⁵². L'opposition menée par les syndicats d'agriculteurs commerciaux et des partis politiques conservateurs appelant le projet de loi « inconstitutionnel » et « dangereux » ont réussi à le bloquer quelques mois plus tard. D'autres ont menacé de graves répercussions si la terre était expropriée, se référant notamment à la réforme entamée au Zimbabwe en

autres ménages non-requérants furent acceptés pour occuper des petites parcelles de subsistance. Voir Nieuwoudt, S. 12 août 2008, « Digging for Hope in Land Reform », *Interpress Service*, Le Cap.

⁴⁸ Selon le Rapport annuel de la Commission de restitution de 2007-2008, quelques 285.000 ménages ont bénéficié de la restitution d'une forme ou d'une autre. Cependant, seulement environ la moitié des réclamations rurales ont été résolues avec des restitutions de terre à ce jour, et elles correspondent à uniquement un quart de l'ensemble des demandes (19 000 sur 80 000), bien que chaque réclamation collective puisse représenter des centaines ou des milliers d'habitants ruraux.

⁴⁹ Ministry of Agriculture and Land Affairs, 2008, *op. cit.*

⁵⁰ Ce fut le cas de la réclamation déposée par la communauté de Modimolle dans la province du Limpopo, résolue seulement après 12 ans. Voir Andrew, N. « Dilemmes et représentations sociales d'une « amende honorable » pour l'apartheid: la communauté de Modimolle et la restitution en Afrique du Sud », in P.Y. Lemeur et J. P. Jacob (dir.), *Questions foncières et formes de citoyenneté* (à paraître en 2010).

⁵¹ La ferme Pniel au Cap du Nord en 2007 appartenant à l'Eglise évangélique luthérienne, et en 2008, la ferme d'agrumes de Callais dans la Province du Limpopo. Voir aussi des commentaires du Parliamentary Monitoring Group : www.pmg.org.za

⁵² RSA, 2008, *Expropriation Bill*, Minister of Public Works, Pmg.org.za/.

2000 par « voie rapide »⁵³. D'un autre côté, à partir d'une position d'intérêt dans l'agriculture commerciale, la National African Farmers' Union, représentant les petits producteurs, a fait valoir qu'ils seraient contraints de « saisir [nos] biens » si la réforme ne s'accélérait pas⁵⁴.

La restitution tente d'appliquer un concept démocratique d'égalité devant la loi à des parties aux intérêts fondamentalement opposés, dans une situation d'inégalité extrême en termes sociales et de propriété foncière. Généralement organisés, et disposant de revenus suffisants pour contester légalement les réclamations rurales (tout en menaçant les requérants, dans les cas particulièrement conflictuels), les propriétaires de fermes disposent de l'avantage majeur que constitue la terre déjà en leur possession, leurs titres étant officialisés par la législation de l'apartheid. Les requérants noirs sans terres doivent pouvoir compter sur l'expérience collective et la mémoire des personnes déplacées de force afin de pouvoir reconstituer la preuve qu'ils ont été victimes de ce système, s'organiser eux-mêmes dans des unités cohérentes, et trouver les ressources nécessaires pour participer à un processus long, lourd et très légaliste – processus largement inconnu et inaccessible pour les populations rurales pauvres.

Derek Hanekom, ancien ministre du DLA, a déclaré en 1998 que la restitution cherchait à « mettre fin à un douloureux chapitre de l'histoire de l'apartheid ». En un sens, les droits fonciers ont été fonctionnellement réduits à une gestion expéditive de la réconciliation, et à une évaluation estimant que le « paiement de la dette sociale » était une affaire classée. L'ancien Commissaire de réclamations foncières, Thozì Gwanya (actuellement directeur général du DLA⁵⁵), l'a dit avec précision : « Nous devons mettre la restitution des terres au repos »⁵⁶. Bien qu'au mieux symbolique, le traitement d'une plaie aussi profonde que celle de la dépossession en Afrique du Sud, consistant à n'accorder qu'un minimum de droits fonciers à une faible

⁵³ Mail & Guardian, 15 août 2008, « No decision yet on controversial Expropriation Bill ». Après s'être initialement opposé aux occupations, le gouvernement zimbabwéen changea de stratégie, à la suite d'un important mouvement social en 2000 qui contestait la lenteur du programme de réforme agraire, et commença l'expropriation de près de 4 000 fermes. Il s'agissait essentiellement de grandes exploitations agricoles appartenant à des fermiers blancs, mais ne concernait pas les grandes entreprises agro-industrielles ou les propriétaires étrangers. Malgré des irrégularités, les terres ont été redistribuées principalement à des petits et moyens fermiers noirs, qui depuis ont rencontré de grandes difficultés à produire, dans un contexte de grave crise économique. Voir Moyo, S. 2007, « The land question in Southern Africa: a comparative review », in Ntsebeza et Hall (dir), *The Land Question in South Africa*.

⁵⁴ Manyisana, T. 4 février 2003, « Poverty Blamed on Lack of Land », *East Cape News*.

⁵⁵ Après l'élection de Jacob Zuma en avril 2009, le DLA a changé de nom et devient le Department of Rural Development and Land Reform.

⁵⁶ IRIN, 17 février 2006, « We must put restitution to rest ». Et aussi « South Africa: From landless to landowners - the benefits of land reform » ; Interview avec Simon Norfolk, consultant du DLA à Pietermaritzburg.

minorité de la population africaine, est logique d'une certaine manière ; encore une fois, cela reflète - juridiquement et politiquement - au lieu de transformer réellement, les rapports de propriété définis par l'apartheid qui furent l'un des principaux piliers de l'économie rurale post-coloniale et qui restent à la racine de l'incapacité de la réforme agraire sud-africaine à atteindre des résultats significatifs.

Conclusion

Le démantèlement de l'apartheid a nettement abaissé d'importantes barrières à des domaines auparavant ségrégués en Afrique du Sud. Toutefois, la réforme agraire a laissé le système de propriété foncière essentiellement inchangé.

L'ANC accepta les impératifs socio-économiques, établis au cours de la transition en 1994, une partie plus réticente de ses dirigeants vraisemblablement persuadés qu'ils pourraient apporter des ajustements en cours de route. C'est sans doute l'un des points de divergence à l'intérieur du parti encore aujourd'hui. Cependant, dans l'ensemble, l'ANC s'est retrouvé dans une position difficilement soutenable : il a fait une promesse qu'il ne pouvait pas tenir à son électorat majoritairement noir, avide de changements sociaux substantiels, qu'il modifierait radicalement le déséquilibre de la propriété foncière. Simultanément, dans le cadre des négociations visant à adhérer au cadre macronéolibéral qui exigeait plus de privatisations et de déréglementations, l'ANC a accepté d'attacher la réforme agraire à la consolidation d'un marché foncier dominé par des intérêts agricoles commerciaux blancs, avec ses filtres et barrières aux groupes sociaux défavorisés, en particulier les populations pauvres des zones rurales.

L'idée semblait être de redistribuer suffisamment de terres pour éviter de nouveaux troubles sociaux, mais de maintenir le statu quo et la stabilité parmi les propriétaires fonciers blancs - une décision traduite sur les plans politique et juridique par la protection constitutionnelle de la propriété privée en vigueur, après une opposition sociale considérable. La politique de restitution des terres, faisant partie des projets visant à corriger les injustices de l'apartheid, a introduit un élément de démocratie formelle, avec un ensemble de droits fonciers prescrits (et des transferts de terre) à un nombre très modeste de Noirs. Ces droits sont eux-mêmes ancrés dans le marché. Des familles ont été installées sur les terres en conséquence, mais dans l'ensemble, il est clair que cela a eu un impact relativement mineur sur les déséquilibres et les tensions sociales liés aux questions foncières. Ce paradoxe continue lui aussi à miner l'action de l'État et le policy-making en général, et ce en dépit de l'intensification des efforts visant à atteindre un objectif général de transférer 30 % des terres et des propositions d'une loi d'expropriation renouvelées.

Bien que le gouvernement d'Unité Nationale ait annoncé que des populations rurales sans terre ou aspirant à davantage de terre seraient la priorité de la réforme agraire, la politique fondée sur un marché d'« acheteurs et vendeurs volontaires » a de nouveau confirmé que dans l'ensemble elle exclue les groupes vulnérables, qu'ils soient des femmes, des *labour tenants* et d'autres habitants des fermes, ou les pauvres en général. La réforme a renforcé le noyau dur préexistant des propriétaires terriens tout en favorisant des ajustements et en permettant des marges de manœuvre à la périphérie du système foncier au bénéfice d'une petite couche d'agriculteurs commerciaux noirs - une stratégie qui est devenue la politique officielle avec le passage à la politique de la LRAD quelques années plus tard. L'orientation vers de plus grandes unités d'exploitation produisant de plus en plus pour l'exportation risque d'intensifier les problèmes sociaux soulignés dans cet article. Ainsi, même si la « valeur ajoutée » d'activités à court terme peut profiter à quelques nouveaux entrants au secteur agricole commercial, ce sera surtout à ceux qui y sont déjà solidement établis.

La réforme agraire sud-africaine, dont l'objectif est en fait d'intégrer une petite minorité noire dans la propriété de la terre et dans le marché (dont la plupart, même avec l'aide et le soutien de l'État, auront des difficultés face à la concurrence), ajoutée à l'accélération de l'exclusion des pauvres et des petits propriétaires de l'économie agraire, a peu de chances de résoudre son dilemme à l'intérieur des paramètres actuels, ou à contribuer à une réduction à grande échelle de la pauvreté rurale. D'une part, en raison d'une plus grande intensification de la capitalisation, un nombre considérable de *labour tenants* et d'ouvriers agricoles sans terre se retrouvent licenciés des fermes commerciales blanches ; d'autre part, ils connaissent un accès très limité à la terre à travers la réforme, que ce soit par le biais de programmes de sécurisation de la tenure visant à l'attribution des droits à la terre, ou via la redistribution.

La prise de mesures de taille pour accroître la base agricole de l'économie rurale afin d'encourager l'activité et le bien-être des petits exploitants agricoles et des producteurs de subsistance (ainsi que de développer davantage d'activités non agricoles liées à la terre) implique la nécessité de démanteler cette pierre angulaire majeure du système de l'apartheid aussi – à savoir l'ancien système de propriété foncière. Il existe clairement un grand besoin de relancer le débat sur les transformations économiques et sociales nécessaires, devant passer par les réformes agraire et foncière, ainsi que d'ouvrir de nouvelles possibilités, plutôt que de continuer à procéder à partir d'un statu quo tenace et très antidémocratique qui, autrement, avivera certainement la poursuite de conflits sur les moyens de subsistance et la terre en Afrique du Sud.

Conflits fonciers, « Ivoirité » et crise sociopolitique en Côte d'Ivoire

Alfred Babo

Introduction

En septembre 2002, la longue crise politique ivoirienne, dont les origines remontent au début des années 1990, se solde par une guerre conduite par une rébellion installée dans la partie septentrionale du pays. À l'occasion de « l'accord de Marcoussis¹ », les négociations entamées pour résoudre la crise ont établi que la problématique du foncier a été l'un des éléments déterminants de la guerre dans ce pays. En fait, la politique de « l'ivoirité » du président Konan Bédié, qui comportait un projet de distinction des ayants droit aux ressources foncières rares sur la base d'une frontière ethnique puis nationale, a conduit à une rupture de l'ordre social et politique. La tentative d'établir un lien entre la propriété foncière et l'identité ethnique et territoriale de l'exploitant est à l'origine des conflits comme celui qui a éclaté à Tabou² en 1999 opposant autochtones kroumen³ et allogènes burkinabés.

Dr Alfred Babo, Université de Bouaké.

1 Une conférence a réuni les principaux acteurs (les partis politiques et la rébellion armée) de la crise ivoirienne à Marcoussis, ville de la banlieue parisienne, et a débouché sur un accord en janvier 2003.

2 La sous-préfecture de Tabou est située à 414 kilomètres d'Abidjan, à l'extrême Sud-Ouest de la Côte d'Ivoire à la frontière avec le Liberia. Quatre villages - Gozon, Béséréké, Ouédjéré et Dihié - de cette sous-préfecture ont été régulièrement visités en 2005 par l'auteur pour réaliser des enquêtes.

3 Les Kroumen sont issus du grand groupe ethnique Krou situé dans la partie ouest et sud-ouest de la Côte d'Ivoire à la frontière avec le Libéria. Les Kroumen qui vivent

Notons qu'en Afrique, ce lien se fonde en général sur l'interprétation des rapports fonciers flous établis dans le milieu rural entre communautés, mais aussi sur la mobilisation récurrente de l'autochtonie comme moyen de gestion ou de revendication de l'accès à une ressource. Selon Lentz⁴, dans des pays tels que le Burkina Faso, le Ghana, ou le Cameroun, la mobilisation d'un discours sur l'autochtonie vise : - à la définition de l'appartenance sociale des migrants ; - à discuter du lien entre territorialité et droits politiques ; - et enfin, à régir l'accès aux ressources économiques telles que la terre. Cependant, on peut s'interroger sur ce qui explique que dans les autres cas, l'instrumentalisation des rapports fonciers ne conduit pas à des crises d'envergure nationale, alors qu'en Côte d'Ivoire, elle s'est avérée être un facteur déclenchant d'une guerre civile.

Dans ce pays, l'ethnicité, facteur inhérent à la régulation des rapports fonciers dans les dernières années, a donné droit à une lecture largement politique et identitaire des conflits intercommunautaires, notamment celui de Tabou. Toutefois, ces conflits rendent-ils compte d'une crise identitaire, ou ne présentent-ils pas simplement les avatars de la crise de « l'économie morale »⁵, elle-même liée à des transformations des systèmes agraires ? Dans quelle mesure les réponses de l'État à l'équation d'une raréfaction des terres cultivables conjuguée à un fort accroissement démographique ont-elles constitué des sources de conflits ? À partir d'une approche sociohistorique sur l'établissement des accords fonciers et leurs évolutions dans la région de Tabou, j'entends rendre compte de la façon dont l'instrumentalisation réciproque des logiques identitaires et agraires dans les conflits fonciers a conduit la Côte d'Ivoire à la guerre. Je postule à cet effet que, contrairement aux campagnes médiatiques visant à présenter le conflit de Tabou comme un conflit ethnique, identitaire, ce dernier est plutôt le reflet de la difficile mutation des systèmes agraires dans le sud-ouest forestier ivoirien.

sur les côtes de l'Atlantique étaient souvent engagés comme matelots sur des navires marchands : activité dont ils tirent leur nom (de l'anglais crewmen).

4 Lentz C. 2003. « « Premiers arrivés » et « nouveaux venus ». Discours sur l'autochtonie dans la savane ouest africaine », in Kuba, R. Lentz, C. Somda, (dir.) *Histoire du peuplement et relations interethniques au Burkina-Faso*, Paris, Karthala p. 115.

5 Concept rendu célèbre par l'historien britannique Edward Palmer Thompson, pour désigner un ensemble de pratiques et de valeurs communautaires dans des sociétés pré-capitalistes, partagées par des populations rurales pauvres, et se caractérisant notamment par des protestations et révoltes contre la hausse des prix dans des périodes de pénurie. Le terme d'« économie morale » fait plus largement référence à un système économique basé sur des principes de justice, et de mutualité, pouvant exister dans des sociétés traditionnelles ou dans des communautés relativement restreintes, et dans lesquelles la dénomination des prix des produits répond à des valeurs culturelles, et non aux seules lois de l'offre et de la demande.

Première partie : du tutorat à la gestion restrictive de la terre

Des accords fonciers à la fois complexes et flous entre populations d'origines diverses

Les échanges fonciers à Tabou, comme dans toutes les zones forestières ivoiriennes, reposent, majoritairement, sur le « tutorat ». Le tutorat est une convention agraire caractéristique de « l'économie morale » des sociétés paysannes de l'Afrique de l'Ouest. Selon cette convention, le bénéficiaire d'une délégation de droits fonciers, ou même d'une « vente » de terre, contracte un devoir permanent de reconnaissance vis-à-vis de son « tuteur »⁶. Elle est fondée sur l'accueil des migrants dans le cadre de la notion de frontière définie par Kopytoff⁷. Dans le modèle kopytoffien, les sociétés précoloniales avaient valorisé l'homme comme la principale richesse et faisaient de l'ascendance démographique un enjeu de l'organisation sociale et politique. Cette logique a provoqué un effet d'appel qui s'est traduit par l'ouverture, l'accueil et l'incorporation de l'étranger dans la vie sociale de la cité. Ainsi, à l'instar de ces sociétés, les relations entre autochtones kroumen et allogènes dagari-burkinabés⁸ à Tabou se sont fondées, entre autres, sur « l'attraction d'une suite ou d'une clientèle avec laquelle s'établit une relation exprimée dans le langage de la parenté, puis à mesure que la nouvelle société croît, dans celui de la sujétion »⁹.

L'accès à la terre implique donc un processus d'installation au village de l'étranger réalisé par son tuteur autochtone. Ce dernier peut l'accueillir sous son toit ou dans sa cour, lui « donner » une femme, lui céder une parcelle de terre pour son alimentation. Sur cette base, les migrants allogènes, en particulier, ont pu établir des relations de « parenté » avec les autochtones. Pour les Kroumen, la parenté qui se noue ainsi avec l'immigrant est déterminante, en raison des liens de solidarité qu'elle engendre, mais aussi de la force, des émotions et des sentiments du sacré qui sont associés à ces liens. Le modèle social traditionnel kroumen porte donc des symboles forts de l'intégration, qui sont formalisés par le respect de la tradition et des coutumes locales.

6 Chauveau J-P. 2002,. « How does an institution evolve? Land, politics, intergenerational relations and the institution of the tutorat amongst autochtons and migrants (Gban region, Côte d'Ivoire) », In Kuba, R. Lentz, C. (dir.), *Landrights and the politics of belonging in West Africa*, Leiden: Brill, p. 25.

7 Chauveau, J-P. Jacob, J-P. Le Meur, P.-Y. 2004, « L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales du Sud ». *Autrepart* 30, p. 3-23.

8 Les Dagari ou Dagara sont un groupe ethnique originaire du Burkina Faso voisin. Ils se sont installés dans le sud-ouest de la Côte d'Ivoire dans les années 1960/1970.

9 Chauveau J-P., Jacob J-P., Le Meur P.-Y., 2004, *op. cit.* p. 3-23

Cette forme d'intégration est l'aboutissement de la construction de ce qui fut appelé la « fraternité ouest-africaine », par une esthétique de l'accueil et des privilèges accordés à l'étranger. C'est dans le schéma de cette fraternité qu'à Tabou, les allogènes dagari-burkinabés se sont installés progressivement dans la tribu Hompo¹⁰ au début des années 1970, avec l'installation des unités agro-industrielles de palmier à huile à Tabou. D'abord ouvriers et manœuvres dans les usines et plantations, ils se sont par la suite intéressés à l'agriculture lorsque la crise frappa la filière du palmier au milieu des années 1980. Tandis que les migrants nationaux (Baoulé, Agni, Senoufo) et allogènes Mossi s'orientaient vers la sous-préfecture de Grabo (80 km au nord-ouest de Tabou), les Dagari et Lobi ont investi les périphéries de Tabou, notamment dans les villages de Béséréké, Ouédjéré et Dihié. Leur reconversion dans la cacaoculture s'est développée rapidement car les Kroumen étaient plus portés vers les activités maritimes, tout en gardant une petite agriculture de subsistance.

De fait, la cession de droits d'usage du foncier aux individus qui en faisaient la demande était aisée. Les chefs de terre « bodio » faisaient « don » de la terre aux migrants sur la base d'une reconnaissance morale implicite. Généralement, le bénéficiaire gratifiait son donateur de quelques boissons pour sceller l'alliance. Les migrants ouest-africains ont ainsi rapidement imposé aux Kroumen un rythme accéléré dans la mise en valeur de la terre. Cette attitude peut s'expliquer par le fait que, comme les immigrés chinois et italiens aux États-Unis au tournant du XX^e siècle, tout migrant, parce que se sachant hors de son milieu, fait preuve d'un courage, d'une vaillance et d'une rigueur qui le pousse à vouloir travailler plus, et surtout à vouloir conquérir plus de terre. Dans cette conquête, à Tabou comme dans toute la zone forestière ivoirienne, les premiers arrivés, en créant des plantations et des campements loin de leurs tuteurs, ont affiché une autonomie d'action, installant notamment de nouveaux migrants sans l'autorisation des autochtones. En conséquence, le nombre de migrants et de campements s'est multiplié considérablement. Dans le même temps, la boucle du cacao s'est résolument déplacée du Centre et de l'Est du pays vers l'Ouest et le Sud-ouest. Au début des années 1970, la région de Tabou est devenue un nouveau front pionnier pour des centaines de milliers de producteurs venus de toutes les régions de Côte d'Ivoire, et de presque tous les pays de l'Afrique de l'Ouest¹¹. La proportion de migrants s'est accrue

10 La tribu Hompo des autochtones Kroumen, située à une dizaine de kilomètres à l'ouest de Tabou sur l'axe San-Pédro – Tabou, a été l'épicentre du conflit Kroumen/Lobi-Dagari de novembre 1999.

11 Ouédraogo, D. 2002, « Migrations circulaires et enjeux identitaires en Afrique de l'Ouest », *Les Cahiers du Gres* n°3 mais aussi Zongo, M. 2003, « La diaspora burkinabé en Côte d'Ivoire: trajectoire historique, recomposition des dynamiques migratoires et rapport avec le pays d'origine », *Politique africaine* n°90, p.113-126 ; N'Guessan-Zoukou, L. 1982, *Immigration développement économique et intégration nationale dans la région d'Oumé, Côte d'Ivoire*, thèse 3^e cycle ; Léonard, E. et

de 1970 à 1980, passant de 38 % à 46 % de l'ensemble de la population¹². En 1998, la région du Bas-Sassandra (Sud-Ouest) comptait 42,8 % d'étrangers dont plus de la moitié, majoritairement originaire de l'Afrique de l'Ouest, résidait dans le département de Tabou¹³. À cette même période, l'essentiel des migrants nationaux de cette région provenait du pays akan-baoulé (régions de la Vallée du Bandama (21,8 %) et du N'Zi-Comoé (20 %)). Ces migrants se sont installés dans le Sud-Ouest ivoirien (Soubré, Méagui, Tabou, Grabo, etc.), avec pour seul but la plantation cacaoyère. En plus de cette spéculation, se sont développées, et se développent encore dans la région, des plantations de palmier à huile et d'hévéa, tant industrielles que villageoises. En 2001, le rapport annuel de la Direction Départementale de l'Agriculture de Tabou notait que les plantations agro-industrielles de palmier à huile occupaient 11 014 hectares. Celles de cocotiers couvraient 1 214 hectares. Quant aux plantations d'hévéa, elles, occupaient 1 041 hectares, et les petites et moyennes entreprises agricoles, 7 563 hectares. Ces facteurs révèlent à la fois l'évolution rapide de l'agriculture commerciale, et le poids démographique, économique et social des migrations, et se traduisent notamment par des actes d'émancipation des migrants par rapport à la communauté d'accueil, et, subséquemment, par des manifestations expressives de succès économiques individuels. Avec le temps, les planteurs migrants ont donc conquis un large contrôle des ressources foncières au détriment des Kroumen. Ces derniers avaient développé une stratégie d'appropriation de la terre en installant les migrants dans de vastes réserves forestières inexploitées dans le but de se les « approprier » par le droit du défrichement et du travail de « leurs étrangers ». Pendant longtemps, les droits liés à ces modes d'accès à la terre sont restés non spécifiés et flous et ont par conséquent donné lieu au développement de relations de tutorat.

Cependant, en raison de l'évolution vers une plus grande diversification de l'agriculture forestière, doublée d'une raréfaction des ressources économiques et sociales, et d'un essoufflement du modèle agro-exportateur, ce dernier étant lié à l'effondrement des cours des matières premières (café et cacao) sur le marché mondial depuis les années 1980, la compétition s'est accrue, et la question de l'accès et du contrôle de la terre est devenue cruciale. La compétition, qui a souvent pris des formes violentes, a conduit à une dégradation des relations entre les communautés autochtones et allogènes autour de la terre.

Vimard, P. *Crises et recompositions d'une agriculture pionnière en Côte d'Ivoire : dynamiques démographiques et changements économiques dans le Bas-Sassandra*, IRD-Karthala, 2005, 368p

12 Amoakon, A. 1993, *Quelques effets du développement rural sur la migration des Baoulé dans le Sud-Ouest ivoirien*, thèse de 3ème cycle. Centre International de Formation et de Recherche en Population et Développement de Louvain-La-Neuve, Louvain-La-Neuve. 34 p.

13 Recensement Général de la population et de l'Habitat (RGPH), 1998

Au début des années 1970, ayant perçu la crise qui pointait et profitant de la faible emprise de la loi sur le droit coutumier, le président Houphouët-Boigny affirmait que « la terre appartient à celui qui la met en valeur ». Cette règle induisait une profonde mutation des droits de la pratique qui reposaient sur les droits coutumiers fonciers qui, eux, sont fondés sur l'autochtonie. En fait, cette « loi Houphouët » était apparemment conçue pour le Sud et l'Ouest du pays, en raison de son immense zone forestière, propice à la culture des deux principales cultures d'exportation (café et cacao). Sans jamais avoir été codifié, ce principe a eu force de loi pendant de longues années¹⁴. Il a permis une colonisation massive des terres aussi bien par les migrants nationaux¹⁵ que par les étrangers, dans un contexte de course à la terre. Mais ce principe serait ensuite remis en cause, du fait de la persistance des effets pervers de la crise économique sur de larges couches de la population.

Quand la ressource se raréfie, le partage se restreint-il ?

La crise économique qui a frappé de plein fouet le pays et son corollaire de plans d'ajustement structurels ont irrigué, avec ce que l'on a surnommé « les déflatés », le flot déjà important de chômeurs. À Abidjan, la capitale économique, le taux de chômage a atteint 13,5 % de la population active selon le RGPH 1998. À la recherche d'alternatives économiques, les jeunes autochtones citadins ont opéré un retour dans leurs villages d'origine. Ils ont très souvent rencontré la forte saturation foncière et une indisponibilité des terres agricoles. Face à ces difficultés d'insertion dans l'appareil de production économique, les Ivoiriens ont développé des discours stigmatisant la spoliation de leurs droits, notamment dans le secteur du foncier, autour du concept « d'ivoirité ». De plus, ils ont développé des attitudes allant d'interdictions multiples¹⁶ au rejet et/ou à l'expulsion d'étrangers et de ceux qui sont identifiés ou considérés comme tels¹⁷. En 1999, des tensions autour de l'occupation litigieuse d'une portion de forêt dans le village de Besséréké par des Dagari (Burkinabés) provoquèrent de violents conflits, la destruction des biens, puis l'expulsion de milliers de Burkinabés de l'ensemble des villages Kroumen. Pour comprendre en détail la genèse de cette crise, il est nécessaire de resituer le cadre législatif de cette période,

14 Otch-Akpa, B. « Le principe : « la terre appartient à celui qui la met en valeur », l'envers sociopolitique de la problématique foncière de l'État ivoirien 1963-1993 », Thèse de doctorat, Paris, Université de Paris I-Sorbonne, 1993,.

15 Chauveau J-P. 2002, *op. cit.* ; Bonnacase, V. 2001, *Les étrangers et la terre en Côte d'Ivoire à l'époque coloniale*, Montpellier, IRD, « Travaux et Documents RÉFO », n° 2.

16 Voir le large extrait de l'assemblée générale des jeunes de Bonoua du 22/01/2001 (Konaté, Y. 2002, « Le destin d'Alassane Dramane Ouattara », *Côte d'Ivoire, l'année terrible 1999-2000. Les Afriques*, 260 p.)

17 Des pêcheurs bozo maliens ont été expulsés des lacs et fleuves (Tiébissou, Béoumi, Kossou et Aboisso).

et son contexte politique particulier, marqué par le développement d'attitudes restrictives.

Deuxième partie : crise sociopolitique et inflexion dans la régulation du foncier

« L'ivoirité » et la loi foncière de 1998 ou la tentative d'étatisation d'une politique d'exclusion foncière

L'historicité démocratique de la Côte d'Ivoire a donné lieu à une réinvention de l'imaginaire social et politique à travers une inflation conceptuelle dont a été tirée « l'ivoirité¹⁸ ». L'ancien président ivoirien K. Bédié définit l'« ivoirité » comme un concept culturel¹⁹. Or, du fait de sa conceptualisation idéologique par la CURDIPHE²⁰ qui la décline dans l'apologie de la domination du groupe ethnique akan-baoulé, « l'ivoirité » se dévoile comme la manipulation de la frontière interne pour le contrôle de l'accès à la terre et au pouvoir en Côte d'Ivoire. À partir de 1994, dans un contexte de lutte pour le pouvoir, « l'ivoirité » s'est cristallisée davantage sur ses natures politique et identitaire, au point de prolonger son raisonnement sur la distinction entre les nationaux ivoiriens eux-mêmes, et s'est matérialisée par une vaste campagne de séparation des « Ivoiriens de souches multi-séculaires²¹ » des « Ivoiriens de circonstance²² ». Le président Bédié et les idéologues de son parti entreprirent ainsi d'écarter l'opposant Alassane Ouattara de l'élection présidentielle en le taxant d'étranger et en déniait la nationalité ivoirienne à un pan de la population supposée le soutenir. C'est dans un tel contexte que le projet de clarification des droits fonciers sous-tendu par l'idéologie de « l'ivoirité » s'est traduit par la loi 98-750 du 23 décembre 1998 portant code foncier.

Face à la multiplication des conflits intercommunautaires autour de la terre, la remise en cause récurrente des échanges

18 L'ivoirité est cette idéologie ethno-nationaliste inventée par le président Bédié (1999) pour disqualifier l'un de ses principaux adversaires politiques en le taxant d'étranger.

19 « Un concept fédérateur, socle sur lequel doit reposer la nation ivoirienne. L'ivoirité constitue d'abord un cadre d'identification mettant l'accent sur les valeurs spécifiques de la société ivoirienne mais est également un cadre d'intégration des premières composantes ethniques qui ont donné naissance à la Côte d'Ivoire et intègre tous les apports extérieurs qui sont venus se fondre dans le moule du destin partagé », discours de Henri Konan Bédié au 10ème congrès du PDCI-RDA le 26 août 1995.

20 Cellule universitaire de recherche et de diffusion des idées et actions politiques du président Henri Konan Bédié.

21 Propos du ministre de l'éducation nationale Pierre Kipré.

22 Propos du ministre de la justice, garde des sceaux Faustin Kouamé.

fonciers par les autochtones et la faiblesse des dispositifs antérieurs (décret 1935, arrêté 1943, arrêté 1955, circulaire 1968, et loi n° 71-338 de juillet 1971), l'État ivoirien s'est engagé dès 1989 à mettre en œuvre un Plan Foncier Rural (PFR). Conduit avec le soutien de la Banque mondiale et de la Coopération française, le PFR visait une clarification des droits fonciers existants, notamment autour de plusieurs points : à qui appartient la parcelle après sa mise en valeur ? À qui appartiennent les terroirs villageois ? Quels sont les droits des différents exploitants autochtones et allogènes ? Quelle est la nature des rapports qui lient les autochtones, les allochtones et les allogènes en particulier dans la gestion de la terre ? Par ailleurs, le PFR devait préparer la phase de passage de la prééminence tolérée des droits coutumiers vers l'application concrète des droits modernes en définissant des droits de propriété clairs.

De 1989 à 2002, ce projet a couvert un peu plus de 700 villages et plus d'un million d'hectares répartis dans les départements de Korhogo, Odiénné (au nord), Daloa, Soubré, Bangolo (à l'ouest et sud-ouest), Abengourou, Bondoukou (à l'est), Daoukro et Béoumi (au centre). Il devait procéder à la mise en place de comités villageois du PFR composés des représentants des différentes communautés et chargés de la gestion participative du foncier. Cependant, ce projet a connu un arrêt brutal dans sa phase de consolidation face à la montée des tensions dans les campagnes.

Dès 1994, des conflits fonciers interethniques ont éclaté dans toute la zone forestière de l'Ouest du pays à Duékoué, Gagnoa, Lakota, Divo, San-Pédro, Tabou, etc. La fermeture progressive de la frontière pionnière a fragilisé les accords fonciers antérieurs basés sur des interprétations divergentes du tutorat. En réalité, les échanges fonciers, dans le cadre du tutorat, étaient marqués par leur caractère informel et flou (verbal, sans contrat administratif, impliquant à la fois plusieurs individus ou familles). Sur cette base, si certains exploitants immigrés affirmaient avoir acheté la terre, les autochtones disaient n'avoir jamais vendu de terre. La remise en cause récurrente des accords par les jeunes autochtones notamment, en raison de la rareté de la ressource, irait accroître et aggraver les tensions. On est donc passé d'une situation de tensions latentes à des conflits ouverts. En 1997, des affrontements meurtriers ont opposé les autochtones guéré de Fengolo à l'Ouest aux migrants baoulé. À partir de 1998, à quelque vingt-quatre mois des élections de 2000, les conflits fonciers se sont multipliés et enchaînés, tant dans le Sud côtier, à l'Ouest qu'au Centre-Ouest, opposant chaque fois des communautés autochtones (Niaboua, Dida, Bété, Gban etc.) aux allogènes baoulé. Devant la gravité des confrontations, les décideurs politiques ont trouvé porteur de reprendre en main la question foncière. Ainsi, afin d'apporter une réponse rapide et adéquate à ces conflits, le gouvernement initia une loi portant un nouveau code foncier rural, qui fut adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en 1998. Toutefois, la loi 98-750 du 23 décembre 1998 ne se limitait pas à la régulation des droits fonciers. Elle portait aussi des

enjeux de type nationaliste et entendait jouer un rôle décisif sur la question de l'emprise des étrangers sur le secteur agricole. En prenant en compte les revendications liées à la propagande de l'autochtonie, la loi a établi un lien entre la propriété foncière et l'identité ethnique et territoriale de l'exploitant.

Comme l'affirme Brass²³, c'est dans le contexte de conflits que les acteurs politiques instrumentalisent les marques de frontières identitaires pour atteindre leurs objectifs. Cela est observable dans nombre de pays en Afrique centrale, où l'ethnicité tend à être instrumentalisée dans la régulation de toutes les dimensions de la vie sociale et politique²⁴. Dans la région du Masisi par exemple, en République démocratique du Congo, les populations hunde usent des concepts « d'autochtone » et « d'allogène à nationalité douteuse » pour poser le problème d'inégalité sociale et de leur pauvreté liées à la chute de l'économie de plantation²⁵. En Côte d'Ivoire, la loi de 1998 a ainsi assuré la propriété du domaine foncier rural aux seules personnes physiques de nationalité ivoirienne. Il faut souligner que ce repli dans le sens d'une restitution des droits de propriété foncière aux détenteurs des droits coutumiers, donc « à ceux qui ne la cultivent pas » selon Bouquet²⁶, s'inscrivait dans un contexte politique fortement marqué par des clivages et surtout par l'émergence du concept de « l'ivoirité ». Le nationalisme que recouvrait ce terme était repris à son compte aussi bien par le gouvernement du président Bédié que par les parlementaires de toutes les sensibilités politiques.

Mais, loin de résoudre la crise, cette loi posait, entre autres, la question des droits acquis par le passé par les exploitants étrangers sur les terres. De plus, elle soulevait le problème de la succession des descendants des premiers migrants sur les plantations de leurs parents. En définitive, le dispositif législatif en matière de gestion de la terre, en liant la propriété foncière à l'identité de l'exploitant soulevait la problématique de la nationalité ivoirienne.

La loi foncière de 1988

La loi réserve la propriété foncière rurale aux Ivoiriens (art.). Elle prévoit une première période probatoire de dix ans durant laquelle tout détenteur de droits fonciers impliquant une appropriation de la

23 Brass, P., 1979, « Elite groups, symbol manipulation and ethnic identity among the muslims of South Asia », In Taylor, D. et Yapp, M. (dir.), *Political Identity of South Asia*. Curzon Press, London, p 35-37.

24 Van Binsbergen, W.M.J., 1997. « Ideology of ethnicity in Central Africa ». *Encyclopaedia of Africa south of the Sahara*, vol. 2, p. 91-99.

25 Tegera, A. 2005. « De la chute de l'économie des plantations aux conflits ethniques: le cas de la région de Masisi en République Démocratique du Congo ». *Grain de sel*, vol. 31, p. 17-18.

26 Bouquet, C. 2003. « Le poids des étrangers en Côte d'Ivoire », *Annales de géographie*, 17 p.

terre (à l'exclusion des modes de faire-valoir indirects) doit faire reconnaître ses droits pour obtenir un certificat foncier (individuel ou collectif). Passé ce délai, la terre est immatriculée au nom de l'État et l'exploitant en devient le locataire (art. 3,4 et 5).

Les exploitants non ivoiriens ne peuvent aspirer qu'à une promesse de bail emphytéotique, soit auprès des titulaires autochtones de certificats fonciers, au cas où ceux-ci les auraient fait figurer parmi les « occupants de bonne foi », soit auprès de l'État si la terre est immatriculée au nom de celui-ci (art. 26).

En 1998, la question était, dès lors, de savoir qui était ivoirien. La loi portant code foncier apparaissait donc comme cet instrument de l'ivoirité qui pouvait permettre de faire le tri entre l'étranger et l'Ivoirien, car, pour se prévaloir des droits sur la terre, il fallait faire la preuve de sa nationalité ivoirienne. Ainsi, de nombreux exploitants non ivoiriens ne pouvaient être propriétaires des terres qu'ils exploitaient. La loi les fragilisait en les dépouillant. Mais surtout, elle remettait les non nationaux, originaires de l'Afrique de l'Ouest, dans leur situation du début de la colonisation des terres agricoles, où ils ne pouvaient prétendre qu'aux statuts de manœuvres ou de métayers agricoles. Des analystes (Chauveau, Dembélé, Bouquet, etc.) ont montré que cette loi posait problème dans la société ivoirienne multi-ethnique qui comprenait depuis longtemps une importante population étrangère fortement impliquée dans l'agriculture.

La propagande autour de la loi réduite à son article premier en particulier, surtout par les leaders politiques locaux, a non seulement renforcé son caractère nationaliste, mais a entraîné subséquentement des discriminations à l'endroit des étrangers dans les campagnes. Progressivement, le contexte des tensions politiques au niveau national marqué par le tribalisme politique de « l'ivoirité » a suscité des logiques de reconquête des terres occupées par les étrangers, entraînant une situation de tension quasi permanente entre Ivoiriens et étrangers autour de la terre. Les conflits fonciers se sont dès lors mués en conflits identitaires, opposant autochtones aux allogènes. Sur le plan politique, les autorités burkinabées ont critiqué ouvertement cette loi taxée de loi foncièrement xénophobe, qui reniait les droits fonciers acquis aux étrangers. La manipulation politique de cette loi et de son interprétation à l'encontre des étrangers ou des individus considérés comme tels, dans les villages et campements, a conduit à la cristallisation des frustrations à l'origine de la crise militaro-politique de septembre 2002.

L'interprétation identitaire et politique du conflit foncier

À partir de 1990, l'ouverture démocratique a entraîné l'affaiblissement du pouvoir politico-administratif akan²⁷ mais aussi la perte de l'influence de l'ex parti-État. Dès lors, les tensions et conflits peuvent être compris comme des réactions contre la longue protection politico-administrative du Parti démocratique de Côte d'Ivoire (PDCI) accordée aux Akan-Baoulé et aux migrants en général dans la colonisation des terres des zones forestières de l'ouest et du sud-ouest dans les années 1970. Ces violents conflits, particulièrement dans certaines régions de l'Ouest, ont été réactivés par des références ou évocations aux frustrations et traumatismes collectifs subis par les populations autochtones sous la domination du pouvoir autoritaire Akan-Baoulé d'Houphouët-Boigny, tel le massacre des Guébié-Bété de 1975. De fait, des tensions liées à des contentieux électoraux ont pu se transformer en conflits fonciers interethniques. Par exemple, en octobre 1995, les contestations électorales entre le parti au pouvoir PDCI et celui de l'opposition (FPI²⁸), fortement ancré dans le pays bété, se sont transformées en affrontements autour de la terre entre Bété et Baoulé à Gagnoa, Ourahio et Guibéroua (centre-ouest). Ils ont occasionné la fuite de près de 5 000 planteurs baoulé de leurs campements.

On note cependant que de façon générale les conflits ont évolué de leur dimension interethnique à une dimension nationaliste opposant les Ivoiriens aux étrangers. Ainsi, en 1999, les affrontements ont opposé les nationaux aux étrangers, notamment les Bété aux Burkinabés à Saïoua, et les Kroumen aux Burkinabés à Tabou. Ces affrontements tenaient leur origine dans des désaccords sur l'interprétation des droits fonciers. Dans cette évolution conflictuelle, les acteurs politiques ont joué un rôle crucial. Les tournées d'explication des députés et des élites dans les campagnes, dans les villages, de même que le vote de la loi portant code foncier rural ont été déterminants dans l'orientation des conflits. Par ailleurs, le déclenchement de la rébellion en septembre 2002 a eu pour effet d'amplifier les antagonismes entre autochtones guéré, wê et allogènes burkinabés dans l'Ouest du pays. En 2005 et 2006, ces conflits fonciers greffés à des désaccords politiques se sont traduits par des pogroms menés dans des campements et des villages entiers de l'Ouest, notamment à Guitrozon. Pour chaque communauté, la situation de guerre représentait une opportunité de reconquête définitive des terres occupées par l'autre. Ainsi, la politique de « l'ivoirité » traduite par la loi foncière de 1998 a eu pour effet d'éveiller les tensions avec les allogènes, et aussi de mettre au goût du jour des processus parfois violents de modification des relations sociales entre communautés.

27 Le président Houphouët-Boigny avait bâti son pouvoir sur les valeurs de son groupe ethnique akan-baoulé qui étaient incarnées par un positionnement dominant des membres de ce groupe dans les appareils administratif, politique et militaire.

28 FPI : Front Populaire Ivoirien.

La prééminence de l'autochtonie dans la régulation des rapports fonciers explique qu'en dépit du caractère agraire des conflits, ces derniers ont été très souvent présentés et médiatisés comme des conflits identitaires. Cette interprétation identitaire a été nourrie par l'opposition entre plusieurs communautés ethniques et/ou nationales, mais aussi par des actions violentes et xénophobes qui les accompagnent. Cette interprétation repose aussi sur le fait que les conflits ont occasionné des temps d'incertitude durant lesquels l'appartenance identitaire a évolué vers des identités plus étroites et plus exclusives comme l'ethnie, la tribu. De plus, la crise économique qui perdure depuis le début des années 1980 dans les pays de l'Afrique de l'Ouest a contribué au renforcement des particularismes et à l'exacerbation des clivages entre nationaux et étrangers²⁹.

Au niveau local, on a constaté dans les villages de la tribu Hongo un repli communautaire des migrants qui se sont soustraits à la pression sociale et économique exercée par les autochtones. Au milieu des années 1980 et prenant exemple sur les migrants baoulé, les migrants burkinabés (Lobi et Dagari), qui vivaient dans les villages avec leurs tuteurs, ont rejoint les campements séparés, constituant ainsi des communautés ayant échappé au contrôle social des autochtones. De la relation d'ouverture à l'autre qui les obligeait à communiquer, à travailler, à accepter de vivre avec les Kroumen, les migrants dagari sont passés à une phase de repli sur eux-mêmes. Cette attitude émancipatrice du migrant a provoqué l'émergence d'une conscience de groupe chez les autochtones Kroumen en réaction à une domination économique et sociale des migrants, parfois perçue comme une menace extérieure en raison d'un contexte sociopolitique national délétère. Or, l'un des éléments qui fonde le caractère identitaire d'un conflit dans une société est lorsqu'un groupe agit avec la certitude qu'il est menacé de domination (économique, sociale voire politique) par un autre³⁰. Dans ce contexte, il réagit en mobilisant les éléments tels que l'ethnie, la région, la religion, qui fondent son identité, pour espérer modifier les règles foncières. Ainsi, pour l'ONG belge « SOS-Génocide³¹ » le contexte délétère de crise politique marqué par des violences xénophobes fait du conflit de Tabou un conflit identitaire. L'interprétation identitaire du conflit vient aussi des critiques formulées par les autorités burkinabées du code foncier ivoirien de 1998, taxé de xénophobie³².

Toutefois, il faut noter que sous ses apparences identitaire et politique, le conflit est aussi le signe de la crise de l'économie agraire.

29 Ouédraogo, D. 2002. *op. cit.*

30 Thual, F. 1998. « Les conflits identitaires ». In *L'identité : l'individu, le groupe, la société*, Auxerre, Editions Sciences Humaines, p. 329-336.

31 Le responsable de cette ONG, le sociologue belge Benoît Schoeur a publié en 2000 un film sous le titre « Côte d'Ivoire, poudrière identitaire » pour dénoncer ce qu'il a appelé le péril identitaire dans lequel la politique de « l'ivoirité » plongeait toute la société ivoirienne.

32 Banegas, R. et Otayeck, R. 2003, *op. cit.* et Zongo, 2003, *op. cit.*

Car tant qu'il y avait une disponibilité des terres dont le système politique assurait la bonne redistribution, le consensus politique et social, ou ce qu'Akindès³³ a appelé le « compromis houphouétien », évitait provisoirement l'explosion sociale. Ainsi, plus qu'un conflit ethnique ou identitaire, la rupture de l'ordre social dans la région de Tabou doit être analysée comme un processus dramatique de transformation des systèmes agraires qui avaient prospéré dans le cadre du tutorat.

La crise du tutorat ou les tentatives de transformations agraires

Le tutorat, qui établit un devoir permanent de reconnaissance du bénéficiaire vis-à-vis de son « tuteur », est entré en crise à Tabou. Entre Kroumen et Burkinabés, la crise survient lorsque les seconds ont réalisé une ascension sociale et économique et tenté de s'émanciper du tutorat autochtone. Dans les villages, les migrants sont passés de manœuvres à propriétaires chefs d'exploitation agricole, de « petits » agriculteurs à riches planteurs, après une vingtaine d'années. Disposant parfois de moyens économiques (leurs économies réalisées dans leurs pays d'origine en vue de migrer) et sociaux (une main-d'œuvre familiale gratuite et nombreuse, un réseau solidaire et organisé) importants, les migrants se sont hissés au sommet de la hiérarchie économique. Après avoir acquis des terres et créé de vastes plantations de cacao, d'hévéa et de palmier à huile, les migrants ont acquis un confort financier et matériel (achat de magasins, de camions de transport de marchandises et de personnes, construction de maisons dans la ville de Tabou etc.) incontesté. En outre, fort de leur incorporation dans la vie sociale des communautés d'accueil kroumen, certains migrants devenus chefs d'exploitation et/ou de communautés, ont établi des rapports clientélistes directs avec l'administration locale. Ils ont ainsi pu contourner par moments leur subordination administrative vis-à-vis du village tuteur. Progressivement, le centre et le pouvoir de distribution des principales richesses (terre, plantation, argent) ont été détenus par les migrants. En général, d'après Sowell³⁴, dans une telle situation, ils provoquent la détestation des populations locales.

En effet, dans une société kroumen segmentaire et peu hiérarchisée, les rapports de dépendance entre le migrant et le « tuteur », se sont inversés. Cette inversion des rapports de pouvoir dans le sens de la domination économique et sociale du migrant sur l'autochtone a posé les prémisses de la crise du tutorat. Comme souligné plus haut, le tutorat implique une dimension sociale, voire affective, importante. De ce fait, pour le gestionnaire des terres kroumen, la réussite financière de « son » étranger en rajoutait à sa

33 Akindès, F. 2004. « The Roots of the Military-Political Crises in Côte d'Ivoire » *Research Report n°128*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

34 Sowell, T. 1986. *Race, politique et économie*, Paris, PUF.

renommée personnelle et à celle de sa famille. En retour, ce « fils » ou ce « frère » ne devait pas l'abandonner dans le dénuement. Ainsi, avec l'ascension sociale des migrants dagari, les tuteurs entendaient continuer de bénéficier de leurs actes de reconnaissance. Car en réalité, les autochtones vivaient grâce à des flux monétaires issus de leurs réseaux parentaux en ville qui ont eux-mêmes été affectés par la crise économique et son lot de plans d'ajustements structurels.

Cette crise n'a pas épargné les campagnes, surtout les exploitants autochtones qui possédaient de faibles superficies et s'adonnaient à une petite agriculture de subsistance. De plus, ils ont fait face à l'épuisement des modes traditionnels de redistribution. Les Kroumen, frappés par la pauvreté, coupés de leurs appuis financiers issus des réseaux parentaux ont été, de plus en plus, confrontés à la résistance de leurs alliés locaux que sont les migrants, eux aussi frappés par la crise économique. Or, par des sollicitations en tout genre, les autochtones avaient instauré une relation de dépendance vis-à-vis des migrants. En effet, au fil du temps, les tuteurs kroumen avaient exigé des migrants des prestations de reconnaissance acceptées par les seconds. Ainsi est-on passé du don symbolique d'une partie de la récolte (banane, igname, graine de palme etc.) et de prestations lors des événements heureux ou malheureux, à une assistance financière quasi institutionnelle : prêts pour la scolarisation des enfants, dots de mariage, paiement d'une amende coutumière, remboursement d'une dette, etc. Cet élargissement du tutorat a été possible parce que ce dernier avait tourné, par moment, au bénéfice des migrants, tandis qu'il était supposé participer à l'accroissement du prestige du Kroumen. En effet, aujourd'hui encore, l'accueil des étrangers reste largement tributaire d'une représentation économique et sociale de l'étranger. Dans cette représentation, les étrangers participent à la renommée de la famille (du tuteur), renforcent la communauté politique locale, induisent le développement du village qui les accueille par l'acquisition de services, d'infrastructures, et de biens d'équipements, etc. Ainsi, un tuteur se trouvera honoré par « son » étranger lorsque ce dernier lui portera assistance pour le sortir d'une difficulté. Un village tirera une légitime fierté de la contribution de « sa communauté étrangère » à la construction d'une infrastructure communautaire. Par exemple, l'arrivée des étrangers à Ouédjéré a favorisé l'extension du village, la construction d'une école, d'un magasin de stockage du cacao, d'une case de santé communautaire, des pompes hydrauliques et le développement de commerces. En retour, des planteurs dagari ont pu tirer profit des prêts-gages pour s'approprier les plantations dont les propriétaires kroumen n'étaient plus en mesure de rembourser les dettes contractées. Toutefois, en raison de la persistance des effets de la crise, la permanence des actes de reconnaissance au tuteur fut vécue par les migrants comme un échange inégal et contraignant. Cela s'explique par le fait que la monétarisation des obligations sociales renforçait chez les migrants l'idée d'acquisition des droits fonciers complets et une certaine autonomie. Dans une telle logique, le respect de la convention est devenu de plus en plus difficile à assumer et la

compétition sur les ressources s'est ravivée. Considérant désormais la « reconnaissance permanente » comme un poids économique, les migrants faisaient de moins en moins de dons aux tuteurs, rompant par la même occasion la relation « filiale ».

Devant cette rupture du lien social et économique, le conflit est apparu comme un prétexte pour les Kroumen de remettre à plat les accords fonciers antérieurs. À cet effet, face à la défaillance des mécanismes de régulation étatique des relations foncières dans le milieu rural, la légitimité du système coutumier a prévalu. Celui-ci a prononcé l'expulsion pour une période de sept années des communautés dagari de l'ensemble des terroirs kroumen. L'administration coutumière du conflit Kroumen-Dagari a donc servi de prétexte aux premiers pour exiger des modifications des règles d'accès au foncier fondées essentiellement sur l'autochtonie. Avec la fermeture du front pionnier agraire dans cette région sud-ouest, marquée par le déséquilibre entre l'amenuisement des terres cultivables disponibles et la forte demande, l'instrumentalisation de la tradition par les autochtones a visé à rétablir leur maîtrise sur les terres ainsi abandonnées. Cependant, il faut noter que ces mécanismes de régulation foncière locale se sont avérés défaillants dans la mesure où ils n'ont pas conduit à une certaine sécurisation foncière et ont accru les tensions.

Avec le déclenchement de la guerre en Côte d'Ivoire en 2002, des attaques³⁵ des villages de Dapo, Godouké et Niplou ont eu lieu occasionnant les meurtres de deux autres autochtones en 2004 et 2005. D'après les Kroumen, ces attaques seraient l'œuvre des Burkinabés (Lobi et Dagari) dont les autochtones exploitaient les plantations abandonnées. Elles ont donné lieu à des logiques de modification de la règle coutumière en passant de la marginalisation temporelle à une expulsion illimitée qui correspondrait dans les faits à une « expropriation » définitive des Burkinabés. Dans les villages de la tribu Hompo, la perspective de la recolonisation totale des terres est implicite à l'idée d'une expulsion définitive de plus en plus mise en avant, notamment par les jeunes. De plus, pour les chefs de terre qui assurent la gestion sociale (répartition, attribution, rituels et autres rites sacrés) de cette ressource, le retour et la réinstallation des Burkinabés devraient être assujettis à de nouvelles règles d'accès à la terre. Cette forme d'instrumentalisation de la tradition contre les migrants est ancienne et s'inscrit dans une relation d'interaction entre les traditions du milieu et celles plus actuelles³⁶. Jacob³⁷ donne un exemple frappant dans le cas du conflit entre les villages de Souho et Balao dans la région du Gwendégué au

35 La gendarmerie de Tabou a en effet fait cas de tueries dans les forêts, surtout ces dernières années avec le déclenchement de la crise militaro-politique en septembre 2002. Elles ont l'allure d'expéditions punitives à l'encontre des individus qui exploitent les plantations de cacao abandonnées par les Burkinabés.

36 Ranger, T. 1983. « The Invention of Tradition in Colonial Africa ». In *The Invention of Tradition*, eds. Hobsbawm, E. Ranger, T. Cambridge, Canto, p. 211-262.

37 Jacob J-P. 2003. « Imposer son tutorat foncier. Usages autochtones de l'immigration et tradition pluraliste dans le Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso) », In Kuba, R. Lentz, C. Somda, C.N. (dir.) *op. cit.*, p. 75-96.

Burkina Faso. La tradition a servi comme ressource dans le processus de règlement. Par l'instrumentalisation de la tradition, des groupes ethniques ont imposé ainsi leur domination à d'autres groupes. Dans le cas ivoirien, les Kroumen ont tenté de rétablir une maîtrise sur des terres dont ils avaient perdu le contrôle.

Conclusion

Les conflits fonciers qui ont pris l'allure de conflits identitaires, opposant autochtones aux allogènes, ont sans doute incité les rédacteurs des accords de Marcoussis en janvier 2003 à revenir sur les insuffisances « ivoiritaires » de la loi foncière de 1998. En effet, les questions foncières en l'Afrique subsaharienne se posent comme des questions inhérentes aux guerres civiles. Elles sont complexes dans la mesure où elles impliquent des rapports sociaux parfois entre populations d'origines différentes, tant au niveau ethnique que national. Elles le sont également, tant par la permanence d'un flou en matière de législation foncière, que par la défaillance des mécanismes aussi bien étatiques que coutumiers de régulation du foncier. Les administrations de l'État renoncent à appliquer rigoureusement le droit positif dont elles font pourtant la promotion. L'État n'arrive pas véritablement à s'appropriier les terres du domaine rural en dépit d'un cadre juridique qui le proclame. Par ailleurs, du fait de la superposition des intérêts économiques, politiques et territoriaux nationaux et sous-régionaux, les systèmes fonciers coutumiers se révèlent inaptes à réguler les tensions et conflits fonciers nouveaux. Cette situation ne se présente pas uniquement en Côte d'Ivoire, mais aussi dans les pays de la sous-région dont les ressortissants se retrouvent impliqués dans la problématique du foncier.

Dans ce pays, la politique d'exclusion menée à l'encontre de « l'étranger » s'est répercutée sur la législation foncière. Elle a constitué l'instrument du dévoiement du Plan Foncier Rural de 1989 puis de la loi foncière de 1998. De plus, le foncier, qui demeure encore la principale ressource d'une économie africaine agricole, est au centre de stratégies parfois violentes de dynamiques de transformation sociale et politique, comme en Côte d'Ivoire et en Sierra Leone³⁸. La légitimation par l'appareil de l'État de stratégies nationalistes exclusives visant à dénier des citoyens de leurs droits, comme c'est le cas en Zambie, a le potentiel d'encourager des sentiments xénophobes et de déclencher des guerres³⁹. On mesure ici la difficile réponse des États africains à la dispute féroce à laquelle se livrent

38 Chauveau J-P., Richards, P. 2008, « West African Insurgencies in Agrarian Perspective: Côte d'Ivoire and Sierra Leone Compared », *Journal of Agrarian Change*, Vol. 8, No. 4, p. 515-552.

39 Whitaker, B.E. 2005. « Citizens and Foreigners: Democratization and the Politics of Exclusion in Africa », *African Studies Review*, vol. 48, p. 109-126.

des populations d'origine diverses pour la terre. On constate aussi que les principales raisons qui poussent les communautés à entrer en guerre sont plus d'ordre économique que politique, même si les deux logiques se combinent pour s'instrumentaliser réciproquement. En Afrique de l'Ouest, la pression sur les terres augmente, mais les réponses apportées par les pays à cette problématique semblent ne pas être très efficaces.

Les réformes entamées au travers des politiques foncières au Ghana (1999), en Guinée (2001), en Sierra Leone (2005) et au Burkina Faso (2007), des lois en Côte d'Ivoire, au Mali et au Sénégal et des opérations de sécurisation foncières au Bénin et en Côte d'Ivoire restent encore insuffisantes à réduire sinon à annihiler toute situation de tension et de conflit autour de la terre. Cela semble être dû au fait que la solution administrative de la propriété privée exclue progressivement le droit coutumier qui est pourtant, et pour longtemps encore, le socle des relations foncières entre individus et groupes d'individus dans l'Afrique rurale actuelle. Une autre raison est la faiblesse même des États africains confrontés à leurs propres apories économiques, politiques et sociales. Or, des solutions peuvent reposer sur la conjugaison intelligente de différentes mesures prenant en considération :

- Le type d'agriculture à promouvoir dans un contexte d'amenuisement des ressources foncières et d'accroissement de la population, puis d'insécurité foncière tant du point de vue du droit coutumier que du droit positif ;
- la reconnaissance et la « positivation » des droits fonciers coutumiers sur la base d'une approche effectivement participative ;
- enfin la démocratisation de l'accès à la propriété privée de la terre doit s'accompagner de l'impulsion d'une forme de réciprocité tant au niveau national que sous-régional dans le cadre d'une réflexion à ces deux échelles.

En définitive, la réduction, voire l'arrêt des conflits fonciers passe par une sécurisation foncière fondée sur une politique, puis une législation issues de débats tant au niveau local, national que sous-régional.

Crise politique et foncière au Kenya

Claire Médard

Introduction

La crise politique récente au Kenya, déclenchée par le déroulement frauduleux des élections présidentielles de décembre 2007, a souligné la déconnexion entre classe politique et électorat, symbolisée par la croissance des inégalités dans un contexte de relatif dynamisme économique. L'enrichissement d'une classe politique et d'affaires, liée à l'État, a contribué à renforcer les inégalités. Le décalage se lit tout particulièrement en termes de pauvreté rurale et de difficulté d'accès à la terre pour les plus pauvres. Au Kenya, la part de la population rurale est estimée aux deux tiers (20 millions sur les 30 millions d'habitants d'après le recensement de 1999)¹. La pression foncière se manifeste dans l'intensification agricole et dans l'extension du domaine cultivé, conduisant à la mise en culture de terres plus marginales. La compétition pour l'accès à la terre se situe à la fois sur le terrain capitaliste et sur le terrain politique. Cependant, la diversification et la croissance de secteurs d'activités non agricoles en milieu urbain, comme rural, sont à prendre en compte. Elles soulignent les changements et le renouvellement de stratégies d'acteurs qui visent à trouver des sources alternatives et complémentaires de subsistance. Dès lors, pourquoi s'attarder sur la question foncière dans l'explication des crises récentes au Kenya, alors que précisément la part de secteurs économiques non agricoles s'est renforcée ? Cela est dû au fait que la question foncière permet de cristalliser les débats sur les inégalités sociales et politiques au Kenya.

Dr Claire Médard, Géographe, Institut de Recherche pour le Développement (IRD).

¹ Republic of Kenya, 2004, *1999 Population and Housing Census*, Vol. I.

Depuis les violences post-électorales du début de l'année 2008, la question des « injustices historiques »² a fait son apparition dans le débat politique kenyan, à l'instar des dirigeants de communautés ethniques se définissant comme économiquement et politiquement marginalisées. Ainsi, depuis les années 1960, l'idéologie autochtone est à l'origine de plusieurs vagues de violences électorales à caractère ethnique au Kenya. Les discours politiques autochtones portent sur la définition de « terres ancestrales ». Ils défendent l'idée d'une ségrégation territoriale et sont à l'origine d'une violence à caractère ethnique qui contribue à son tour à l'ethnisation du débat politique. Une violence issue d'idéologies autochtones est à l'origine de plusieurs vagues de réfugiés internes : environ 300 000 autour des élections de 1992 et de 1997 et environ 300 000, à nouveau, à la suite des élections contestées de décembre 2007. La revendication kalenjin³ sur l'ancien domaine foncier européen constitue l'un des moteurs cachés des affrontements récents. D'autres motivations et d'autres violences s'y sont adjointes, entraînant une spirale de conflits. L'idéologie autochtone légitime le recours à la force. Présentée en termes « apolitiques » et/ou « ethniques », elle masque précisément les responsabilités politiques dans les mobilisations violentes qu'elle occasionne⁴.

Les mutations territoriales qui se sont opérées depuis un siècle et qui constituent un cadre renouvelé d'action méritent d'être explorées. Suite à la conquête coloniale, il convient de souligner la contribution du territoire de l'État à ces bouleversements par le changement de l'échelle d'organisation des pouvoirs et par le recours systématique à des moyens de contrôle territoriaux. L'introduction de frontières et l'élaboration d'un maillage territorial pour les besoins de l'administration ont conduit à une forme de stabilisation territoriale. Dans le cas du Kenya, des frontières intérieures ont été instrumentalisées par les gouvernements successifs et ont contribué à promouvoir l'idée de compartiments ethniques étanches. Fronts et frontières sont généralement opposés. Le modèle du front pionnier, transposé à l'Afrique par Kopytoff⁵, évoque la reproduction de sociétés agraires par la mobilité et l'accès à de nouvelles terres. La logique de front

² Cette expression sert à désigner les spoliations foncières subies tout particulièrement par les communautés pastorales des hautes terres au Kenya. Certaines terres des domaines maasai et kalenjin ont été prélevées et généralement converties à l'agriculture durant la colonisation sans être restituées à l'indépendance. L'idée d'« injustices historiques » conforte des revendications autochtones qui s'y réfèrent explicitement et réclament la restitution de ces terres.

³ L'unité kalenjin s'est construite, à l'indépendance, autour d'une revendication portant sur le domaine européen. Il s'agit d'une désignation ethnique fondée sur un regroupement linguistique, apparue dans les années 1940. Elle rassemble aujourd'hui : Nandi, Kipsigis, Elgeyo, Marakwet, Tugen, Sabao, etc.

⁴ Médard, C. 2008, « Quelques clés pour démêler la crise kenyane: Spoliation, autochtonie et privatisation foncière », *Les Cahiers de l'Afrique de l'Est* n°37, IFRA, en ligne depuis le 11 avril. URL: http://www.ifra-nairobi.net/IFRA_fr/cahiers_fr.htm

⁵ Kopytoff, I. 1987, *The African Frontier. The Reproduction of Traditional African Societies*, Bloomington, Indiana University Press, 288 p.

pionnier se heurte à celle de la frontière introduite par l'État précisément dans le but de limiter les mouvements. La frontière définit un espace borné, clos par des démarcations linéaires. La fin de fronts pionniers et l'introduction de domaines fonciers réservés représentent une transformation territoriale (1) qui se double de la privatisation légale de la terre depuis la fin de la période coloniale (2). L'exemple du Mont Elgon, développé en dernier point, contribuera à éclairer ces dynamiques territoriales (3).

État et fronts pionniers : du clientélisme à l'autochtonie

Les formes de contrôle territorial introduites, dans le cas du Kenya, par un État de conquête⁶, représentent un bouleversement, tandis que le passage de l'État colonial à l'État indépendant se situe davantage dans la continuité d'une logique de pouvoir fondée sur le contrôle territorial et administratif. Après l'indépendance, une forme de légitimité est recherchée malgré tout, au-delà du strict contrôle territorial : elle s'est alors construite autour de redistributions limitées et contrôlées de terres par l'intermédiaire d'une forme de clientélisme foncier.

L'héritage colonial du Kenya est spécifique : l'invention de son territoire se rapporte à une politique migratoire particulière avec un peuplement européen et la création de réserves indigènes⁷. À l'indépendance, bien que ne servant plus à défendre une ségrégation raciale, les fondements territoriaux d'un pouvoir de conquête n'ont pas été remis en cause, bien au contraire, ils se sont transmis au travers d'un appareil d'État et d'une pratique administrative. À cet héritage s'est rattachée l'invention administrative d'une région d'origine et d'une ethnicité définie territorialement par le haut. Aujourd'hui, tout un pan du débat politique se situe sur ce plan des prérogatives territoriales de tel ou tel groupe ethnique. Aux stratégies de contrôle déployées par l'État de conquête (autour de la création et du maintien de réserves ethniques) ont répondu des stratégies d'affirmation territoriale de la part de forces politiques locales, qui en ont constitué en quelque sorte le négatif. La centralisation politique du régime

⁶ Le Royaume-Uni.

⁷ Au plus fort de la présence européenne au Kenya, en 1956, les Européens représentent 1% de la population du pays soit près de 60 000 personnes (Bourmaud, 1988, *L'histoire politique du Kenya. État et pouvoir local*, Paris, Karthala, 326 p.p.34). Les réserves indigènes constituent un élément clé du dispositif territorial qui rend possible l'existence d'un domaine foncier européen. L'administration dispose d'un moyen pour confiner les populations africaines territorialement si nécessaire, tout en instrumentalisant des divisions ethniques. Si la propriété foncière européenne existe aujourd'hui encore, son emprise spatiale s'est considérablement réduite.

Kenyatta⁸ a mis fin très rapidement aux revendications territoriales et identitaires qui trouvent leur expression dans la constitution régionale *majimbo*⁹ au début des années 1960. D'autres revendications firent leur réapparition plus tard, à la fin du régime Moi¹⁰, encouragées par un pouvoir à la recherche d'une nouvelle légitimité. Elles ont conduit aux violences politiques à caractère ethnique des années 1990 auxquelles ont fait écho les violences post-électorales du début de l'année 2008.

La volonté politique de mettre fin à la mainmise territoriale européenne s'est affirmée et organisée par le biais du patronage politique. Tout comme l'État colonial avait pu confisquer des terres, l'État indépendant allait redéfinir et monopoliser, à sa façon, l'accès à la terre. Dans ce contexte, les frontières ont servi à créer des opportunités limitées pour accéder à la terre avec l'alternance de périodes de relâchement et de brusques opérations de contrôle territorial. Ces ruptures ont conduit à envisager l'action territoriale de l'État sous un angle différent, celui de leur opportunité politique. Régimes de faveur et arbitraire dans l'application de mesures territoriales ont fini par caractériser les gouvernements indépendants qui se sont succédé. Restrictions de mouvement, « déguerpissements », rapatriements forcés dans des « régions d'origine » traduisaient une forme d'autoritarisme. Cependant, plusieurs changements se sont esquissés : en 1997, avec le retrait, sous la pression de la rue, du Chief's Act de 1937 ; en 1999, avec la décision de renoncer au recensement de la population par catégorie ethnique ; et avec la proposition de révision constitutionnelle récente de l'assemblée des *Boma*¹¹ où les délégués ont tout bonnement souhaité la suppression de l'administration territoriale¹². Si ces propositions révélaient une prise de conscience de l'arbitraire des mesures qui relèvent du contrôle territorial, elles n'ont pas eu d'effets immédiats et définitifs comme l'a montré l'échec du référendum sur la constitution de novembre 2005. La position de l'État demeure ambiguë, car ce dernier est toujours tenté de se servir avant de servir, et d'utiliser au besoin la force au lieu de rechercher une légitimité élargie.

Autochtonie et clientélisme permettent d'envisager des stratégies destinées à limiter à certaines catégories de bénéficiaires l'accès aux ressources, y compris politiques. Les bénéficiaires sont

⁸ Premier ministre du Kenya de 1963 à 1964 puis président de la république (1964-1978).

⁹ La constitution *majimbo* (terme qui signifie 'régions' en Kiswahili) est écrite à l'indépendance et donne lieu à une enquête publique sur les souhaits d'appartenance régionale. Malgré la neutralité administrative recherchée, l'enquête fait apparaître de façon non équivoque une conception territoriale et ethnique de l'appartenance foncière.

¹⁰ Daniel Arap Moi. Président de 1978 à 2002.

¹¹ L'assemblée des *Boma* a réuni des délégués en provenance de tout le Kenya en 2003 pour élaborer une nouvelle constitution.

¹² Médard, C. 2006, « La réforme de l'administration territoriale n'aura pas lieu au Kenya », *L'Afrique orientale. Annuaire 2005*, Paris, L'Harmattan, p. 1-10.

définis soit territorialement (autochtonie) soit par un lien politique (clientélisme). Ces deux notions sont à resituer dans le cadre d'un État néo-patrimonial¹³ où, par définition, pouvoir institutionnel et personnel ne sont pas séparés. Depuis les indépendances, le relâchement du contrôle territorial est souligné dans de nombreux pays d'Afrique et pourtant, dans le même temps, le recours à la contrainte territoriale constitue un instrument de pouvoir privilégié, (comme par exemple le rapatriement forcé dans une région d'origine ou le « déguerpissement » de certaines zones urbaines ou des réserves forestières). L'ordre territorial est maintenu par à-coups. Cette apparente contradiction se rattache précisément à des logiques néo-patrimoniales : la règle n'est pas la même pour tous et n'est pas non plus toujours appliquée à tous de la même façon.

À partir de ce cadre conceptuel, il devient possible de caractériser les périodes politiques successives au Kenya. Après l'indépendance, on a observé des redistributions foncières limitées et un accaparement des terres par une classe dirigeante. Dès le milieu des années 1970, les terres de l'ancien domaine foncier européen ont trouvé de nouveaux acquéreurs. Durant les années 1990, une stratégie de reconquête territoriale « autochtone » de ces terres-là, tout particulièrement, s'est mise en place avec la complicité du régime du président Daniel Arap Moi, entraînant des déplacements de population. Sans redistributions de terres ou sans mobilisation sur le thème d'une reconquête foncière, la légitimité du régime Kibaki semble mal assurée. Sa situation a été rendue encore plus délicate par la fraude électorale fin décembre 2007. Le résultat de la crise du début de l'année 2008 a entraîné un partage du pouvoir au sommet de l'État kenyan dans un gouvernement de coalition nationale.

Au début des années 1960, sous le régime Kenyatta, l'État fut à l'origine d'un front pionnier dont il organisa le contrôle par un système clientéliste qui a contribué à promouvoir l'ethnicité. L'État définissait l'accès à l'ancien domaine foncier européen. La subdivision et le transfert des terres européennes s'effectuèrent dans le cadre d'un programme d'achat de terres organisé à la fois par l'État et également par des entrepreneurs politiques qui lui étaient liés. Les Kikuyu en bénéficièrent largement, les autres groupes furent intégrés dans le système, mais à la marge. Les entrepreneurs politiques agissaient pour leur propre compte et dans le but d'obtenir un soutien politique. Des réappropriations foncières s'opérèrent dans l'ancien domaine foncier européen mais également dans d'anciens domaines pastoraux, à l'exemple des terres massai, situées en altitude, qui furent converties à l'agriculture. Tant qu'il y avait abondance de terres à accaparer ou à redistribuer, le système semblait fonctionner. La fin des années 1970 marqua un tournant de ce point de vue-là.

Lorsque le président Moi arriva au pouvoir en 1978, le contexte avait changé. Alors que le régime Kenyatta avait pu fonder

¹³ Bourmaud, D. 1988, *op. cit.*

sa légitimité sur une redistribution, certes limitée, des ressources foncières, le régime Moi ne disposait pas des mêmes ressources. Pourtant ce modèle de légitimation marquait encore les esprits. Au début des années 1990, alors que le régime était menacé, le président Moi mit en place une nouvelle stratégie d'accès à la terre avec la promotion d'une idéologie autochtone. La vague autochtone au Kenya renvoyait à une forme de « préférence régionale » sur le plan de l'accès aux ressources et du leadership privilégiant un groupe ethnique donné. Le front pionnier de reconquête des terres européennes qui s'était mis en place sous Kenyatta fut dénoncé et une nouvelle conquête territoriale s'organisa. Durant cette période, stratégies clientélistes et territoriales autochtones se sont combinées pour limiter le nombre de personnes qui pouvaient prétendre accéder à la terre localement et créer de nouveaux fronts de colonisation agricole par la violence et l'épuration ethnique. Cette reconquête resta cependant assez limitée, contraignant l'État à puiser dans ses propres réserves et à distribuer des terres prélevées sur le domaine public (des réserves forestières par exemple). Certaines stratégies d'accès à des ressources foncières publiques s'organisèrent localement avec l'appui en sous main de l'appareil d'État et/ou des autorités locales (comme l'illustra la destruction de la forêt du Mau¹⁴ qui s'est poursuivie après le changement présidentiel et l'arrivée au pouvoir du président Kibaki)¹⁵.

En 2002, l'arrivée au pouvoir de Kibaki a été présentée initialement comme un nouveau contrat politique, avec des efforts pour élargir la citoyenneté (impôts sur le revenu, école gratuite) renouant avec des réformes antérieures¹⁶. En dépit de quelques coups d'arrêts, la liberté de la presse, notamment, témoignait de l'ouverture du régime. Pourtant, durant son premier quinquennat, Kibaki avait vu sa base politique se restreindre. Ceci était dû à la fin de l'alliance politique qui l'avait porté au pouvoir¹⁷ et aussi au resserrement des pratiques clientélistes.

D'un clientélisme « de masse » sous Kenyatta, on était passé à un clientélisme « autochtone » à la fin du régime Moi et enfin à un clientélisme restreint à une classe dirigeante avec Kibaki. Le régime Kibaki a favorisé une classe d'affaires, comme les régimes qui l'ont précédé, mais sans pouvoir donner le change vis-à-vis du reste de la

¹⁴ La forêt du Mau se situait sur l'escarpement occidental du Rift au centre ouest du Kenya.

¹⁵ Ruyschaert, D. 2007, « Gouvernance forestière au Kenya: le cas de la forêt du Maasai Mau. » *IFRA. Les Cahiers*. n° 34, p. 1-55.

¹⁶ Des réformes de même type ont été introduites par le premier président Kenyatta en 1973 et ont progressivement perdu effet. Charton, H. 2005 « L'école primaire gratuite : chimère politique ou idéal social ? », *L'Afrique orientale. Annuaire 2004*, Paris, L'Harmattan.

¹⁷ En 2002, l'alliance électorale de Mwai Kibaki et de Raila Odinga porte Kibaki au pouvoir.

population¹⁸. La perception commune est que le soutien politique de Kibaki s'est resserré autour d'une base ethnique kikuyu. Dans les faits, son régime s'est coupé d'un soutien populaire, y compris chez les Kikuyu, comme l'a montré la contestation de son pouvoir par le mouvement mungiki¹⁹. Néanmoins, à la veille des élections de décembre 2007, le régime réussit, grâce à la manipulation ou à un retournement de tendance, à fédérer le vote kikuyu. Officiellement, le régime Kibaki ne souhaite plus voir la politique se situer sur le terrain d'une légitimation par le foncier. Des opérations limitées existent cependant ; elles s'apparentent à une forme de reconquête territoriale kikuyu. Face à la revendication kalenjin sur les terres européennes et les violences des années 1990, certains grands propriétaires kikuyu ont décidé de se retirer, de lotir et de revendre leurs terres au bénéfice de petits propriétaires kikuyu²⁰. La fraude électorale majeure de la fin décembre 2007 a contribué à renforcer l'incertitude politique et a donné lieu à une mobilisation anti-kikuyu. Les violences dont les Kikuyu ont fait initialement l'objet ont contribué à resserrer leur rang et également à rapprocher le régime Kibaki du mouvement mungiki, ce qui était difficilement concevable après la répression du mouvement en avril 2007.

Le système politique kenyan se caractérise par un recours à des mobilisations ethniques, auxquelles a contribué une forme de clientélisme foncier. Autochtonie et clientélisme constituent les deux faces d'une même stratégie politique. Elles semblent contradictoires au départ mais toutes deux contribuent à donner l'illusion d'une solidarité ethnique et à renforcer la perception d'inégalités sur un mode « ethnique ». La subdivision des terres européennes et le transfert des terres pastorales se poursuivent localement, stoppées ou accélérées suivant les cas avec les déplacements internes provoqués par les violences. Depuis les années 1990, la série de crises foncières rurales est également à l'origine d'une forme d'urbanisation à marche forcée.

Catégories foncières, privatisation et stratégies territoriales

L'introduction de frontières intérieures et d'un mode de gestion territorial des relations intercommunautaires a laissé sa marque au

¹⁸ Avec le retour d'un président d'origine kikuyu, on parle effectivement d'un retour au pouvoir de la mafia du Mont Kenya, comme sous Kenyatta.

¹⁹ Mouvement politico-religieux aux contours évolutifs, le mouvement *mungiki* a débuté à la fin du régime Moi. Prônant au départ le retour aux valeurs traditionnelles kikuyu, il a pris les contours d'une milice à la fois criminelle et politique (Maupeu, 2000). Perçu comme un mouvement contestataire, il divise le camp kikuyu à la veille des élections de 2007.

²⁰ Maupeu, H. 2008, « Retour sur les violences », *Les Cahiers de l'Afrique de l'Est* n° 37, 11 avril 2008. http://www.ifra-nairobi.net/IFRA_fr/cahiers_fr.htm.

Kenya, comme l'attestent aujourd'hui encore des formes de ségrégations spatiales et les inégalités de peuplement qui s'y rattachent. À un certain niveau, l'État intervient directement pour façonner ce cadre territorial, mais certaines stratégies identitaires et foncières qui jouent sur le registre de l'autochtonie échappent à son contrôle. Au-delà de ce cadre territorial, l'État intervient également en instrumentalisant le processus juridique de privatisation foncière pour définir et redéfinir l'accès à la terre. La propriété de la terre se joue à l'échelle locale mais également à l'échelle nationale, celle du territoire administré dans son ensemble.

Contrôle territorial et contrôle de l'accès à la terre sont historiquement liés au Kenya du fait de la spécificité d'une colonisation de peuplement européen. Dans ce cadre, tous les établissements humains n'ont pas obtenu une reconnaissance légale et administrative. De nouvelles catégories juridiques, au fondement territorial, ont défini l'appropriation foncière européenne et par contrecoup africaine. La catégorie « terre de la Couronne » a été présentée comme une ruse juridique pour permettre l'expropriation des habitants ordinaires au profit de l'État ou de colons européens²¹. À une ségrégation raciale s'est ajoutée sur le même modèle une ségrégation ethnique : les différentes communautés en présence au Kenya sont séparées par des frontières qui finissent en elles-mêmes par jouer pour isoler ces communautés. Les relations intercommunautaires sont gérées territorialement par commodité administrative par des frontières qui constituent un moyen pour limiter les interactions. Aux réserves ethniques se sont ajoutées les réserves naturelles d'où les riverains sont exclus. À la différence des frontières ethniques, les frontières qui délimitaient parcs et forêts subsistent encore officiellement à l'heure actuelle. D'un point de vue territorial, la référence à des frontières intérieures de nature ethnique demeurerait toutefois d'actualité avec les revendications autochtones qui ont reçu l'appui indirect du régime Moi, durant les années 1990, et ont provoqué des violences et des déplacements internes. Ces revendications se fondaient sur l'instrumentalisation de frontières, reprenant pour partie celles qui étaient issues de la ségrégation territoriale introduite durant la colonisation. Avec elles, des domaines fonciers exclusifs sont réapparus et les limites administratives sont redevenues des frontières. L'appareil d'État s'est rendu complice de cette transformation brutale. À titre d'exemple, la création du district du Mont Elgon en 1993, suite à l'expulsion du district des Bukusu par des miliciens sabaot, correspond à une création administrative. Sans avoir d'existence juridique, ces frontières ethniques renvoyaient très précisément au territoire d'un État néopatrimonial jouant sur le registre de l'autochtonie. Lorsque l'appui du pouvoir central à ces stratégies violentes cesse, ce qui s'est produit sous le régime suivant de Kibaki, la référence à ces frontières intérieures ne disparaît pas du jour au lendemain. Les

²¹ Okoth-Ogendo, H.W.O., 1991, *Tenants of the Crown. Evolution of Agrarian Law and Institutions in Kenya*, Nairobi, Acts Press, 197 p.

stratégies d'affirmation territoriales continuent à constituer une option en politique largement défendue. Au niveau local, elles sont un outil de mobilisation puissant et aisé.

Les frontières entre domaines ethniques ont officiellement disparu, même si elles resurgissent dans la pratique administrative, et également dans les revendications autochtones. Les limites introduites par l'existence de catégories foncières juridiques ont perduré tout en étant renouvelées par des processus d'acquisition et de privatisation légale de la terre. Ces frontières dictent les modalités d'accès à la terre. Les régions légalement investies par leurs habitants l'ont été en relation à deux catégories foncières : terres soumises au régime de propriété privée et terres communautaires. La catégorie domaine communautaire (*trustland*), était destinée en principe à garantir et pérenniser l'accès à la terre des populations africaines après l'introduction de la catégorie « terre de la Couronne »²² qui la mettait en péril.

L'État kenyan reconnaît la propriété privée dans les régions où elle a été introduite légalement durant la colonisation et par les lois post-indépendance. La possibilité d'obtenir un titre foncier a été progressivement étendue aux domaines africains. Depuis la fin des années 1950, l'État a opté pour une politique privilégiant la privatisation légale des terres communautaires. Elle s'est concentrée en premier lieu sur les terroirs agricoles densément peuplés de la région centrale et de l'Ouest, pour s'étendre, durant les années 1980, aux domaines pastoraux²³. La privatisation légale des domaines pastoraux a été instrumentalisée par une classe politico-administrative pour son propre bénéfice au détriment du plus grand nombre et a creusé les inégalités.

Aujourd'hui, la réforme foncière se poursuit au ralenti. Certains blocages observés sont liés à des lenteurs bureaucratiques mais aussi à des conflits qui se déclarent à l'occasion de sa mise en œuvre (en particulier en pays massai, au Mont Elgon, et en pays meru). Un « droit » communautaire réinventé à l'échelle du « clan » légitime le recours à la violence et l'intimidation dans le cadre du programme de la privatisation et permet d'exclure certaines catégories de résidents locaux.

Par le passé, le droit de certaines catégories de personnes, femmes, nouveaux arrivants, était davantage pris en compte qu'aujourd'hui. Les mécanismes de protection et de négociation pour faire valoir ces droits ont perdu leur efficacité. L'une des explications clés est la privatisation des terres. En effet, le processus de privatisation légale a conduit à l'affirmation de droits exclusifs et à la simplification de l'appropriation foncière : seule la figure du chef de famille est rete-

²² La terre de la Couronne (*crownland*) relève de l'autorité supérieure de la Couronne puis du gouvernement (*government land*) central après l'indépendance. La terre communautaire (*trustland*) est placée sous l'autorité du gouvernement local.

²³ Péron, X. 1995. *L'occidentalisation des Maasai du Kenya*, Paris, L'Harmattan.

nue pour figurer comme propriétaire durant le processus d'immatriculation des terres au Kenya. Un effort pour prendre en compte l'intérêt de la famille a été initié sans grand résultat. Au fil des ans, l'attitude vis-à-vis du droit des « nouveaux » arrivants ou « invités » a changé. Durant les premières années de la réforme foncière, toute personne établie localement était généralement prise en compte (à l'exception des personnes associées au mouvement Mau Mau en pays kikuyu). Depuis une vingtaine d'années, avec l'ampleur des revendications autochtones, des pratiques discriminatoires à l'encontre des « nouveaux » arrivants sont apparues. La privatisation foncière n'a pas été synonyme de sécurisation foncière et pourtant elle a généralement été présentée comme telle par une élite locale ayant ses entrées dans l'appareil d'État et l'accès à la terre. Le cadre de l'appropriation foncière s'est transformé depuis la colonisation, marginalisant le droit communautaire. En dépit de la privatisation foncière, certaines parcelles de terre immatriculées continuent à être considérées comme un patrimoine partagé, familial, en référence à une terre clanique. Dans le même temps, des revendications foncières sont apparues, au nom d'une communauté ethnique, et portent sur des terres privatisées ou en voie de l'être. Dans ce contexte, de façon surprenante, les revendications autochtones, malgré la référence à un domaine « ancestral », renvoient à une appropriation privée individuelle de la terre. La cause est collective mais le bénéfice attendu individuel. L'appropriation foncière se situe sur le terrain d'une compétition politique pour l'accès à la terre.

L'extension du domaine cultivé marque la transformation de régions longtemps considérées comme pastorales. Quelques lambeaux de domaines communautaires, où le droit de communautés définies sur des domaines fonciers délimités, placés sous la juridiction des autorités locales, est reconnu, subsistent marginalement (forêts, réserves naturelles) encore dans les régions les plus productives. La généralisation de l'appropriation individuelle de la terre dans les régions les plus productives ne se confond pas avec le processus légal d'obtention d'un titre foncier. Le processus juridique est indépendant également de l'existence d'un marché foncier : la terre s'achète et se vend, que la transaction soit officialisée ou non. L'appropriation privée de la terre s'est banalisée avec l'extension du domaine cultivé et l'augmentation du commerce de la terre. Dans un contexte de privatisation foncière et de division des grands domaines fonciers, à la fois dans les anciennes terres européennes et dans les régions à dominante pastorale, des stratégies individuelles pour obtenir des titres de propriété individuelle ont pu être observées. Pourtant alors que l'obtention d'un titre est censée concerner tous les administrés de manière équitable, la possibilité d'obtenir un titre dépend du lieu, car certaines régions sont exclues, en particulier celles où le registre foncier est inachevé et où le transfert et la subdivision de la propriété sont disputés.

L'occupation humaine est reconnue, à différents titres, de façon plus ou moins officielle et durable. Les situations intermédiaires,

liées aux blocages rencontrés dans le processus d'immatriculation légale des terres ou encore à une histoire foncière locale spécifique, à l'exemple des terres gouvernementales allouées à des communautés ou à des individus, ne manquent pas.

L'accès à la terre dans le Mont Elgon : contrainte territoriale, stratégies et conflits

À l'échelle locale, une approche territoriale du peuplement et des enjeux fonciers s'impose. À ce titre, l'exemple de la région du Mont Elgon, côté kenyan (l'autre moitié du massif se trouve en Ouganda), illustre le compartimentage d'un espace :

- au sud du massif volcanique, se trouve l'ancien domaine africain du district du Mont Elgon, densément peuplé, pour lequel un registre foncier²⁴ a été créé durant les décennies 1960 et 1970 ;
- à l'est, dans le Trans Nzoia, les anciennes terres européennes, moins densément peuplées, sont constituées pour l'essentiel de larges exploitations agricoles, même si la subdivision des terres et leur transfert aux populations africaines se sont poursuivis avec et sans l'aide du pouvoir central²⁵.

Des divisions territoriales additionnelles se rattachent à l'introduction, en montagne, de réserves naturelles :

- aux altitudes les plus élevées se trouvent les réserves naturelles et forestières sur des terres gouvernementales, en principe inhabitées, à la seule exception de Chepkitale, au sud du cratère, domaine communautaire situé au-dessus de la réserve forestière ;
- en contrebas se trouve le domaine cultivé qui relève, du sud à l'est, de statuts juridiques différents dans les districts du Mont Elgon et du Trans Nzoia.

Il existe tout un jeu autour de la transgression de frontières, qui se solde, dans quelques cas, par la modification de leur tracé et surtout par une variété de situations en marge de la légalité. En principe, l'administration affiche son intention d'exclure toute activité

²⁴ A l'origine terres communautaires (*trustland*), elles deviennent avec la privatisation légale régies par la propriété privée (*freehold*).

²⁵ A l'origine terres de la Couronne, devenues terres gouvernementales, elles sont privatisées par des baux emphytéotiques (*leasehold*). Investies par des petits propriétaires, elles devraient à terme être possédées en pleine propriété (*freehold*).

humaine des réserves naturelles. Dans les faits, l'effort pour stopper le front agricole qui monte à l'assaut des réserves forestières situées en altitude n'est pas constant et il n'est pas rare que l'administration joue un rôle d'intermédiaire et contribue à leur mise en valeur.

Il ne subsiste à l'heure actuelle quasiment plus de terres communautaires dans le district du Mont Elgon, à l'exception des landes d'altitude de Chepkitale qui font figure d'anomalie. Il s'agit de 200 km² environ au sommet du volcan, enclavés entre la frontière ougandaise, à l'ouest, la réserve forestière, au sud, et le parc national à l'est, où la présence humaine n'est plus à l'ordre du jour depuis les années 1970. Pourtant, ses habitants sont parvenus à s'y maintenir de façon discontinue depuis cette date. Dès 1971, l'administration centrale organisa le transfert de la population en direction de Chebyuk, allouant aux habitants de Chepkitale des terres forestières, en contrebas, sans modifier les statuts fonciers. La zone de Chepkitale, abandonnée, est restée terre communautaire et celle de Chebyuk, habitée, est demeurée terre gouvernementale. Malgré leur expulsion, confirmée par la décision du gouvernement local de faire de Chepkitale une réserve naturelle en 2000, les anciens habitants de Chepkitale revendiquent toujours ces terres et souhaitent en poursuivre l'occupation au nom de leur statut de domaine communautaire. Ils contestent la légitimité de la création de la réserve car, en principe, les autorités locales ont pour consigne de gérer les terres disposant du statut juridique de trustland pour le bien de ses habitants ordinaires.

À l'exception de Chepkitale, les terres communautaires de l'ouest du Kenya ont été immatriculées au cours des décennies 1960 et 1970 à la suite des autres régions très productives du Kenya. Les petits propriétaires de ce domaine territorial bien défini du Mont Elgon ont donc pu disposer de titres fonciers. Si des registres ont été créés, les titres de propriété n'ont pas toujours été retirés par les bénéficiaires et les démarches pour permettre le suivi de la propriété foncière, l'héritage et la subdivision de la terre, n'ont pas été effectuées. Toutefois dans le cas d'une vente, le titre foncier devient un atout et un effort pour l'obtenir est généralement entrepris par les propriétaires légitimes.

En dépit de la politique officielle de privatisation légale des terres, les titres fonciers ne sont toujours pas disponibles dans plusieurs zones de la région du Mont Elgon : c'est le cas des terres prélevées sur la réserve forestière à Chebyuk et c'est le cas également de la plupart des fermes subdivisées de l'ancien domaine foncier européen, en particulier celles qui se trouvent en bordure de la réserve forestière et du parc national investies territorialement par les Sabao du Mont Elgon.

À Chebyuk, la colonisation agraire a été initiée par le gouvernement, sans que toutes les étapes légales aient été suivies à la règle (l'installation en forêt a débuté en 1971 avant que le statut de forêt ne change en 1974). L'appareil d'État était impliqué dans les

allocations de terre mais, dans le même temps, les arrangements locaux constituaient la règle. Si les premiers à défricher la forêt considèrent qu'ils ont acquis un droit sur la terre par sa mise en valeur, l'État reste légalement le propriétaire des terres. En 1989, le gouvernement décida d'annuler les allocations de terres réalisées et de tout recommencer sans tenir compte des accords passés au fil des ans entre les bénéficiaires de la première allocation de terre et les autres résidents, prétextant du détournement des terres. De nouveaux acteurs politiques profitèrent alors de l'organisation d'une nouvelle redistribution des terres.

Le statut de terre gouvernementale, maintenue jusqu'à aujourd'hui, a permis aux administrations successives d'annuler ou de modifier les allocations des terres. La première allocation de terres, en 1971, n'aboutit pas à la remise de titres fonciers et ne permit pas de définir une fois pour toutes les bénéficiaires de la terre de Chebyuk. La taille des parcelles allouées s'est progressivement amincie, d'autant plus que de nouveaux bénéficiaires du programme foncier en provenance de tout le domaine sabaot (groupe de langue kalenjin qui se réclame de la région du Mont Elgon) se sont ajoutés au fil des ans. À ce jour, aucun titre foncier n'a été délivré pour la zone de Chebyuk : du coup, la terre s'échange à un prix moins élevé. En 2005, avant le conflit, un acre valait 600 euros à Chebyuk, alors qu'il valait 1 000 euros dans les terres voisines où sont tenus des registres fonciers, et 2 500 dans la région voisine située dans l'ancien domaine foncier européen. Un acheteur potentiel a le choix entre une zone où le titre peut être obtenu et une zone où il n'est pas disponible. Concrètement, s'il ne dispose que de peu de fonds, il n'a pas le choix, et se rabat sur une propriété moins chère dont le statut légal est incertain. Si la création d'un registre devait encourager les transactions foncières, il convient de souligner que le marché existait déjà.

À l'est, dans le Trans Nzoia, les compagnies d'achat de terres, qui ont permis à des petits producteurs de s'établir dans l'ancien domaine foncier européen, connaissent un statut tout aussi incertain. Leur propriété est généralement disputée. Les difficultés rencontrées relèvent d'une part de leur statut collectif et d'autre part des enjeux qu'elles représentent au niveau politique. Certaines d'entre elles ont été créées à l'initiative d'entrepreneurs politiques, d'autres non. Dans tous les cas, les interférences politiques constituent la règle. L'argent collecté peut être détourné, le nombre de parts ou de bénéficiaires, augmenté unilatéralement par la direction, les directeurs empruntant de l'argent en mettant en gage le titre foncier ou en utilisant le nom de la compagnie. C'est la raison pour laquelle la subdivision des terres en parcelles individuelles est venue assez rapidement à l'ordre du jour. Les zones situées à proximité de la réserve forestière (Kiboroa, Teldet, Matumbei, etc.) font l'objet d'une revendication territoriale sabaot, qui a provoqué l'exode violent de populations non sabaot durant les crises des années 1990. La plupart des compagnies d'achat de terres de ces piémonts sont alors devenues localement contrôlées et occupées par les Sabaot. Le processus d'achat,

de subdivision de la terre en parcelles correspondant à des parts de société, est très lent et rencontre de nombreux blocages. Arriver au stade final de la délivrance de titres de propriété individuelle nécessite que toutes les dettes, toutes les taxes foncières locales, accumulées sur plusieurs années, les frais demandés par l'administration et les géomètres, soient payés. Avant que cela ne se produise, bon nombre des membres de ces compagnies ont été évincés sans compensation.

Dans les exemples développés ici, l'occupation réelle ne se traduit pas en des termes juridiques. La privatisation légale individuelle de la terre ne constitue alors qu'un objectif lointain. Impossible non plus de considérer qu'un droit coutumier quelconque s'applique. D'une certaine manière, la terre est possédée à la discrétion d'une élite politico-administrative à une époque donnée. Ce phénomène éclaire le conflit violent qui s'est déclaré dans la zone de Chebyuk à partir de septembre 2006 et qui s'est étendu au district de Trans Nzoia en 2008. À Chebyuk, l'appropriation d'un domaine foncier placé directement sous le contrôle de l'État (ancienne forêt au statut de terre gouvernementale) donne lieu à des revendications et à des catégorisations ethniques et territoriales associées à des revendications identitaires, à l'échelle infra-sabaot. Des pratiques de contrôle territorial à la fois brutales et sporadiques ont accompagné la fin des fronts pionniers et ont contribué, depuis une vingtaine d'années, à sa contestation et au succès de l'idée de domaines ethniques exclusifs.

Conclusion

L'accès à la terre se négocie, parfois violemment, à un niveau politique au Kenya : clientélisme foncier et formulation de revendications autochtones le soulignent. Les idéologies autochtones jouent un rôle clé dans les conflits violents qui se sont successivement déclarés au Kenya, au cours de ces dernières années. Elles se sont imposées dans le débat public. Dans le contexte kenyan, présenter les inégalités en des termes ethniques constitue une stratégie pour nier des responsabilités proprement politiques de la part des dirigeants successifs du pays. Contrainte démographique et pression foncière constituent un cadre pour des actions politiques qui ont fait le choix de stratégies violentes. Il convient de souligner la construction historique de cette valorisation politique du foncier par les pratiques du pouvoir et la manière dont un système politique a accru des inégalités, précisément en intervenant dans le domaine foncier. L'injustice en termes d'inégalité d'accès à la terre est d'autant plus flagrante que la terre est indispensable pour les plus pauvres qui ne disposent quasiment pas d'alternative économique.