

**Politique foncière en Côte d'Ivoire rurale : trajectoires historiques, réformes et perspectives**

**Saint-Louis, 15-19 janvier 2018**

**Georges KOUAME<sup>1</sup>**

**Introduction**

En Côte d'Ivoire, la plupart des terres arables sont rurales et régies par le système des droits coutumiers. Les droits fonciers sont soumis à des changements constants sous l'influence de facteurs historiques, économiques et politiques. Face aux enjeux de transformation des économies agricoles traditionnelles (passage de l'agriculture d'autosubsistance à l'agriculture commerciale), de marchandisation croissante de l'accès à la terre en rapport avec l'accueil des migrants agricoles, et de paix sociale que pose la multiplication des violents conflits fonciers inter-ethniques, la question de la clarification des droits fonciers et leur reconnaissance sociale et légale se posent avec gravité.

Depuis 1960 jusqu'à aujourd'hui en passant par l'époque coloniale, les différents pouvoirs publics ont apporté chacun une réponse à la résolution des problèmes liés au foncier rural en élaborant un cadre juridique dont l'objectif commun est la transformation des droits fonciers coutumiers en droits fonciers modernes à travers l'immatriculation des terres et l'établissement de titres fonciers individuels hypothécables sur le marché foncier.

Ces dernières années, les réformes réalisées ont conduit à la promulgation de la loi 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural (reconduit en 2013), la création de l'Agence Foncière Rurale (AFOR) en août 2016 et l'adoption par le gouvernement de la Déclaration de Politique Foncière Rurale en janvier 2017. La présente note analyse, dans une perspective historique et critique, les principales périodes de développement de la politique foncière rurale qui ont une répercussion sur la construction des droits locaux depuis l'époque coloniale jusqu'à aujourd'hui. Elle porte ensuite un regard sur les principaux enseignements tirés de la mise en œuvre de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural et les réformes de politiques foncières actuelles.

---

<sup>1</sup> Socio-anthropologue, Enseignant-Chercheur à l'Institut d'Ethno-Sociologie, Université Félix Houphouët Boigny-Abidjan.

## **1. Développement historique de la politique foncière rurale en Côte d'Ivoire**

### **1.1 Le foncier dans l'histoire agraire et politique**

Le question foncière est intimement liée à la politique de mise en valeur des terres agricoles à travers la valorisation de l'agriculture de rente (café-cacao, palmier et hévéa) prônée d'abord par l'administration coloniale et poursuivie après l'indépendance en 1960 par l'Etat-PDCI<sup>2</sup>. Cette mise en valeur des terres a reposé d'une part, sur l'ouverture de fronts pionniers agricoles dans les principales régions forestières du pays : dans le sud-est à partir des années 1920 ; le centre-ouest dans les années 1930-1940 et le sud-ouest dans les années 1970-1980. D'autre part, elle a été possible grâce à un flux migratoire de populations venues des régions de savanes de la Côte d'Ivoire (centre et nord) et des pays limitrophes (Burkina-Faso et Mali). Cette immigration (burkinabé en particulier) avait été organisée par l'administration coloniale pour valoriser les richesses naturelles des régions forestières du Sud, alors peu peuplées.

Dans un contexte d'abondance forestière<sup>3</sup>, les immigrants ont obtenu des populations autochtones des transferts fonciers sans difficultés majeures et suivant le principe d'"économie morale"<sup>4</sup>. Mais l'intensification des mouvements migratoires qui se traduit par une occupation des terres et la perception de la rareté des forêts<sup>5</sup> ont créé chez les autochtones un sentiment de perte de contrôle sur leurs terres au profit des "étrangers".

A partir des années 1980, la Côte d'Ivoire sombre dans une phase de récession économique marquée par la baisse des prix des principales matières premières agricoles (café-cacao), la chute des revenus des paysans et l'augmentation du chômage des jeunes. L'Etat, principal employeur ne pouvant offrir aux jeunes diplômés et jeunes déscolarisés un emploi à la sortie des écoles. On assiste alors à un retour des jeunes mais aussi des citoyens, fonctionnaires et cadres dans les campagnes<sup>6</sup>. L'intérêt des jeunes (urbains et jeunes ruraux) mais aussi des

---

<sup>2</sup>PDCI: Branche du Rassemblement Démocratique Africain (RDA), le Parti Démocratique de Côte d'Ivoire fut fondé par Félix Houphouët Boigny, premier président de la République de Côte d'Ivoire.

<sup>3</sup>Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, le couvert forestier était estimé à 16 millions d'hectares. En 1960, il couvrait 12 millions d'hectares (Léonard et Vimard, 2005).

<sup>4</sup>Selon ce principe, on ne peut refuser à une personne l'accès à la terre pour subvenir à ses besoins de subsistance. La terre était alors cédée gratuitement aux personnes qui en faisaient la demande. En échange, elles pouvaient offrir aux propriétaires fonciers coutumiers des cadeaux en nature ou en numéraire.

<sup>5</sup>Au début des années 1990, la forêt représentait moins de 2 millions soit une diminution de 10 millions d'hectares en quarante ans (Léonard et Vimard, op.cit.).

<sup>6</sup>Dès l'accession de la Côte d'Ivoire à l'indépendance, Houphouët Boigny avait invité les cadres du pays à investir massivement dans l'agriculture. Dans cet élan, des forêts déclassées ont été affectées aux élites urbaines pour y pratiquer l'agriculture.

élites pour l'accès et le contrôle des terres agricoles de leurs régions d'origine a conduit à des revendications de droits, des remises en cause de terres cédées aux "étrangers"<sup>7</sup> source de tensions et litiges au sein des communautés autochtones et entre autochtones et immigrants. Ces litiges ou conflits inter-ethniques sont devenus parfois violents dans un contexte de conquête du pouvoir politique entre l'opposition politique menée par le Front Populaire Ivoirien (FPI) à partir de 1990 et le PDCI au pouvoir de l'indépendance. Le foncier devient pour les leaders politiques un argument électoral pour s'attirer les faveurs de populations paysannes contribuant ainsi à complexifier d'avantage les relations inter-ethniques ou inter-communautaires. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas nouveau dans l'histoire agraire de la Côte d'Ivoire<sup>8</sup>. Ces dispositions visant à institutionnaliser une redevance foncière coutumière traduisent surtout un "enchâssement" des cessions de terres dans des relations socio-politiques locales.

## **1.2 La politique d'immatriculation de l'administration coloniale**

Commune à l'ensemble de l'Afrique Occidentale Française (AOF), le régime domanial de la législation foncière coloniale puise ses origines dans la loi *Torrens* alors en vigueur dans la colonie de peuplement en Australie<sup>9</sup>. En 1906, l'immatriculation au livre foncier devient accessible aux sujets indigènes mais il était surtout destiné aux chefs et aux notables. Le principal problème de ce régime juridique résidait dans la délimitation des terres reconnues comme appartenant aux communautés indigènes. Celle-ci découlait de la définition donnée aux terres "vacantes et sans maîtres" dont l'Etat revendiquait la propriété.

Mais incontestablement, le texte majeur qui a été pris par le colonisateur pour encadrer la gestion du foncier fut le décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la

---

<sup>7</sup> « Etranger » est pris ici dans le sens de non-autochtone.

<sup>8</sup> En 1939, dans le centre-ouest, une mutuelle créée en pays bété prônait l' "autochtonie" face à ce qui était perçu localement comme une "invasion" étrangère (Bonnecase, 2001). Chez les Gouro de Bouaflé, une charte coutumière rédigé en 1956 subordonnait la vente de terre contre le versement annuel au propriétaire coutumier du 1/3 de la récolte (G. Abitbol, 1957, cité par Bonnecase, op.cit.). En pays agni-sanwi (sud-est) le pouvoir central avait instauré sans grand succès l'*Assassitouo* (impôt sur la terre), une *redevance fixée au 1/5 du produit récolté annuellement et par plantation* (Dupire, 1960).

<sup>9</sup> Ce passage emprunte à Chauveau Jean-Pierre (2009). Le régime fut introduit en Australie par l'administration coloniale britannique. Ce mode d'administration permet de créer un droit de propriété sur la terre par une immatriculation au livre foncier. Les terres coutumières des communautés non immatriculées appartiennent à l'Etat qui peut les transférer à des particuliers après immatriculation à son nom. Sous ce régime, les droits coutumiers n'étaient pas complètement ignorés. Ils étaient reconnus de façon transitoire à leurs possesseurs à titre personnel. Les transferts sont proscrits. L'immatriculation était destinée prioritairement aux colons, exploitants agricoles, forestiers, etc.

propriété foncière en Afrique Occidentale Française (AOF). Ce texte visait surtout à favoriser les investissements agricoles en accordant une sécurité aux exploitants européens. Il consacre la procédure d'immatriculation comme l'unique moyen d'accéder à la propriété foncière<sup>10</sup>. Mais, l'application de la loi du 26 juillet 1932 suscita de vives protestations chez des communautés autochtones non seulement à cause de la notion de "terres vacantes sans maître" mais aussi du fait de la politique incitative d'installation des immigrants agricoles venus de l'ex-Haute Volta dans les régions de production de cacao et de café (sud-est, centre-ouest en particulier).

Devant les résultats mitigés obtenus pour l'immatriculation des terres des communautés, l'Administration coloniale a opté pour une nouvelle orientation de sa politique avec les décrets du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique Occidentale Française et du 10 juillet 1956. Ces deux textes adoptés peu avant l'indépendance en 1960 permettent aux détenteurs de droits coutumiers d'inscrire leurs droits dans un registre foncier qui ouvre droit à l'obtention d'un titre foncier lorsque la mise en valeur est permanente et évidente.

Ces dernières dispositions représentaient une avancée importante dans la reconnaissance des droits coutumiers des communautés locales sur leurs terres. Le principe selon lequel les terres "vacantes et sans maître" appartiennent à l'Etat avait été abandonné. Le domaine privé de l'Etat n'est plus défini par défaut, mais il consistait en une énumération de biens immobiliers. En cas d'opposition, il appartenait désormais aux agents de l'Etat d'apporter la preuve de l'absence de droits antérieurs au cours de l'enquête administrative (Chauveau, 2009).

A l'indépendance en 1960, l'Etat ivoirien optera pour une conception rigide de l'immatriculation comme l'avait fait antérieurement le colonisateur, ce qui constitue dans une certaine mesure une régression dans la reconnaissance des droits coutumiers des communautés par l'Etat.

### **1.3 La période 1960 à 1980**

Les premières tentatives d'administration du foncier rural par l'Etat moderne remontent à l'indépendance en 1960. Une circulaire prise en 1961 visait "la mise à l'étude d'un projet de

---

<sup>10</sup> Deux autres décrets (le décret du 7 septembre 1935 et celui du 3 juin 1932) définissent et délimitent le domaine public de l'Etat.

réorganisation foncière et domaniale qui devait instituer un véritable code foncier et définir, notamment, les droits fonciers coutumiers collectifs et individuels". Dans la pratique, cette circulaire fonctionna comme un texte de loi car la loi du 20 mars 1963, qui était censé constituer le code foncier rural, bien que voté par les députés, n'a jamais été promulgué par le premier chef de l'Etat du fait des réactions violentes que son adoption a suscité dans les campagnes ivoiriennes.

Cependant, à partir de cette époque, la pratique administrative a considéré que les terres non immatriculées étaient sans maître et appartenaient de fait à l'État, et ce, en vertu de l'article 713 du Code civil ivoirien<sup>11</sup>.

Dans le souci de réglementer la gestion et l'occupation de la terre, des textes juridiques spécifiques ont été pris par les autorités. Par exemple, le décret n°71-74 du 16 février 1971 relatif aux procédures domaniales et foncières indique la procédure à suivre en cas de transaction portant sur le foncier. Ainsi, s'agissant des terres rurales, l'occupation légale se justifie-t-elle par la possession d'un titre de possession provisoire ou définitive délivré par le Ministre de l'Agriculture. Ce texte se réfère ainsi aux décrets du 26 juillet 1932 et du 15 novembre 1935, mais il omet de mentionner le décret-loi du 20 mai 1955 avec lequel il est en contradiction lorsqu'il affirme que "les droits portant sur l'usage du sol, dits droits coutumiers, sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit" (art.2).

#### **1.4 L'expérience du Plan Foncier Rural (PFR) en 1990**

A l'instar des pays comme le Bénin et le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire a initié à partir de 1990 un programme dénommé Plan Foncier Rural (PFR) avec l'appui financier de la Banque Mondiale. Le PFR visait au moins deux objectifs essentiels : (i) un objectif de clarification des droits fonciers et (ii) un objectif de politique foncière<sup>12</sup>. Il devrait permettre d'identifier les terres disponibles dans le cadre du projet d'installation de jeunes agriculteurs, fournir des éléments d'une politique et d'une législation foncière adaptée aux enjeux fonciers du pays et poser les bases de la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire national (Ouédraogo H.M.G., 2005). Le PFR prévoyait également la décentralisation, afin

---

<sup>11</sup> Cette disposition dit que "Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État".

<sup>12</sup> La clarification des droits sur la terre rurale consistait à expliciter les rapports fonciers entre les différentes couches sociales sur le terrain afin de rendre plus compréhensible les droits. Quant au second objectif, il visait à donner à l'autorité des outils d'aide à la prise de décision.

d'autonomiser les Comités villageois de gestion foncière rurale (CVGFR). Mais sur le terrain, le PFR a servi de prétexte aux communautés autochtones pour contester les droits fonciers transférés aux "étrangers" occasionnant de fortes tensions et parfois des conflits inter-ethniques entre communautés autochtones et immigrants acquéreurs de terres. Le PFR devrait alimenter les réflexions dans le cadre de la préparation de la future loi foncière de 1998. Mais curieusement, les premiers enseignements n'avaient pas encore été tirés lorsque la loi du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural fut adoptée à l'unanimité par les députés des trois principales forces politiques du pays : PDCI, FPI et RDR<sup>13</sup>.

## **2. De la mise en œuvre de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural à la déclaration de politique foncière rurale en 2017**

### **2.1 La citoyenneté ivoirienne comme condition d'accès à la propriété foncière rurale**

L'enjeu de paix social dans les campagnes constitue inéluctablement le défi majeur auquel la politique foncière rurale doit répondre. Pourtant, la loi de 1998 pose le principe que la terre est un patrimoine national auquel le non-national ne peut en être propriétaire. Même si la loi garantit l'accès des non-ivoiriens à la terre par la signature de baux ruraux avec l'Etat ou des particuliers, il n'en demeure pas moins qu'elle "*consacre l'exclusion des non-ivoiriens de la propriété foncière, alors que 26 à 45% des exploitants, selon les régions de la zone forestière, sont des non-nationaux qui ont accédé à la terre*" (Chauveau et Colin, 2012). De plus, la loi fait l'objet d'interprétations tendancieuses. C'est ainsi que des leaders politiques ont pu affirmer devant leurs militants que "*la terre appartient à son propriétaire et non à celui qui la met en valeur comme l'avait dit le président Félix Houphouët Boigny*<sup>14</sup>". Le foncier comme on le voit est au cœur des enjeux identitaires et de cohésion sociale entre les différentes forces politiques et les communautés locales.

### **2.2 La question de la reconnaissance des droits fonciers coutumiers**

La loi définit le domaine foncier rural ivoirien comme un domaine constitué :

-à titre permanent, des terres propriété de l'Etat, des terres propriété des collectivités publiques et des particuliers, et des terres sans maître ;

---

<sup>13</sup> Rassemblement des Républicains, parti d'opposition en 1998, actuel parti au pouvoir.

<sup>14</sup> Chauveau et Colin, op.cit.

## **Atelier d'échanges sur les trajectoires de politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, CTFD - GRET**

-à titre transitoire, des terres du domaine coutumier, des terres concédé par l'Etat à des collectivités publiques et à des particuliers.

La loi de 1998 semble emboîter le pas à d'autres législations foncières innovantes en Afrique en reconnaissant un domaine foncier coutumier des communautés et en permettant ces dernières de faire reconnaître officiellement et administrativement leurs droits fonciers conformes à la coutume.

Mais cette reconnaissance des droits coutumiers est entravée par plusieurs obstacles dont trois retiendront notre attention dans ce texte. Premièrement, la condition de la reconnaissance des droits fonciers conformes à la coutume représente une prime à l'idéologie de l'autochtonie. Elle peut conduire dans les zones d'immigration à des manipulations et des contestations des droits cédés à des tiers au nom de la primauté du droit originel des autochtones sur les droits acquis par les migrants. Ensuite, la reconnaissance des droits fonciers coutumiers est attestée par l'obtention d'un certificat foncier (individuel ou collectif) qui doit obligatoirement être transformé en titre de propriété dans un délai de 3 ans. A l'analyse, les droits conférés par le certificat foncier sont précaires et ambiguës. Cette controverse est engendrée par la loi elle-même. En effet, pour les terres du domaine foncier coutumier, la propriété est établie par le certificat foncier et le détenteur du CF peut ester en justice. Or obligation est fait de convertir le CF en titre individuel.

De plus, les droits fonciers coutumiers ne sont valables jusqu'en 2023. Après cette date, les possesseurs coutumiers qui n'auront pas certifié leurs droits par un certificat foncier et immatriculé leurs terres au livre foncier deviendront de simples occupants de terres sans maître, une vision héritée de la politique foncière coloniale en contradiction avec les réalités socio-culturelles<sup>15</sup>. On le voit, l'objectif explicite de la loi consiste en la suppression pure et simple des droits fonciers coutumiers.

Cette vision de la loi foncière ivoirienne est dans une certaine mesure une régression là où des pays africains comme le Ghana et l'Afrique du Sud protègent solidement les droits fonciers coutumiers qu'ils soient immatriculés ou non<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> "En Côte d'Ivoire, il n'y a pas de terres sans maître", fait remarquer le Secrétaire Général de la Chambre Nationale des Rois et Chefs de Côte d'Ivoire.

<sup>16</sup> Lise Alden (2015).

### 2.3 Quelques enseignements tirés de la certification foncière rurale

La procédure est définie par les textes d'application de la loi foncière de 1998<sup>17</sup>. En septembre 2017, le nombre de Certificats Fonciers (CF) établis était de 3 986 (cf. tableau 1, infra) pour une superficie cumulée de 118 465,9 hectares, soit environ 0,5% de l'objectif de 23 millions d'hectares de terres rurales à certifier. Parmi les bénéficiaires, 330 certificats ont été délivrés à des femmes, soit un taux de 8%.

Tableau 1. Répartition selon l'année des certificats fonciers établis depuis 2010

Années	Nombre de CF
2010	87
2011	127
2012	108
2013	298
2014	185
2015	818
2016	2117
août-17	246
<b>Total</b>	<b>3986</b>

Source : MINADER/DFR, septembre 2017

A l'analyse, on note une nette progression de rythme de délivrance de certificats fonciers à partir de 2013 avec un pic de 2117 CF atteint pour la seule année 2016, signe des efforts déployés par les autorités pour appliquer la loi sur le terrain mais surtout grâce à l'appui financiers importants des partenaires techniques de la Côte d'Ivoire<sup>18</sup>.

Malgré ces résultats encourageant, ils restent encore faibles au regard des objectifs globaux à atteindre à savoir certifier et immatriculer environ 23 millions d'hectares de terres rurales dans un délai de 10 ans.

<sup>17</sup> Il s'agit du décret n°99-594 du 13 octobre 1999 fixant les modalités d'application au domaine foncier rural coutumier de la loi du 23 décembre 1998 ; de l'arrêté n°112 MINAGRA du 6 septembre 2000, définissant le formulaire de constat d'existence continue et paisible de droits coutumiers sur le domaine foncier rural ; l'arrêté n°030 MINAGRA du 15 mai 2001 définissant le formulaire d'approbation et de validation des enquêtes foncières rurales officielles et de l'arrêté n°033 MINAGRA du 28 mai 2001 définissant le formulaire de clôture de publicité des enquêtes foncières rurales officielles.

<sup>18</sup> Entre 2006 et 2014, c'est environ 9 milliards de F.CFA que les partenaires financiers de la Côte d'Ivoire ont investi dans la sécurisation du foncier rural : 630 000 000 F.CFA dans le cadre du programme DP/IVC/2006/17 "appui à la mise en place d'un cadastre rural" ; 1 607 332 028 F.CFA dans le cadre du programme DP1 DP/IVC/2006/42 "Projet d'appui à la Sécurisation du Foncier Rural" ; 1 051 225 904 F.CFA dans le cadre du DP 2 DP/IVC/2008/10 "Programme de Sécurisation du Foncier Rural" ; 1 294 905 500 F.CFA dans le cadre du DP3 (DP/IVC/2009/218-141 "Projet de sécurisation du foncier rural 2009-2010"; 720 047 800 F.CFA dans le cadre de l'opération-test de délimitation des terroirs des villages ; 2 400 000 000 F.CFA dans le cadre du Financement de reprise des activités du PNGTER par la Banque Mondiale ; 1 346 579 800 F.CFA dans le cadre du programme DP4 "Projet de sécurisation du foncier rural 2012-2014 » de l'Union Européenne.



## Atelier d'échanges sur les trajectoires de politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, CTFD - GRET

Par ailleurs, sur les 3986 CF délivrés, seulement 251 demandes d'immatriculation (6,29%) ont été adressées au service du Cadastre pour 134 titres fonciers créés effectivement pour une superficie cumulée de 9396 ha.

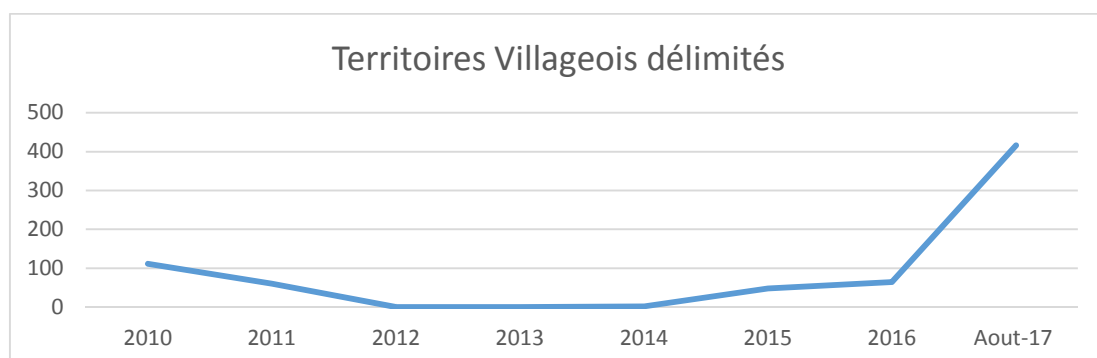
Une analyse approfondie du processus montre que la certification des terres rurales reste pour l'heure dépendante des financements des bailleurs de fonds internationaux avec environ 62% de CF établis dans le cadre des projets.

Les bailleurs pour des raisons objectives refusent à ce jour de financer l'immatriculation des certificats, un coût supplémentaire qui viendrait en rajouter au coût déjà onéreux d'établissement du CF considéré comme le plus cher en Afrique. Les demandes individuelles ou privées de certificats fonciers et d'immatriculation émanent en générale d'une catégorie sociale, les élites urbaines, les cadres exploitants agricoles qui cherchent à protéger leurs investissements agricoles.

### 2.4 La délimitation des territoires de villages : éclairage sur un processus

La procédure est définie par le Décret n°2013-296 du 02 mai 2013 portant définition de la procédure de délimitation des territoires villageois. L'opération vise non seulement à clarifier les limites géographiques entre villages voisins mais aussi à fixer les limites réelles des différentes circonscriptions administratives du pays. L'état des lieux en cours montre que sur environ 8 500 territoires de villages devant faire l'objet de délimitation, seulement 258 villages ont eu effectivement leurs territoires délimités, soit un taux de réalisation de 3% (cf. figure 1, infra).

Figure 1. Territoires villageois délimités, 2010-2017



Source. MINADER/DFR

Les nombreux conflits entre villages voisins pour le contrôle et l'appropriation de l'espace constituent des freins majeurs à l'atteinte des objectifs du gouvernement. Ce processus qui

repose pour l'essentiel sur la reconstruction des identités socio-politiques locales ne peut se réduire à une simple opération de topographie ou de cartographie des espaces sociaux qui sont en perpétuel déconstruction et reconstruction en fonction des enjeux socio-économiques et politiques et des rapports de forces en présence.

Les défis à relever par le gouvernement sont nombreux pour atteindre les objectifs de certification, d'immatriculation des terres rurales et de délimitation des territoires de villages à l'horizon 2023.

Afin de donner une nouvelle impulsion à sa politique foncière, une Agence dédiée au foncier rurale a été créée en 2016. Le gouvernement ivoirien vient aussi d'adopter une déclaration de politique foncière rurale en 2017.

### **3. Reformes actuelles pour une mise en œuvre de la politique foncière**

#### **3.1 La déclaration de politique foncière rurale**

Les réflexions menées ces deux dernières années sur la question ont abouti à l'adoption en janvier 2017 en conseil des ministres de la déclaration de politique foncière rurale. A travers cette déclaration de politique, la vision du gouvernement est de sécuriser les droits des détenteurs coutumiers, des concessionnaires et des exploitants. La délimitation des territoires des villages et des parcelles des nationaux et non-nationaux, la mise en place d'un cadastre rural et la promotion de la contractualisation des rapports entre propriétaires fonciers et exploitants non propriétaires sont vus par l'Etat comme un moyen pour assurer une gestion efficace et durable du domaine foncier rural.

Dans son préambule, l'autorité reconnaît explicitement que la loi de 1998 relative au domaine foncier rural est confrontée à de nombreuses difficultés depuis sa promulgation. Les amendements successifs et les textes d'application n'ont pas permis de surmonter les difficultés en question. On peut lire dans cette déclaration de politique que certaines des dispositions de la loi qui régissent la gestion du domaine foncier depuis 1998, n'épousent pas son esprit. D'autres dispositions légales se contredisent et entrent en conflit dans l'application effective de la loi relative au domaine foncier rural. En outre, ses textes d'applications sont restés muets ou imprécis sur certaines pratiques, sources d'alourdissement, de

ralentissement, mais surtout de cherté pour la délivrance des titres de propriété dans le domaine foncier rural.

La déclaration de politique note également que la délimitation floue du domaine foncier rural risque d'engendrer des conflits de compétence entre le Ministère de l'Agriculture et les autres ministères techniques gestionnaires de domaines fonciers publics. Elle fait le constat que la mise en œuvre de la loi foncière rurale de 1998 est un échec pour au moins 6 raisons majeures : (i) le faible niveau d'adhésion des population au processus de sécurisation, (ii) le coût élevé et la complexité des opérations, (iii) les pesanteurs socio-culturelles, (iv) les pesanteurs liées à l'environnement socio-politique, (v) la récurrence des conflits fonciers et (vi) la fragilisation de la cohésion sociale du fait des crises à répétition.

Malgré ces difficultés relevées plus haut, le gouvernement œuvre pour une application à grande échelle de la loi foncière rurale. Pour ce faire, la déclaration de politique propose des innovations afin d'améliorer la gouvernance du foncier rural. Il s'agit notamment de :

- mettre le texte de la loi de 1998 en harmonie avec son esprit en levant les ambiguïtés induites par les articles 4 et 17 ;
- fixer à 10 ans, le délai imparti aux titulaires de certificats fonciers pour l'immatriculation de leurs biens fonciers ;
- réduire la période de publicité à un mois dans le cadre de la procédure de délivrance de certificat foncier ;
- harmoniser les dispositions du décret de 1932 et de celles de 1999 relatives à l'immatriculation des terres du domaine foncier rural ;
- consigner dans l'annexe fiscale de la loi des finances, les tarifs d'immatriculation des terres rurales, ainsi que ceux de mutation et de morcellement ou de fusion des titres fonciers dans le domaine rural.

L'adoption de la déclaration de politique foncière rurale par le gouvernement constitue une avancée. Mais elle pêche par son orientation axée prioritairement sur les opérations techniques et la rénovation des outils de gouvernance. Le gouvernement pourrait aller plus loin dans sa vision de politique foncière rurale en reconnaissant les droits coutumiers comme des droits permanents. A ce jour, tout le processus vise à consacrer un droit unique, la propriété privée et cela au détriment des droits secondaires indispensables au bon fonctionnement de la vie sociale et économique. De plus, le gouvernement gagnerait à faire

du certificat foncier la preuve unique de la propriété pour les terres rurales et à délivrer des baux ruraux aux exploitants non bénéficiaires. Dans ce sens, l'avènement de l'AFOR suscite des espoirs légitimes.

### **3.2 L'Agence Foncière Rurale dans la politique foncière rurale**

Créée par Décret en Août 2016, l'Agence Foncière Rurale (AFOR) est une institution chargée de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurisation du foncier rurale. Les missions de ce cette Agence sont consignées dans le décret de création (cf. encadré ci-dessous).

<p>Encadré. Attributions de l'AFOR</p> <p>L'Agence Foncière Rurale est chargée :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-d'exécuter les actions de sécurisation du foncier rural, notamment par la conclusion de conventions ;</li><li>-de mobiliser les ressources pour la mise en œuvre des actions de sécurisation du domaine foncier rural ;</li><li>-de conseiller les pouvoirs publics sur toutes les questions liées à la gestion du domaine foncier rural ;</li><li>-de prendre ou de proposer toutes mesures tendant à faciliter la mise en œuvre de la loi ;</li><li>-de recenser et sécuriser le patrimoine foncier de l'Etat ;</li><li>-de requérir l'immatriculation des terres rurales ;</li><li>-de préparer les baux emphytéotiques à la signature du ministre chargé de l'Agriculture et d'en assurer la gestion ;</li><li>-de préparer, à la signature de l'autorité administrative compétente, les certificats fonciers ;</li><li>-de mener les actions d'information et de sensibilisation des populations ;</li><li>-de contribuer au règlement des conflits fonciers ;</li><li>-de former les acteurs de la mise en œuvre de la loi relative au domaine foncier rural ;</li><li>-de mettre en place le dispositif opérationnel de la loi ;</li><li>-de programmer, de coordonner, d'animer et d'assurer le suivi de toutes les actions tendant à la sécurisation de toutes les terres rurales ;</li><li>-de promouvoir la formalisation et la contractualisation des rapports entre propriétaires et exploitants non propriétaires de terres rurales ;</li><li>-de réaliser les enquêtes officielles ;</li><li>-de mettre en place un système d'informations foncières rurales et d'en assurer la gestion ;</li><li>-d'assurer la conservation et la documentation des données foncières littérales et cartographiques du domaine foncier rural et de mettre à jour ces données régulièrement ;</li><li>-de contribuer à l'exécution d'études et de recherches pour la gestion durable des ressources foncières ;</li><li>-d'assurer la veille du marché foncier rural.</li></ul> <p>Source : Décret n°2016-590 du 03 août 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Foncière Rurale</p>
---

En sa qualité d'Agence d'exécution, l'AFOR a donc pour mission principal de mettre en œuvre la loi de 1998. La promotion de la formalisation et la contractualisation des rapports entre propriétaires et exploitants non propriétaires constitue également une attribution importante de cette Agence. Dans une logique de paix sociale durable, l'AFOR pourrait dans une opération

## **Atelier d'échanges sur les trajectoires de politiques foncières en Afrique de l'Ouest et à Madagascar, CTFD - GRET**

unique procéder à la délivrance des certificats fonciers aux personnes éligibles et établir des contrats formels (baux) au profit des exploitants agricoles non propriétaires. Dans cette vision, les arrangements fonciers conclus pendant la phase de pré-certification devraient être inventoriés, clarifiés et enregistrés dans des registres fonciers locaux dans une perspective de construction de la paix sociale. Ces documents pourraient alors servir de preuves au niveau des instances locales et lors des enquêtes officielles de reconnaissance des droits.

Pour l'heure, l'AFOR n'est pas encore opérationnel sur le terrain. La nomination des 2 Directeurs Généraux n'est intervenue seulement qu'en 2017, une année après la création de cette institution, et l'AFOR ne dispose pas encore de ressources humaines pour se déployer sur le terrain. Il faut alors espérer que le projet de toilettage du dispositif juridique et institutionnel en cours qui doit permettre à terme à l'AFOR de jouer pleinement son rôle dans la conduite de la politique foncière rurale de la Côte d'Ivoire soit véritablement consultatif et participatif pour suggérer des réformes idoines.

### **Conclusion**

L'histoire foncière et politique récente de la Côte d'Ivoire montre clairement que le foncier est au cœur des enjeux de reconstruction nationale et de développement, après la décennie de guerre civile que la Côte d'Ivoire a connu entre 2002 et 2010. La question foncière rurale représente une "patate chaude" entre les mains des gouvernants successifs qui depuis la promulgation de la loi de 1998 cherchent à la mettre en œuvre à grande échelle. Pourtant, force est de reconnaître que la politique fondée sur l'immatriculation ne produit pas à ce jour les résultats escomptés, en témoigne le faible taux d'établissement des certificats fonciers et de conversion des certificats en titres fonciers individuels. L'échec de l'immatriculation avait pourtant été constaté à l'époque coloniale.

Aujourd'hui, les principaux problèmes ont été diagnostiqués. L'orientation de la politique foncière doit interpeller tous les "foncieristes", décideurs, praticiens, bailleurs de fonds, chercheurs, société civile, etc. Car le problème foncier ne relève pas seulement de tactes techniques et juridiques mais surtout de considérations socio-politiques et culturelles en rapport avec la construction politique de l'Etat-nation. Le peuple souverain de Côte d'Ivoire a ainsi jugé utile de graver le problème foncier dans la Constitution de la 3<sup>ième</sup> République.