

## REGARDS SUR LE FONCIER n°4

# La loi foncière rurale ivoirienne de 1998 à la croisée des chemins

**Vers un réaménagement du cadre légal et des procédures ?**

Georges Kouamé

AVRIL 2018



## RÉGARDS SUR LE FONCIER n°4

**La collection « Regards sur le foncier »** du Comité technique « Foncier & développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : [secretariatCTF@gret.org](mailto:secretariatCTF@gret.org)

Les publications de cette collection n'engagent que leurs auteurs et leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et la position du Comité technique « Foncier & développement ».

### RÉFÉRENCE POUR CITATION :

KOUAMÉ Georges, *La loi foncière rurale ivoirienne de 1998 à la croisée des chemins : vers un aménagement du cadre légal et des procédures?*, Regards sur le foncier n° 4, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, avril 2018.

PHOTO DE COUVERTURE : © André Teyssier, Banque mondiale, 2016

## RESUME

---

En Côte-d'Ivoire, la question foncière rurale est au centre des enjeux de cohésion sociale et de développement économique, après la décennie de crise militaro-politique (1999-2011) que le pays a connue. Elle est fortement structurée par les dynamiques migratoires internes et externes des populations en rapport avec le développement des cultures commerciales comme le café, le cacao, le palmier à huile, l'hévéa et la politique d'accueil des migrants agricoles menée par l'État (colonial et moderne).

Depuis de longues décennies, les relations intercommunautaires autour de la terre sont devenues extrêmement conflictuelles, dans un contexte de forte réduction du couvert forestier et de renouvellement des générations. Dans le Sud forestier, des conflits fonciers opposent majoritairement les communautés autochtones aux migrants originaires des régions de savanes et des pays voisins (Burkina Faso et Mali, en particulier). Dans les régions de savanes du Centre et Nord, ils opposent surtout les communautés locales et agriculteurs aux éleveurs transhumants.

La politique de transformation des droits fonciers coutumiers en droits modernes par l'établissement du Certificat foncier puis du Titre foncier, comme prévu par la loi n°98-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural, constitue pour le gouvernement une réponse efficace contre les conflits fonciers inter-ethniques récurrents, pour lutter contre « la prolifération des transactions foncières illégales », faciliter l'accès des paysans au crédit bancaire et moderniser les exploitations agricoles.

La présente contribution jette un regard rétrospectif sur la politique foncière rurale de l'État ivoirien. Elle analyse, d'une part, les diverses difficultés constatées dans les opérations de formalisation des droits et les enjeux sociopolitiques liées à la sécurisation des droits fonciers. Et examine, d'autre part, le rôle des institutions dans la gouvernance foncière, en particulier celui de la nouvelle Agence foncière rurale (AFOR) comme agence d'exécution de la politique d'État de sécurisation du foncier rural.

Plus d'une décennie après l'adoption de la loi foncière rurale, celle-ci connaît de réelles difficultés d'application dans les campagnes, comme en témoignent les résultats obtenus. Moins de 200 000 hectares de terres rurales ont été certifiés à ce jour sur un objectif de 23 millions d'hectares, et une très faible proportion de titres fonciers ont été créés. Dans les campagnes, en dehors des projets de délivrance de certificats fonciers financés par les bailleurs de fonds, les principaux demandeurs et bénéficiaires des certificats fonciers sont les citadins exploitants agricoles, les cadres appartenant à l'élite sociale ivoirienne. En outre, le diagnostic montre que les migrants, considérés comme des étrangers, ne sont pas fondés à revendiquer la propriété terrienne au nom de l'autochtonie. Dans ce « jeu » intercommunautaire pour la reconnaissance des droits coutumiers, seules les demandes des « gentils étrangers » sont validées par le Comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR).

*Mots clés : foncier, rural, conflits, loi, certification, Côte-d'Ivoire.*

# Sommaire

RESUME.....	1
INTRODUCTION .....	3
Données générales sur la Côte-d'Ivoire .....	3
L'organisation de l'administration du territoire.....	3
1. LE FONCIER DANS L'HISTOIRE AGRAIRE ET POLITIQUE NATIONALE .....	4
2. LA POLITIQUE FONCIERE DE L'ÉTAT .....	6
2.1. L'administration coloniale .....	6
2.2 L'État indépendant .....	7
La période 1960-1980.....	7
L'expérimentation du Plan foncier rural en 1990.....	7
L'adoption de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural .....	7
2.3 Contexte de mise en œuvre de la loi de 1998 .....	8
3. ENJEUX SOCIO POLITIQUES DE SECURISATION FONCIERE RURALE .....	9
3.1 Enjeux de paix sociale .....	9
3.2 Enjeux de délimitation des territoires des villages et de pastoralisme .....	9
3.3 Risques d'aggravation des dissensions sociales.....	10
4. BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI FONCIERE RURALE.....	12
4.1 La délimitation des territoires de villages : éclairage sur un processus.....	12
4.2 La certification des terres rurales : état d'avancement du processus.....	12
4.3 Des contraintes de mise en œuvre .....	13
5. LES INITIATIVES RECENTES DU GOUVERNEMENT .....	15
5.1 La déclaration de politique foncière rurale .....	15
5.2 La création d'une Agence foncière rurale .....	16
CONCLUSION .....	17
BIBLIOGRAPHIE .....	18
ANNEXES.....	20
Annexe 1. Procédure d'établissement du certificat foncier.....	21
Annexe 2. Exemples de profils de bénéficiaires de certificats fonciers, hors projets .....	23
Annexe 3. Exemple de convention locale de vente de terres rurales.....	26
Annexe 4. Exemple de certificat foncier .....	27

## INTRODUCTION

---

### Données générales sur la Côte-d'Ivoire

La Côte-d'Ivoire, pays de l'Afrique de l'ouest, a une superficie totale de 322 462 km<sup>2</sup>. Elle est limitée à l'ouest par le Libéria et la Guinée, au nord par le Mali et le Burkina Faso et à l'est par le Ghana. Sa population, estimée à 5 millions d'habitants à l'Indépendance en 1960, a atteint 22 671 331 habitants en 2014. Le pays comprend une diversité culturelle avec plus de 60 ethnies (cf. figure 1, *infra*) issues de migrations anciennes. Ce mélange ethnique se répartit entre quatre grands groupes que sont : les Akan, les Krou, les Mandé ou Mandingue et les Gour ou Voltaïques. La Côte-d'Ivoire est également un foyer d'accueil pour de nombreux immigrants venus d'Afrique et du reste du monde. En 2014, sa population était composée à 75,8 % de nationaux et 24,2 % de non-nationaux<sup>1</sup>. Les flux migratoires sont en direction surtout des zones forestières du Sud et de l'Ouest (Aboisso, Daloa, Soubéré, San-Pedro, Guiglo, Duekoué, etc.) et des principaux centres urbains (Abidjan, Bouaké, San-Pedro, Man, etc.). Avec un taux de croissance démographique de 3,3 % en 1998 et 2,6 % en 2014, la Côte-d'Ivoire figure parmi les pays africains au Sud du Sahara dont le rythme de croissance démographique est élevé.

Sur le plan économique, la Côte-d'Ivoire tire près d'un quart de son PIB (22,3 % en 2014), plus de 50 % de ses recettes d'exportation et surtout plus des deux tiers de ses sources d'emplois et de revenus de la population du secteur primaire. Ce secteur joue le rôle de locomotive pour le développement économique et social<sup>2</sup>. La Côte-d'Ivoire occupe un poids économique important dans la sous-région ouest-africaine. Elle représente 39 % de la masse monétaire et contribue pour près de 32 % au PIB de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) selon les statistiques 2013 de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCAO).

### L'organisation de l'administration du territoire

La Côte-d'Ivoire est organisée en districts, régions, départements, communes et villages. Ainsi, on dénombre : 14 districts dont deux autonomes (Abidjan et Yamoussoukro), 31 régions, 108 départements, 197 communes, 498 sous-préfectures et environ 8 000 villages<sup>3</sup>. La région est dirigée par un président de conseil régional élu par la population. Le département est administré par un préfet nommé par décret pris par le chef de l'État. Il constitue l'échelon relais entre la région et la sous-préfecture. Le préfet veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions du pouvoir exécutif. Il dispose des forces de l'ordre conformément à la loi et aux directives du pouvoir exécutif central. Quant à la sous-préfecture, elle est la circonscription administrative intermédiaire entre le département et le village. Elle est administrée par un sous-préfet nommé par décret en Conseil des ministres. Ce dernier est le représentant de l'État dans sa circonscription administrative. Il est placé sous l'autorité du préfet. Le sous-préfet contrôle et supervise l'action des chefs de village de son ressort. Il est officier d'état civil. À ce titre, il exerce les attributions qui lui sont conférées par les lois et les règlements. Il veille à la préservation de la paix sociale entre les communautés dans les villages. Quant aux villages, ils représentent le premier maillon de

<sup>1</sup> Institut national de la statistique, 2015.

<sup>2</sup> Le pays est le premier producteur au monde de fèves de cacao avec plus 1,5 million de tonnes en 2014 ; le deuxième producteur au monde de noix de cajou avec plus de 500 000 tonnes ; le leader africain producteur de caoutchouc naturel avec plus de 300 000 tonnes et le deuxième producteur africain producteur d'huile de palme avec 350 000 tonnes. L'agriculture vivrière est très diversifiée avec la production de banane plantain, de banane douce, d'igname, de maïs, de manioc, de riz et de fruits (mangues, ananas, oranges).

<sup>3</sup> L'Association des chefs traditionnels de Côte-d'Ivoire évoque le nombre de 10 000 villages.

l'administration territoriale dont les chefs sont nommés par un arrêté préfectoral<sup>4</sup>. Le chef du village est un auxiliaire de l'administration préfectorale.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi foncière rurale de 1998, le village et la sous-préfecture disposent de deux organes locaux de gestion foncière : le Comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) et le Comité de gestion foncière rurale (CGFR). Ces deux organes, créés respectivement par décision du sous-préfet et arrêté préfectoral, sont chargés de la validation des enquêtes officielles de recensement des droits coutumiers.

## 1. LE FONCIER DANS L'HISTOIRE AGRAIRE ET POLITIQUE NATIONALE

---

En Côte-d'Ivoire, la 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'État-PDCI<sup>5</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>6</sup>, les immigrants ont obtenu des populations autochtones des transferts fonciers sans difficulté majeure et suivant le principe d'« économie morale<sup>7</sup> ». Mais l'intensification des mouvements migratoires qui se traduit par une occupation des terres et la perception de la rareté des forêts<sup>8</sup> ont créé chez les autochtones un sentiment de perte de contrôle sur leurs ressources au profit des étrangers. Cette situation a contribué à rigidifier les relations entre autochtones et immigrants en termes de conditions d'accès à la terre.

À partir des années 1980, la Côte-d'Ivoire va connaître 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'État, principal employeur, ne pouvait offrir aux jeunes diplômés et jeunes déscolarisés un emploi à la sortie des écoles. On assiste alors à un retour dans les campagnes des jeunes mais aussi des citadins, fonctionnaires et cadres<sup>9</sup>. L'intérêt des jeunes (urbains et jeunes ruraux) mais aussi des élites pour l'accès aux terres agricoles de leur région d'origine et leur contrôle a conduit à des revendications de droits, des remises en cause de cessions de terres aux « étrangers<sup>10</sup> », source de tensions et litiges au sein des communautés autochtones et entre autochtones et immigrants. Ces litiges ou conflits interethniques sont devenus parfois violents dans un contexte de tensions sociopolitiques fortes,

---

<sup>4</sup> Plusieurs chefs de villages reconnus par les populations ne possèdent pas encore d'arrêté de nomination préfectoral.

<sup>5</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>6</sup> Au début du XX<sup>e</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>7</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>8</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.*).

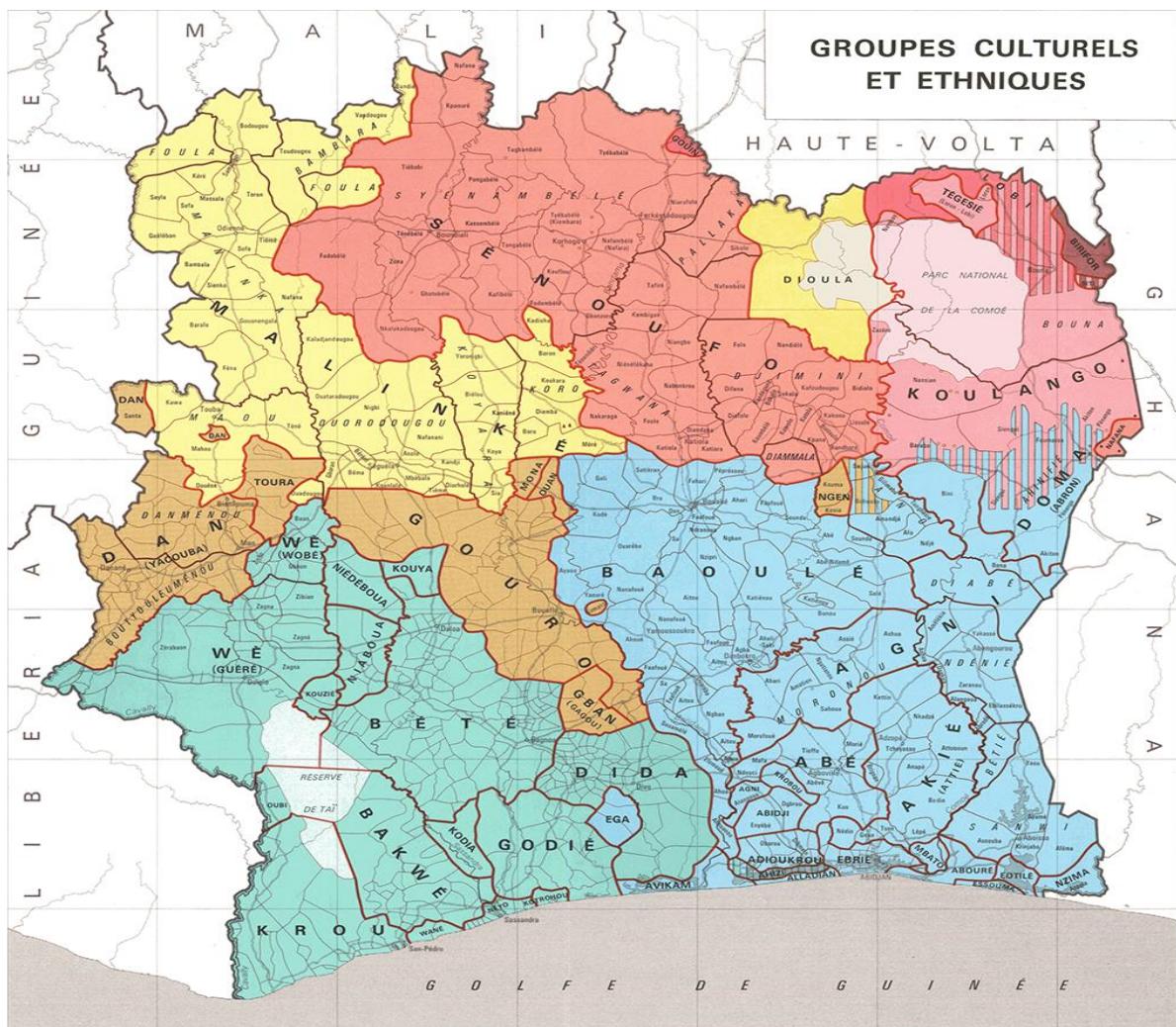
<sup>9</sup> Dès l'accession de la Côte-d'Ivoire à l'indépendance, F. Houphouët-Boigny avait invité les cadres du pays à investir massivement dans l'agriculture. Dans cet élan, des forêts déclassées ont été affectées aux élites urbaines pour qu'elles y pratiquent l'agriculture.

<sup>10</sup> « Etranger » est pris ici dans le sens de « non-autochtone ».

entre l'opposition politique menée par le Front populaire ivoirien (FPI) à partir de 1990 et le PDCI, parti au pouvoir datant de l'indépendance. Le foncier devint pour les leaders politiques un argument électoral pour s'attirer les faveurs de populations paysannes (autochtones et immigrants), contribuant ainsi à complexifier davantage les relations de « tutorat ».

Ce phénomène n'est d'ailleurs pas nouveau lorsqu'on parcourt l'histoire agraire de la Côte-d'Ivoire<sup>11</sup>. Ces dispositions visant à institutionnaliser une redevance foncière coutumière ont été peu efficaces sur le terrain, du fait du soutien des administrations publiques à l'endroit des « étrangers ». Mais elles traduisent un « enchaînement » des transferts fonciers dans des relations sociopolitiques et clientélistes locales.

**Figure 1. Carte des ethnies de Côte-d'Ivoire**



Source : Atlas Côte-d'Ivoire, B2.

L'État, depuis l'époque coloniale, a mis en place un ensemble de textes juridiques dans le but de clarifier les droits sur la terre.

<sup>11</sup> Dans le Centre-Ouest, une mutuelle créée en pays bété en 1939 prônait l'« autochtonie » face à ce qui était perçu localement comme une « invasion » étrangère (Bonnecase, 2001). Chez les Gouro de Bouaflé, une charte coutumière rédigée en 1956 subordonnait la vente de terres contre le versement annuel au propriétaire coutumier du tiers 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 cinquième du produit récolté annuellement et par plantation* (Dupire, 1960).

## 2. LA POLITIQUE FONCIERE DE L'ÉTAT

---

### 2.1. L'administration coloniale

En Côte-d'Ivoire<sup>12</sup>, comme dans 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>13</sup>. En 1906, l'immatriculation au Livre foncier devint accessible aux sujets indigènes mais elle était surtout destinée aux chefs et aux notables. Le principal problème de ce régime juridique résidait dans la délimitation des terres reconnues comme appartenant aux communautés indigènes. Cette délimitation découlait de la définition donnée aux terres « vacantes et sans maître » dont l'État revendiquait la propriété.

Mais incontestablement, le texte majeur pris par le colonisateur pour encadrer la gestion du foncier fut le décret du 26 juillet 1932, portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française. Ce texte visait surtout à favoriser les investissements agricoles en accordant une sécurité aux exploitants européens. Il consacrait la procédure d'immatriculation comme unique moyen d'accéder à la propriété foncière<sup>14</sup>. Mais c'est l'application de la loi du 26 juillet 1932 qui suscita de vives protestations au sein de la population autochtone, 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).

Devant les résultats mitigés obtenus par l'immatriculation des terres des communautés, l'administration coloniale opta pour une nouvelle orientation avec les décrets du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique occidentale française, et du 10 juillet 1956. Ces deux lois adoptées peu avant l'indépendance, en 1960, permirent aux détenteurs de droits coutumiers d'inscrire leurs droits dans un registre foncier ouvrant droit à l'obtention d'un titre foncier lorsque la mise en valeur est permanente et évidente. De toute évidence, ces dispositions représentaient une avancée dans la reconnaissance des droits coutumiers des populations sur la terre. Le principe selon lequel les terres « vacantes et sans maître » appartiennent à l'État a été abandonné. Le domaine privé de l'État n'est plus défini par défaut, mais il consiste en une énumération de biens immobiliers. En cas d'opposition, il appartient désormais aux agents de l'État d'apporter la preuve de l'absence de droits antérieurs au cours de l'enquête administrative (Chauveau, *op. cit.*).

À l'indépendance, en 1960, l'État ivoirien optera pour une conception rigide de l'immatriculation comme l'avait fait antérieurement le colonisateur. Il justifiait son choix, d'une part, par la modernisation grâce à l'immatriculation et, d'autre part, par la mise en valeur rationnelle de la terre.

---

<sup>12</sup> Ce passage emprunte largement à J.-P. Chauveau (2009).

<sup>13</sup> Régime 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.

<sup>14</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.

## 2.2 L'Etat indépendant

### La période 1960-1980

Les premières tentatives d'administration du foncier rural remontent à l'indépendance en 1960. Une circulaire prise en 1961 visait « la mise à l'étude d'un projet de 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 opéra comme un texte de loi car la loi du 20 mars 1963 qui était censée constituer le Code foncier rural, bien que régulièrement votée, n'a jamais été promulguée par le chef de l'État du fait des réactions parfois 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>15</sup>.

Dans le souci de réglementer la gestion et l'occupation de la terre, des textes juridiques spécifiques ont été pris par les autorités. 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).

### L'expérimentation du Plan foncier rural en 1990

À l'instar des pays comme le Bénin et le Burkina Faso, la Côte-d'Ivoire va initier à partir de 1990 un programme dénommé Plan foncier rural (PFR) avec l'appui financier des bailleurs de fonds. Le PFR visait au moins deux objectifs essentiels : (i) un objectif de clarification des droits fonciers et (ii) un objectif de politique foncière<sup>16</sup>. Dans le cas ivoirien, le PFR devait 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 adaptées 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 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 par le passé aux migrants, occasionnant de fortes tensions et des litiges entre communautés autochtones et immigrants acquéreurs de terres. Les enseignements du PFR n'avaient pas encore été tirés lorsque la loi du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural a été adoptée par le Parlement, composé des députés des trois principales forces politiques du pays : PDCI, FPI et RDR<sup>17</sup>.

### L'adoption de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural

L'objectif principal de la loi n°750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural est d'immatriculer toutes les terres rurales et de délivrer des titres privés individuels aux individus. Pour y parvenir il faudrait transformer les droits coutumiers, perçus comme inappropriés pour garantir les investissements économiques, en droits privés individuels, considérés comme plus

<sup>15</sup> Cette disposition dit que « les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État ».

<sup>16</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 compréhensibles les droits. Quant au second objectif, il visait à donner à l'autorité des outils d'aide à la prise de décision.

<sup>17</sup> Rassemblement des républicains, parti d'opposition.

sécurisants. Le titre, hypothéicable, devrait permettre d'assurer l'accès au crédit bancaire et favoriser le développement d'un véritable marché des terres rurales en Côte-d'Ivoire. Ces objectifs affichés rejoignent la vision globale de la théorie économique des droits de propriété<sup>18</sup>, qui prône la propriété privée individuelle comme l'unique moyen pour une allocation efficiente des terres. Et pourtant, il n'existe pas de relation mécanique entre propriété privée, productivité et sécurité foncière. De simples droits d'usage peuvent conférer une meilleure sécurité si ces droits sont socialement reconnus et protégés<sup>19</sup>.

Le cadre légal ivoirien en vigueur définit le domaine foncier rural comme étant à la fois : (i) hors du domaine public, (ii) hors des périmètres urbains, (iii) hors des zones d'aménagement différencié officiellement constituées (ZAD), et (iv) hors du domaine forestier classé. Il est composé à titre permanent : (i) des terres propriétés de l'Etat, (ii) des terres propriétés des collectivités publiques et des particuliers, (iii) des terres sans maître. A titre transitoire, il est constitué (iv) des terres du domaine coutumier, (v) des terres du domaine concédé par l'État à des collectivités publiques et à des particuliers. La loi réduit ainsi ce domaine à un domaine résiduel en totale contradiction avec l'importance que représente la terre rurale dans le développement économique du pays. Par ailleurs, le recours à la notion de « terres sans maître » que l'on retrouve dans le décret colonial du 26 juillet 1932 est potentiellement une source de conflit avec les communautés car en totale contradiction avec les réalités sociofoncières locales<sup>20</sup>. La loi foncière de 1998 est citée en exemple comme une loi innovante qui a le mérite de reconnaître un domaine foncier coutumier des communautés constitué par l'ensemble des terres sur lesquelles s'exercent des droits coutumiers conformes aux traditions ou cédés à des tiers<sup>21</sup>. Cependant, cette reconnaissance des droits coutumiers est provisoire et précaire. À titre d'exemple, les terres du domaine coutumier sur lesquelles les droits n'auront pas été constatés et formalisés à travers un certificat foncier dix ans après la publication de la loi de 1998 sont déclarées sans maître<sup>22</sup>. Elles tombent de fait dans le domaine privé de l'Etat qui peut en disposer comme bon lui semble.

### 2.3 Contexte de mise en œuvre de la loi de 1998

Avant et après l'adoption de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural, les campagnes étaient confrontées à de nombreux litiges fonciers opposant les ethnies autochtones aux immigrants. La presse écrite nationale révèle ainsi plusieurs conflits fonciers dans les régions forestières : conflits entre Guéré et Baoulé à Fengolo (Ouest) en 1997 ; conflit entre Guéré et Baoulé à Gloublé (Ouest) en 1998 ; conflit entre Niaboua et Baoulé à Zoukougbeu (Centre-Ouest) en 1998 ; conflit entre Bété et Burkinabé à Saïoua (Centre-Ouest) en 1999 et conflit entre Kroumen et Burkinabé à Tabou (Sud-Ouest) en 1999 ; conflit entre Abouré et Burkinabé à Bonoua en 2001<sup>23</sup>, etc. Ces conflits s'étaient multipliés dans un contexte politique caractérisé par le retour au pluralisme politique en 1990.

En 1999 le pouvoir PDCI, alors chargé de la mise en application de la loi, fut renversé par un coup d'état militaire. La junte militaire au pouvoir, dirigée par le général d'armée Gueï Robert, sera à son tour chassée par un soulèvement populaire, suite à la tentative de confiscation du pouvoir par les militaires face à l'opposition politique. Laurent Gbagbo accède au pouvoir en 2000 dans des conditions qu'il qualifia de « calamiteuses ». Deux années après, soit en septembre 2002,

<sup>18</sup> Sur ce point voir entre autres Alchian et Demsetz, 1973 ; Feder et Fenney, 1991.

<sup>19</sup> Cf. in Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud, 2009.

<sup>20</sup> « En Côte-d'Ivoire, il n'y a pas de terres sans maître », fait remarquer à juste titre le secrétaire général de la chefferie traditionnelle de Côte-d'Ivoire.

<sup>21</sup> Cf. article 3.

<sup>22</sup> La loi foncière de 1998 étant demeurée largement inappliquée sur le terrain (les droits coutumiers n'ayant pu être transformés en titres privés individuels au terme du délai de dix ans de mise en œuvre, soit en 2008), son application a été prorogée de dix années supplémentaires à partir de juillet 2013.

<sup>23</sup> G. Kouamé (2010).

une tentative de coup d'Etat échoue à renverser le pouvoir en place mais se transforme en rébellion armée qui consacrera la division du pays en deux jusqu'en 2010 : le Nord, contrôlé par la rébellion armée des « forces nouvelles », et le Sud contrôlé par le pouvoir Gbagbo et les forces gouvernementales. Cette crise militaro-politique, qui a des ressorts avec la question foncière selon l'avis de nombreux spécialistes, n'a pas permis la mise en œuvre effective de la loi malgré la prise des décrets d'application par les autorités. La loi de 1998 est restée globalement inappliquée sur le terrain jusqu'à la fin de la crise post-électorale de 2010. Depuis 2011, le gouvernement sous la conduite du nouveau chef de l'État a entrepris la mise en œuvre de la loi sur le foncier rural, avec le soutien financier des partenaires techniques et financiers de la Côte-d'Ivoire. Pour ce faire, le délai de dix ans donné initialement pour immatriculer les terres étant venu à expiration en 2008, la loi de 1998 a été modifiée en son article 2 par la loi n°2013-655 du 13 septembre 2013. Un nouveau délai de dix ans a donc été accordé aux détenteurs des droits coutumiers et aux bénéficiaires des concessions provisoires pour consolider leurs droits par le certificat foncier et par l'immatriculation, jusqu'en 2023.

### **3. ENJEUX SOCIO POLITIQUES DE SECURISATION FONCIER RURALE**

---

#### **3.1 Enjeux de paix sociale**

L'un des objectifs affichés par les gouvernements successifs est la lutte contre les conflits en milieu rural. La loi de 1998 pose le principe que la terre est un patrimoine national dont le non-national ne peut être propriétaire. Elle exclut de fait les exploitants non ivoiriens dont le poids démographique est important dans les campagnes. La loi « *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...* De plus, les procédures prévues d'identification des droits de propriété consacrent indirectement la primauté des droits issus d'une ascendance autochtone sur les droits issus de transactions entre autochtones et non-natifs, de sorte que les migrants ivoiriens établis sur ces terres sont soumis à la bonne volonté de leurs "tuteurs" autochtones pour être reconnus dans leur éventuelle revendication d'un droit de propriété... Les effets d'annonce de la loi ont ainsi contribué, avec d'autres facteurs, à attiser les tensions foncières intercommunautaires, notamment le conflit de 1999 dans la région de Tabou (Sud-Ouest ivoirien) qui a occasionné l'expulsion de plusieurs milliers d'immigrants burkinabé et originaires du Nord ivoirien. Ces tensions ont à leur tour contribué au coup d'État de décembre 1999 qui renversa le président Bédié et interrompit la mise en œuvre de la loi. Quand le FPI accède au pouvoir en 2000, "il n'hésite pas à préciser le nouveau contexte foncier en indiquant que désormais, 'la terre appartient à son propriétaire et non à celui qui la met en valeur' comme l'avait dit le président Félix Houphouët-Boigny en 1970" » (Chauveau et Colin, 2012). La question foncière comme on le voit est au cœur des enjeux identitaires et de cohésion sociale entre les différentes communautés.

#### **3.2 Enjeux de délimitation des territoires des villages et de pastoralisme**

Au contraire des zones forestières, dans les régions du Centre et du Nord de la Côte-d'Ivoire, les enjeux liés à la délimitation des territoires entre villages et au contrôle des zones de pâturage et des points d'eau pourraient cristalliser les relations sociofoncières. L'histoire récente montre que « la mise en œuvre du Programme national de gestion des terroirs et d'équipement rural (PNGTER) à partir des années 1970 a ravivé les conflits fonciers latents entre villages, litiges opposant souvent deux chefs-lieux de sous-préfecture ou deux villages qui contestent la ligne de démarcation qui les sépare. Au Nord, c'est le cas, par exemple, des sous-préfectures de

Tioroniaradougou et de Napiélédougou ou des villages de Lamékaha et de Kaforo. Au Centre du pays, ce genre de litiges a également été observé dans le département de M'Bahiakro<sup>24</sup> ».

La gestion des pâturages au nord de la Côte-d'Ivoire est également une question préoccupante car elle est à l'origine de la quasi-totalité des litiges entre agriculteurs et éleveurs peuls. Ces litiges souvent violents occasionnent des dégâts matériels (destruction des cultures, abattage des bêtes) et parfois des pertes en vies humaines. Le dernier conflit intercommunautaire en date est celui survenu en mars 2016 dans la région de Bouna (Nord-Est) qui a occasionné 33 morts avec des milliers de déplacés. Ici, au droit foncier se superposent différents faisceaux de droits, notamment le droit de transhumance, le droit d'accès aux sources d'eau, le droit de faire paître les animaux, etc. Dans ce contexte-là, la formalisation des droits dans le sens du droit privatif individuel pourrait être contre-productive et intensifier au contraire les conflits entre détenteurs de titres (qui interdiraient tout accès à la propriété privée) et éleveurs ou agriculteurs-exploitants.

### **3.3 Risques d'aggravation des dissensions sociales**

La mise en œuvre de l'ambitieux programme de sécurisation foncière n'est pas sans risques. En effet, avant la fin de la crise post-électorale de 2010, les autorités préfectorales exprimaient leurs inquiétudes quant au danger que la loi de 1998 contribue à réactiver les conflits latents. Les relations intercommunautaires se sont depuis détériorées surtout dans l'Ouest forestier, et plus singulièrement la région de Duékoué, dans les localités frontalières du Libéria où les violences interethniques ont été les plus atroces pendant la crise post-électorale de 2010, occasionnant des déplacements massifs de populations de l'ethnie guéré vers le Libéria voisin.

Le retour des réfugiés ivoiriens du Libéria dont les terres sont occupées par des exploitants étrangers engendre nécessairement des mécontentements et des tensions<sup>25</sup>. Déjà en 2009, un rapport de l'ONG NRC avait souligné cette inquiétude. Ce rapport souligne le danger d'une mise en œuvre de la loi foncière de 1998 du fait des conflits intercommunautaires à répétition dans cette partie du pays. En 2015, l'ONG Human Rights Watch a pu dire que, dans l'Ouest forestier, le foncier, la politique et la violence constituent un triptyque indissociable. Les profondes tensions intercommunautaires liées au phénomène de confiscation de terres permettent de comprendre pourquoi cette région a été le lieu de nombreuses atrocités. Dans un pareil contexte, la mise en œuvre du programme national de sécurisation foncière pourrait contribuer à réactiver et intensifier les conflits fonciers interethniques.

---

<sup>24</sup> Inades-Formation, 2015 : 22.

<sup>25</sup> Comité technique Foncier et développement : Note de synthèse n° 8, juin 2012.



**Photo. G. Kouamé. Règlement d'un litige foncier à Bloléquin (Ouest ivoirien)**

Le contexte des autres régions forestières du pays n'est pas plus favorable. À Daloa et Soubré (Centre-Ouest), les « propriétaires fonciers » autochtones craignent, par exemple, en accordant le certificat foncier aux « étrangers », de perdre définitivement un contrôle social sur les terres cédées jadis aux migrants ainsi que les bénéfices socio-économiques que procure la relation de « tutorat ». Il en va de même des « étrangers » qui craignent que leurs « tuteurs », arguant de leurs droits coutumiers originels sur les terres, profitent des enquêtes officielles imposées par la procédure de certification pour remettre en cause les droits fonciers acquis à travers les arrangements institutionnels locaux d'accès à la terre (achat-vente, don, mise en gage, droit de culture, etc.). Les faibles résultats enregistrés à Soubré (9 certificats fonciers délivrés entre 2008-2011 pour 56 000 hectares de terres parcellisées) et Daloa (0 CF), dans le cadre des programmes pilotes de délivrance gratuite des certificats fonciers (programmes financés par l'Union européenne), traduisent la résistance voire l'opposition des populations au processus de certification foncière (Inades-Formation, 2015).

Dans le nord de la Côte-d'Ivoire, dans le département de Mankono où la certification foncière peine à démarrer<sup>26</sup>, les risques de fracture sociale entre autochtones koro et migrants sénoufo installés depuis de longues décennies sont à craindre si ces derniers venaient à demander un certificat foncier. Les propos du chef de canton El Hadji T.K. sont un peu plus précis : « *Les Tioté, les Timité, les Fofana et les Haïdara peuvent faire des certificats fonciers parce que ce sont des propriétaires terriens. Mais les Sénoufo non. On ne peut pas accepter parce qu'ils ne sont pas des propriétaires. On leur a juste donné la terre pour leur rendre service [accorder un droit d'usage]... On ne peut pas accepter qu'un Sénoufo ou quelqu'un qui n'est pas propriétaire terrien, qui ne fait pas partie des familles que nous avons citées fasse un certificat à son nom. S'il doit avoir un certificat, ça doit être au nom de son tuteur qui lui a cédé la terre*<sup>27</sup> ».

L'annonce de la certification foncière est perçue comme la revanche attendue des autochtones pour reprendre le contrôle sur leurs terres détenues par les migrants. Ils expriment leurs attentes à travers ces propos : « *Aujourd'hui, la réalité de la terre a changé, parce que ceux à qui on a*

<sup>26</sup> Jusqu'en 2014, nombreux étaient les villages qui n'avaient pas de Comité villageois de gestion foncière rurale ni, au niveau des sous-préfectures, de Comité de gestion foncière rurale. La mise en place de ces organes de gestion foncière incombe aux autorités préfectorales.

<sup>27</sup> Extrait de l'entretien réalisé avec le chef de canton El Hadji T.K. le 16/07/2014 dans le village de Marrandalah (Mankono), programme de recherche Sécurisation foncière en Côte-d'Ivoire rurale, Enquêtes JEAI-JERFRI.

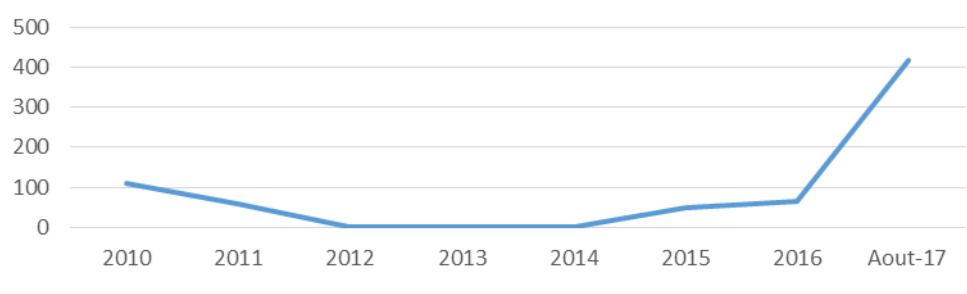
*permis d'obtenir la terre veulent être les propriétaires à notre place. Et c'est l'arrivée des Sénoufo qui a provoqué ça. Aujourd'hui, ce sont eux qui ont tous les moyens, c'est eux qu'on connaît [visibles dans le village à travers leurs biens matériels et valorisés par les sociétés cotonnières]. Avant, on n'avait pas ce problème. Ils pouvaient travailler plusieurs années sans chercher à être propriétaires de terres. Mais maintenant, c'est le contraire, ils veulent nous arracher nos terres et devenir les propriétaires ». Ici, la communauté sénoufo est clairement prise pour cible. La mise en route du processus de certification des droits sur la terre en pays koro pourrait provoquer une profonde crise sociale entre les Koro et les Sénoufo. On le voit, l'opération de certification des droits peut servir de cadre pour questionner les arrangements fonciers antérieurs. Elle peut constituer dans certains cas une véritable pomme de discorde dans la préservation de la cohésion sociale entre les différentes communautés. Au lieu de lutter contre les litiges, la procédure de certification qui ne prendrait pas en compte tous les faisceaux de droits peut conduire au contraire à déstructurer les liens sociaux existants.*

## 4. BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI FONCIERE RURALE

### 4.1 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 exactes 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 3 %. Les nombreux conflits entre villages voisins ou non, pour le contrôle et l'appropriation de l'espace, constituent des freins à l'atteinte des objectifs du gouvernement. Ce processus, qui repose pour l'essentiel sur la construction des identités sociopolitiques locales, ne peut se réduire à une simple opération de topographie ou de cartographie des espaces qui sont en perpétuelles construction et reconstruction, en fonction des rapports de force en présence.

**Figure 2. Territoires villageois délimités, 2010-2017**



Source : MINADER/DFR.

### 4.2 La certification des terres rurales : état d'avancement du processus

La procédure est définie par les textes d'application de la loi foncière de 1998. 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 ; de 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.

Malgré les campagnes de sensibilisation et les efforts développés par les autorités compétentes, ainsi que l'appui financier des partenaires techniques de la Côte-d'Ivoire, les résultats obtenus en termes d'établissement de certificats fonciers (CF) sont très faibles au regard des enjeux. En août 2017, le nombre de CF établis était de 3 986 pour une superficie cumulée de 118 465,9 hectares, soit environ 0,5 % de l'objectif de 23 millions d'hectares de terres rurales. Parmi les bénéficiaires, 330 certificats ont été délivrés à des femmes, soit environ 8 %.

**Tableau 2. 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	2 117
Août 2017	246
<b>Total</b>	<b>3 986</b>

Source : MINADER/DFR, septembre 2017.

Le processus reste pour l'heure dépendant des bailleurs de fonds internationaux<sup>28</sup>. En effet, sur l'ensemble de ces certificats établis, 62 % l'ont été grâce au financement des partenaires financiers de la Côte-d'Ivoire. Les demandes individuelles ou privées de certificats fonciers sont en réalité le fait de l'élite sociale, notamment les cadres exploitants agricoles qui cherchent à protéger leurs investissements agricoles. Le profil des premiers bénéficiaires de certificats en Côte-d'Ivoire est très varié, allant du riche commerçant à l'officier de l'armée en passant par l'administrateur de services financiers, le député ou le ministre (cf. profils en annexe).

#### **4.3 Des contraintes de mise en œuvre**

Les difficultés de mise en œuvre de la loi peuvent s'apprécier au moins à trois niveaux : (i) institutionnel, (ii) technique et opérationnel et (iii) juridique. Sur le plan institutionnel, on peut relever que le financement du processus repose principalement sur l'aide de bailleurs (cf. *supra*). L'appui budgétaire de l'État ivoirien alloué au programme de sécurisation foncière reste très faible

<sup>28</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 FCFA dans le cadre du DP2 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 (contrat de prestation de services n° 2004 030 001 du 22 avril 2004) ; 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.

au regard des enjeux<sup>29</sup>. Sur le plan humain et matériel, le programme national de sécurisation foncière rurale souffre d'une insuffisance chronique de personnel, notamment de commissaires enquêteurs, ainsi que de logistiques. Ce dispositif institutionnel ne peut ni permettre d'atteindre les objectifs fixés par les autorités gouvernementales ni offrir un service de qualité aux populations en cas de demande significative. Sur le plan technique et opérationnel, la procédure d'établissement des certificats fonciers et d'immatriculation des terres rurales demeure complexe. Elle comprend au moins une vingtaine d'étapes (cf. tableau récapitulatif de la procédure, en annexe) et implique plusieurs acteurs et institutions. La procédure d'établissement du certificat foncier dans sa version actuelle est onéreuse pour les petits exploitants agricoles<sup>30</sup>.

Sur le plan légal, la loi foncière de 1998 tente de rattraper certaines erreurs du passé en reconnaissant notamment les droits coutumiers sur les terres rurales. Mais cette reconnaissance des droits coutumiers est insuffisante<sup>31</sup>. La condition « d'existence paisible et continue des droits » introduit de la confusion. Elle peut conduire à des contestations gratuites au nom de l'autochtonie. Il en va de même des terres litigieuses et des terres objets de certificats qui n'auraient pas été convertis en titres individuels, après trois ans. Le caractère obligatoire de la certification et de la transformation du certificat foncier en titre foncier pourrait précariser la situation des masses rurales qui ne pourront vraisemblablement pas satisfaire à cette exigence juridique dans les délais légaux.

Par ailleurs, la valeur juridique des droits conférés par le certificat foncier semble ambiguë. Cette controverse est engendrée par l'article 4, qui stipule que pour les terres du domaine foncier coutumier, la propriété est établie par le certificat foncier. Le certificat peut être délivré aux Ivoiriens et aux non-Ivoiriens alors que l'article 1 indique que la propriété foncière est réservée exclusivement à l'État, aux collectivités publiques et aux personnes physiques nationales. Ensuite, la loi fait obligation de transformer le certificat en titre de propriété trois ans après son établissement, après une procédure longue et couteuse. La contradiction vient aussi du fait que le détenteur du certificat a la capacité d'ester en justice et louer sa terre sur une longue durée. Le certificat est opposable dès lors qu'il est publié au Journal officiel (JO). La loi reste muette sur la valeur des certificats qui ne seront pas transformés en titres.

La loi de 1998 doit être mise en perspective avec les autres textes de loi, notamment avec le Code forestier, l'ordonnance réglementant l'accès à la propriété des terres urbaines et le Code civil. En référence à ce dernier texte, la mise en œuvre de la loi de 1998 est potentiellement un facteur d'exclusion de nombreux ayants droit familiaux. Ce risque d'exclusion est élevé sur les terres familiales<sup>32</sup> ou lignagères à travers les tentations de confiscation des terres par des membres au détriment d'autres, selon les rapports de force du moment. Conformément au Code civil ivoirien, en cas de décès des bénéficiaires de certificats fonciers, les ayants droit sont les enfants légitimes du défunt détenteur du certificat ou du titre foncier, comme le stipule l'article 22 de la loi n° 64-375 du 7 octobre 1964. Le recours au Code civil lors de la succession peut générer des conflits intra-familiaux importants dans la mesure où les terres rurales objets de certificats fonciers ont généralement un statut de biens familiaux ou lignagers. En effet, dans le système de tenue foncière coutumière, les droits détenus et exercés par le gestionnaire le sont par la volonté d'un groupe social donné. En cas de décès, la succession s'effectue généralement selon les règles traditionnelles de dévolution successorale en ligne matrilinéaire ou patrilinéaire. À cela s'ajoute l'obligation faite de morceler le certificat collectif à l'immatriculation. Le morcellement accéléré

<sup>29</sup> Il était de 200 millions de FCFA en 2013 (400 000 \$), soit moins de 4 000 \$ par département et par an, ou l'équivalent du coût de réalisation de 285 certificats.

<sup>30</sup> Le coût moyen du certificat atteint 700 000 FCFA, soit 1 370 \$, ce qui représente l'un des coûts les plus élevés du continent africain... La procédure poussée jusqu'au titre foncier reviendrait de 1 à 3 millions de FCFA.

<sup>31</sup> Les terres du domaine coutumier sur lesquelles des droits coutumiers exercés de façon paisible et continue n'ont pas été constatés dix ans après la publication de la loi appartiennent à l'Etat (article 6).

<sup>32</sup> Le terme « famille » renvoie dans le contexte ivoirien à une famille étendue et non au ménage.

des patrimoines fonciers des familles, synonyme d'individualisation des droits, peut entraîner une fracture sociale au sein des familles, la terre ancestrale symbolisant l'union de ses membres.

Face aux risques d'implosion sociale soulignés plus haut et aux difficultés de mise en œuvre de la loi de 1998, faut-il alors renoncer à son application ou au contraire opérer les réajustements nécessaires pour une mise en œuvre plus souple ?

## 5. LES INITIATIVES RECENTES DU GOUVERNEMENT

---

### 5.1 La déclaration de politique foncière rurale

Les réflexions menées depuis l'année 2015 sur la question ont abouti à l'adoption en janvier 2017 par le Parlement ivoirien d'une loi de déclaration de politique foncière rurale. À travers cette déclaration de politique, le gouvernement ambitionne 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 vues par l'État comme un moyen d'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'application 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 six raisons majeures : (i) le faible niveau d'adhésion des populations au processus de sécurisation, (ii) le coût élevé et la complexité des opérations, (iii) les pesanteurs socioculturelles, (iv) les pesanteurs liées à l'environnement sociopolitique, (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 dix 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.

## 5.2 La création d'une Agence foncière rurale

Créée par décret en août 2016, l'Agence foncière rurale (AFOR) dont les directeurs généraux ont été nommés en août 2017 est une institution chargée de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurisation du foncier rural. Les missions de cette agence sont consignées dans le décret de création (cf. encadré ci-dessous).

### Attribution de l'AFOR

L'Agence foncière rurale est chargée de :

- exécuter les actions de sécurisation du foncier rural, notamment par la conclusion de conventions ;
- mobiliser les ressources pour la mise en œuvre des actions de sécurisation du domaine foncier rural ;
- conseiller les pouvoirs publics sur toutes les questions liées à la gestion du domaine foncier rural ;
- prendre ou de proposer toutes mesures tendant à faciliter la mise en œuvre de la loi ;
- recenser et sécuriser le patrimoine foncier de l'État ;
- requérir l'immatriculation des terres rurales ;
- préparer les baux emphytéotiques à la signature du ministre chargé de l'Agriculture et d'en assurer la gestion ;
- préparer, à la signature de l'autorité administrative compétente, les certificats fonciers ;
- mener les actions d'information et de sensibilisation des populations ;
- contribuer au règlement des conflits fonciers ;
- former les acteurs de la mise en œuvre de la loi relative au domaine foncier rural ;
- mettre en place le dispositif opérationnel de la loi ;
- programmer, coordonner, animer et assurer le suivi de toutes les actions tendant à la sécurisation de toutes les terres rurales ;
- promouvoir la formalisation et la contractualisation des rapports entre propriétaires et exploitants non propriétaires de terres rurales ;
- réaliser les enquêtes officielles ;
- mettre en place un système d'information foncière rurale et d'en assurer la gestion ;
- assurer la conservation et la documentation des données foncières littérales et cartographiques du domaine foncier rural et de mettre à jour ces données régulièrement ;
- contribuer à l'exécution d'études et de recherches pour la gestion durable des ressources foncières ;
- assurer la veille du marché foncier rural.

Source : décret n°2016-590 du 03 août 2016 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de l'Agence foncière rurale.

On le voit, l'AFOR en sa qualité d'agence d'exécution a pour mission principale de mettre en œuvre la loi de 1998 relative au domaine foncier rural. La promotion de la formalisation et la contractualisation des rapports entre propriétaires et exploitants non propriétaires constitue une attribution importante de cette agence. Dans une logique de paix sociale durable, l'AFOR pourrait coupler l'opération de délivrance des certificats fonciers aux propriétaires fonciers coutumiers et

d'établissement de contrats formels au profit des exploitants non propriétaires. Dans ce sens, les arrangements fonciers conclus pendant la phase de précertification devraient être inventoriés, clarifiés et enregistrés dans des registres fonciers locaux. Ces documents pourraient alors servir de preuves au niveau des instances locales en cas de litige.

## **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 connue entre 2002 et 2012. 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 dans le but de réduire les conflits interethniques, préserver la cohésion sociale dans les campagnes et assurer le développement du monde agricole.

Toutefois, force est de reconnaître que les objectifs escomptés par les pouvoirs publics n'ont pas été atteints. Moins de 5 000 certificats ont été établis à ce jour, surtout avec l'appui financier des partenaires techniques de la Côte-d'Ivoire. La politique nationale de sécurisation foncière par le certificat puis le titre foncier est minée par de nombreuses difficultés. Il s'agit de problèmes juridico-institutionnels et surtout de problèmes relevant de considérations sociopolitiques en rapport avec la construction de l'État politique ivoirien et la gestion du foncier dans les campagnes.

Les pouvoirs publics tiennent pourtant à ne pas changer de cap en maintenant mordicus la politique d'immatriculation des terres rurales. Requérir l'immatriculation des terres dans les conditions sociales, économiques et politiques actuelles est « irréaliste » et « suicidaire », vu les nombreuses contraintes identifiées et les risques de déflagration du tissu social durement éprouvé par les crises politiques à répétition.

Au contraire, la promotion de la formalisation des arrangements institutionnels d'accès à la terre et la contractualisation pourraient constituer des solutions alternatives plus pragmatiques et plus proches des réalités des communautés locales.

Au-delà des aménagements techniques et juridiques que l'on pourrait opérer pour donner un coup d'accélérateur à la mise en œuvre de la loi foncière rurale, il faudrait surtout doter la Côte-d'Ivoire d'une véritable politique foncière qui traduirait la vision d'ensemble des autorités en matière de gouvernance foncière, d'aménagement et de planification de l'utilisation des terres rurales pour le développement économique et social. La déclaration de politique foncière rurale et la création de l'Agence foncière rurale pourraient contribuer à l'atteinte de cet objectif.

## Bibliographie

AUDACE-Afrique, 2016. Comment réinventer le système foncier rural en Côte-d'Ivoire ?, Rapport d'étude.

Chauveau J.-P., 2002. La Loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural et l'agriculture de plantation villageoise : une mise en perspective historique et sociologique. *Land Reform* 1 :63-78.

Chauveau J.-P., 2009. « La loi de 1998 sur le domaine rural dans l'histoire des politiques foncières en Côte-d'Ivoire. Une économie politique des transferts de droits entre "autochtones" et "étrangers" en zone forestière ». In Colin J.-Ph., P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Paris, Karthala : 105-140.

Chauveau J.-P. et Colin J.-Ph., 2010. Customary transfers and land sales in Côte-d'Ivoire. Revisiting the embeddedness issue, *Africa* 80(1): 81-103.

Colin J.-Ph. *et al.*, 2009. Identifier les droits et dicter le droit. La politique des programmes de formalisation des droits fonciers, in *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Karthala : 5-67.

Chauveau J.-P. *et al.*, 2012. Côte-d'Ivoire : La question foncière à l'épreuve de la paix, *Territoires d'Afrique* n° 4.

Colin J.-Ph., Kouamé G. et Soro D.M., 2007. Outside the autochthon-migrant configuration: access to land, land conflicts and inter-ethnic relationships in a former pioneer area of lower Côte-d'Ivoire, *The Journal of Modern African Studies* 45(1): 33-59.

FERN, 2015. Vers une remise à plat ? Bilan critique du droit foncier et forestier en Côte-d'Ivoire, UE, UKAID.

Human Rigths Watch, 2015. Consolider cette paix qui nous appartient. Un agenda relatif aux droits humains pour la Côte-d'Ivoire, rapport d'étude, 94 p.

Inades-Formation, 2015. Les entraves à la mise en œuvre de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural. Analyses et réflexions prospectives, 49 p.

Koné M., 2003. Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles en Côte-d'Ivoire/Bodiba (Oumé) et Zahia (Gboguhé), Paris, Gret-IIED-Gidis-IRD.

Koné M., 2006. Quelles lois pour résoudre les problèmes liés au foncier en Côte-d'Ivoire ? *Grain de sel* n° 36.

Kouamé G., 2010. Land markets and land conflicts: the intra-family and socio-political dimensions. The Abouré case in Côte-d'Ivoire, *Africa* (80)1: 126-146.

Kouamé G., 2016. Cadre d'analyse de la gouvernance foncière en Côte-d'Ivoire, Rapport provisoire, World Banque, 183 p.

Lavigne Delville Ph., 1996. La sécurisation de l'accès aux ressources : par le titre ou l'inscription dans la communauté ?, in *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* : 76-86.

McCallin B. & Montemurro M., 2009. A qui sont ces terres ? Conflits fonciers et déplacement des populations de l'Ouest forestier de la Côte-d'Ivoire, Rapport d'étude, 51 p.

Ouédraogo H., 2005. Etude comparative de la mise en œuvre des plans fonciers ruraux en Afrique de l'Ouest : Benin, Burkina Faso et Côte-d'Ivoire, Étude juridique de la FAO, 41 p.

Ruf F., 2008. Côte-d'Ivoire : la terre de plus en plus chère. *Grain de Sel* n°43 : 5-6.

Teyssier A., 2015. 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, Rapport d'assistance technique, World Bank.

Zalo L., 2006. Présentation de l'avancement actuel de la mise en œuvre de la loi ivoirienne relative au domaine foncier rural, Colloque international « Les frontières de la question foncière ».

## **Annexes**

- Annexe 1 : Procédure d'établissement du certificat foncier
- Annexe 2 : Exemples de profils de bénéficiaires de certificats fonciers, hors projets
- Annexe 3 : Exemple de convention locale de vente de terres rurales
- Annexe 4 : Exemple de certificat foncier

## Annexe 1. Procédure d'établissement du certificat foncier

Etapes	Actions opérationnelles
Demande d'enquête	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le formulaire à renseigner doit comprendre : <ul style="list-style-type: none"> <li>- les informations sur l'identité du demandeur</li> <li>- la désignation du bien foncier</li> <li>- le choix d'un géomètre privé agréé</li> </ul> </li> <li>Ouverture de l'enquête par affichage ou message radiodiffusé par le sous-préfet.</li> </ul>
Déroulement de l'enquête	<ul style="list-style-type: none"> <li>Désignation d'un commissaire enquêteur par le sous-préfet ou le ministre de l'agriculture.</li> <li>Constitution de l'équipe d'enquête qui comprend : un représentant du conseil de village, un représentant du comité villageois de gestion foncière rurale, le gestionnaire du bien foncier concerné, les voisins limitrophes et le commissaire enquêteur.</li> <li>La constitution d'un dossier de délimitation.</li> <li>L'établissement du procès-verbal de recensement des droits coutumiers. Sont annexés à ce procès-verbal : <ul style="list-style-type: none"> <li>- une fiche démographique,</li> <li>- un dossier foncier comprenant un questionnaire et la déclaration du demandeur, signée par celui-ci et approuvée par les parties concernées,</li> <li>- en cas de droits coutumiers collectifs, la liste exhaustive des détenteurs de ces droits,</li> <li>- le cas échéant, un état des droits de propriété ou des droits de concession ou d'occupation accordés par l'Administration.</li> </ul> </li> <li>Établissement du plan de la parcelle par le géomètre privé et son rattachement au réseau géodésique ivoirien.</li> </ul>
Validation de l'enquête	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'annonce par affichage au village concerné, à la sous-préfecture et dans les services extérieurs du ministère de l'Agriculture, du lieu et de la date de la séance publique de présentation des résultats de l'enquête.</li> <li>La séance publique de présentation des résultats de l'enquête et l'ouverture d'un registre des accords et oppositions, tenu par le Comité villageois de gestion foncière rurale.</li> <li>La clôture de la publicité après une période de trois mois à compter de la séance publique ; tenue d'une séance publique au cours de laquelle sont lues, discutées et consignées dans un procès-verbal signé par les parties présentes les remarques formulées sur le registre des accords et oppositions.</li> <li>Après clôture de la publicité, le procès-verbal de publicité est remis au Comité villageois de gestion foncière rurale pour approbation et signature éventuelle d'un constat d'existence continue et paisible de droits coutumiers.</li> <li>Le dossier complet est adressé au Comité de gestion foncière rurale de la sous-préfecture pour validation, notification au demandeur et transmission à la Direction départementale de l'agriculture, pour exploitation.</li> </ul>

Etablissement du certificat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dès réception du dossier de l'enquête officielle, le directeur départemental de l'agriculture contrôle ce dossier et prépare le certificat foncier qu'il soumet à la signature du préfet de département.</li> <li>• Le certificat est enregistré par le directeur de l'agriculture.</li> </ul>
Publication du certificat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le certificat est publié au Journal officiel par le préfet de département.</li> </ul>

Source : Décret n°99-594 du 13 octobre 1999.

## Annexe 2. Exemples de profils de bénéficiaires de certificats fonciers, hors projets

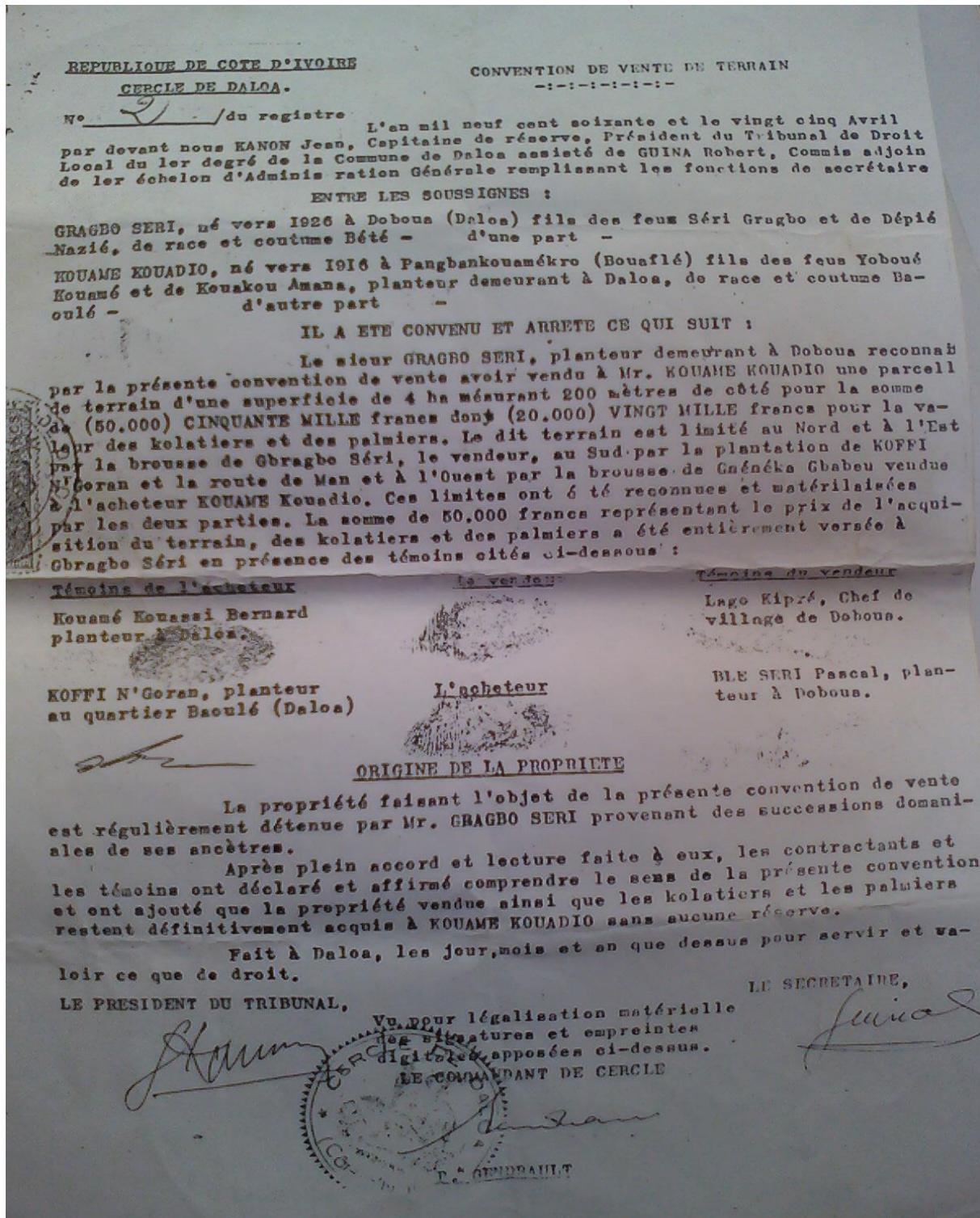
N°	NOM	SEXE	SUPERFICIE (ha)	PROFESSION
1	BAG	M	42,010 7	Planteur cacao, hévéa, palmier
2	BAG	M	52,918 1	Planteur palmier, hévéa et opérateur économique
3	BAG	M	68,747 6	Planteur palmier, hévéa et opérateur économique
4	KK	M	1,505 9	Administrateur des services financiers
5	AT	M	22,063 3	Médecin
6	AT	M	17,242 5	Médecin
7	AN	M	4,180 0	Ingénieur agronome, conseiller technique du ministre de l'Agriculture
8	AN	M	3,765 9	Ingénieur agronome, conseiller technique du ministre de l'Agriculture
9	KT	M CFC <sup>33</sup>	25,476 9	Planteur
10	KK	M CFC	8,906 1	Planteur
11	GGD	M	19,450 1	Cadre commercial et marketing
12	BP	M	10,482 1	Inspecteur
13	FE	M	21,017 6	Chauffeur résidant en Italie
14	CY	M	29,142 1	DG des douanes
15	DV	F	26,516 2	Auditeur financier
16	EB	F	0,466 2	Attaché administratif
17	SKA	M	10,213 4	Ingénieur industriel

<sup>33</sup> : Certificat Foncier Collectif

18	AL	<b>F</b>	4,891 8	Comptable,
19	KA	<b>M</b>	11,417 1	Etudiants, enfants DR Agriculture
20	AN'G	<b>M</b>	1,510 4	Ingénieur agronome, conseiller technique du ministre de l'Agriculture
21	BNG	<b>M</b>	28,790 2	Administrateur des services financiers
22	AA	<b>M</b>	23,989 3	Planteur : exploitation par un exploitant français pour palmier
23	BAG	<b>M</b>	42,010 7	Planteur cacao, hévéa, palmier
24	AN'G	<b>M</b>	2,216 7	Ingénieur agronome, conseiller technique du ministre de l'Agriculture
25	KYK	<b>M</b>	9,400 1	Administrateur civil en poste au ministère des Mines
26	AN'G	<b>M</b>	123,202 4	Ingénieur agronome, conseiller technique du ministre de l'Agriculture
27	AY	<b>M</b>	66,746 1	Administrateur
28	TA	<b>M</b>	2,646 4	Comptable, intendant de l'armée
29	TA	<b>M</b>	3,282 9	Etudiant, fils DR agriculture
30	TA	<b>M</b>	18,842 2	Etudiant, fils DR agriculture
31	TA	<b>M</b>	1,140 5	Etudiant, fils DR agriculture
32	TA	<b>M</b>	1,512 1	Etudiant, fils DR agriculture
33	TA	<b>M</b>	55,652 3	Etudiant, fils DR agriculture
34	BA	<b>M</b>	9,751 0	Ingénieur géologue
35	BN	<b>M</b>	2,061 4	Administrateur des services financiers
36	KI	<b>M</b>	18,801 3	Officier armée
37	AC	<b>F</b>	1,025 5	Médecin
38	AC	<b>F</b>	119,760 9	Médecin
39	ARY	<b>M</b>	15,004 4	Expert-comptable

40	N'GA	<b>F</b>	3,476 0	Opérateur économique
41	KK	<b>M</b>	16,565 7	Administrateur des services financiers
42	KK	<b>M</b>	4,870 4	Administrateur des services financiers
43	E M H (Français)	<b>M</b>	5,475 2	Résidant en France
44	KKA	<b>M</b>	7,000 9	Ingénieur des Travaux publics
45	ATC	<b>F</b>	54,696 8	Directrice de société, mère d'un ministre
46	AB	<b>M</b>	10,424 7	Entrepreneur bâtiment
47	ASSEM Bile	<b>M</b>	15,004 4	Professeur de lycée
48	D M P	<b>F</b> Village de Bako	10,339 8	Exploitante agricole, mariée à un Français
49	N N A	<b>M</b>	3,871 8	Analyste programmeur résidant au Canada
50	Z BK	<b>M</b>	11,049 4	Planteur d'hévéa
51	K D	<b>M</b>	1,989 8	Navigateur marin
52	KAJ	<b>F</b>	92,236 5	Commerçante
53	KA J	<b>F</b>	15,626 2	Commerçante
54	OF	<b>F</b>	5,576 6	Médecin
55	O I	<b>M</b>	2,556 8	Professeur de lycée à la retraite
56	KY H	<b>M</b>	10,209 8	Superviseur DHL en France
57	AA	<b>F</b>	17,502 8	Planteur
58	D M H	<b>F</b>	7,557 0	Infirmière

### Annexe 3. Exemple de convention locale de vente de terres rurales



## Annexe 4. Exemple de certificat foncier





## REGARDS SUR LE FONCIER n°4

**E**n Côte d'Ivoire, la question foncière rurale est au centre des enjeux de cohésion sociale et de développement économique, après la décennie de crise militaro-politique (1999-2011) que le pays a connue. Elle est fortement structurée par les dynamiques migratoires internes et externes des populations en rapport avec le développement des cultures commerciales comme le café, le cacao, le palmier à huile, l'hévéa, et la politique d'accueil des migrants agricoles menée par l'État (colonial et moderne).

Depuis de longues décennies, les relations intercommunautaires autour de la terre sont devenues extrêmement conflictuelles, dans un contexte de forte réduction du couvert forestier et de renouvellement des générations. Dans le Sud forestier, des conflits fonciers opposent majoritairement les communautés autochtones aux migrants originaires des régions de savanes et des pays voisins (Burkina Faso et Mali en particulier). Dans les régions de savanes du Centre et Nord, ils opposent surtout les communautés locales et agriculteurs aux éleveurs transhumants.

La politique de transformation des droits fonciers coutumiers en droits modernes par l'établissement du Certificat foncier puis le Titre foncier, telle que prévue par la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural, constitue pour le gouvernement une réponse efficace contre les conflits fonciers inter-ethniques récurrents, lutter contre « la prolifération des transactions foncières illégales », faciliter l'accès des paysans au crédit bancaire et moderniser les exploitations agricoles.

La présente contribution jette un regard rétrospectif sur la politique foncière rurale de l'État ivoirien. Elle analyse d'une part, les diverses difficultés constatées dans les opérations de formalisation des droits et les enjeux sociopolitiques liés à la sécurisation des droits fonciers. D'autre part, ce texte examine le rôle des institutions dans la gouvernance foncière, en particulier celui de la nouvelle Agence foncière rurale (AFOR) comme Agence d'exécution de la politique de l'État de sécurisation du foncier rural.

Plus d'une décennie après l'adoption de la loi foncière rurale, elle connaît de réelles difficultés d'application dans les campagnes, en témoignent les résultats obtenus. Moins de 200 000 hectares de terres rurales ont été certifiés à ce jour sur un objectif de 23 millions d'hectares, et une très faible proportion de titres fonciers ont été créés. Dans les campagnes, en dehors des projets de délivrance de certificats fonciers financés par les bailleurs de fonds, les principaux demandeurs et bénéficiaires des certificats fonciers sont les citadins exploitants agricoles, les cadres appartenant à l'élite sociale ivoirienne. En outre, le diagnostic montre que les migrants, considérés comme des étrangers, ne sont pas fondés à revendiquer la propriété terrienne au nom de l'autochtonie. Dans ce « jeu » inter-communautaire pour la reconnaissance des droits coutumiers, seuls les demandes des « gentils étrangers » sont validées par le Comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR).

---

Mots clés : Foncier, Rural, Conflits, Loi, Certification, Côte d'Ivoire.