

Pratiques foncières et production des espaces industriels à Abidjan

par Laurence BOURGEOIS et Alain DUBRESSON

La répartition des fonctions modernes de production (1) et d'enca-drement au sein de l'espace urbain abidjanais relève d'une volonté planificatrice qui est une constante de toutes les politiques urbaines définies par les pouvoirs publics successifs depuis 1926, date du premier plan d'urbanisme. Depuis lors, la production d'espaces « attrac-tifs » et « efficaces » destinés à favoriser les investissements, en parti-culier dans l'industrie manufacturière, constitue une donnée majeure de l'action étatique : les prévisions de surfaces nécessaires, la locali-sation des aires de production, l'organisation et la définition de leur contenu ainsi que leur réglementation apparaissent comme des fac-teurs décisifs pour expliquer la distribution du fait industriel dans l'agglomération abidjanaise. La planification des besoins et l'équipe-ment de surfaces loties constituent sans doute des conditions favora-bles à l'implantation d'établissements industriels, mais pour que les zones industrielles ainsi aménagées soient pleinement attractives, il faut surtout régler la question du statut juridique des lots, car la sécurité foncière est un élément décisif pour les investisseurs privés.

La stabilité de l'ancrage spatial implique d'abord la disparition de toute revendication sur le sol occupé : or, les terres vacantes et sans maîtres sont rares, sinon inexistantes. Le processus de change-ment d'affectation du sol, maîtrisé par l'État, passe donc par l'éli-

(1) Caractérisées par un processus d'accumulation et de reproduction élargie du capital.

mination des droits — longtemps niés — dont se prévalent les communautés autochtones : ce sont les conditions et la pratique de cette élimination qui seront d'abord examinées. Une fois le premier transfert juridique effectué par domanialisation des terres, il faut définir les règles du jeu vis-à-vis des investisseurs : à cet égard, le changement de règles intervenu au lendemain de l'Indépendance, et le passage du régime de la concession définitive avec accès à la pleine propriété dans les anciennes zones industrielles au bail emphytéotique, appliqué dans les nouvelles zones industrielles, ne sont pas sans signification quant aux stratégies de l'État et des investisseurs.

Domanialisation et redécouverte politique des droits coutumiers

L'attribution des lots à usage industriel procède, comme celle de tous les terrains urbains lotis, d'un processus d'utilisation du domaine privé de l'État à des fins de droit privé, ce qui implique que les terrains concernés soient déjà de nature domaniale ou qu'ils le deviennent par désintéressement des occupants coutumiers (Ph. Haeringer, 1969, et A. Ley, 1972). Comme de nombreux auteurs l'ont maintes fois souligné, la définition et la constitution du domaine privé de l'État ont toujours provoqué des conflits entre les détenteurs coutumiers et l'administration, dont la position sur ce problème a souvent varié « d'une extrême à l'autre » (Ph. Haeringer, 1969) mais qui a dû, en fin de compte, reconnaître l'existence d'une propriété coutumière pour incorporer une portion de l'espace dans son propre domaine. Or, les revendications sont nombreuses et multiples et, à moins d'imposer un rapport de force violent débouchant sur l'expropriation autoritaire, c'est souvent à la négociation qu'il faut recourir pour désintéresser les occupants coutumiers, que l'espace contrôlé par ces derniers soit ou non mis en valeur sous forme de cultures et d'habitat permanents ou temporaires. Des procès-verbaux datés de 1946 et 1947 — retrouvés dans les dossiers fonciers (2) — témoignent ainsi de l'existence de négociations entre l'administration coloniale et les chefs et notables du village ébrié d'Anoumabo, ces derniers usant à cette occasion de leur « droit d'opposition à l'octroi du terrain » pour l'aménagement de zones industrielles dans l'île de Petit-Bassam (L. Bourgeois, 1983). Malgré la tenue de discussions, les désaccords restent nombreux et ce n'est qu'en 1970, à la suite d'un vio-

(2) A chaque titre foncier correspond un dossier comprenant toutes les pièces de la procédure d'attribution du terrain.

lent conflit entre les communautés ébrié des villages d'Anono et d'Akouedo et les responsables de l'urbanisme, qu'un compromis entre l'État ivoirien et les détenteurs coutumiers a été accepté par les deux parties. Au terme de ce compromis, connu sous le nom de « convention avec les propriétaires coutumiers » (Yapi Diahou, 1981) tout acte de domanialisation d'un terrain villageois doit faire l'objet de négociations préalables entre l'État et le village concerné. Le principe même de ces négociations, qui sont conduites depuis 1971 par la Société d'Équipement des Terrains Urbains — SETU (3) — soulève deux questions fondamentales, étant entendu qu'une fois reconnue la propriété coutumière, l'intérêt public, conçu et exprimé par les représentants de l'État, prime sur les intérêts particuliers : comment indemniser les détenteurs coutumiers, et, au-delà des modalités arrêtées, qui faut-il indemniser ?

La réponse à la première question est exprimée dans les clauses de la « convention » : en contrepartie d'un hectare de terrain « cédé », l'État attribue, outre l'indemnisation des cultures, un lot urbain viabilisé de 600 m² et alloue une somme d'argent d'un montant de 200 000 F/CFA, tout en garantissant à l'ensemble de la communauté villageoise un « périmètre d'extension », donc la stabilité spatiale. Mais ces clauses ne constituent qu'une base de discussion — qui n'a officiellement aucune valeur légale — adaptable aux réalités locales et modifiable dans le temps. Ainsi, lots de la transaction entre le chef du village et les notables de Yopougon-Kouté (dont l'autorité foncière s'étendait sur le plateau du Banco) et les représentants de l'État, ces derniers proposèrent, indépendamment des indemnités de récolte, « d'échanger » deux lots pour un hectare dont un en nature et le second en espèce, soit 100 000 F/CFA, et promirent de favoriser l'intervention des sociétés immobilières d'État pour faciliter les futures opérations de construction dans le village. Le fait nouveau, par rapport au système d'indemnisation des cultures qui semble avoir fonctionné antérieurement, c'est la compensation de la perte du sol : on peut certes y voir une « réhabilitation de la propriété coutumière » (A. Yapi Diahou, 1981, p. 63) mais on peut aussi se demander si, compte tenu des rapports de force locaux, ce n'est pas au fond le seul compromis possible pour éviter de graves tensions politiques entre l'État et les communautés villageoises autochtones. En revanche, la question de la destination des indemnisations est beaucoup plus délicate : on n'insistera pas sur la redistribution à l'intérieur d'une même

(3) Société d'État dont l'objet est de « promouvoir, à la demande et pour le compte du gouvernement, des organismes publics ou des collectivités ivoiriennes, l'étude, la gestion d'équipements et de lotissements de terrains en zone urbaine » (décret n° 71-672 du 19.12.1972).

communauté, ce qui est du ressort de ses pratiques internes, l'État ne négociant pas avec des individus mais avec les représentants d'une communauté (4). Mais on soulignera les conflits déclenchés par le phénomène d'indemnisation, en illustrant le propos par un cas concret : les conséquences de l'aménagement de la zone industrielle de Banco-Nord (cf. hors-texte n° V).

Conçu comme un espace productif manufacturier destiné à rééquilibrer une distribution des emplois industriels caractérisés par la trop forte concentration autour de l'arc portuaire, la zone industrielle de Banco-Nord couvre, en 1983, plus de 390 ha ; c'est la deuxième zone industrielle de l'agglomération abidjanaise par l'ampleur des investissements et le nombre d'emplois (A. Dubresson, 1982). Cet espace, avant d'être aménagé par la SETU, relevait de l'autorité foncière du *Nana* de Yopougon-Kouté, représentant d'un groupe ébrié, appartenant à la phratrie des Bidjan (5), qui fut le premier à occuper le plateau du Banco (A. Yapi Diahou, 1981). Mais les terres avaient été concédées, entre 1910 et 1920, en droit d'usage à une communauté migrante attié, autorisée à s'installer autour d'un ancien village ébrié abandonné, (Kouté, devenu Andokoi (6)), situé au nord de la route de Dabou, laquelle sert de repère fixant la limite à ne pas franchir par les Attié. Or, l'emprise de la zone industrielle est localisée au nord de cette route, précisément dans l'espace défriché et cultivé par les migrants attié. Lors des négociations pour l'indemnisation, ces derniers réclamèrent, à juste titre, le remboursement de la valeur estimée des arbres, arbustes et plantes cultivées détruits, mais les plus jeunes demandèrent également le versement de tout ou partie des indemnités relatives à la perte du sol, considérant que les contreparties consenties dans l'histoire pour obtenir le droit d'usage (7) justifiaient leur droit éminent sur la terre (argumentation qui semble corroborée par « l'accord » signé en 1952 entre le chef supérieur des Attié et les responsables ébrié du village d'Anoukoua-Kouté, au bord d'Abidjan (Ph. Cazamajor, 1979). Face à cette situation, l'administration, qui n'avait négocié qu'avec le chef et les notables ébrié, a privilégié le « pôle gestionnaire » d'autant plus aisément que les Ebrié sont très influents au sein de la SETU. En

(4) Ce qui pose la question de l'existence de « nouveaux riches » au sein des communautés autochtones.

(5) Sur l'organisation sociale et politique ébrié, Niangoran Bouah G., 1969 « Les Ebriés et leur organisation politique traditionnelle », *Annales de l'Université d'Abidjan*, série F (ethnologie), tome 1.

(6) Littéralement « dans la maison d'Ando », *Koi* signifiant « dans la maison » en attié, Yapi Diahou A., 1981, p. 31.

(7) Les Ebrié auraient concédé le droit d'usage contre de l'argent et l'engagement des Attié de se présenter à leur place pour les réquisitions du travail forcé (corvées, construction de routes).

définitive, l'une des conséquences de l'opération d'aménagement déclenchée par le volontarisme d'État est la « redécouverte » politique de l'existence, des modalités et des interprétations du droit coutumier. Mais le principal enseignement est à tirer des choix effectués par l'Administration : accepter un compromis avec les seuls Ebrié en fermant les yeux sur les contradictions entre détenteurs du droit de hache, n'est-ce pas pratiquer une stratégie de délocalisation des conflits fonciers et considérer qu'au fond, l'État s'étant libéré vis-à-vis des communautés autochtones, n'a pas de compte à rendre aux autres communautés et dispose désormais de tout pouvoir sur la terre acquise. C'est donc sur l'exercice de ce pouvoir, et en particulier sur les pratiques foncières successivement adoptées, qu'il convient de s'interroger. En effet, si l'objectif consistant à fixer des investissements a toujours été explicitement recherché, les moyens juridiques concourant à cette fixation ont été modifiés dans le temps.

De la pleine propriété au bail emphytéotique : vers un État rentier ?

À la fin des années quarante, la perspective de l'ouverture du canal de Vridi et de la création du port, la croissance des investissements privés s'exprimant en particulier au travers d'une forte demande de terrains industriels, préparent l'extension de l'agglomération abidjanaise — notamment l'intégration totale de l'île de Petit-Bassam en son sein — et orientent une politique d'aménagement animée d'un souci d'efficacité répondant à deux types d'exigences : l'accès à des terrains lotis équipés et la sécurité foncière.

La création officielle de zones industrielles dans l'île de Petit-Bassam date de 1943 : par arrêté gouvernemental, des terrains y sont destinés « à usage exclusif, pendant trente ans, d'industries et accessoirement de logements pour le personnel attaché à l'exploitation ». Ce projet ne semble, cependant, prendre forme qu'à partir de 1948, année de la conception d'un plan d'urbanisme à l'échelle de la capitale — Plan Badani — dans lequel l'aménagement de l'île et du lotissement industriel occupe une place prépondérante.

C'est le régime de la concession avec transfert de propriété qui est considéré comme le plus sûr moyen de provoquer les investissements ; assurer la sécurité de la propriété privée apparaît alors comme une mesure d'autant plus « nécessaire » que les dispositions du Plan Badani ont été discutées dans les moindres détails par les forces sociales concourant ou pouvant concourir à l'investissement industriel, et que les interventions des représentants de la Chambre de Commerce dans les débats de la commission d'urbanisme ont souvent été décisives.

Les lots des anciennes zones industrielles de l'île de Petit-Bassam, après avoir été concédés — dans la limite de douze hectares — d'abord provisoirement pour une durée de deux ans, puis définitivement après constat de mise en valeur et immatriculation, sont donc aujourd'hui détenus en pleine propriété par les attributaires, particuliers ou sociétés.

Par contre, au lendemain de l'Indépendance, la généralisation du bail emphytéotique à l'ensemble des terrains urbains à usage industriel fut recommandée par la réforme législative (1963). L'application de cette modalité de concession sans transfert de propriété répondait au souci « d'imposer une mise en valeur permanente et d'empêcher toute spéculation sur les plus-values données aux terrains privés par les investissements publics » (A. Ley, 1972, p. 106-107) : les lots des zones de Vridi, Banco-Nord et en principe Koumassi, ont ainsi été concédés en bail emphytéotique, de 30 ou 33 ans, renouvelable.

L'existence de deux statuts juridiques différents est a priori un élément essentiel de distinction entre anciennes et nouvelles zones industrielles. Dans les premières, la possession des terrains en pleine propriété confère officiellement aux attributaires une grande liberté d'action et permet le déploiement de stratégies urbaines multiples au sein des zones qui n'occupent plus désormais une position périphérique dans l'ensemble de l'agglomération. Toute action relevant de réinterprétations d'une situation plus centrale dans la ville est rendue possible par le statut de propriété. Les types d'évolution des lots industriels sont nombreux : délocalisation totale des unités de production (ABI, MAC, MICE, IVOIRAL, SIFMA) ; dédoublement des établissements dans les nouvelles zones en conservant les premières usines dans les anciennes (SOLIBRA, SAB), transfert de l'activité de production en maintenant sur place les fonctions de service ou de stockage (SIVOA, SAEC). Par ailleurs, l'accentuation de certaines fonctions originelles est significative : renforcement des activités technico-commerciales (plus de la moitié des établissements répertoriés en zone 3 et 4A ont été installés à partir des années 1970), et en particulier du grand commerce de produits importés nécessaires au fonctionnement des entreprises du secteur moderne ; développement de la fonction résidentielle avec l'édification d'immeubles d'habitation depuis 1977, spectaculaires témoignages des pratiques spéculatives : la zone 4A est devenue, en 1980, la première zone de transaction foncière, en volume, de toute l'agglomération abidjanaise, et les prix de vente moyens des terrains des anciennes zones industrielles ont augmenté de 140 % entre 1978 et 1980, ce qui les place aujourd'hui au niveau des prix pratiqués à Cocody et à Marcory (Observatoire de l'habitat, MCU-DCU, 1981). Dans les nouvelles zones industrielles où seul un

droit d'usage a été concédé, la marge de manœuvre des attributaires est apparemment moins importante et le contrôle de l'occupation du sol par les pouvoirs publics garantit, en principe, la mise en valeur permanente tout en évitant les processus de spéculation. Mais cela implique que le contrôle et le suivi de l'occupation des lots soient effectués, ce qui n'a pas toujours été le cas à Koumassi où se conjuguent des situations complexes : attributions sans bail, non perception des loyers, coexistence de baux et de terrains revendiqués en pleine propriété par différents attributaires, conflits entre des détenteurs de baux plusieurs fois revendus... La maîtrise publique est un peu plus efficace à Vridi et à Banco-Nord, mais elle est souvent limitée, après concession des baux, à la perception des loyers ; de nombreuses clauses du règlement d'urbanisme, pourtant reprises dans les cahiers des charges, ne sont pas respectées : marges de reculement, évacuation, épuration et rejet des eaux industrielles, traitement des fumées et des gaz. Enfin, le rapport juridique entre le lot et l'attributaire n'empêche nullement ce dernier de pratiquer une politique de réserve foncière en sollicitant l'octroi d'une superficie beaucoup plus vaste que celle réellement nécessaire à l'activité industrielle ; il s'agit souvent d'une pratique d'anticipation (on réserve une vaste superficie pour de futures extensions) mais, alors, il n'y a plus mise en valeur permanente, du moins sur une fraction des superficies distribuées ; par ailleurs les possibilités légales ou illégales de jouer sur les portefeuilles fonciers ainsi constitués (sous-location) de tout ou partie du lot, revente d'un bail à un prix « parallèle » lié à la superficie disponible) sont multiples, et on peut se demander si, dans les faits, la liberté d'action des investisseurs, pour ne pas être officielle, n'en est pas moins semblable à celle conférée par la possession d'un titre foncier.

Il faut donc s'interroger sur la signification de l'existence de deux statuts et sur les raisons qui ont conduit au passage de l'un à l'autre. La concession avec transfert de propriété est exigée par les entrepreneurs européens dans les années 1950 (8) et est perçue comme nécessaire par l'administration coloniale : on peut considérer que l'Indépendance constitue une rupture de conception et que la généralisation du bail emphytéotique est tout autant un acte de souveraineté territoriale qu'un moyen de contrôle par le nouvel État, de l'affectation des terrains urbains (9). Mais est-ce seulement un acte symbo-

(8) « Les investisseurs ayant menacé de ne plus investir en Côte-d'Ivoire si leurs efforts n'étaient pas récompensés par l'accession à la pleine propriété », Ley A., 1972, p. 575.

(9) *Perspectives décennales de développement économique et social*. Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, septembre 1963.

lique relevant d'une volonté d'affirmation politique ? Pour les investisseurs, le non accès à un statut de propriétaire — avec en contrepartie une assurance de stabilité foncière — offre des avantages, et évite peut-être des immobilisations importantes sous forme d'achat de terrain au moment où les moyens de production sont de plus en plus sophistiqués et requièrent d'importants investissements : pouvoir substituer à l'achat d'un terrain (lequel est par ailleurs équipé grâce à des financements publics) une location de longue durée, c'est en quelque sorte contribuer à assurer de meilleures conditions de reproduction élargie du capital investi. Pour l'État qui finance les équipements et l'ensemble de la « charge foncière » (P.H. Derycke, 1979), la production d'espaces lotis à usage industriel est un élément fondamental d'une politique qui met l'accent sur l'aide à l'établissement jugée « préférable à l'aide à l'exploitation » (M. Diawara, 1972) : la collectivité publique doit donc réaliser d'importantes infrastructures au service des industries. Mais il ne s'agit pas d'une simple mise à disposition du capital étranger. Lors du Colloque international sur le développement industriel africain (Dakar, 20-25 novembre 1972), M. Diawara, soulignait avec force que les diverses formules d'aide engageant la collectivité publique ne devraient pas imposer des pertes importantes aux finances publiques. Depuis 1971, tous les documents relatifs aux zones industrielles insistent sur la nécessité de faire payer aux usagers le coût réel des infrastructures réalisées sur fonds BSIE ou SETU, mais en réalité, sur le long terme — c'est-à-dire celui du bail — les usagers paient plus que ce simple coût.

Dans la zone industrielle de Banco-Nord, le coût d'aménagement de l'hectare des deux premières tranches peut être estimé en moyenne à 6,84 millions F/CFA 1980 (1 368 milliards investis pour 200 ha viabilisés (10)) : à 165 F/CFA le mètre carré en location, le coût réel sera amorti en un peu plus de 4 ans ; or la durée du bail est de 33 ans. En utilisant d'autres données (coût moyen net de l'hectare égal à 18 millions F/CFA, A. Ebah, 1978), on parvient à une durée d'amortissement certes plus longue, mais le mécanisme fondamental reste inchangé : l'État perçoit bien une rente foncière, et on peut légitimement se demander si cela ne relève pas, finalement, d'une stratégie de transfert (C. Topalov, 1973) favorisant la réinsertion de cette rente dans un processus global d'accumulation du capital.

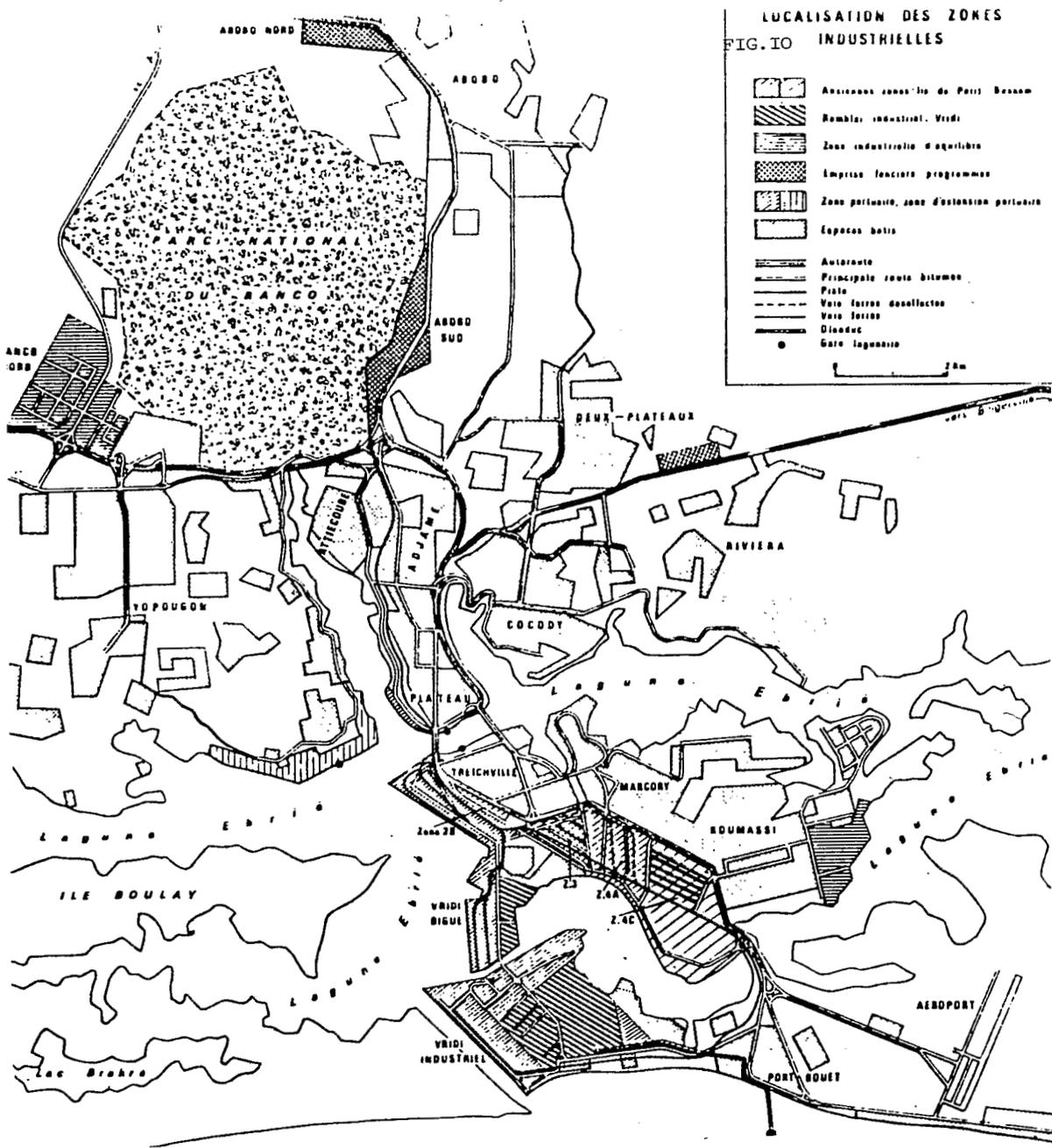
Les espaces industriels abidjanais, qui peuvent être appréhendés comme des témoignages de l'élimination des droits coutumiers, cons-

(10) Source pour les investissements : Fichier des investissements, perspectives décennales, Annexe de rapport de 1^{re} phase, 4, p. 169.

tituent bien des supports de la reproduction sociale. Dans un premier temps, l'État étant extérieur et lointain, c'est surtout à la reproduction élargie du capital privé qu'étaient destinées les zones industrielles. L'affirmation d'un État ivoirien, souverain et indépendant, a modifié non leurs conditions de production (les zones sont toujours équipées grâce à des fonds publics) mais le statut juridique des occupants : il est possible que ces derniers y trouvent leur compte, mais il est certain que l'État, en tant que tel, se reproduit désormais à travers l'aménagement des zones industrielles, ce qui, en définitive, ramène à une question fondamentale : quelle est la nature sociale de l'État ?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BOURGEOIS (L.), 1983, *Évolution et dynamique de l'utilisation de l'espace industriel dans l'île de Petit-Bassam*, Abidjan, Centre ORSTOM de Petit Bassam, 76 p. multigr.
- CAZAMAJOR (P.), 1979, *Naissance et évolution d'un quartier spontané à Abidjan : Avocatier*, Abidjan, Centre ORSTOM de Petit-Bassam, 70 p., multigr.
- DERYCKE (P.H.), 1979, *Économie et planification urbaine*. Paris, PUF, collection Thémis, 412 p.
- DIAWARA (M.), 1972, « Étude des voies et moyens pratiques de l'industrialisation en Afrique », in *Colloque international sur le développement industriel africain*, Dakar, NEA, 349 p.
- DUBRESSON (A.), 1982, *Le parc productif manufacturier des zones industrielles d'Abidjan*, Abidjan, Centre ORSTOM de Petit-Bassam, MPI, 37 p.
- EBAH (A.), 1982, Interview de M. A. Ebah, Directeur Technique de la SETU, in « Le développement d'Abidjan à l'horizon 1990 », *Afrique Industries Infrastructures*, n° 169, p. 95-97.
- HAERINGER (P.), 1969, « Structures foncières et création urbaine à Abidjan », *Cahiers d'Études Africaines*, vol. V, n° 34, p. 211-270.
- NIANGORAN BOUAH (G.), 1969, « Les Ebriés et leur organisation politique traditionnelle ». *Annales de l'Université d'Abidjan*, série F, tome 1.
- LEY (A.), 1972, *Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte-d'Ivoire*. Paris, Lib. Générale de Droit et de Jurisprudence, 746 p.
- OBSERVATOIRE DE L'HABITAT, MCU, DCU, 1981, *Compte rendu d'activité, année 1980-1981*. Abidjan, 99 p. multigr.
- TOPALOV (C.) 1973, *Capital et propriété foncière, Introduction à l'étude des politiques foncières urbaines*. Paris, CSU, 264 p.
- YAPI DIAHOU (A.), 1981 : *Étude de l'urbanisation de la périphérie d'Abidjan : l'urbanisation de Yopougon*. Thèse de Doctorat de 3^{ème} cycle, Université de Toulouse-le-Mirail, 322 p.



V. Localisation des zones industrielles à Abidjan.