



HAL
open science

Du post-conflit au développement, une question de temps? Temporalités de l'action publique et sortie de conflit en Côte d'Ivoire

Marie Saiget, Jacobo Grajales

► **To cite this version:**

Marie Saiget, Jacobo Grajales. Du post-conflit au développement, une question de temps? Temporalités de l'action publique et sortie de conflit en Côte d'Ivoire. Cultures & conflits, 2022, Cultures & Conflits, pp.61-81. <10.4000/conflits.23914>. <hal-03926915>

HAL Id: hal-03926915

<https://lilloa.hal.science/hal-03926915v1>

Submitted on 14 May 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Du post-conflit au développement, une question de temps ?

Temporalités de l'action publique et sortie de conflit en Côte d'Ivoire

From post-conflict to development, a matter of time? Timing of public action and end of conflict in Côte d'Ivoire

Marie Saiget et Jacobo Grajales

**Édition électronique**

URL : <https://journals.openedition.org/conflits/23914>

DOI : 10.4000/conflits.23914

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CECLS - Centre d'études sur les conflits - Liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 15 août 2022

Pagination : 61-81

ISBN : 978-2-14-028816-6

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Marie Saiget et Jacobo Grajales, « Du post-conflit au développement, une question de temps ? », *Cultures & Conflits* [En ligne], 126 | été 2022, mis en ligne le 03 janvier 2025, consulté le 09 janvier 2025. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/23914> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.23914>



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

Du post-conflit au développement, une question de temps ?

Temporalités de l'action publique et sortie de conflit
en Côte d'Ivoire

Marie SAIGET, Jacobo GRAJALES

Marie Saiget est maîtresse de conférences en science politique à l'Université de Lille et chercheuse au Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS). Elle mène actuellement des recherches sur les interventions « post-conflit » des organisations internationales menées en Côte d'Ivoire et au Burundi. Dans ce cadre, elle s'intéresse en particulier aux actions collectives des femmes et aux enjeux liés à la terre. Son dernier article, intitulé « L'ONU : un tiers (dé)politisant ? Médiations et conflictualités dans la mise en place du Forum national des femmes au Burundi (2012-2014) », est paru dans la revue Critique internationale, n°94, 2022.

Jacobo Grajales est professeur de science politique à l'Université de Lille, chercheur au CERAPS et membre junior de l'Institut Universitaire de France. Ses recherches actuelles portent sur la place des enjeux fonciers et environnementaux dans les politiques de sortie de conflit, ainsi que sur le rôle joué par les acteurs économiques et les milieux de l'aide au développement dans ces mêmes conjonctures. Ses terrains d'enquête actuels sont la Colombie et la Côte d'Ivoire. Son dernier ouvrage s'intitule Agrarian Capitalism, War and Peace in Colombia: Beyond Dispossession, Londres, Routledge, 2021.

L'aide au développement joue un rôle complexe dans les situations de sortie de conflit. D'une part, car elle est appelée à soutenir les effets de stabilisation, en finançant les politiques publiques qui permettent d'asseoir la présence des États sur leur territoire et de répondre aux griefs de divers groupes sociaux. D'autre part, car elle est censée jouer un rôle central dans la reconstruction des économies, consolidant les bases pour une croissance durable, dont on espère qu'elle sera facteur de paix. Mais la poursuite conjointe de ces objectifs n'est pas sans contradictions. Considérer que le but d'une poli-

tique est d'accompagner une transition ou de stimuler le développement capitaliste implique des approches territoriales, des publics, des instruments et des financements différents. L'enjeu réside dès lors dans la qualification des situations. S'agit-il de pays encore instables qu'il faut pacifier, ou de sociétés réconciliées dont il faudrait accompagner la croissance, voire l'« émergence » ? Quand passe-t-on du « post-conflit » au « développement » d'un pays ? Et comment ces qualifications affectent-elles l'action publique menée dans ces contextes ?

Le vocabulaire du temps est omniprésent dans les discussions sur l'aide apportée aux sociétés ayant connu un conflit armé. Temps de la guerre, temps de la paix ; mais aussi temps de l'urgence humanitaire et temps de l'aide au développement ; temps de la stabilisation, temps de la consolidation. Aussi bien dans les milieux de la recherche que dans les discussions avec de nombreux praticiens, ces découpages temporels sont critiqués par leur schématisation et leur simplisme. Pourtant, le rapport au temps des acteurs intervenant dans ces contextes est peu interrogé sociologiquement.

Les recherches les plus fructueuses sur cette question se sont surtout attachées à critiquer l'idée d'une délimitation nette entre la guerre et la paix. Des travaux relevant de l'anthropologie de la guerre, de l'économie politique de la *state-building* ou de la littérature critique de la paix mettent en avant l'hypothèse de la continuité (de la violence), d'un *continuum* paix-guerre-paix¹. Du côté de la littérature appliquée, si la question des temporalités des interventions a été abordée plus frontalement, elle l'a été d'une façon normative, en examinant les (bonnes) séquences des négociations de paix², de l'aide humanitaire³, de l'organisation des élections ou bien de la reconstruction et du *state-building*. Remettant en cause toute perspective transitologique, plusieurs de ces travaux dévoilent les dilemmes rencontrés par ces interventions⁴, ou bien la porosité entre l'urgence et le développement, entre le long et le court terme⁵. Mais ils restent focalisés sur la recherche d'une solution visant à améliorer les interventions. Ainsi, qu'ils soient critiques ou plus appliqués, la plupart de ces travaux ne nous disent rien de la manière dont ces catégories temporelles et les opérations qui y sont associées sont concrètement définies et mises en pratique par les acteurs sur le terrain.

1. Richards P. (ed.), *No Peace, No War: An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*, Athens, Ohio University Press / Oxford, J. Currey, 2005 ; Berdal M. R., Suhrke A. (eds.), *The Peace in Between: Post-War Violence and Peacebuilding*, Londres, Routledge, 2012.
2. Zartman W.I., "The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments", *Global Review of Ethnopolitics*, vol. 1, n°1, 2001, pp. 8-18.
3. Pirote C., Husson B., *Entre urgence et développement : pratiques humanitaires en questions*, Paris, Karthala, 1997.
4. Langer A., Brown G. K. (eds.), *Building Sustainable Peace: Timing and Sequencing of Post-Conflict Reconstruction and Peacebuilding*, New York, Oxford University Press, 2016.
5. Siméant J., « "Urgence" et "développement", professionnalisation et militantisme dans l'humanitaire », *Mots*, vol. 65, n°1, 2001, p. 29.

Face à ces manques, les sociologies politique et de l'action publique offrent des outils théoriques pertinents. Le rapport au temps est en effet une dimension importante de la réflexion engagée par cette littérature, que ce rapport soit politique (cycles électoraux ; cycles de politiques publiques) ou administratif (mise en œuvre des politiques ⁶). À rebours d'une perspective continuiste et linéaire du temps dans l'élaboration des politiques publiques, ces travaux mettent en lumière les alternances du court et du long terme, les contradictions et les incompatibilités des temporalités de l'action publique, ou encore les jeux des acteurs avec ces temporalités et les marges de liberté que ces jeux ouvrent. Pour cela, ils font un usage fructueux de la sociologie du temps, qui décrit l'articulation entre les différentes temporalités dans le processus de différenciation sociale et de division du travail qui caractérise les sociétés modernes ⁷ ou qui analyse, à l'instar de Norbert Elias, l'activité d'un groupe consistant à « faire du temps » ou encore à « temporer ⁸ ».

Dans cet article, nous proposons de prendre au sérieux l'idée de séquence entre différentes temporalités sociales ⁹ (conflit, post-conflit ; urgence, développement ; stabilisation, émergence...). Il ne s'agit bien sûr pas d'argumenter que cela renvoie à une progression chronologique de périodes clairement définies. Au contraire, nous analysons la régulation sociale du temps au service d'un but précis, celui de la mise en œuvre d'une réforme foncière en Côte d'Ivoire. Nous montrons que ces séquences temporelles fonctionnent comme des *instruments d'orientation* de l'action publique sur le foncier ¹⁰. Elles sont appréhendées à la fois comme des *cadres de référence*, définissant les temporalités de l'action des bailleurs internationaux, des organisations non gouvernementales (ONG) et des États, et comme une *ressource*, c'est-à-dire un discours de justification de l'action et un instrument de contrôle résidant dans la maîtrise effective, bien qu'inégale et limitée, de l'agenda par les acteurs politiques ¹¹.

-
6. Pour des états de l'art voir Marrel G., Payre R. (dir.), *Temporalité(s) politique(s). Le temps dans l'action politique collective*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2018 ; Commaille J., Vincent Simoulin V., Thoemmes J., « Les temps de l'action publique entre accélération et hétérogénéité », *Temporalités* [En ligne], n°19, 2014.
 7. Luhmann N., *The Differentiation of Society*, New York, Columbia University Press, 1982.
 8. Elias N., *Du temps*, Paris, Fayard, 2014 [1996], p. 15.
 9. De sa conceptualisation par Daniel Mercure, nous retenons deux dimensions : tout d'abord, « des pratiques temporelles liées à tel ou tel domaine, de court ou de long terme, pratiques religieuses ou collectives, économiques ou relationnelles, différenciées ou cristallisées dans des "cultures temporelles" ou des "rythmes collectifs" » ; ainsi que « des horizons temporels impliquant des relations à l'à-venir subi et au futur orienté, à la prévoyance et à la prévision, liées à des perspectives d'avenir différents ». Voir Mercure D., *Les temporalités sociales*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 15 cité dans Marrel G., Payre R. (dir.), *Temporalité(s) politique(s)*, *op. cit.*, p. 8.
 10. Elias N., *op. cit.*, pp. 53 et 55.
 11. Voir Marrel G., Payre R., « Introduction. Le rapport au temps, marqueur de l'autonomisation du politique », in Marrel G., Payre R. (dir.), *Temporalité(s) politique(s)*, *op. cit.*, pp. 5-21 ; Piganiol M., « Chapitre 9. Négocier à temps. Les stratégies temporelles des politiques foncières », in *ibid.*, pp. 149-163.

La Côte d'Ivoire est un cas approprié pour une telle enquête. De 2002 à 2011, le pays a vécu un conflit de basse intensité, marqué par des poussées de violence à des moments circonscrits et des longues périodes de « ni guerre, ni paix ». Très tôt, le conflit est devenu l'objet de l'attention internationale ; des troupes françaises et des casques blancs de la Communauté économique d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) interviennent dans le cadre d'une mission d'interposition dès le début de la crise. En 2003, c'est au tour de l'Organisation des Nations unies (ONU) d'envoyer des casques bleus. Le conflit se solde par la victoire électorale d'Alassane Ouattara contre le président Laurent Gbagbo, la prise de pouvoir par les rebelles des Forces Nouvelles et l'extradition de Gbagbo à la Haye. Malgré l'internationalisation précoce du conflit, les acteurs et autorités ivoiriennes demeurent, à la fois durant la crise et à son issue, au cœur des espaces de prise de décision. De ce point de vue, la Côte d'Ivoire diffère de quelques-uns des cas les plus étudiés dans la littérature sur le *peace-building* et le *state-building* (Afghanistan, Bosnie, Liberia...) où la formulation de politiques de sortie de conflit s'est accompagnée par des formes de quasi-tutelle étrangère. De ce fait, ce cas souligne à quel point les temporalités de la sortie de conflit ne sont pas simplement une conséquence mécanique des modèles des experts internationaux du maintien et la construction de la paix, mais un enjeu central des relations entre membres d'une « configuration développementiste ¹² ».

Nous nous concentrerons sur un domaine spécifique de l'action publique, la politique foncière. À la fois domaine « ordinaire ¹³ » des politiques publiques et secteur associé très tôt en Côte d'Ivoire à la sortie de conflit, à la stabilisation, puis au développement de l'économie agraire, les politiques foncières illustrent particulièrement bien le jeu des temporalités et les relations de pouvoir fluctuantes dans lesquels bailleurs, ONG et autorités nationales sont engagés. Afin de conduire cette réflexion, nous présenterons d'abord l'historicité des politiques foncières dans le pays, marqué par un développement agricole accéléré au milieu du XX^e siècle, puis par une crise profonde à partir des années 1980. Cette crise est d'ailleurs l'un des moteurs de la polarisation politique et identitaire qui conduit à l'éclatement d'un conflit armé en 2002. Puis nous montrerons comment les politiques foncières deviennent une partie intégrante du domaine de la sortie de conflit, et comment leur rythme et leur temporalité sont au cœur des relations entre l'État ivoirien et ses bailleurs, mais aussi entre divers réseaux au sein même de l'administration.

Notre analyse est fondée sur une recherche au long cours, que nous menons depuis 2016 ¹⁴. Sur cette période, nous avons réalisé de façon séparée sept séjours de terrain à Abidjan et dans plusieurs régions rurales du pays, durant lesquels nous avons réalisé une centaine d'entretiens avec une très large

12. Olivier de Sardan J.-P., *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 1995.

variété d'acteurs (fonctionnaires ivoiriens, personnel des agences d'aide, professionnels en poste dans les ONG, experts indépendants, acteurs marchands, paysans ¹⁵).

L'horizon de la modernité : réforme foncière et formation de l'État post-colonial ivoirien

La réforme foncière pensée dans les années 1980 et prévue par une loi adoptée en 1998 est justifiée par un imaginaire de la modernisation, prônant le développement agricole de la Côte d'Ivoire, auquel adhèrent tant le gouvernement ivoirien que les bailleurs que sont les coopérations française et européenne au développement et la Banque mondiale. La force de cet imaginaire n'est pas amoindrie par les logiques d'internationalisation et de conflit dans lesquelles la réforme est prise pendant les années de crise dans les années 1990 et 2000. Si pendant ces années, les financements apportés par ces bailleurs sont suspendus et que les enjeux fonciers sont très fortement politisés, l'horizon de la modernité continue d'offrir son cadre de référence à une réforme foncière basée sur l'immatriculation des terres et la privatisation des droits coutumiers.

État paysan, propriété privée et polarisation ethnique

Les travaux de Jean-Pierre Chauveau montrent que la formation de l'État ivoirien, à l'époque coloniale et postcoloniale, est indissociable de l'agriculture de rente et notamment du cacao. C'est le cacao qui impulse la constitution d'une bourgeoisie agricole qui constituera la colonne vertébrale de l'appareil d'État dès les années 1930. C'est également lui qui stimule une migration vers l'Ouest du pays entre les années 1940 et 1970. Le « miracle économique ivoirien » se traduit par un contrat social entre planteurs migrants (Baoulé du centre du pays, Dioula du nord ¹⁶, étrangers venus du Burkina Faso ou dans une moindre mesure du Mali et de Guinée) et l'État. Une administration préfectorale puissante, ainsi que les relais du parti unique, le Parti démocratique de Côte d'Ivoire – Rassemblement démocratique africain (PDCI-RDA), encou-

13. Grajales J., Jouhanneau C., « L'ordinaire de la sortie de guerre », *Gouvernement et action publique*, vol. 8, n°4, 2019, pp. 7-23.

14. Les enquêtes présentées ici ont été financées dans le cadre de du projet ANR PWACCOP (*Post-War Agrarian Capitalism: a Comparative Perspective*, ANR-17-CE41-0001).

15. Nous avons également réalisé des entretiens plus ponctuels avec des personnels de l'Agence française de développement (AFD) à Paris et des diplomates français et ivoiriens en France. Nous complétons ces sources orales par la consultation de sources écrites produites dans le cadre des projets d'aide au développement et des évaluations réalisées par de multiples ONG.

16. La territorialisation et la politisation des identités ethniques sont bien évidemment beaucoup plus complexes que ne le laissent penser ces caractérisations. Ainsi, par exemple, une étiquette telle que « Dioula » agrège en réalité des groupes ethno-linguistiques très divers, rassemblés parfois dans le langage courant et le discours politique. Or, afin d'éviter d'alourdir le texte, et parce que ces étiquettes sont mobilisées par les acteurs dans les situations politiques que nous décrivons, nous avons choisi d'omettre la discussion sur la complexité des identités ethniques en Côte d'Ivoire.

ragent cette migration, protègent les migrants et portent localement la devise du président Félix Houphouët-Boigny : « la terre appartient à celui qui la met en valeur ¹⁷ ». Les autochtones, quant à eux, tirent des bénéfices de cette situation, dès lors qu'ils retiennent un contrôle résiduel sur la terre – qui se matérialise par un devoir de gratitude sans cesse renouvelé de l'étranger envers son « tuteur » – et qu'ils profitent des possibilités de migration urbaine ouvertes par le développement des études supérieures et par la croissance de l'administration ¹⁸. Cela n'exclut cependant pas des violents affrontements autour de la propriété de la terre et de l'appui de l'État aux migrants, comme à Daloa (Centre-Ouest) en 1970 ¹⁹.

L'épuisement du modèle de développement ivoirien, marqué par la chute des prix du cacao dès la fin des années 1970, l'endettement croissant de l'État et le tarissement des sources d'emploi urbain mettent à mal ce contrat social ²⁰. Un retour aux campagnes s'enclenche dès le début des années 1980 ; il est en partie encouragé par les gouvernants, dès lors qu'ils craignent les effets du chômage sur la mobilisation des populations urbaines, surtout des jeunes diplômés. Or, le retour de ces populations urbaines dans leurs villages d'origine s'accompagne de tensions communautaires fortes. La terre ayant été massivement distribuée aux migrants, leur présence attire le ressentiment des autochtones qui s'estiment spoliés ²¹.

C'est dans ce contexte que la question de l'immatriculation du foncier rural est mise à l'agenda politique. Dans un premier temps, il s'agit d'identifier des terres disponibles pour l'installation des néo-ruraux. Plus largement, le gouvernement et les bailleurs se retrouvent autour d'un imaginaire de modernisation, notamment sur la question de la privatisation des droits de propriété et la décentralisation ²². Ceci n'est bien sûr pas propre à la Côte d'Ivoire. À la même époque, des réseaux transnationaux d'experts promeuvent l'idée selon laquelle « l'informalité » et la non-aliénabilité des droits de propriété dans de nombreuses sociétés des Suds constituent un obstacle majeur à leur développement. Ce paradigme de la légalisation des droits de propriété devient particulièrement influent durant les années 1990, alors qu'il est promu par l'aide

-
17. Chauveau J.-P., "How does an Institution Evolve? Land, Politics, Intergenerational Relations and the Institution of the Tutorat Between Autochthons and Migrant Farmers in the Gban Region (Côte d'Ivoire)", in Kuba R., Lenz C. (eds.), *Landrights and the Politics of Belonging in West Africa*, Leiden, Brill, 2006, pp. 213-240.
 18. Chauveau J.-P., Dozon J.-P., « Colonisation, économie de plantation et société civile en Côte d'Ivoire », *Cahiers ORSTOM*, vol. 21, n°1, 1985, pp. 63-80.
 19. Marshall-Fratani R., "The War of 'Who Is Who': Autochthony, Nationalism, and Citizenship in the Ivoirian Crisis", *African Studies Review*, vol. 49, n°2, 2006, p. 9-44.
 20. Chauveau J.-P., « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire : Les enjeux silencieux d'un coup d'État », *Politique africaine*, vol. 78, n°2, 2000, p. 94.
 21. Montaz L., *Retour au village : Jeunesse et pouvoirs en Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2020.
 22. Koné M., Chauveau J.-P., « Décentralisation de la gestion foncière et "petits reçus" : pluralisme des règles, pratiques locales et régulation politique dans le Centre-Ouest-Ivoirien », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], n°16, 1998.

bilatérale (étasunienne d'abord, d'autres grands bailleurs ensuite) et par la Banque mondiale ²³. En Côte d'Ivoire comme ailleurs en Afrique ou en Asie, il s'agit de transformer un système où des terres non-immatriculées sont gérées selon des règles dites « coutumières », c'est-à-dire qui font reposer la reconnaissance de l'accès à la terre sur le milieu d'interconnaissance et les autorités villageoises. Le but est alors de déboucher sur un système de propriété exclusive, alors que le régime coutumier est marqué par une diversité d'accords sur l'usufruit et l'utilisation de la terre.

À partir de 1988, le gouvernement ivoirien déploie un plan foncier rural (PFR), qui bénéficie du soutien financier de la Banque mondiale et de la Caisse française de développement, ancêtre de l'Agence française de développement (AFD) ²⁴. Il débouche sur un programme plus ambitieux, le Programme National de Gestion des Terres Rurales (PNGTER), toujours financé par la Banque mondiale et la coopération française qui vise à couvrir 2 millions d'hectares dans 8 zones du pays, soit environ 12 % des terres agricoles ²⁵.

Or, ces mêmes années sont également caractérisées par une forte polarisation de la société ivoirienne autour des thématiques ethniques. Celle-ci est à la fois portée « par le bas » dès lors que le contrat social rural a volé en éclats en raison de l'épuisement des ressources foncières et de la stagnation de l'économie d'exportation. Elle l'est aussi « par le haut », alors que l'instauration du multipartisme en 1990, la mort d'Houphouët-Boigny en 1993 et les concurrences pour l'appropriation de son héritage politique favorisent une ethnicisation de la compétition partisane ²⁶. Très schématiquement, celle-ci s'organise alors en trois blocs qui définissent leurs électors sur des critères ethno-territoriaux : le PDCI-RDA d'Henri Konan Bédié, qui se pose en représentant des populations Akan de l'Est qui ont largement bénéficié de la colonisation interne et dominant alors l'administration ; le Front populaire ivoirien (FPI) de Laurent Gbagbo, particulièrement implanté dans l'Ouest, dont le discours à la fois socialiste et nativiste défend le droit des autochtones à récupérer les terres cédées à des étrangers ; le Rassemblement des républicains (RDR) d'Alassane Ouattara, qui se pose en défenseur des populations du nord, dont la pleine appartenance à la nation ivoirienne est mise en doute par les autres acteurs politiques ²⁷.

23. Manji D.A., *The Politics of Land Reform in Africa: From Communal Tenure to Free Markets*, Londres, Zed Books, 2006.

24. Chauveau J.-P., « La loi de 1998 sur le domaine rural dans l'histoire des politiques foncières en Côte d'Ivoire : la politique des transferts de droits entre "autochtones" et "étrangers" en zone forestière », in Colin J.-P., Le Meur P.-Y., Léonard E. (dir.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala, 2009, p. 124.

25. Stamm V., *Rural Land Plan: An Innovative Approach from Côte d'Ivoire*, Londres, International Institute for the Environment and Development (IIED), 2000, p. 16.

26. McGovern M., *Making War in Côte d'Ivoire*, Londres, Hurst, 2011 ; Chauveau, J.-P., « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire », *op. cit.*

27. Dozon J.-P., « La Côte d'Ivoire entre démocratie, nationalisme et ethnonationalisme », *Politique africaine*, n°78, 2000, pp. 45-62.

Dans ce contexte de polarisation des forces politiques, le problème foncier est progressivement pris dans des logiques nouvelles. On peut distinguer une logique d'internationalisation de la question, dès lors que les acteurs de l'aide au développement jouent un rôle important dans l'impulsion – mais aussi la critique – de la réforme à venir. Ensuite, une logique de conflit, au moment où l'établissement des droits de propriété se retrouve pris dans des revendications portant sur le périmètre de la citoyenneté et la définition de l'identité nationale.

La question de la réforme du régime foncier est d'abord portée par la Banque mondiale, reliée alors à une « deuxième génération » des programmes d'ajustement structurel²⁸. En 1996, le ministère de l'Agriculture prépare une première mouture du projet de loi sur le foncier rural. On est dans un contexte international où la Banque mondiale a déjà très clairement pris parti pour la formalisation des droits fonciers, et où l'aide sur les questions de développement rural et agraire commence à attirer des financements de plus en plus conséquents²⁹. Empreinte d'un imaginaire de la modernisation par le titre, la loi de 1998 vise à rendre obligatoire la privatisation des droits fonciers coutumiers. Elle prévoit une phase de dix ans, pendant laquelle l'ensemble des détenteurs de droits fonciers coutumiers doivent les faire reconnaître par une procédure de certification. À l'issue de celle-ci, les individus disposent de trois ans pour transformer leur certificat en titre (immatriculation). Théoriquement, à la fin de ces échéances, les terres non-immatriculées reviennent au domaine public de l'État.

Or, la loi foncière de 1998 ne peut pas se réduire à une simple transposition d'un paradigme de développement international. Si la version initiale de la loi poursuit avant tout l'objectif de facilitation d'accès à la propriété privée et de levée d'une taxe foncière, les équilibres politiques et la politisation de la question ethnique transforment le texte. Il y a autour de la loi une convergence d'intérêts et de visions sur la terre³⁰. La version initiale prévoit de confirmer les « droits coutumiers cédés à un tiers ». Or, les parlementaires de l'Ouest, à la fois ceux du PDCI et du FPI y voient la consolidation de l'accapement des terres de leur région par des planteurs Baoulé et Dioula. Le FPI propose alors deux clauses : celle de la nationalité et celle qui donne le pouvoir

28. Boone C., "Shifting Visions of Property Under Competing Political Regimes: Changing Uses of Côte d'Ivoire's 1998 Land Law", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 56, n°2, 2018, p. 194.

29. Amanor K. S., "Global Food Chains, African Smallholders and World Bank Governance", *Journal of Agrarian Change*, vol. 9, n°2, 2009, pp. 247-262 ; Deininger K., Binswanger H., "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges", *The World Bank Research Observer*, vol. 14, n°2, 1999, pp. 247-276.

30. Boone C., *op. cit.*, p. 195.

de confirmer la reconnaissance des certificats aux pouvoirs coutumiers de chaque village. Autour de ces visions nativistes se retrouvent d'autres intérêts, aux orientations paradoxalement diverses. Alors que certains parlementaires sont séduits par l'idée que la loi puisse stimuler le marché foncier (favorisant l'investissement foncier de la bourgeoisie urbaine), d'autres estiment qu'elle va protéger la propriété paysanne face aux dangers d'accumulation dans les mains d'entreprises étrangères. On assiste ainsi à une traduction des enjeux de la loi dans des termes qui vont bien au-delà des questions de privatisation des droits et de développement rural, et qui touchent au cœur même de la construction nationale ivoirienne ³¹.

En termes pratiques, la combinaison de ces différents éléments aboutit à donner une « préséance » à ceux que la loi définit comme des détenteurs originaux de « droits coutumiers conformes à la tradition ». La conséquence politique de cela est de remettre en doute la stabilité des transferts fonciers passés ³². Ainsi, même s'il faut attendre deux décennies avant que la loi ne soit réellement mise en œuvre, ses effets politiques au niveau local sont immédiats. Dans les régions où les tensions foncières sont les plus fortes, comme à Tabou en 1999, des milliers d'étrangers sont expulsés violemment par des autochtones. Ceux-ci sont encouragés par des cadres politiques qui arguent que, selon la nouvelle loi, la terre n'appartient plus à celui qui la met en valeur mais à leur propriétaire coutumier ³³.

En 2002, un soulèvement armé venu du nord du pays échoue à prendre Abidjan, mais réussit à instaurer une partition du pays, suivant une ligne est-ouest dont la surveillance est assurée par des troupes françaises et onusiennes à partir de 2003. Si l'éclatement de la guerre se trouve à la croisée de plusieurs temporalités – crises politiques successives des années 1990, mobilisations étudiantes, conflits au sein de l'armée – les questions foncières sont au cœur des logiques de l'affrontement. Dans les discours des chefs rebelles comme dans les logiques de la mobilisation armée au village, l'accès à la terre et la protection des droits des migrants du nord est omniprésente ³⁴.

Les opérations de certification se font rares durant ces années de crise politique et militaire ³⁵, mais la loi de 1998 continue d'avoir des effets politiques importants. Selon Catherine Boone ³⁶, elle est alors mise au service

31. Chauveau J.-P., « La loi de 1998 », *op. cit.*

32. *Ibid.*, p. 122.

33. *Ibid.*, p. 130.

34. Chauveau J.-P., Koffi Bobo S., « Crise foncière, crise de la ruralité et relations entre autochtones et migrants sahéliens en Côte d'Ivoire forestière », *Outre-Terre*, vol. 11, n°2, 2005, p. 247 ; McGovern M., *op. cit.*

35. Jusqu'en 2015, quand le processus démarre véritablement, il y avait moins de mille certificats délivrés et environ deux cents territoires délimités.

36. Boone C., *op. cit.*

d'une entreprise de transformation de l'État dans une optique nativiste et localiste, alors que le régime de Laurent Gbagbo voit dans le renforcement des autorités coutumières autochtones du Sud un enjeu fondamental pour sa consolidation. Ainsi, dès lors que la loi a rouvert la question de la reconnaissance des droits cédés à des tiers, les conflits autour des anciennes transactions se multiplient. Lorsque ces litiges vont en justice, les tribunaux donnent systématiquement raison aux autochtones. De même, si les opérations de certification sont à l'arrêt, celles de délimitation des villages se poursuivent. Elles se traduisent par des conflits entre villages autochtones et villages peuplés majoritairement de migrants, qui se soldent presque systématiquement à l'avantage des premiers.

Les opérations de formalisation durant ces années-là se font dans un contexte de fragilité budgétaire. L'AFD se retire des programmes fonciers dès 2000, dans un contexte de forte contestation de la loi de 1998, que certains à Paris voient comme « xénophobe ». À cela s'ajoute un contexte plus global d'accumulation des arriérés, qui conduisent l'aide française à déclencher un régime de sanction en décembre 2002³⁷. La Banque mondiale suspend ses déboursments en 2004, à la suite des difficultés de poursuivre ses actions dans un contexte de crise armée, de l'incapacité de l'État ivoirien à faire face à ses créances et de l'évaluation défavorable des interventions passées sur le foncier. L'Union européenne (UE) suspend ses financements entre 2003 et 2007, alors que la crise conduit les autorités de Bruxelles à envisager la fermeture de la délégation d'Abidjan. C'est cependant le chef de délégation de l'époque qui défend l'idée de rester en Côte d'Ivoire. L'intervention se déroule alors sous la forme de projets de courte durée (appelés « devis-programmes »).

La crise ivoirienne se solde par des violents affrontements en 2010-2011, à la suite d'élections présidentielles contestées. Alors que le pouvoir central – tenu par Laurent Gbagbo – perd le soutien de la communauté internationale, les rebelles repoussent les forces armées ivoiriennes et les groupes paramilitaires fidèles à Gbagbo. La capture de ce dernier, ainsi que de son épouse et de quelques-uns de ses collaborateurs, réalisée avec le soutien des troupes françaises, marque la fin des affrontements.

Le foncier comme outil de la stabilisation « post-conflit » et enjeu de l'« émergence » de la Côte d'Ivoire

Dans les années qui suivent la fin de la crise, et qui sont définies par les acteurs en termes de « post-conflit », la question foncière revient régulièrement dans les discussions entre bailleurs et autorités ivoiriennes. Elle fait également l'objet de l'attention de nouveaux acteurs internationaux et d'ONG

37. Pacquement F., *Histoire de l'Agence française de développement en Côte d'Ivoire*, Karthala, 2015, p. 196.

ivoiriennes positionnés dans le domaine de la résolution des conflits. Cette question est abordée à la fois comme un sujet important pour la stabilisation du pays et comme une source de croissance économique à plus long terme. En Côte d'Ivoire, comme dans d'autres contextes, la formalisation de la propriété rurale est vue par les multiples acteurs de l'aide comme une « potion magique », qui « contribuerait à résorber les tensions socio-foncières tout en promouvant une réforme favorable à la croissance économique ³⁸ ». De ce point de vue, on ne peut pas concevoir le traitement du problème foncier comme s'inscrivant dans une succession continue et linéaire de séquences « développement – crise – post-conflit – émergence ». On observe au contraire des décalages et des chevauchements entre ces diverses séquences, selon les temporalités d'intervention des différents acteurs : bailleurs, ONG et État ivoirien bénéficiaire de l'aide.

Avant même la fin du conflit, bailleurs et ONG définissent ainsi la question foncière comme intrinsèquement liée à sa résolution. Dans les années qui suivent l'arrivée au pouvoir d'Alassane Ouattara, la volonté de la plupart des bailleurs d'aller vite, en associant le foncier à une temporalité de l'urgence, tranche avec l'attitude des autorités ivoiriennes, beaucoup plus hésitantes. Ce n'est qu'au bout de plusieurs années, avec la réélection d'A. Ouattara (2015) et le référendum constitutionnel (2016) que les temporalités du gouvernement et des bailleurs tendent à converger. Des deux côtés, le foncier s'inscrit dans une action à plus long terme, dès lors qu'il est défini comme un enjeu de « l'émergence ». Or, cette apparente convergence masque des conflits entre bailleurs et autorités ivoiriennes, mais aussi internes à l'administration, pour maîtriser le rythme de la réforme.

Temporalité de l'urgence et sortie de conflit

Au moment de sa prise de fonctions en 2011, et durant les années qui suivent, le nouveau gouvernement hésite à s'engager dans des nouvelles réformes sur le problème foncier. Entre l'installation d'Alassane Ouattara au pouvoir en 2011 et sa réélection en 2015, les autorités ivoiriennes adoptent une posture qui insiste sur la stabilisation du pays et la « réconciliation », tout en évitant de se saisir pleinement des questions les plus sensibles ³⁹. Dans le domaine foncier, J.-P. Chauveau et J.-P. Colin montrent comment les autorités répondent

38. Chauveau J.-P., « Transferts de droits fonciers coutumiers au prisme de l'histoire rurale et du post conflit (Côte d'Ivoire forestière) », *Tropicultura*, vol. 36, 2018, p. 350 ; Pritchard M. F., « Contesting Land Rights in A Post-Conflict Environment: Tenure Reform and Dispute Resolution in The Centre-West Region of Côte d'Ivoire », *Land Use Policy*, vol. 54, 2016, pp. 264-275.

39. Straus S., « Challenges, Debates, and Reflections on The 'Post' in 'Post-Conflict' Côte d'Ivoire: an introduction », *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines*, vol. 48, n°2, 2014, pp. 181-184 ; Akindès F., « “On ne mange pas les ponts et le goudron” : les sentiers sinueux d'une sortie de crise en Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, n°148, 2017, pp. 5-26.

de manière erratique et au coup par coup aux violences qui perdurent dans l'Ouest ⁴⁰. De fait, la déroute du régime Gbagbo et la prise de pouvoir par Ouattara, loin de mettre fin aux tensions foncières qui ont alimenté les violences, rabattent les cartes, alimentent des nouveaux cycles de violence – du fait des règlements des comptes – et ouvrent des nouveaux espaces de conflits, comme les forêts classées ⁴¹. Dans ce contexte, non seulement le gouvernement peine à venir en aide à des réfugiés qu'il perçoit comme hostiles au nouveau régime, mais il protège les miliciens qui occupent les terres et installent des nouveaux migrants dans le but de se constituer une clientèle ⁴².

En somme, si les autorités ivoiriennes reconnaissent l'importance du sujet, le premier mandat d'Alassane Ouattara (2011-2015) se caractérise par une très forte frilosité ⁴³, que nos enquêtés décrivent comme une hésitation à « ouvrir la boîte de pandore du foncier ⁴⁴ ». Alors que l'État se préoccupe du foncier comme un facteur d'instabilité, il n'agit pas dans le cadre d'une politique coordonnée à l'échelle nationale, mais plutôt au coup par coup, cherchant par exemple à régler les conflits de délimitations de villages dans le département de Toulepleu, situé dans une zone particulièrement violente de l'Ouest du pays, où vingt-sept villages sont délimités durant le premier mandat de Ouattara ⁴⁵, et à s'assurer d'avoir des chefferies capables de répondre aux conflits les plus urgents dans les zones les plus instables de l'Ouest ⁴⁶.

Cette attitude gouvernementale tranche avec l'approche des bailleurs, qui voient au contraire le foncier comme un enjeu des interventions visant à stabiliser le pays. Bien avant la fin de la crise, les questions foncières sont inscrites à l'agenda de la sortie de conflit. Dès les négociations de Linas-Marcoussis (2003), l'un des premiers points mis sur la table des négociations sont les politiques foncières. De même, la négociation du contrat de désendettement et de développement (C2D) entre 2011 et 2012, impliquant le ministère des Affaires étrangères (MAE), le Trésor, Bercy et l'AFD du côté français, offre aux enjeux foncières une place de choix dans l'agenda de la coopération franco-ivoirienne.

40. Chauveau J.-P., Colin J.-P., « La question foncière à l'épreuve de la reconstruction en Côte d'Ivoire. Promouvoir la propriété privée ou stabiliser la reconnaissance sociale des droits », *Les Cahiers du Pôle Foncier*, n°6, 2014.

41. Toukpo O., *Stratégies de repositionnement et jeux foncières d'acteurs en contexte post-conflit dans les départements de Bolequin et Toulepleu*, Thèse de sociologie politique, Université Félix-Houphouët-Boigny, Abidjan, 2015 ; Speight J., « Warlord Undone? Strongman Politics and Post-Conflict State-Building in Northeastern Côte d'Ivoire (2002-2013) », *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines*, vol. 48, n°2, 2014, pp. 223-241.

42. Chauveau J.-P., Colin J.-P., *op. cit.*

43. Mitchell M. I., « Land Tenure Reform and Politics in Post-Conflict Côte d'Ivoire: A Precarious Peace in The Western Cocoa Regions », *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines*, vol. 48, n°2, 2014, pp. 203-221.

44. Entretien, directeur au ministère de l'Agriculture. Abidjan, 18 juillet 2016.

45. Boone C., *op. cit.*, p. 209.

46. Mitchell M. I., *op. cit.*

Les questions foncières occupent une place similaire dans l'agenda de l'aide européenne. Un agent de la délégation s'en souvient :

« L'UE s'est rendu compte qu'il fallait être présent là-dessus. On devait se créer une expertise. Du coup on a commencé à organiser des ateliers, des pilotes, pour acquérir la légitimité, l'expertise, le réseau. Il y avait l'idée qu'il fallait être prêt pour l'après-crise. On savait qu'on ne pouvait rien faire pendant la crise mais qu'on devait être prêt pour l'après ⁴⁷. »

Pour certains, cette conviction est ancrée dans des expériences auprès des populations vivant dans les zones où se concentre l'essentiel des violences, notamment dans l'Ouest du pays. L'agent cité ci-dessus travaille à des projets de cadastre participatif et de registres fonciers villageois avec des ONG d'aide humanitaire dans l'Ouest, avant d'être recruté par la délégation européenne à Abidjan pour assurer la mise en place du devis-programme 4 (DP4), qui se déroule de 2011 à 2013.

En 2011, les travaux du Programme national de sécurisation du foncier rural (PNSFR) sont relancés dans le cadre du Programme d'appui à la relance des filières agricoles de Côte d'Ivoire (PARFACI), sur financement de l'AFD, et du DP4 de l'UE. Ces deux projets, français et européen, sont définis comme des projets « d'après-crise ⁴⁸ ». Dans le cas du PARFACI, cette dimension se traduit par une temporalité du projet marquée par l'urgence, qui incite les acteurs à « aller vite », tant il semble important d'atteindre des résultats sur ce plan. Le projet démarre ainsi avant même la réalisation d'une étude de faisabilité, et sans unité de coordination. Le rapport au temps du DP4 de l'UE n'est pas exactement le même. Si l'intervention est également marquée par l'urgence, celle-ci traduit surtout la volonté de l'UE d'avancer pas à pas dans un contexte post-conflit. Cette temporalité se manifeste ainsi par la mise en œuvre de projets pilotes qui permettent d'organiser les étapes à venir et de faire face à l'importante corruption et les délais administratifs qui ralentissent l'action ⁴⁹. Cependant, du côté opérationnel, le fonctionnement par projets de douze à dix-huit mois pose la difficulté à maintenir les opérations dans la durée et à se projeter dans l'avenir ⁵⁰. Pour autant, l'association entre foncier et urgence n'est pas consensuelle. Alors que les bailleurs tentent de pousser le gouvernement à avancer, celui-ci repousse le travail à la prochaine échéance

47. Entretien, chargé de projet à la délégation européenne. Abidjan, 30 novembre 2018.

48. Entretien, chargé de projet à l'AFD. Abidjan, 8 juillet 2016.

49. Entretien, chargé de projet à la délégation européenne. Abidjan, 22 mars 2017.

50. Entretien, directeur du Foncier rural. Abidjan, 28 novembre 2018. Ce sentiment est partagé par le directeur du Foncier rural qui lui succède, qui se rappelait lors d'un entretien réalisé le 12 juillet 2019 : « La vraie difficulté du projet, c'était de ne pas avoir assez de moyens et une méthode plus adaptée. Les projets étaient limités dans le temps, et cet instrument (le devis-programme) mettait la pression. »

électorale : référendum constitutionnel ou réélection d'Alassane Ouattara. Or, malgré les réticences de la direction du Foncier rural et l'absence de consensus parmi la communauté d'experts, l'AFD finit par lancer les opérations car « pour [nous] si on ne faisait pas, d'autres le feraient ⁵¹ ».

Malgré ces dissensus, la temporalité de l'urgence alimente un engouement pour le foncier, caractérisé par l'arrivée de nouveaux acteurs dans ce secteur. Ainsi, des organisations internationales qui n'ont pas une antériorité d'engagement sur le sujet entrent en scène. Elles appréhendent le foncier différemment, en termes de cohésion sociale et de droits humains. Leur engagement s'explique par deux facteurs principaux : le foncier apparaît comme un problème important à traiter dans ce nouveau contexte d'intervention de sortie de conflit ; ce domaine est d'autant plus investi qu'il offre des sources de financement conséquentes rattachées à l'agenda du « post-conflit ». C'est le cas de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui illustre un phénomène que nous avons observé ailleurs, à l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ou au Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). L'organisation onusienne s'intéresse au foncier dans le cadre de ses interventions menées dans le secteur agricole. Mais elle a la capacité de développer des projets dans ce domaine grâce au fonds de consolidation de la paix des Nations unies (PBF), qui offre des financements spécifiquement rattachés à l'agenda du « post-conflit » et au sein duquel la question foncière est prioritaire : elle reçoit ainsi à ce titre un financement de 900 000 US\$ sur un total de 3,8 millions alloués à l'ensemble des agences onusiennes. Cet opportunisme n'amène pas la FAO à convertir totalement sa mission aux objectifs de la résolution des conflits, mais plutôt à justifier son intervention par cette nouvelle rhétorique. En témoigne le fait que l'Ouest de la Côte d'Ivoire, où les tensions foncières sont pourtant très fortes, ne soit pas une zone couverte par le projet. Selon le responsable foncier de la FAO, « il y avait trop de distorsions, on n'aurait pas eu de bons résultats ⁵² ».

Nous observons un engouement similaire chez les ONG ivoiriennes, qui investissent la question foncière en lien avec leur travail de terrain visant la « cohésion sociale ». Elles se construisent progressivement une expertise dans le domaine en adaptant des outils d'intervention issus de l'approche participative du développement à la résolution des conflits fonciers. C'est notamment le cas du Centre de recherche et d'action pour la paix (CERAP), créé en 2002 dans le contexte de crise en Côte d'Ivoire. En 2014, l'organisation conduit un projet collectif, en partenariat avec l'ONG INADES Formation, de cartographie participative, important la méthodologie « Terristory » introduite par

51. Entretien, chef de projet à l'AFD. Paris, 27 mars 2018.

52. Entretien, coordinateur de projet à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture. Abidjan, 4 décembre 2017.

Patrick d'Aquino, du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD). De même, Audace Institut Afrique, un « think tank africain » créé en 2009 et dirigé par une française, réalise dans quelques villages « pilotes » de la Côte d'Ivoire des registres fonciers communautaires, destinés à faciliter le processus de délimitation des villages et des propriétés des grandes familles en se basant sur les savoirs villageois, principalement ceux des chefs de village et de terres ⁵³.

Ces dispositifs participatifs sont critiqués par les bailleurs historiques, qui voient leur monopole sur la question foncière s'effriter. Contrainte de se positionner vis-à-vis de ces nouveaux outils d'intervention, l'AFD critique la « vision court-termiste » des organisations qui abordent le foncier dans le cadre de la cohésion sociale, comme « une rétribution pour apaiser les sociétés ». Cette perspective, fondée sur la reconnaissance *de facto* des droits, « évacue la réflexion sur les opportunités de développement ⁵⁴ ». Au-delà de l'opposition entre une approche du foncier en termes de droits humains (par les ONG ivoiriennes mais aussi par la FAO) et une perspective de la gouvernance foncière comme source de développement (suivie par l'AFD et l'UE), c'est l'intervention localisée et expérimentale des ONG ivoiriennes qui fait l'objet du discrédit des bailleurs traditionnels. Le caractère très limité des expérimentations menées (quelques villages) ainsi que les difficultés d'étendre ces projets à une échelle nationale sont mis en avant. Pourtant, c'est précisément grâce à ces outils et aux données collectées à l'échelle locale *via* ces projets expérimentaux que les ONG, notamment Audace Institut Afrique, parviennent à se repositionner dans le champ de la réforme foncière après 2017.

Vers le temps de l'« émergence » ?

Après la réélection d'Alassane Ouattara en octobre 2015 et le référendum constitutionnel d'octobre 2016, le gouvernement commence à promouvoir un autre récit sur la situation du pays : la Côte d'Ivoire serait en train de quitter la phase de « post-conflit » pour rentrer dans un temps de « l'émergence ». Cette dernière expression, très usitée en Afrique francophone ⁵⁵, apparaît de manière centrale dans le Plan national de développement (2016-2020) élaboré par le gouvernement ivoirien. Si l'objectif est clair, la notion est peu définie, désignant une « économie dynamique, développementaliste, libérale, ouverte sur l'extérieur ⁵⁶ ».

La promotion de ce récit doit être replacée dans divers contextes. À l'échelle internationale, la projection de l'image d'une Côte d'Ivoire stable et

53. Entretien, directrice de l'Institut Audace France. Abidjan, 28 novembre 2017.

54. Entretien, chef de projet à l'AFD. Paris, 27 mars 2018.

55. Péclard D., Kernan A., Khan-Mohammad G., « États d'émergence. Le gouvernement de la croissance et du développement en Afrique », *Critique internationale*, n°89, 2020, pp. 9-27.

56. « Programme national de développement (PND 2016-2020). Résumé », Abidjan, 2017, p. 3.

en pleine croissance constitue une réaction à la crise au Sahel. Ainsi l'estime un diplomate béninois, en poste à l'Organisation internationale de la francophonie : « Ouattara aurait pu jouer sur la rente sécuritaire, dire que le pays courait le risque d'une agression djihadiste ; mais il a préféré dire que tout va bien, et que ça va aller de mieux en mieux. C'est sa stratégie de marketing ⁵⁷ ». À l'échelle interne, la formation d'une alliance embrassant un large nombre d'acteurs partisans ivoiriens, sous la bannière du Rassemblement des houphouëtistes pour la démocratie et la paix (RHDP), participe à une marginalisation de l'opposition et s'accompagne de tentatives pour dépolitiser les fractures sociales qui ont alimenté les logiques de violence depuis les années 1990 ⁵⁸. Ce discours politique prône un libéralisme assumé sur le plan politique, qui s'accommode cependant de pratiques de plus en plus arbitraires – voire autoritaires – vis-à-vis des opposants du régime, à la fois à Abidjan et dans les zones rurales. Enfin, et malgré cette rhétorique, les sources d'instabilité demeurent au niveau local. Dans l'Ouest notamment, l'infiltration du parc national du Mont Péko et de plusieurs forêts classées (Goin Débé, Cavally, Scio...) donnent lieu à des violents affrontements, dès lors que des anciens miliciens, des groupes armés non-démobilisés, ou des milices créées après la fin des combats sont en rivalité pour le territoire et pour la manne du cacao produit dans ces régions.

La rhétorique du gouvernement correspond cependant aux attentes des bailleurs. D'une part, car une partie d'entre eux voit d'un bon œil la possibilité de rediriger des fonds de gestion de crise vers d'autres pays de la région, et notamment vers le Sahel. D'autre part, car l'engagement de la Côte d'Ivoire sur le chemin de « l'émergence » correspond bien aux cadres budgétaires et aux indicateurs de performance utilisés par ces mêmes bailleurs, qui valorisent la prise de responsabilités des pays bénéficiaires. De même, la capacité des bureaucrates ivoiriens à utiliser habilement le langage et les indicateurs des milieux de l'aide (tels que le fameux *Doing business index*) leur permet de donner des gages d'adhésion à une orthodoxie économique rassurante pour les décideurs des agences d'aide.

Le premier bailleur à acter ce changement de temporalité est l'UE. La délégation d'Abidjan et ses interlocuteurs à Bruxelles estiment ainsi en 2015 que la situation du pays permet de passer de financements ponctuels à un engagement plus ample. Un programme d'appui budgétaire de 45 millions d'euros, signé en 2015, vise à « montrer qu'on est en cours de normalisation, qu'on s'inscrit dans la durée, pas dans un projet de 18 mois ⁵⁹ ». Il est aussi justifié par le principe d'« appropriation » ; ce type de financement impliquant de

57. Entretien. Paris, 9 février 2018.

58. Piccolino G., « Rhétorique de la cohésion sociale et paradoxes de la "paix par le bas" en Côte d'Ivoire », *Politique africaine*, vol. 148, n°4, 2017, pp. 49-68.

59. Entretien, chargé de projet à la délégation européenne. Abidjan, 22 mars 2017.

passer par l'intermédiaire du gouvernement, qui décide des méthodes et des moyens.

En 2015 également, la Banque mondiale commence à évaluer la possibilité de réinvestir le secteur du foncier rural ivoirien. Les justifications mêlent des considérations liées à la stabilisation du pays et à sa croissance économique : « [l]a clarification et la formalisation des droits fonciers sont considérées comme indispensables au maintien de la paix et à la relance économique ⁶⁰. » Malgré des traces d'une rhétorique de la stabilisation, le programme de sécurisation foncière approuvé en 2017, le Projet d'amélioration et de mise en œuvre de la politique foncière rurale (PAMOFOR), se place clairement dans une temporalité longue. Par sa durée (2017-2022), les montants mobilisés (50 millions de dollars), et par le choix de soutenir la formation d'une nouvelle institution administrative (l'AFOR – agence du Foncier rural), le PAMOFOR n'a plus rien d'une intervention d'urgence. Par ailleurs, le programme ne favorise pas les zones les plus marquées par les conflits fonciers liés à la guerre et à ses conséquences directes. Ainsi, par exemple, la question de l'occupation des forêts classées de l'Ouest par des migrants (ivoiriens et étrangers), parfois encadrés par des milices armées, est explicitement exclue du champ du PAMOFOR. Comme l'explique l'agent de la Banque mondiale, « notre politique c'est zéro dollar, zéro intervention dans les forêts. Ce sera plus tard. Même si on risque d'y être quand même, car les forêts ne sont pas bien délimitées pour le moment ⁶¹ ». Les zones d'intervention choisies pour le projet sont plutôt des régions à croissance économique rapide, où la pression foncière est avant tout liée à l'investissement d'entreprises et de la bourgeoisie urbaine. L'idée qui s'impose est ainsi celle d'une Côte d'Ivoire pacifiée, dans laquelle subsistent cependant quelques poches d'instabilité, mais qui ne correspondent plus à une situation de « post-conflit ».

Cette même idée d'une Côte d'Ivoire pacifiée apparaît dans la conception administrative et financière du projet. Ainsi, la création de l'AFOR s'inscrit dans l'optique de l'évolution du rôle de l'aide en Côte d'Ivoire : d'une aide d'urgence centrée sur le désendettement à une intervention centrée sur des nouveaux prêts, qui devient possible en vertu de la croissance ivoirienne et de la bonne santé macroéconomique du pays ⁶².

Si la croyance dans la stabilisation du pays stimule la croissance de certains financements, elle en tarit d'autres. C'est le cas de ceux qui avaient permis l'en-

60. « Sécuriser les droits fonciers ruraux de manière plus simple et moins chère ? Un nécessaire changement de paradigme pour sécuriser les droits sur les terres rurales », Livrable n°1, World Bank Group, Support to Côte d'Ivoire Land Policy Technical Assistance (P148791), 2014, p. 6.

61. Entretien, spécialiste senior de l'administration foncière à la Banque mondiale. Abidjan, 29 novembre 2019.

62. Entretien, chargé de projet à l'AFD. Abidjan, 8 juillet 2016.

trée de plusieurs agences onusiennes dans le secteur de la politique foncière. Ainsi, si un « plan d'appui à la consolidation de la paix » en 2018-2020 fait suite aux interventions d'urgence déployées par le fond PBF auparavant, il s'agit des derniers financements de ce type déployés dans le pays. À partir de 2020, la Côte d'Ivoire n'est plus éligible à ces fonds, étant alors considérée comme un pays stabilisé.

Le programme de la Banque mondiale, conséquent tant sur le plan des objectifs que des ressources introduites a un effet d'entraînement auprès des autres bailleurs. L'AFD, pourtant très critique, inscrit ainsi l'évaluation de ses projets dans la réflexion introduite par la Banque sur la clarification et la formalisation des droits. Le retard qu'ont pris les négociations entre les autorités françaises et ivoiriennes pour le C2D 3, dans un contexte où les élections de 2020 inquiètent, place l'AFD dans une position de suivi vis-à-vis du programme de la Banque déjà engagé. On observe la même position de la part de l'UE, alors même qu'elle a défendu jusque-là une vision de la sécurisation foncière plus orthodoxe que celle de la Banque, promouvant la politique d'immatriculation des terres du gouvernement ivoirien. En réalité, il s'agit moins de défendre une position par principe, que de présenter un front uni face au gouvernement ivoirien afin d'influencer sa politique.

Plus encore que l'AFD et l'UE, les ONG ivoiriennes attendent avec impatience le programme de la Banque mondiale, car il crée une opportunité de financement et de légitimation de leurs actions sur la thématique foncière. Audace Institut Afrique met par exemple en avant la pertinence de ses méthodes participatives et des données qu'elle a déjà collectées. Sa directrice fait ainsi la promotion du projet que mène l'organisation en vantant la manière dont il aurait inspiré le programme de la Banque⁶³. C'est un succès : des outils boudés par l'UE et l'AFD sont alors réemployés par la Banque dans son programme. Toutefois, ces associations n'ont pas de pouvoir sur les conditions temporelles dans lesquelles sont organisées les discussions autour du foncier, qui restent définies par l'État. Comme le déplore une membre du CERAP, les autorités ont coutume de convier les ONG à certains ateliers uniquement la veille de l'événement, ne leur laissant pas le temps de s'organiser et de se préparer⁶⁴.

L'alignement des principaux bailleurs et des ONG sur le programme de la Banque mondiale ne signifie pas pour autant une convergence des positions. D'importants débats accompagnent la mise en place de l'AFOR en pratique. Ces débats, souvent techniques, traduisent des enjeux de pouvoir réels. Leur issue met en lumière le rôle prépondérant du gouvernement ivoirien dans la définition de la réforme foncière malgré le front uni que lui opposent les bail-

63. Entretien, directrice de l'Institut Audace France. Abidjan, 28 novembre 2017.

64. Entretien, directrice de département au CERAP, Abidjan, 7 juillet 2017.

leurs. Ils traduisent également les conflits qui animent à toutes les échelles le réseau d'action publique sur le foncier rural. Depuis 2011, les bailleurs et le ministère de l'Agriculture, en particulier la direction du Foncier rural, qui avait alors la main sur les questions foncières, sont engagés dans un rapport de force, dont l'enjeu est la maîtrise du rythme de la réforme. D'un côté la direction du Foncier rural cherche à ralentir le processus, usant de dispositifs légaux et politiques afin d'enterrer certaines dispositions soutenues par les bailleurs. De l'autre, les bailleurs comme l'AFD, l'UE et particulièrement la Banque mondiale cherchent à accélérer la mise en œuvre effective de la réforme foncière. Après 2017, ce rapport de forces se déplace au sein même de l'appareil étatique ivoirien : entre l'AFOR récemment créée d'un côté, et la direction du Foncier rural et certains services administratifs (service du cadastre, par exemple, au ministère des impôts) de l'autre, qui cherchent à maintenir leurs prérogatives existantes dans le nouvel ordonnancement juridique et politique du Foncier rural.

Ces luttes de pouvoir et leur issue affectent la temporalité de la réforme prévue par la Banque, « sous pression du siège pour faire passer son projet ⁶⁵ ». Ainsi, les géomètres experts, appuyés par le ministère de l'Agriculture, parviennent à imposer la précision centimétrique (plutôt que métrique) dans les opérations de délimitation. Tandis que le secteur privé et les experts y voient un problème de faisabilité et de coût ⁶⁶, les bailleurs sont obligés de concéder ce point. Cette présence très forte du technique est vue comme une « petite défaite » pour le représentant de l'UE ⁶⁷, car elle retarde le processus. Elle ne reflète pas d'intenses débats idéologiques sur le foncier mais plutôt la résistance des échelons en dessous, qui interviennent à toutes les étapes du processus et n'ont pas intérêt à ce que certaines opérations disparaissent.

Dans cet article, nous avons plaidé pour une prise en considération sérieuse des temporalités de l'aide au développement dans une situation de sortie de conflit. S'il est certain que la succession entre le temps du « post-conflit » et le temps du « développement » ne renvoie pas à une réalité nette, il n'en reste pas moins que ces séquences temporelles définissent des instruments, des financements et des conjonctures d'action différentes. Elles sont socialement construites par des acteurs qui sont en concurrence pour la maîtrise du temps. À partir du cas de la réforme foncière en Côte d'Ivoire, nous avons ainsi montré que les temporalités sociales de la « crise », du « post-

65. Entretien, chargé de projet à la délégation européenne. Abidjan, 8 juillet 2019.

66. Pour ce type de précision, l'appareil doit stationner entre 4 et 5h et ne peut prendre qu'une ou deux mesures par jour, contre 25 avec la précision métrique, augmentant donc sensiblement le coût de l'usage de l'outil.

67. Entretien, chargé de projet à la délégation européenne. Abidjan, 8 juillet 2019.

conflit », du « développement » et de l'« émergence » sont des discours épousés par les acteurs, animés par un même imaginaire : l'horizon de la modernité, pour justifier leur action sur le foncier.

Cette régulation sociale du temps est indissociable des hiérarchies de pouvoir qu'elle reproduit ou ébranle. Retraçant les configurations fluctuantes d'acteurs – État, ONG et bailleurs – de la réforme foncière depuis les années 1980, nous avons également souligné que le rapport au temps était selon ces configurations un rapport de pouvoir ou de résistance. De pouvoir, quand les bailleurs parviennent dans l'immédiat après-crise à imposer certaines catégories temporelles, comme le « post-conflit » ou l'urgence, et à influencer par-là les conceptions du problème foncier et les instruments pour le prendre en charge. De pouvoir encore, quand après 2015, le gouvernement ivoirien reprend la main sur les bailleurs en donnant son rythme à la réforme et en posant ses conditions aux ONG. De résistance cette fois-ci, quand les bailleurs se mettent en retrait face aux usages politico-ethniques de la loi de 1998, ou bien de la part de certains services administratifs face à la politique impulsée par les bailleurs et le gouvernement ivoirien après 2015.

Or, si la maîtrise du temps est un instrument de pouvoir, elle est aussi disputée et limitée. Ni les bailleurs, ni même l'État – au sein duquel luttent divers acteurs visant à s'aménager un espace dans la mise en œuvre de la réforme – ne contrôlent totalement le jeu. Nos observations des opérations conduites récemment par l'AFOR confirment cet argument. Ses actions ont en effet été retardées par les nombreux conflits et litiges rencontrés dans certaines zones et qui n'avaient pas été anticipés : orpaillage, conflits fonciers entre étrangers et Ivoiriens, etc. En outre, les nouvelles méthodologies de travail et de collecte des données de l'agence, beaucoup plus rigoureuses, ont ralenti les opérations. En exerçant un contrôle accru sur les produits du processus de délimitation (cartes et relevés), l'agence a mis fin aux arrangements informels et délictueux qui avaient cours sous l'autorité de la direction du Foncier rural mais a affecté dans le même temps la fluidité de la mise en œuvre d'une réforme pourtant défendue comme plus efficace.

Au-delà du cas de la Côte d'Ivoire, et même des situations de sortie de conflit, cet article plaide pour une intégration des travaux sur les temporalités de l'action publique au sein des études sur l'aide au développement. Alors que la question de la marge d'action des États sous régime d'aide vis-à-vis des bailleurs a été au cœur de divers programmes de recherche fructueux⁶⁸, le fait que la maîtrise des temporalités de l'action constitue un espace de négociation d'un pouvoir politique internationalisé a été pour le moment très peu étudié. Nous voudrions pour cela proposer quelques pistes à partir de la réflexion

68. Voir par exemple Whitfield L., *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, New York, Oxford University Press, 2009.

menée dans cet article. À l’instar de récents travaux sur l’action humanitaire ⁶⁹, la première consisterait à porter une attention accrue à la dimension temporelle des instruments du développement, en termes d’anticipation, de planification ou d’évaluation de l’aide. Il s’agirait de voir comment ces différentes temporalités affectent les conceptions et les manières de traiter les problèmes du développement, mais aussi comment elles déterminent qui des bailleurs, des ONG ou de l’État est le propriétaire légitime de l’action publique (« *ownership* » pour reprendre le vocabulaire de l’aide au développement) et qui doit rendre des comptes (« *accountability* »). Une deuxième piste pourrait explorer la dimension temporelle des pratiques de dépolitisation ⁷⁰, consistant à reporter une réforme pour en désamorcer le potentiel conflictogène, comme les tentatives du gouvernement ivoirien dans l’immédiat après-crise, ou bien à ralentir sa mise en œuvre par un excès de technicisation. Enfin, une troisième piste analyserait les usages stratégiques du temps pour dominer ou au contraire infléchir le rapport de force. D’une part, une étude pourrait étudier plus systématiquement comment les temporalités, en tant qu’elles sont construites et interprétées, contraignent ou au contraire offrent des opportunités à certains acteurs pour intervenir dans la fabrique de l’action publique, comme nous l’avons mis en lumière dans les cas de la FAO et les ONG ivoiriennes se positionnant dans le « post-conflit ». D’autre part, le regard pourrait porter sur les pratiques et les stratégies visant le contrôle du rythme et de la temporalité d’une réforme comme moyens de maîtriser l’agenda, le périmètre de l’action publique et d’exercer l’autorité dans un domaine. Ici, le temps est manifestement l’une des multiples façons par lesquelles l’État reste au centre du jeu.

69. Verlin J., “Humanitarian Planning and Localised Temporalities: The Haitian Case”, *Global Policy*, vol. 12, n°S7, 2021, pp. 68-79.

70. Louis M., Maertens L., *Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World*, Abingdon, Oxon, Routledge, 2021 ; Kimber L. R., Maertens L., “Experiencing Time and Space Within the United Nations”, *Global Policy*, vol. 12, n°S7, 2021, pp. 14-23.

