

La loi de 1998 sur le domaine rural dans l’histoire des politiques foncières en Côte d’Ivoire

La politique des transferts de droits entre « autochtones » et « étrangers » en zone forestière

Jean-Pierre CHAUVEAU

La loi de 1998 dans son contexte¹

Confrontées à un contexte foncier très conflictuel, les autorités ivoiriennes ont tenté de répondre depuis une vingtaine d’années par divers projets de sécurisation foncière qui ont finalement abouti à l’élaboration d’une nouvelle législation foncière (loi sur le domaine foncier rural du 23 décembre 1998)². Les motifs de la loi se réfèrent à un argumentaire classique : mettre fin par la délivrance de titres fonciers à la confusion de la situation foncière engendrée par l’inadaptation du cadre légal hérité de la colonisation et ses conséquences présumées : absence de règles claires de propriété, déficience des autorités coutumières pour régler les différends, inadaptation du dispositif formel légal d’enregistrement des droits transférés et absence de garantie de règlement des conflits par le dispositif judiciaire officiel.

1. Ce texte reprend en l’actualisant et en le précisant Chauveau 2008. Il s’insère dans le projet ANR TRANSGUERRES. Je remercie les collègues qui m’ont fait bénéficier de leurs remarques et critiques, en particulier Jean-Philippe Colin et Pierre-Yves Le Meur.

2. Pour une analyse détaillée de la loi, voir : Rochegude (2001), Chauveau (2002a, b), INADES (2003) et en particulier la contribution de P. C. Kobo, « Une lecture critique d’une loi ambiguë » : 21-43. L’ouvrage reprend l’ensemble des textes de la loi, des décrets et arrêtés, à l’exception des amendements exigés par les accords de Linas-Marcoussis de janvier 2003 en vue du règlement du conflit militaro-politique qui a éclaté en septembre 2002 (cf. *infra*).

La loi sur le domaine foncier rural

La loi de 1998 a pour objectif de pallier ces lacunes par la mise en œuvre d'un « droit moderne » fondé sur la délivrance de titres. Ainsi, la loi rend obligatoire la privatisation des droits fonciers coutumiers, qui relevaient jusque-là du domaine privé de l'État et étaient seulement reconnus à titre personnel à leurs détenteurs. La loi prévoit une première phase de dix ans durant laquelle tout détenteur de droits fonciers impliquant une appropriation de la terre doit faire reconnaître ses droits pour obtenir un certificat foncier (individuel ou collectif)³. Ces droits sont tenus d'être individualisés et immatriculés trois ans après l'obtention du certificat foncier.

Pour identifier l'assise foncière et les détenteurs légitimes des nouveaux droits de propriété, la loi pose la reconnaissance des droits coutumiers comme un préalable à la clarification et à l'identification des droits. La nouvelle législation foncière est présentée par le législateur comme la réparation de l'injustice fondamentale de la législation antérieure, héritée de la colonisation, qui faisait de l'État le propriétaire éminent des terres non immatriculées, donc de la quasi-totalité du domaine coutumier. La loi institue ainsi un nouveau « domaine rural » dit, d'une part, « coutumier » et, d'autre part, « transitoire », puisqu'il est appelé à disparaître avec la délivrance de titres (article 3).

Pour identifier le propriétaire légitime de la terre parmi les divers occupants ou prétendants, la loi distingue deux types de droits coutumiers au sein du domaine rural, selon l'origine des droits : « les droits coutumiers conformes aux traditions » et « les droits coutumiers cédés à des tiers » (art. 3).

– Les « droits coutumiers conformes aux traditions » concernent les droits d'appropriation et d'usage tels qu'ils sont affectés « traditionnellement », sous-entendu : au sein des communautés autochtones (le point suivant le confirme *a contrario*). Pour identifier et certifier ces droits et leurs détenteurs au sein des groupes domestiques, la loi se base sur les déclarations des intéressés, supposées refléter la distribution intrafamiliale ou intralignée des droits telle qu'elle se dégage des usages locaux⁴.

– Par contraste, les « droits coutumiers cédés à des tiers », en l'occurrence à des individus ou des groupes qui ne sont pas membres des

3. Passé ce délai, la terre serait immatriculée au nom de l'État et l'exploitant en deviendrait locataire.

4. Cet aspect intracommunautaire et intrafamilial des implications de la loi n'est pas discuté ici. Pour une analyse des effets possibles de distorsion et de discrimination de la loi, notamment par la seule prise en compte des droits d'administration et d'appropriation, voir Chauveau (2002a, b), Bobo (2005).

communautés considérées comme les premières occupantes de la terre (les « autochtones »), sont considérés comme non conformes « aux traditions », ce qui sous-entend que la tradition ne prévoit pas de cession de droits d'appropriation « à des tiers ». Il est significatif que la loi désigne ces droits par référence à ceux qui les ont cédés (communément désignés par le terme de « tuteurs »), et non à ceux qui en bénéficient actuellement (on aurait pu les désigner comme des « droits coutumiers obtenus auprès de tiers »). De plus, la loi opère une discrimination entre les « tiers » selon leur nationalité. Seuls les nationaux ivoiriens sont admis à la propriété, avec l'accord préalable des tuteurs autochtones. Les non-nationaux n'ont pas accès à la propriété ; ils peuvent seulement bénéficier de baux de longue durée auprès du « tuteur » autochtone qui leur a concédé des terres (ou auprès de son héritier) à condition que ceux-ci les fassent figurer comme « occupants de bonne foi ».

Un contexte foncier très conflictuel et politisé

Les conflits intercommunautaires à base foncière préexistaient de longue date à la guerre civile intervenue en septembre 2002. Ils se sont multipliés et aggravés tout au long des années 1990 dans la zone forestière productrice de cultures pérennes d'exportation (la Côte d'Ivoire est le premier producteur mondial de cacao). Les tensions les plus manifestes et les plus politisées concernent les transferts de droits entre autochtones et « étrangers »⁵, originaires des savanes du Centre du pays (les Baoulé) et des savanes du Nord et des pays voisins, dont certains ont été accueillis de longue date dans le cadre de l'institution coutumière du « tutorat », sur laquelle nous reviendrons.

La mise en œuvre effective des principales dispositions de la loi a été suspendue *de facto* depuis le début de la crise politique en décembre 1999 (coup d'État du général Guéï, puis élections contestées d'octobre 2000 gagnées par Laurent Gbagbo) et tout au long du conflit militaro-politique qui débuta en septembre 2002 et aboutit à la fracture du pays entre une zone gouvernementale au Sud, correspondant à l'essentiel de la région forestière, et la zone des savanes du Nord, contrôlée par les « Forces nouvelles » rebelles, dont la composition est très majoritairement d'origine dite « nordiste », incluant une fraction de non-Ivoiriens. Cette configuration spatiale évoquait d'emblée le mouvement de migration de travail et de colonisation agraire depuis les régions les moins aptes à

5. Nous utiliserons le terme d'étranger dans son sens local, c'est-à-dire de non originaire par rapport à une communauté donnée. Dans ce sens, le terme ne distingue pas selon la nationalité et n'est pas péjoratif, dans les conditions normales.

l'agriculture de plantation vers les forêts du Sud, et plus particulièrement du Sud-Ouest, mouvement qui a constitué un phénomène historique structurant de l'histoire économique et politique ivoirienne.

De plus, la disposition de la loi qui exclut les non-Ivoiriens de la propriété foncière a constitué de manière très explicite l'un des enjeux du conflit, au nom de la lutte contre les discriminations ethno-régionales imputées au régime du président Gbagbo. Cette disposition concerne, dans la zone forestière, environ 30 % des propriétaires de plantations de cacao et de café qui ne possèdent pas la nationalité ivoirienne, auxquels il faut ajouter tous ceux, parmi les « Ivoiriens du Nord », qui pourraient être arbitrairement assimilés à des non-Ivoiriens du fait de leurs origines « nordistes », selon les rapports de force du moment. Aussi, les premiers accords de paix de Linas-Marcoussis de janvier 2003 ont-ils essayé d'aplanir les divergences par un amendement à la loi qui garantisse la reconnaissance de la propriété des terres rurales acquises par des personnes physiques non ivoiriennes et leurs héritiers avant la promulgation de la loi. Ces amendements ont été adoptés⁶, mais ils ne concernent que quelques dizaines de propriétaires étrangers disposant d'ores et déjà de titres fonciers – et non la multitude d'exploitants non ivoiriens qui ont obtenu leur terre de tuteurs locaux (désignés comme les « propriétaires terriens » dans le langage populaire) dans un cadre coutumier.

Succédant aux accords de Linas-Marcoussis et aux accords suivants, tout autant malmenés, l'accord de paix de Ouagadougou du 4 mars 2007, négocié et signé en dehors des instances internationales par le président Laurent Gbagbo et le chef des Forces nouvelles, Guillaume Soro, avec l'arbitrage du président Blaise Compaoré du Burkina Faso, a instauré une situation de « ni paix ni guerre » qui a prévalu et continue de prévaloir en Côte d'Ivoire⁷. Les mesures prises par le gouvernement de transition, allant dans le sens de la réunification administrative et militaire du pays, ont encore fait baisser la tension en attendant les élections finalement repoussées au 30 novembre 2009, date cependant encore sujette à discussion. Malgré les obstacles rencontrés, notamment au regard du processus de désarmement-démobilisation-réintégration des combattants des Forces nouvelles dans le nord et des milices progouvernementales dans l'extrême Ouest, la mise en œuvre effective de l'ensemble des dispositions de la loi est ainsi remise à l'ordre du jour, avec l'appui des institutions financières internationales, notamment l'Union européenne⁸.

6. Article 26 amendé par la loi n°2004-412 du 14 août 2004.

7. Ce texte a été rédigé, dans sa dernière version, en octobre 2009.

8. Sur l'avancement de la mise en œuvre de la loi dans le cadre du Projet d'appui à la sécurisation foncière rurale, voir Zalo (2006) et le site www.foncierural.ci.

Cette situation d'attente dans la mise en œuvre de la loi a cependant provoqué, dès avant le conflit actuel, des effets d'annonce et d'anticipation de la part des différents groupes sociaux concernés par la définition et l'exercice des droits fonciers (autochtones, allochtones, autorités publiques, politiciens). C'est notamment le cas dans l'Ouest forestier ivoirien (Chauveau, 2000 ; Chauveau et Koné, 2004), dont il sera surtout question dans cette contribution. Au plus fort du conflit, et en particulier dans le Centre-Ouest (Chauveau et Bobo, 2003), l'extrême Ouest (International Crisis Group, 2005 ; Enten et Dembelé, 2007) et le Sud-Ouest (Fonds Européen de Développement, 2007), les associations locales de « jeunes patriotes », issus généralement des communautés autochtones et protégés par des politiciens nationaux et locaux, se sont livrés à des manœuvres d'intimidation vis-à-vis des planteurs non originaires des communautés locales – surtout à l'égard des non-Ivoiriens (Burkinabè et originaires des pays sahéliens voisins), mais aussi à l'égard des Ivoiriens originaires des autres régions du pays.

Argument

La nouvelle législation ivoirienne mobilise trois registres de justification différents, dont la combinaison peut paraître paradoxale :

– La justification par la « modernité » de la loi fait référence aux bienfaits de la propriété privée pour combattre l'insécurité foncière et ses effets conflictuels. Elle est en prise avec la doctrine libérale dominante dans les institutions internationales, même si l'aspect mécanique de cette doctrine est remis en cause (voir l'introduction à cet ouvrage ; pour la Côte d'Ivoire : Colin, 2005 ; Chauveau et Colin, à paraître).

– Le deuxième registre de justification est celui de la citoyenneté. La loi réserve la propriété foncière rurale aux seuls Ivoiriens, comme une chose allant de soi. Il est utile de rappeler que, dans les législations foncières en Afrique et dans le monde, cette clause de citoyenneté dans l'accès à la propriété n'est pas propre à la législation ivoirienne. C'est cependant cette disposition qui a fait l'objet des polémiques les plus vives. La polémique sur son caractère xénophobe est née des débats parallèles sur « l'ivoirité », concept devenu incontestablement xénophobe, doctrine lancée par le président Bédié à partir de 1993, puis relayée par le FPI, parti du président Gbagbo. Pourtant, ce n'est pas la seule disposition remarquable de la loi.

– La loi mobilise en effet un troisième registre de justification, reposant sur une interprétation « ethnologique » des droits coutumiers jusqu'alors inédite dans le corpus juridique. La législation fait de la tradition et des normes coutumières de transmission de la terre le fondement

de l'identification initiale des droits, à partir de laquelle la loi peut clairement établir l'origine des droits de propriété. De ce point de vue, la législation ivoirienne contemporaine ne déroge pas au vieux rève colonial de rationaliser et de valider juridiquement les droits coutumiers⁹. Dans le cas ivoirien contemporain, l'interprétation ethnologique par la loi des droits coutumiers va même plus loin en instituant une hiérarchie, au sein du « domaine rural » coutumier, entre « les droits coutumiers conformes aux traditions » et « les droits coutumiers cédés à des tiers » – et, au sein des populations rurales, les populations d'agriculteurs « vouées » à rester autochtones et celles qui sont « voués » à demeurer de perpétuelles accueillies.

C'est cette attention particulière et nouvelle de la loi aux transferts passés entre autochtones et non-autochtones, ainsi que la hiérarchie légale inédite entre droits coutumiers conformes et non conformes à la tradition, qui sont centrales pour saisir toute la dimension historique que cristallise la loi sous le couvert de la modernité. De la combinaison de la modernité et de la citoyenneté découle l'exclusion des non-Ivoiriens de la propriété ; mais l'introduction de la tradition dans la combinatoire modernité-citoyenneté, *a priori* paradoxale, infléchit du même coup ces deux autres registres de justification. La modernité du Droit va de pair avec la clarification des origines des droits (donc avec la préséance de l'autochtonie) et la citoyenneté recouvre sans la faire disparaître la disparité des origines des hommes. Cela explique que, depuis son apparition, l'idéologie de l'ivoirité est constamment en tension entre un pôle nationalitaire (les Ivoiriens versus les non-Ivoiriens) et un pôle ethno-régional (il y aurait des populations plus ivoiriennes que d'autres au sein même de la Côte d'Ivoire)¹⁰.

En replaçant la loi de 1998 dans une perspective historique, je développe dans ce texte l'argument selon lequel l'enjeu principal des politiques foncières n'est pas tant la sécurisation des droits coutumiers en tant que telle, que le contrôle par les élites politiques, coloniales puis nationales, des transferts au sein même du domaine coutumier¹¹. Tout au long de l'histoire agraire et de la production juridique ivoirienne, cet enjeu a été sous-tendu par le dessein des élites au pouvoir de peser sur la redistribution des droits coutumiers d'appropriation en faveur de certains groupes de ruraux, et en défaveur de certains autres. Tous les ruraux avaient en commun d'être perçus par les élites comme des « sujets » relevant du domaine coutumier, au sens juridique mais aussi au sens social et

9. Voir par exemple Bouju (2004).

10. Je remercie Pierre-Yves Le Meur de m'avoir mis sur la piste de cette élaboration.

11. Nous distinguons la notion de « transfert » (en faveur de personnes ou de groupes extérieurs aux communautés et aux familles locales) de la notion de « transmission » au sein des communautés et des familles. Les transferts peuvent être marchands ou non marchands.

politique¹². Cependant, du fait des intenses mouvements migratoires qui ont marqué les campagnes ivoiriennes, il existait une ligne de partage au sein de ces sujets ruraux, entre ceux qui – pour reprendre la distinction de la loi de 1998 – pouvaient se prévaloir de « droits coutumiers conformes aux traditions » (issus de l'autochtonie), et ceux qui, considérés comme « étrangers » sur les lieux de leur activité agricole, devaient se contenter de « droits coutumiers cédés à des tiers » (issus de transferts de droits auprès des autochtones).

Nous proposons comme clé de lecture de l'histoire juridique et des politiques vis-à-vis des droits fonciers coutumiers en Côte d'Ivoire la question du choix, par les élites politiques contemporaines, de soutenir le parti des « étrangers » ou celui des « autochtones » – de faciliter l'accès à la terre de migrants nouveaux venus, ou, au contraire, de protéger les prérogatives foncières des « propriétaires terriens » les plus anciens. Pourquoi, comment et dans quelle mesure les dispositions juridiques, sous le couvert de politiques générales de sécurisation des droits coutumiers ou de politiques foncières plus informelles, ont-elles influencé le rapport de force interne entre détenteurs de droits coutumiers fondés sur l'autochtonie et détenteurs de droits issus de transferts coutumiers ? Sur quelle toile de fond économique et politique se jouait et continue de se jouer aujourd'hui ce rapport de force ?

Pour résumer, nous proposons une interprétation des politiques et des législations foncières en Côte d'Ivoire depuis la période coloniale en termes d'économie politique. Nous postulons (1) que les interventions juridiques et économiques de l'État dans le domaine foncier ont été et sont façonnées de manière déterminante par les choix politiques, en lien avec le projet de contrôler la production, la captation et la redistribution de la rente cacaoyère ; (2) que les choix politiques les plus décisifs ont porté sur la facilitation ou non des transferts de droits entre autochtones et « étrangers » immigrants ; (3) que la mise en œuvre effective de ces choix a reposé sur la sécurisation politique, bien plus que juridique, de ces transferts¹³.

12. Au sens juridique, il s'agit des « sujets » qui relèvent explicitement du statut coutumier durant la colonisation ; par la suite, au sens sociopolitique, il s'agit de l'usage métaphorique du terme « sujets » pour désigner les ruraux, considérés comme « tribalisés », par contraste avec les « citoyens » urbanisés (Mamdani, 1996).

13. L'interprétation repose sur les résultats d'enquêtes sur un terrain de référence qui se situe dans la région d'Oumé, dans le Centre-Ouest (séjour en Côte d'Ivoire de 1971 à 1977 ; missions régulières de 1992 à 2002), et sur une abondante littérature, ancienne et récente, concernant les migrations rurales et les rapports entre autochtones et étrangers. Entre autres : Köbben (1956), Raulin (1957), Rougerie (1957), Dupire (1960), Lesourd (1982), Hecht (1985), Dozon (1985, 1997), Ruf (1988), Lewis (1991), Schwartz (1993), Bonnacase (2001), Koné (2001), Colin (2005), Koné *et al.* (2005), Chauveau (1997, 2006a, b). Pour une comparaison avec des situations locales où l'histoire agraire et du peuplement n'est pas structurée par la relation entre « tuteurs » autochtones et « étrangers » : Colin *et al.* (2004), Chauveau et Colin (à paraître).

La « pratique coloniale 'coutumière' » et la discrimination positive à l'égard des « étrangers » (1900 - début des années 1950)¹⁴

Il est clair que la législation coloniale était avant tout destinée à sécuriser l'appropriation des ressources par l'administration et les entrepreneurs européens et assimilés. Le débat s'est alors cristallisé sur l'arbitraire de l'action de l'État colonial concernant la prise en compte des droits fonciers indigènes. Cependant, à l'ombre de ce débat, émergeait déjà l'économie politique du dispositif juridique de discrimination entre indigènes « autochtones » et indigènes « migrants ».

Le régime domanial qui caractérise la législation foncière coloniale en Côte d'Ivoire et dans l'ensemble de l'Afrique occidentale française a été en partie emprunté à la législation en vigueur dans la colonie de peuplement qu'était alors l'Australie (loi Torrens). Ce régime permet de créer *ex cathedra* un droit de propriété par l'enregistrement (immatriculation dans le Livre foncier). Les terres coutumières, non immatriculées, relèvent de la propriété éminente de l'État. Leur immatriculation au profit d'un particulier nécessite la procédure préalable d'immatriculation au nom de l'État.

Sous ce régime, les droits coutumiers ne sont pas ignorés, mais ils sont en quelque sorte tolérés à titre transitoire. Les terres sous régime coutumier sont maintenues dans une « zone grise » du domaine privé de l'État, tant qu'elles ne sont pas absorbées dans le nouveau régime juridique au fur et à mesure de l'évolution des pratiques indigènes vers l'enregistrement de leurs droits. En attendant leur complète régularisation par immatriculation, les droits coutumiers sont reconnus à leurs détenteurs à titre personnel et ils ne sont pas transférables. Le Livre foncier est ouvert aux sujets de statut coutumier en 1906, mais il est avant tout destiné aux chefs et aux notables indigènes.

Le principal problème de ce régime juridique résidait dans la délimitation des terres reconnues comme relevant de possesseurs coutumiers. Cette délimitation dépendait de la définition donnée aux terres « vacantes et sans maîtres », dont l'État se déclarait propriétaire, auxquelles furent ajoutées les terres inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans (décret du 15 novembre 1935). Les terres vacantes ou inexploitées pouvaient être transférées en concession ou en toute propriété à des exploitants européens ou assimilés. Cependant, ce phénomène d'expropriation de fait fut relativement limité, par exemple en comparaison de l'expropriation pour cause de classement de forêts qui intervint dans les années 1930.

En parallèle à l'arbitraire colonial vis-à-vis des possesseurs des terres coutumières, se met en place ce que A. Ley (1972) appelle la « pratique

14. Cette partie doit beaucoup à Bonnecase (2001) et Ley (1972).

administrative coutumière »¹⁵. En effet, à partir de la diffusion de l'agriculture de plantation indigène (cacao puis café), la doctrine de développement colonial change de cap et fait de la petite et moyenne production indigène le moteur de la mise en valeur coloniale¹⁶. Une série de dispositions tente alors d'encourager les indigènes à faire enregistrer leurs biens fonciers (« titre foncier indigène » et « livre foncier coutumier » de 1925 ; certificats de palabre des années 1940, ouvrant à la procédure d'enregistrement).

Ce sont surtout les planteurs autochtones de l'Est forestier et, dans l'Ouest forestier, les migrants baoulé (originaires du Centre du pays) et dioula (originaires du Nord ivoirien et des colonies soudaniennes voisines) qui sont alors les vecteurs de la diffusion de l'agriculture de plantation. Dans l'Ouest, qui s'ouvre alors à la colonisation, ce sont ces nouveaux venus, du moins une minorité d'entre eux, qui recourent aux nouvelles dispositions juridiques, et non les autochtones pour lesquels la procédure d'enregistrement de terres léguées par les ancêtres ne peut apparaître que comme une servitude supplémentaire à l'égard des colonisateurs. L'enregistrement par les immigrants des terres acquise par des transferts coutumiers avec les « tuteurs » autochtones est particulièrement apprécié par l'administration, qui voit en eux des auxiliaires dans la mise en valeur de la colonie, par contraste avec les populations de l'Ouest, réputées anarchiques et paresseuses. L'Ouest forestier du pays était déjà considéré par l'administration coloniale comme une vaste réserve pour les migrants « dynamiques », issus de l'Est et du Nord de la colonie et des colonies françaises voisines, en particulier de la Haute-Volta.

En pratique, l'attribution du titre est subordonnée à des considérations économiques bien plus qu'à l'assertion et la justification d'un droit coutumier sur la terre. Le titre foncier indigène s'adresse exclusivement aux agriculteurs qui produisent des cultures arbustives destinées à l'exportation, ce qui revient à favoriser les exploitants non autochtones. Comme le conclut un administrateur faisant le bilan de sept années d'exercice de la loi, « le décret de 1925 ne vise pas *a priori* à renforcer le droit des chefs de terres mais plutôt de ceux qui obtiennent un droit d'usage précaire de la part de ces chefs de terre pour créer une petite culture paysanne » (cité par Bonnecase, 2001).

15. Cette notion anticipe sur celle de « pratique administrative », couramment utilisée pour indiquer que l'administration et ses agents ne sont pas neutres dans le processus de mise en œuvre du dispositif juridique officiel, notamment dans la manière d'informer les administrés des dispositions de la loi (Moore, 1978 ; Griffiths, 1992 ; Lund, 1998).

16. Sur la diffusion de l'agriculture de plantation et son caractère structurant dans l'histoire sociale et politique ivoirienne, cf. entre autres, Chauveau et Dozon (1985, 1987), Chauveau et Léonard (1996), Chauveau (2000).

Vers la reconnaissance des droits d'autochtonie : les décrets de 1955 et 1956

Jusqu'au début des années 1950, la « pratique administrative coutumière » a donc clairement avantagé les migrants dans la zone forestière, particulièrement dans l'Ouest forestier, selon une économie politique du droit qui privilégiait la mise en valeur. Néanmoins, face au faible enthousiasme des détenteurs de droits coutumiers (autochtones comme migrants) pour faire enregistrer leurs biens fonciers, mais surtout pour juguler les tensions croissantes entre propriétaires coutumiers et migrants dans toutes les régions d'agriculture de plantation, la législation coloniale prit un tournant nouveau avec les décrets du 20 mai 1955 et du 10 juillet 1956. La « pratique administrative coutumière » évoluait cette fois en faveur des détenteurs de droits d'autochtonie.

Ces décrets donnaient la possibilité aux détenteurs coutumiers de faire reconnaître la nature et l'étendue de leurs droits dans un « livret foncier » qui ouvre droit à l'obtention d'un titre foncier authentique si la mise en valeur est permanente et évidente. Surtout, ces dispositions représentaient un pas important vers la reconnaissance explicite des droits d'autochtonie. Le principe d'appartenance à l'État des « terres vacantes et sans maître » est abandonné. Le domaine privé de l'État n'est plus défini par défaut, mais consiste désormais en une énumération de biens immobiliers. En cas d'opposition, ce n'est plus à l'opposant à faire valoir ses droits coutumiers mais aux agents de l'administration de démontrer l'absence de droits antérieurs au cours d'une enquête contradictoire ; la charge de la preuve de la vacance d'occupation et de l'absence de propriété coutumière revient désormais à l'État. Enfin, les droits reconnus par le livret foncier sont cessibles entre personnes soumis au même statut coutumier – donc aussi entre autochtones et migrants (Ley, 1972 ; Rochegude, s.d. ; Bonnacase, 2001).

Cette évolution marquait à l'évidence la volonté d'accompagner les changements dans les modalités de transferts pratiqués entre autochtones et migrants et, peut-être surtout, de mettre un garde-fou au risque de conflit généralisé qui se dessinait à la veille de la Loi cadre de 1956. Un nouvel élément était intervenu en effet dans les pratiques locales de transfert de droits entre autochtones et migrants. Face à l'afflux de demandes de terre de la part des étrangers, notamment baoulé, les notables autochtones de l'Est et de l'Ouest forestiers commencèrent à exiger d'eux une redevance forfaitaire, en plus des dons symboliques et des gestes de « reconnaissance » épisodiques qui accompagnent traditionnellement les transferts coutumiers. L'administration coloniale observait ainsi la généralisation de redevances totalement étrangères à la législation en vigueur

avant les décrets de 1955 et 1956. Elle s'inquiétait aussi des conflits grandissants dans l'Ouest forestier entre autochtones et migrants, à propos de la nature et du montant de ces redevances. Les décrets de 1955 et 1956 étaient manifestement destinés à calmer le jeu, en permettant notamment à l'administration de promouvoir des « conventions » locales entre les tuteurs autochtones et leurs étrangers sur les modalités des redevances que ces décrets permettaient dorénavant d'officialiser (Raulin, 1957 ; Bonnecase, 2001 ; Chauveau, 2005b).

Le transfert de l'État par les autorités coloniales aux nouvelles élites politiques ivoiriennes : l'irruption de la politique « indigène » dans la « pratique administrative coutumière » (1956 – début des années 1960)

L'inflexion de la législation coloniale à l'égard des droit coutumiers ne prend cependant tout son sens que replacée dans le contexte politique de l'époque. Elle traduisait aussi, en effet, une tentative de contrôler l'irruption de la politique « indigène » dans la question des transferts fonciers entre autochtones et migrants. La question foncière prenait en effet un tour explicitement politique avec la rédaction de « codes fonciers coutumiers » par les autorités traditionnelles et la mise en avant de la question de la dépossession foncière des autochtones par les « étrangers » dans les programmes des partis africains électoralement ancrés dans les régions forestières de forte immigration.

Le PDCI-RDA (Parti démocratique de Côte d'Ivoire - Rassemblement démocratique africain), issu du Syndicat agricole africain, était dirigé par une élite de planteurs majoritairement non originaires des zones forestières de colonisation (Baoulé du Centre, Dioula du Nord), leaders d'opinion des populations de même origine régionale. Le PDCI s'opposait aux autres principaux partis, dont la base électorale était constituée par les populations des régions forestières confrontées à une forte migration et qui avaient en commun une position très défensive par rapport à l'immigration étrangère (quelle que soit l'origine nationale des migrants) et de défendre les droits d'autochtonie¹⁷.

17. Parti progressiste de Côte d'Ivoire, issu de l'Association de défense des intérêts autochtones, fortement ancré en pays agni ; Section ivoirienne du Mouvement socialiste africain, puis Bloc éburnéen, issus des anciennes Mutuelle bété et Union des originaires des six cercles de l'Ouest de Côte d'Ivoire. Beaucoup de ces partis ont été manipulés par les autorités coloniales durant les périodes de répression contre le RDA. Cf. Chauveau et Dozon (1985, 1987), Loucou (1992).

Lorsque l'accord de collaboration entre les autorités coloniales et le PDCI intervint en 1951-52, après le désapparetement du Parti communiste français, les nouvelles élites politiques locales étaient désormais acquises au PDCI. Les anciens chefs administratifs furent marginalisés et l'hégémonie politique du PDCI fut totale après la loi-cadre d'autonomie interne de 1956¹⁸.

L'adhésion de la majorité des nouvelles élites locales de l'Ouest au PDCI facilita la mise en œuvre d'un aspect central de l'agenda initial du PDCI, après le succès des luttes contre le régime de l'indigénat, le « travail forcé » et les abus des chefs protégés par l'administration. Le PDCI militait pour un vaste mouvement de colonisation de l'Ouest forestier, débarrassé le plus possible des références ethniques et des maîtrises foncières coutumières. Son projet de contrôle politique de la nouvelle frontière agraire et de son immense potentiel correspondait, sur un mode moins régionaliste et plus interethnique que les autres organisations politiques de l'époque, aux intérêts des plus gros planteurs baoulé, dioula et de Basse Côte à un accès libre à la frontière de l'Ouest. Il y a certainement des raisons de présenter le PDCI comme le parti des grands planteurs, comme il est de coutume de le faire dans la littérature. Toutefois, il est encore plus pertinent de le présenter comme le parti qui avait le projet le plus clair et le plus offensif sur un des grands enjeux de l'avenir : organiser et contrôler politiquement la formidable puissance de la nouvelle frontière agricole de l'Ouest, qui était en passe de supplanter la « boucle du cacao » du Sud-Est comme principale pourvoyeuse des ressources économiques agricoles du nouvel État indépendant en gestation¹⁹.

Du point de vue de la politique foncière du PDCI, qui devient celle de « l'État PDCI » à partir de 1958, tant le décret de 1955 que les conventions sur les redevances sur les étrangers constituaient un frein à la colonisation accélérée de la frontière. Dès l'application de la loi-cadre sur l'autonomie interne, les ministres PDCI ivoiriens du gouvernement bloquèrent le décret de 55 en ne prenant pas les textes d'application. Ils interdirent aussi rapidement les redevances. Des circulaires des ministres ivoiriens de l'intérieur de 1957 et de 1961 enterrèrent toute idée de

18. Pour un exemple dans le Centre-Ouest ivoirien, voir Chauveau (2005).

19. D'autant que les autorités coutumières et les élites politiques du Sud-Est étaient ouvertement réfractaires à la libéralisation de l'accès à la terre hors du cadre coutumier. Cette région, berceau de l'agriculture de plantation dès les années 1920, commençait à ressentir une forte pression foncière, ce qui incitait les élites tant coutumières que « modernes » des sociétés akan, beaucoup plus hiérarchisées que les sociétés de l'Ouest, à instituer un contrôle des migrants beaucoup plus organisé qu'à l'Ouest. En outre, la région de l'Est était déjà troublée par le conflit de souveraineté entre le royaume agni du Sanwi et l'État ivoirien (crise de 1958), ce qui rendait dangereuse une trop forte ingérence de l'État ivoirien dans les questions foncières.

convention, fustigèrent « les prétentions exagérées des propriétaires, plus ou moins authentiques » à l'égard des « étrangers à la région » auxquels ils avaient « concédé les terres, en général des zones forestières vierges que ces derniers ont mises en valeur depuis de longues années » et, « face à cette situation préjudiciable à l'économie du pays et à la paix sociale », suspendirent « le paiement de toute redevances ou indemnités (...) en l'absence de toute convention dûment enregistrée devant le chef de circonscription ».

Ainsi, durant la période qui aboutit progressivement au transfert du pouvoir des autorités coloniales aux nouveaux dirigeants politiques ivoiriens, les dirigeants du PDCI ont déployé tous leurs efforts pour revenir sur les récentes dispositions juridiques coloniales et mettre en œuvre leur propre conception sur la manière d'administrer les droits coutumiers. Cette conception reprenait à son compte la discrimination positive coloniale à l'égard des détenteurs non autochtones de droits issus de transferts coutumiers, que les autorités coloniales, préparant leur succession au pouvoir d'État, tentaient de tempérer pour juguler les conflits naissants entre communautés. Cette conception reposait aussi sur une économie politique du droit foncier clairement centrée sur l'objectif d'une mise en valeur accélérée des réserves foncières de l'Ouest forestier.

La tentative avortée de régulation des transferts coutumiers par la voie légale après l'indépendance (1962-1963)

Une fois l'indépendance acquise et les décrets de 1955 et 1956 enterrés, l'État ivoirien a donc choisi de revenir à une conception rigide du régime de l'immatriculation, selon laquelle l'État est le seul dispensateur de la propriété « complète ». La principale justification avancée à l'époque était que le régime de l'immatriculation permet de donner à l'État le rôle principal dans la modernisation du droit et dans la « mise en valeur rationnelle » des terres, des ressources et du territoire dans l'intérêt du développement national.

En un premier temps, le nouvel État indépendant ivoirien utilisa l'outil juridique pour appuyer sa politique de colonisation massive de l'Ouest. L'interdiction administrative des redevances sur les étrangers par les circulaires de 1957 et 1961 s'accompagna de 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 ou individuels » (circulaire de 1961). En réalité, la circulaire de

1961 prit force de loi car le projet de loi foncière de 1962 ne fut jamais promulgué. Ce projet de loi, qui affaiblissait considérablement les prérogatives des propriétaires coutumiers, fut effectivement voté en 1963, mais il rencontra de telles résistances de la part des chefs et des propriétaires coutumiers, probablement relayées au sein du PDCI et des réseaux de pouvoir, que la loi fut retirée²⁰. Par la suite, la colonisation agricole de la frontière de l'Ouest ne fut juridiquement encadrée que par des arrêtés et circulaires *ad hoc* (rappel de l'interdiction des redevances et de toute transaction sur le domaine coutumier, délivrance d'« autorisations d'occuper » et de « certificats d'occupation » aux migrants par les sous-préfets, déclassement de forêts classées (dont les hommes politiques et les colons baoulé bénéficièrent largement).

La dernière action juridique significative de l'État PDCI pour faciliter la colonisation de l'Ouest est le décret du 16 février 1971, qui pose le principe selon lequel « 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 »²¹. Ce décret pouvait passer pour défendre l'intégrité des droits coutumiers et décourager leur cession à des étrangers. Mais, dans le contexte politique de l'époque, alors qu'un nouveau front de colonisation s'ouvre dans le Sud-Ouest et que l'opposition larvée des autochtones à l'installation massive de migrants dans l'Ouest se manifeste au sein des appareils locaux du PDCI, ce décret peut être aussi interprété comme une disposition *ad hoc* qui rappelle que seul l'État, propriétaire éminent du domaine coutumier, est en mesure de valider des transferts (quand bien même fussent-ils interdits par le décret), et surtout qu'il est seul en mesure d'installer des migrants sur les terres inoccupées.

Les limites de l'action par la voie légale apparaissent donc rapidement après l'échec de la loi de 1962-63. À la même époque, le projet de loi sur la double citoyenneté accordée à tous les ressortissants du Conseil de l'entente, dont font partie les pays principaux fournisseurs de migrants (Haute-Volta et Mali), soulève une levée de bouclier. Houphouët-Boigny doit le retirer, ce qui n'empêche pas les résidents non nationaux de prendre part à toutes les élections et de constituer, au même titre que les migrants baoulé, un véritable électorat captif du PDCI.

L'État va alors se détourner de l'action par la voie légale. Durant près d'une trentaine d'années, il abandonne l'idée d'une grande réforme légale. Mais il va utiliser les moyens de pression proprement politiques, qu'autorisait la mainmise de l'appareil du PDCI sur le système de clienté-

20. Sur le contenu et le destin de la loi de 1962, voir Ley (1972).

21. Cf. art. 9 du décret n°71-74 du 16 février 1971, relatif aux procédures domaniales et foncières.

lisme et ses courtiers politiques locaux²², pour susciter et sécuriser les transferts de droits fonciers aux migrants par la « pratique administrative coutumière ».

La « pratique administrative coutumière » de l'État-PDCI : la régulation politique des transferts coutumiers par l'encadrement du « tutorat » (années 1960-90)

Pour contrôler les procédures locales de transfert dans un cadre coutumier, les autorités ivoiriennes vont mettre en œuvre une politique foncière « informelle », en marge du cadre légal officiel, et une protection *de facto*, de nature politique, des migrants, en particulier baoulé. L'argument était le même que celui qui était avancé auparavant par les autorités coloniales : le dynamisme économique des migrants contribuait à la mise en valeur de l'Ouest forestier sous-exploité par les populations locales (Chauveau et Dozon, 1985, 1987). La consigne du président Houphouët-Boigny, « la terre appartient à celui qui la met en valeur », lancée en 1962-63 après l'échec de la loi foncière de 1962, a ainsi pris force de loi, bien que résolument contraire au cadre légal. Pris au pied de la lettre, ce slogan vide de contenu le régime de l'immatriculation, et surtout dépossède les propriétaires coutumiers de leurs droits. Le statut de premier arrivé ou d'autochtone ne confère plus un droit de présomption d'appropriation sur la terre non exploitée : celle-ci peut être revendiquée par tout un chacun dès lors qu'il a les moyens de la mettre en valeur. Le demandeur de terre étranger à une communauté villageoise, notamment, n'est plus tributaire de cette communauté pour accéder à la terre (Bonnecase, 2001).

Une telle façon de faire devait cependant être rendue socialement acceptable. Pour accompagner la politique de colonisation de la frontière de l'Ouest, les autorités s'en sont alors remises aux arrangements locaux, sur des bases en grande partie coutumières. Les élites au pouvoir laissèrent aux acteurs locaux et aux autorités administratives et politiques locales (responsables du parti unique, sous-préfets, services administratifs et agricoles, chefs de village) le soin de répondre à leurs consignes. C'est précisément à propos de cette période qu'Albert Ley (1982) parle si pertinemment de « pratique administrative coutumière ».

22. Sur les dimensions clientéliste et ethnique du système politique houphouëtien, voir Chauveau et Dozon (1987), Crook (1989), Loucou (1992), Dozon (1997, 2000), Losch (1999, 2000), Chauveau (2000), Akindès (2000, 2004), Bouquet (2005).

Selon la coutume, les transferts de droits fonciers à des étrangers aux communautés locales s'effectuaient dans le cadre de la relation de « tutorat »²³. C'est donc cette institution sociale, très répandue dans les sociétés paysannes ouest-africaines, qui a fourni le cadre de ces arrangements.

Jusqu'à la diffusion massive de l'agriculture de plantation, l'abondance de terre et la faiblesse démographique des communautés locales ont fait prévaloir l'objectif d'attirer et de contrôler un plus grand nombre d'hommes sur celui de défendre l'appropriation exclusive des ressources foncières. L'institution du tutorat régulaient autant l'insertion des « étrangers » dans la communauté d'accueil que le transfert de droits fonciers. La dimension « foncière » du tutorat (la délégation de droits sur la terre à des étrangers) était indissociablement liée à la dimension sociopolitique de l'intégration des étrangers dans la communauté. Les droits et les obligations impliqués dans la relation de tutorat étaient encapsulés dans une économie morale qui permettait à l'étranger d'acquérir un statut, assorti d'une obligation de reconnaissance morale à l'égard du tuteur et, plus généralement, à l'égard de la communauté d'appartenance du tuteur, notamment l'obligation d'investir ses efforts sur place et de participer à sa prospérité. Cette obligation était réactualisée régulièrement par des prestations ou des redevances, de nature variable, qui rappelaient la subordination des droits transférés aux droits de propriété coutumiers et le statut subordonné de l'étranger et de ses héritiers.

Or, en affaiblissant les prérogatives foncières des sociétés locales et en favorisant les flux migratoires vers l'Ouest, les autorités ivoiriennes ont renforcé la position des migrants vis-à-vis de leurs tuteurs (interdiction des redevances²⁴, protection des étrangers ayant mis des parcelles en valeur en cas de conflits avec leurs tuteurs par les sous-préfets ou les juges). En quelque sorte, l'État a endossé le rôle de « tuteur éminent » des migrants, protégeant leurs droits obtenus auprès des tuteurs autochtones en contrepartie de leur indéfectible soutien électoral au PDCI. Du côté des chefs et des « propriétaires terriens » autochtones, les pressions exercées par l'État pour accueillir les migrants furent négociées localement comme une sorte de réglementation par l'État des relations sociales coutumières de tutorat. Ne pouvant plus exiger ouvertement de redevances forfaitaires, les tuteurs firent pression pour monétariser et alourdir

23. Nous utilisons par commodité le terme de « tutorat », forgé à partir du terme français de « tuteur » qui est souvent utilisé localement pour désigner le détenteur de droits coutumiers qui a concédé des droits à un étranger à la communauté. Cette partie est essentiellement basée sur Chauveau (2005, 2006a, b).

24. Sans que les autorités puissent s'opposer aux « cadeaux de reconnaissance » des étrangers à leurs tuteurs.

les dons symboliques d'accès à la terre et de reconnaissance, dénaturant ainsi partiellement le caractère social de ces prestations. Il en est résulté, dans les perceptions des tuteurs comme des migrants, une dissociation de la composante foncière et de la composante sociopolitique relativement à l'intégration statutaire des étrangers dans les communautés autochtones, au détriment de la reconnaissance de leur « citoyenneté locale » vis-à-vis de la communauté et au profit de l'individualisation des relations de tutorat (Chauveau et Colin, 2010).

En outre, les transferts entre autochtones et migrants se sont davantage individualisés. En effet, face à la pression administrative pour « installer » les étrangers, en particulier baoulé, les aînés de familles autochtones se sont efforcés de maintenir leur maîtrise foncière en installant « leurs » étrangers à la périphérie des terroirs et des patrimoines familiaux, non précisément délimités, pour marquer leur emprise vis-à-vis des villages et des groupes familiaux voisins, entraînés eux aussi dans la spirale des transferts sous contrainte. Ainsi, la conséquence de la pression administrative est d'avoir abouti effectivement, pour une part de manière intentionnelle et, pour une autre part, de manière non intentionnelle, à un enchaînement des transferts individualisés entre autochtones de l'Ouest et étrangers²⁵. De plus, la main-d'œuvre fournie par les migrants du Nord, essentiellement burkinabè, a été en grande partie rémunérée par l'autorisation de créer leurs propres plantations sur des portions de terre allouées par leurs employeurs, qui devenaient leurs tuteurs.

Les facteurs de tensions dans les régions forestières de l'Ouest furent contenus tant que les ressources de l'État ivoirien permettaient de donner aux autochtones, aînés et jeunes gens, des contreparties à la dépossession foncière et à la perte de leur autonomie politique (avec le vote d'étrangers de plus en plus nombreux). Les garanties données aux planteurs sur les prix, les débouchés, l'approvisionnement en intrants subventionnés, l'encadrement technique, l'amélioration des infrastructures et des services publics, enfin, les opportunités d'emplois urbains et dans la fonction publique pour les enfants de planteurs assurèrent une apparente paix sociale durant la relative prospérité des années 1960 et 1970 – au prix de quelques flambées de violence, notamment entre autochtones bété et migrants baoulé.

Mais, à partir de la fin des années 1970 et surtout des années 1980, la crise financière de l'État épuise le « compromis houpouëtien » (Losch, 2000 ; Chauveau, 2000 ; Akindès, 2000, 2004). Les germes du conflit actuel sont alors en place et se nourrissent des revendications des nouvelles élites politiques originaires des régions de l'Ouest, des ressentiments des « tuteurs » autochtones vis-à-vis de leurs étrangers, accusés de

25. Voir, entre autres : Léna (1979), Ruf (1988), Balac (2002), Chauveau (2006a, b).

négliger leur devoir de reconnaissance et, surtout, des frustrations des jeunes générations originaires de l'Ouest forestier, dont les projets de mobilité sociale par la migration urbaine sont définitivement ruinés par les effets de la deuxième génération de politique d'ajustement structurel des années 1990²⁶. Les conflits fonciers se sont multipliés dans l'Ouest forestier tout au long de cette période, les plus violents n'opposant plus seulement les autochtones aux Baoulé, mais aussi aux « Nordistes » (Burkinabè, surtout, et Dioula originaires du Nord ivoirien et des pays voisins)²⁷.

La loi de 1998 et l'ouverture de la boîte de Pandore des transferts fonciers passés

Face à la dégradation de la situation, la législation foncière ivoirienne continuait de reposer pour l'essentiel sur les décrets coloniaux de 1906 et 1935 et le décret de 1971. L'adoption de la loi sur le domaine rural du 23 décembre 1998 a donc mis fin à une très longue période d'inaction légale. Toutefois, la loi a simultanément ouvert la boîte de Pandore de l'ensemble des transferts coutumiers passés entre autochtones et migrants, que ces derniers soient ou non de nationalité ivoirienne, en conditionnant formellement leur certification à l'accord des tuteurs ou de la famille des anciens tuteurs.

En effet, comme on l'a vu, la nouveauté de la loi de 1998 réside – au moins autant que dans l'exclusion des non-Ivoiriens de la propriété foncière rurale – dans la reconnaissance explicite des droits d'autochtonie comme base légitime de formalisation juridique des droits coutumiers. L'objectif officiel de la loi de sécuriser les droits coutumiers existants par la mise en œuvre d'un « droit moderne » se traduit en réalité par le choix, de la part des autorités politiques, de donner une préséance aux détenteurs originels de « droits coutumiers conformes à la tradition » au cours de la procédure de certification des droits. Rappelons qu'il est très significatif que les droits détenus par des non-autochtones demeurent désignés par référence à ceux qui les ont cédés (ils sont qualifiés de « droits cédés à des tiers »), et non par référence à ceux qui sont censés en bénéficier au moment de la constatation (« droits coutumiers obtenus auprès de tiers »).

26. Sur les retours forcés de citoyens dans les campagnes, notamment dans l'Ouest forestier : Beauchemin (2000), Chauveau (2005).

27. Ces migrants, surtout les Burkinabè, étaient d'autant plus facilement pris comme boucs émissaires qu'ils avaient mieux résisté à l'impact de la crise de la filière cacao.

Ainsi, on a vu que la certification de tels droits coutumiers requiert une « remise à plat » de l'origine des droits transférés. La procédure de certification des droits coutumiers existants offre par conséquent une large ouverture à la renégociation des droits acquis par transfert par les migrants.

Cette redistribution des cartes à l'avantage des autochtones représente un enjeu considérable pour les anciennes régions de frontière de l'Ouest, qui constituent historiquement le pivot de la géopolitique interrégionale ivoirienne. Celle-ci, hormis la brève parenthèse des décrets de 1955-56, était en effet basée sur la facilité laissée aux migrants originaires du Centre et de l'Est forestier et des régions de savane du Nord d'accéder aux réserves foncières de l'Ouest. Désormais, les dispositions de la nouvelle législation permettent en particulier aux nouvelles générations d'autochtones et aux héritiers des anciens « tuteurs » de réinterpréter rétroactivement le faisceau des droits concédés aux anciens migrants et le faisceau des obligations auxquelles ils étaient tenus.

La nouvelle loi perpétue l'intervention récurrente des élites politiques pour orienter la distribution des droits en faveur des fractions de la paysannerie ivoirienne les plus favorables à leur projet hégémonique. Cependant, l'intervention légale se fait cette fois au profit des autochtones, dont la figure historique contemporaine est incarnée dans les populations de l'Ouest, après l'avoir été par les populations « évoluées » du Sud-Est akan durant les premières décennies de la colonisation. Le déplacement du centre de gravité de l'agriculture de plantation dans l'Ouest, la crise de cette dernière, aggravée par les politiques brutales de libéralisation du secteur cacaoyer (Losch *et al.*, 2003) et sa gestion financière calamiteuse, la perte de légitimité de l'État face aux revendications des « cadres et intellectuels » de ces régions, la « brutalisation » de la vie politique (selon le terme de M. Le Pape et Cl. Vidal) ont contribué au renouvellement des élites politiques sur des bases ethno-régionales différentes, propices à ce que beaucoup d'ivoiriens considèrent, pour s'en féliciter ou le regretter, comme une « revanche » des gens de l'Ouest.

Un indicateur et une explication du processus de recomposition de l'économie politique des transferts coutumiers peuvent être trouvés dans la variation des préoccupations contenues dans ce qui fut un prélude à la loi de 1998, le Plan foncier rural, puis dans les moutures successives de la loi elle-même. Les observations qui suivent ne prétendent pas faire le tour de la question. Elles peuvent cependant contribuer à replacer la question foncière, et en premier lieu la question des transferts coutumiers, dans les enjeux de la crise actuelle.

Le Plan foncier rural : l'enlèvement d'un projet technocratique (1989-2002)

L'expérience pilote de Plan foncier rural (PFR), engagée sous le règne dirigiste du président Houphouët-Boigny, fut conçu au départ comme un instrument mis au service de l'État pour recenser et mettre en valeur les terres vacantes (notamment pour installer de jeunes diplômés chômeurs) à un moment où s'accumulaient des signes de crise économique, sociale et politique. C'est dans ce contexte troublé que la Banque mondiale et la Caisse française de développement ont cofinancé le projet en l'intégrant dans un projet plus vaste d'information agro-économique et d'aménagement rural, de clarification des droits existants afin de résoudre les conflits fonciers persistants, et de préparation d'une nouvelle législation foncière²⁸.

« Les décideurs ont besoin d'un outil simple qui leur permettrait d'éviter les conflits d'occupation du sol, en les aidant à identifier les occupants et ainsi de procéder à une clarification de la situation. Le Plan Foncier est un document graphique planimétrique recensant les parcelles ou immeubles et leur occupation ou utilisation. C'est aussi un document écrit identifiant les différents ayants-droits des dites parcelles et la nature de leurs droits. Le plan foncier substitue un document écrit à la mémoire des populations. Il peut être un moyen d'opérer le passage souple du droit coutumier au droit moderne » (Rech, in Ministère de la Coopération, 1996 : 12).

La multiplicité et la confusion des objectifs conduisirent à l'enlèvement de ce projet de conception typiquement technocratique. Rebaptisé Programme de sécurisation foncière rurale lorsque l'extension du PFR à l'échelle nationale fut d'abord décidée, il devint un simple service d'appui à la sécurisation foncière rurale lorsque les financements internationaux vinrent à manquer. Il végétait durant les premières années du conflit jusqu'à ce que la nouvelle volonté politique de mettre en œuvre la loi de 1998 s'empare des vestiges du PFR, le renomme en 2007 Programme national de sécurisation foncière et en fasse le fer de lance de la mise en œuvre de la nouvelle loi.

Nous évoquerons simplement les aspects du PFR qui concernent l'identification des droits existants dans le cas des transferts de droits entre autochtones et migrants, qui nous intéressent ici²⁹. Simple projet

28. Sur le PFR, voir Bosc *et al.* (1996), Chauveau *et al.* (1998), Mathieu (2002), Chauveau et Koné (2004).

29. L'inventaire des droits reconnus localement était réalisé selon une procédure de déclaration contradictoire et de cartographie des parcelles suivie par une phase dite de

pilote, le PFR n'était habilité à distribuer ni certificats ni titres. Cependant, présumée anticiper les procédures concrètes de mise en œuvre de la future législation, l'expérience du PFR permet de tirer des enseignements sur l'impact d'une intervention publique d'identification des droits à l'échelle nationale. Les observations qui suivent sont basées sur un travail d'expertise (Bosc *et al.*, 1996).

Contrairement à l'optimisme technocratique exprimé dans la citation précédente, l'intervention du PFR, loin de clarifier les droits, provoqua souvent des stratégies d'aubaines ou de limitation des risques anticipés de l'opération d'identification des droits : crainte de la reconnaissance de droits de propriété aux étrangers de la part des autochtones, ou crainte par les étrangers de la minimisation de leurs droits acquis ou même de leur non-prise en compte. L'intervention du PFR a pu aussi occasionner des différends et des occasions de conflit supplémentaires au cours même des opérations concrètes de layonnage, d'identification des droits et de publicité. Surtout, les observations suggèrent que les opérations d'identification des droits sont très difficiles à effectuer et n'apportent guère de clarification là où elles seraient le plus utiles pour apaiser les tensions entre autochtones et migrants ; dans les régions les plus conflictuelles, comme dans certains sites de l'Ouest forestier, l'intervention du PFR a été plutôt contre-productive.

Dans cette région, par exemple, les principales tendances concernant l'identification des droits issus de transferts auraient été très différentes à Daloa et à Soubré (Ouest forestier), même si, sur les deux sites, les droits tels qu'identifiés par le PFR, notamment sur les plantations de café et de cacao, sont très individualisés³⁰. Seuls les autochtones sont identifiés comme « gestionnaires de terre » (GT) dans les zones de Soubré où les exploitations des allochtones sont à proximité des villages autochtones ; là où la présence et le contrôle foncier des autochtones sont plus ténus, les allochtones sont identifiés comme GT. À Daloa, les allochtones sont identifiés comme GT au même titre que les autochtones. Pourtant, du point de vue des principes coutumiers locaux, la situation paraît similaire. Il est probable que la situation politique locale, telle qu'elle est exprimée par les déclarants et ressentie par les agents du PFR, a influencé la pratique de recensement des droits (la situation entre autochtones et allochtones est beaucoup plus tendue et politisée à Soubré qu'à Daloa).

publicité qui est censée permettre la validation publique des résultats des enquêtes foncières. Un Comité villageois conservait une carte et la liste des ayants droit aux fins d'actualiser les changements en collaboration avec les agents du PFR et des services locaux de l'agriculture.

30. Les enquêtes du PFR ne distinguent pas entre les droits portant sur la terre et les droits portant sur les arbres, ce qui constitue évidemment un biais important.

Quitte à schématiser et à durcir quelque peu les observations, on peut dire que, loin de clarifier les « règles du jeu foncier », l'action du PFR a contribué, au moins à court et moyen termes, à le brouiller davantage dans les régions à fortes tensions foncières et à susciter des stratégies opportunistes ou d'anticipation qui risquent d'aller dans le sens opposé à celui de la sécurisation foncière. Ces résultats étaient bien connus des responsables politiques, même s'ils en minimisaient la portée. Pourtant, c'est à cette même époque que le projet de loi sur le domaine rural, en cours de préparation dans les cabinets et l'entourage du pouvoir, est repris pour introduire explicitement l'autochtonie comme base de la légitimité originelle des droits constatés et exclure les non-Ivoiriens du bénéfice de la propriété. Cela montre assez clairement que, contrairement aux proclamations officielles, la loi de 1998 a fait peu de cas des enseignements du PFR et que la production de la loi est avant tout œuvre politique³¹. C'est ce que confirme la section suivante.

Les différentes moutures de la loi de 1998 : d'un aménagement technique de la législation à un outil de régulation politique interne à court terme

La loi a été élaborée après la mort d'Houphouët-Boigny, sous la présidence de H. K. Bédié, qui tentait alors de conserver au PDCI son hégémonie malgré la scission de ses éléments réformateurs et libéraux (RDR, Rassemblement des Républicains de Allassane Ouattara). Le président Bédié se livre alors à une révision critique systématique de la politique d'Houphouët-Boigny, en particulier dans le domaine foncier. Le mot d'ordre est clairement de dénoncer les effets de la consigne « la terre appartient à celui qui la met en valeur » et de l'accueil sans restriction des migrants, en insistant cependant sur les migrants non ivoiriens. En 1996, alors qu'est diffusée la thèse de « l'ivoirité » dans sa double dimension nationalitaire et ethno-régionaliste, un premier projet de loi portant régime foncier rural est présenté par le ministère de l'Agriculture (MINAGRI). Toutefois, ce n'est qu'en 1997, lors d'une visite de conciliation du président Bédié dans l'Ouest, après un violent conflit entre autochtones guéré et migrants baoulé, qu'il annonce très médiatiquement la mise en chantier d'une nouvelle législation foncière dont l'objectif est d'éviter à l'avenir ces conflits.

31. Dans l'organigramme actuel de l'administration agricole et foncière, c'est le Programme national de sécurisation foncière, issu des vestiges du PFR, qui est chargé d'appliquer la mise en œuvre de la loi sur l'ensemble du territoire national. Il dépend de la Direction du foncier rural et du cadastre et constitue l'une des deux composantes du Projet national de gestion des terroirs et d'équipement rural (PNGTER) placé sous la tutelle du ministère chargé de l'Agriculture.

Les différentes moutures du projet de loi³² donnent des indications au moins partielles sur l'évolution des attitudes de la classe politique ivoirienne à l'égard de l'outil législatif dans le domaine foncier. Le projet de loi proposé en 1996 par le MINAGRI s'inscrit dans l'orientation générale de la législation domaniale et « centraliste » existante pour l'adapter techniquement aux conditionnalités des bailleurs de fonds (essentiellement la promotion de la décentralisation, le principe d'une taxe foncière et la facilitation de l'accession à la propriété privée). Le projet de 1997, à l'inverse, établit sur la coutume, et donc sur les valeurs de « l'autochtonie », la légitimité originelle des droits constatés et certifiés. Il exclut maintenant les non-Ivoiriens et les personnes morales du bénéfice de la propriété. Ce brutal infléchissement du projet de loi intervient alors que la doctrine de l'ivoirité bat son plein dans les milieux politiques et urbains, mais aussi que le déroulement du PFR dans les zones rurales de l'Ouest montre que l'intervention est mise à profit par les pouvoirs villageois et lignagers locaux pour renforcer leur position politique et réaffirmer, récupérer ou créer des maîtrises foncières vis-à-vis des migrants.

Prévue pour être présentée à la seconde session ordinaire de 1997, la loi ne peut être examinée lors de cette session, officiellement pour cause d'ordre du jour trop chargé du Parlement. Il est probable que les conséquences possibles de la loi sur les droits acquis par les migrants baoulé dans l'Ouest forestier (dans le sens de leur affaiblissement au profit des détenteurs locaux de droits coutumiers) ont conduit le gouvernement à approfondir la réflexion.

La procédure de préparation de la nouvelle loi sur le domaine rural est officiellement engagée courant 1998, alors qu'éclatent de nouveaux conflits entre autochtones de l'Ouest et migrants baoulé. Les chefs traditionnels sont conviés par l'administration territoriale à informer le Parlement en répondant à un questionnaire sur les règles traditionnelles qui régissent les terres et sur leur point de vue concernant le contenu de la nouvelle loi. Évidemment, les réponses des notables autochtones vont dans le sens de la reconnaissance des « coutumes » et du privilège de l'autochtonie.

Il est clair que la préparation de cette loi a donné lieu à de multiples manœuvres politiques à l'usage de l'électorat rural des différentes régions du pays, mais probablement aussi entre les membres du gouvernement, selon qu'ils étaient originaires de régions pourvoyeuses de migrants (notamment baoulé) ou de régions d'immigration (notamment du Centre-Ouest, de l'Ouest et du Sud-Ouest). Au cours de sa discussion parlemen-

32. Nous faisons reposer notre analyse sur des projets de 1996, 1997 et 1998, sans pouvoir affirmer l'exhaustivité de notre documentation.

taire, la loi suscite de vives polémiques dans la presse partisane, qui prennent rapidement une tournure ethnique. Elle est présentée, selon les intérêts politiques des différents partis et leur assise régionale, comme une reconnaissance officielle des droits des « propriétaires terriens » coutumiers et des chefs traditionnels, ou comme les déposés au contraire de leurs droits au profit de l'État. Elle est aussi présentée alternativement comme une loi protégeant les droits de tous les Ivoiriens ou, à l'inverse, comme une « loi inspirée de la coutume akan »³³, ou encore comme une loi protégeant les intérêts des « barons du régime ».

Le vote de la loi intervient finalement le 23 décembre 1998. Par rapport au projet de 1997, les principales inflexions de la loi définitivement votée sont les suivantes :

- La clause de nationalité est renforcée par plusieurs mentions ajoutées à l'article 1 ; les héritiers de droits de propriété acquis antérieurement à la loi par des non-Ivoiriens doivent « céder » (et non plus « vendre ») les terres ou faire retour à l'État.

- Obligation est faite aux titulaires de certificats fonciers d'immatriculer dans un délai de trois ans pour obtenir un titre individuel de propriété.

Les aménagements définitifs de la loi se situent par conséquent dans deux registres très différents qui cohabitent néanmoins sans difficulté apparente : le registre nationaliste et celui de l'aspiration à la « propriété moderne » par le titre.

En effet, malgré les affrontements politiques qui ont accompagné sa préparation et ses aménagements successifs, la loi sur le Domaine foncier rural, telle qu'elle a été votée le 23 décembre 1998 à l'unanimité des députés, moins une abstention, apparaît consensuelle. Tous les partis se félicitent du vote, y compris le RDR supposé plus sensible à la défense des intérêts des « Nordistes » (au sens large) établis en zone forestière, et le PDCI dont la composante baoulé de sa base électorale pourrait craindre pour ses migrants établis dans l'Ouest forestier. Après le vote de la loi sous la présidence de H. Konan Bédié, le FPI (Front populaire ivoirien, parti de l'actuel président L. Gbagbo, alors dans l'opposition) a fortement revendiqué l'initiative et le contenu de la loi.

Comment interpréter un tel consensus sur une reprise d'initiative juridique dans le domaine foncier, après quatre décennies de gestion politique et clientéliste et en dépit des incertitudes que la loi fait peser sur la reconnaissance des droits d'une partie de la clientèle politique de certains partis ? La sollicitation par les institutions d'aide bilatérale et internatio-

33. Le groupe akan comprend les ethnies de l'Est et du Centre, en particulier les Baoulé qui fournissent la majorité des migrants ivoiriens dans l'Ouest forestier et dont les présidents Houphouët-Boigny et H. K. Bédié sont membres.

nale est certainement un élément à prendre en compte, notamment la Banque mondiale, en pourparler avec le gouvernement ivoirien en 1998 pour appuyer le Projet national de gestion des terroirs et d'équipement rural, et la Coopération française, très présente dans l'assistance technique. Toutefois, l'exclusion des non-Ivoiriens de la propriété rurale n'est pas susceptible de figurer dans l'agenda de ces institutions, et l'obligation faite aux titulaires de certificats fonciers d'aller au titre individuel de propriété elle-même semble émaner de la volonté de l'ensemble des députés de l'époque (majorité et opposition confondues), et pas seulement des consignes de la Banque mondiale en faveur de la privatisation des droits fonciers³⁴. Elle semble refléter une aspiration à la « propriété moderne » (ou à la modernité par la propriété) en cohérence avec le profil sociologique dominant des députés ivoiriens et avec la diversification des activités économiques en milieu rural de la bourgeoisie ivoirienne qui a survécu aux différentes phases d'ajustement structurel³⁵.

On peut aussi raisonnablement supposer que ce consensus sur les dispositions de la loi était surtout motivé par l'épuisement du mode politique de régulation des transferts entre autochtones et étrangers et par les risques croissants de conflit intercommunautaire dans les régions de colonisation de l'Ouest forestier. Malgré les risques de non-reconnaissance des droits pour une partie de la clientèle politique rurale de certains partis, peut-être valait-il mieux disposer d'un cadre légal de renégociation des droits que risquer de voir se généraliser les « arrachage de terres » qui faisaient beaucoup parler d'eux. Toutefois, à l'instar du débat politique qui a suivi le coup d'État du général Gueï de décembre 1999 (Losch, 2000 ; Losch *et al.*, 2003), la solution législative proposée, alliant l'affirmation nationaliste non expurgée des dérives ethniques et l'aspiration à la propriété « moderne », répondait difficilement à la nécessité de trouver un nouveau compromis susceptible de répondre à l'épuisement du « compromis houphouëtien », tant en termes de paix sociale qu'en termes de gestion socialement et politiquement acceptable d'un secteur d'accumulation essentiel de l'économie ivoirienne³⁶.

Alors que la situation exigeait que la nouvelle loi répondît à une fonction d'arbitrage politique concernant les conflits d'appropriation entre autochtones et migrants, elle a été détournée vers une logique de régula-

34. Un rapport de la Banque mondiale de décembre 1998 émet notamment des réserves sur le processus de transformation systématique des certificats fonciers en titres de propriété individuel (Fisiy et Youssef, 1998).

35. Voir par exemple Koulibaly (2003).

36. Une autre explication, non exclusive de celle-ci, est que l'émergence du secteur pétrolier comme nouveau secteur de production, d'accaparement et de redistribution de rente permettait de prendre le risque d'une intervention légale qui pouvait avoir des conséquences hasardeuses sur le contrôle politique du secteur du cacao.

tion politique interne à court terme. Il semble que l'exclusion des non-Ivoiriens de la propriété soit apparue, aux yeux des dirigeants, comme un exutoire commode des sentiments xénophobes et ethno-régionalistes croissants, faisant consensus au sein des partis³⁷. Il semble aussi que, pour le gouvernement PDCI du président Bédié, dont une fraction importante de la clientèle politique est constituée par les migrants baoulé et akan originaires de l'Est implantés dans l'Ouest forestier, l'exclusion des non-Ivoiriens de la propriété permettrait de ménager les droits acquis, de leur côté, par les « allochtones » de nationalité ivoirienne³⁸ dans l'Ouest.

Le combat politique, poussé à son extrême sur des bases ethno-régionalistes, a ainsi contribué à introduire une dimension politique explicite dans la perception de la loi par les différents groupes d'acteurs. L'annonce très médiatisée du vote de la loi a notamment provoqué des effets d'anticipation de la part des responsables politiques issus des régions de l'Ouest, en particulier des cadres locaux du FPI dans l'Ouest et le Sud-Ouest, qui diffusaient des slogans tels que : « la terre n'appartient plus à celui qui la met en valeur mais à son propriétaire coutumier » (c'est-à-dire autochtone). Par exemple, c'est en référence à la nouvelle loi que de jeunes autochtones de la région de Tabou, poussés par des politiciens locaux, ont déclenché les événements de 1999 qui ont conduit à l'expulsion de plusieurs milliers de Burkinabè. On peut déceler dans les troubles les plus persistants dans les régions de l'extrême Ouest la revendication des autochtones, en particulier des « jeunes patriotes », de récupérer les plantations anciennement cédées par les aînés à des Burkinabè et des Dioula originaires du Nord, par ailleurs systématiquement soupçonnés d'être les complices de la rébellion « nordiste ». Les planteurs baoulé sont également inquiétés, bien que dans une moindre mesure³⁹.

On ne peut dans le cadre de cette contribution faire l'état actuel de la question foncière, dans la situation présente de « ni paix ni guerre » qui continue de prévaloir deux mois avant des élections qui risquent d'être à nouveau repoussées⁴⁰. Actuellement limitée à des opérations localisées de délimitation de terroirs villageois et à l'installation de comités villageois de gestion foncière, la mise en œuvre de la loi sera-t-elle en mesure de se départir de sa dimension ethno-politique inhérente, surtout dans un contexte post-conflit ?

37. Le RDR, souvent présenté comme le parti des « gens du Nord », sous-entendu : « des originaires des pays sahéliens voisins aussi », n'a pas failli à ce consensus.

38. La pratique administrative ivoirienne distingue les « autochtones », les « allochtones » de nationalité ivoirienne et les « allogènes » ne possédant pas la nationalité ivoirienne.

39. Ces effets pouvaient être largement anticipés par la prise en compte de ce qui se passait dans les zones du Sud-Ouest où intervenait le Plan foncier rural.

40. Écrit en octobre 2009.

Certes, une expertise a été effectuée sur les besoins et la stratégie de communication du Programme de sécurisation du foncier rural ; un mémento sur « Ce qu'il faut savoir sur la loi relative au domaine foncier rural » (où il n'est question que de la phase de certification, et non de l'enregistrement) a été publié avec l'appui de l'Union européenne et (très peu) diffusé en milieu rural ; on constate la multiplication dans les grandes librairies abidjanaises d'opuscules qui se proposent de guider les candidats à la propriété foncière rurale, selon qu'ils sont ivoiriens ou non ivoiriens ; des stages de formation et des tournées de sensibilisation sont régulièrement organisés par le ministère de l'Agriculture auprès des différents acteurs appelés à intervenir dans le processus d'identification et de certification des droits (préfets, sous-préfets, directeurs départementaux de l'Agriculture, agents fonciers ruraux, commissaires enquêteurs et comités villageois de gestion foncière rurale) ; enfin, last but not least, une expertise a été commanditée sur la sécurisation des transactions foncières (dont les transactions entre autochtones et « étrangers ») (Colin, 2009)⁴¹...

Cependant, des inquiétudes demeurent sur les effets sociopolitiques pervers qu'une certification et *a fortiori* une titrisation systématiques pourraient engendrer. Elles émanent en particulier, en privé mais aussi en public, d'une importante catégorie d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la loi : les préfets et sous-préfets, qui craignent, entre autres choses, « qu'elle vienne exacerber les conflits latents (...) en cette période particulièrement sensible de sortie de crise »⁴¹. La presse ivoirienne fait également souvent état d'effets d'annonce dangereux pour la paix sociale : « Force est de constater que, dans les régions à forte pression foncière, on assiste à une mauvaise lecture de loi. Chacun l'interprète à sa guise et en sa faveur »⁴³...

Conclusion

Depuis la période coloniale, les débats sur le système juridique foncier en Côte d'Ivoire (et plus largement dans les pays africains de tradition coloniale française) ont surtout porté sur les dérives du « centralisme » juridique et ses conséquences : la non-reconnaissance des droits coutu-

41. Cette expertise n'a pu être prise en compte ici. Elle constitue une source d'information empirique qui éclaire la question générale de cette contribution.

42. « Sécurité foncière : Les préfets émettent des réserves », *Fraternité-Matin*, 23/10/2007.

43. « Gestion foncière rurale – des exploitants agricoles allogènes de San Pedro s'informent », *Fraternité Matin*, 8 Janvier 2008.

miers « en général » et l'insécurité des droits des paysans face à l'État. Ces débats ont laissé dans l'ombre la question spécifique des transferts de droits, au sein des droits coutumiers, entre autochtones et non-autochtones, alors même qu'en affaiblissant les droits coutumiers, le régime de l'immatriculation affaiblissait d'abord les droits dérivés du principe de première occupation.

Or, dans le contexte de l'histoire agraire ivoirienne, la forte disponibilité de terre forestière propice aux cultures d'exportation dans l'Ouest du pays et la réserve de populations paysannes, originaires d'autres régions du pays ou de pays voisins, disposées à s'établir sur ces terres, ont constitué un enjeu bien plus significatif que l'accaparement des terres par l'élite au pouvoir. Cette dernière question a été assez rapidement réglée depuis l'époque coloniale par le régime juridique *ad hoc* de l'immatriculation, qui a certes permis un accaparement foncier au profit de l'élite, mais dont l'incidence est toutefois restée limitée⁴⁴. Pour ces élites, l'enjeu principal était plutôt le contrôle, via les dispositifs de taxe à l'exportation et d'encadrement agricole, des petites et moyennes exploitations paysannes qui assuraient la base de l'agriculture de plantation destinée à l'exportation et fournissaient une part importante des recettes fiscales de l'État – et donc des capacités redistributives du système clientéliste. Or, une bonne moitié de cette production provenait d'exploitants migrants dont les droits fonciers étaient issus de transferts avec des autochtones.

Cela explique que, depuis la période coloniale, les interventions de l'État dans le domaine foncier ont été façonnées de manière déterminante par les choix des élites politiques en matière de contrôle et d'orientation des transferts de droits entre autochtones et « étrangers ». Hormis la brève parenthèse des décrets de 1955-56, ces choix ont favorisé les migrants, dont la dépendance vis-à-vis de l'État, pour protéger leurs droits issus d'arrangements coutumiers avec les autochtones, en faisait une clientèle captive, politiquement soumise.

L'examen de la loi de 1998 sur le domaine foncier rural confirme la pertinence de cette interprétation sous l'angle de l'économie politique des interventions de l'État sur les transferts coutumiers entre autochtones et migrants⁴⁵. À l'instar de la production juridique depuis la période colo-

44. Contrairement aux cas de l'Afrique australe et de l'Est, où une minorité s'est accaparé une importante fraction du patrimoine foncier national en utilisant une législation *ad hoc*. Les raisons de ce faible accaparement foncier par les élites ne peuvent être discutées ici. Limitons-nous à signaler le fait que, depuis la période coloniale, le capitalisme agraire a dû subir la concurrence du secteur de l'économie familiale marchande, plus compétitive, et que les opportunités pour les élites d'investir dans l'agriculture étaient beaucoup moins profitables que les secteurs du commerce et des services. Les cas du palmier à huile et, récemment, de l'hévéaculture sont différents avec un investissement massif des cadres, y compris avec achat de terre.

45. Pour une analyse analogue sur le cas de la *Gold Coast* (actuel Ghana) jusqu'à l'Indépendance, voir Firmin-Sellers (1996).

niale, la loi perpétue l'intervention récurrente des élites politiques pour orienter la distribution des droits en faveur des fractions de la paysannerie ivoirienne les plus favorables à leur projet hégémonique. La loi de 1998 ne déroge donc pas à la tradition. Elle va même plus loin, en institutionnalisant la discrimination entre « droits coutumiers conformes aux traditions » et « droits coutumiers cédés à des tiers ». Mais, cette fois, le choix s'est fait, peu avant que n'éclatent les troubles qui ont conduit à la crise militaro-politique actuelle, au profit du renforcement des droits d'autochtonie ; ce qui signifie, dans la configuration contemporaine de « l'autochtonie imaginée » ivoirienne, au profit d'une alliance des élites politiques au pouvoir avec leurs bases politiques des derniers fronts pionniers en voie d'épuisement, au premier rang desquels l'Ouest forestier.

À quoi tient ce revirement dans l'économie politique des transferts fonciers au sein de la paysannerie ivoirienne ? La loi de 1998 traduit une recomposition de la géopolitique interrégionale ivoirienne qui, depuis l'époque coloniale, s'est reproduite sur la base de la mise en valeur des réserves foncières de l'Ouest par des migrants ivoiriens et non ivoiriens. Les nouvelles dispositions légales traduisent certainement pour une part une volonté délibérée de la part des élites politiques de procéder à une redistribution des cartes, afin de limiter les risques d'embrasement des campagnes de l'Ouest ivoirien. De ce point de vue, au moment de son vote, la loi de 1998 reprend l'esprit et même des dispositions des décrets coloniaux de 1955-56 qui répondaient également à un objectif d'apaisement des relations entre autochtones et migrants, sans pour autant prendre en compte les risques également créés. La loi de 1998 n'innove donc pas autant que ses promoteurs l'affirment. Ces deux configurations historiques, semblables du point de vue de l'orientation juridique, ont aussi en commun de correspondre à deux périodes de profondes recompositions économique, sociale et politique. Ce sont des périodes caractérisées par de fortes tensions, tant sur le plan foncier (entre autochtones et étrangers) que sur le plan politique (entre mouvements politiques ayant des bases régionales différentes, caractérisées par la « production » de migrants, ou au contraire par la colonisation foncière par des migrants).

Mais la loi relève aussi d'un registre beaucoup plus labile dans laquelle l'outil juridique s'est trouvé tiraillé au gré des recompositions politiques tourmentées consécutives à la décomposition de l'État-PDCI au cours des années 1990. De ce point de vue, l'enlisement des stratégies politiques actuelles de sortie de crise ne peut que contribuer à renforcer la politisation de la question foncière et à amoindrir les chances de la loi d'offrir, dans le contexte post-conflit, un cadre pacifié de renégociation des droits fonciers. La loi continue de cristalliser l'enjeu historique qu'a été la régulation de la frontière agricole de l'Ouest, autour de laquelle s'est structurée l'histoire économique, politique et identitaire de la société

et de l'État ivoiriens. Ce n'est pas un hasard si la nouvelle loi a été très bien accueillie dans l'Ouest forestier et si elle y a aussi provoqué le plus de conflits par son seul effet d'annonce.

Par conséquent, la législation foncière de 1998 ne doit pas seulement être analysée comme une tentative de répondre à l'objectif de sécuriser les droits fonciers, ce qu'elle n'est qu'en partie. La mise en perspective historique de la loi et les rebondissements dans le processus de son élaboration montrent que le contenu et les référentiels de la loi cristallisent aussi toute une trajectoire politique concernant l'ancrage local de l'État ivoirien et sa capacité de contrôler les transferts de droits dans un cadre coutumier, en particulier la relation de « tutorat » sur laquelle se sont concentrés de multiples registres de gouvernance socio-foncière. C'est précisément la cristallisation de la dimension politique des interventions de l'État à propos de ces transferts qui donne un sens à la résurgence brutale de l'autochtonie comme idéologie politique. De ce point de vue, la nouvelle loi contribue à ouvrir la boîte de Pandore de l'histoire agraire du pays, sans que la configuration de la compétition politique permette d'entrevoir des compromis politiques clairs sur la question. En outre, deux éléments accroissent les difficultés pour y parvenir : le parasitage du débat par le conflit imposé par des Forces nouvelles sans réelle base sociale, et la crise de l'économie urbaine qui fait refluer une fraction notable de jeunes gens vers leurs régions rurales d'origine, accroissant ainsi les tensions à propos de l'accès à la terre au sein des familles autochtones et entre autochtones et étrangers.

D'un point de vue théorique, l'analyse montre que la sécurisation foncière des droits dépend moins de la dimension technique du dispositif juridique que de la dimension politique inhérente à l'intervention publique⁴⁶. Cela vaut particulièrement pour la sécurisation des droits issus de transferts coutumiers, qui ne peuvent manquer de susciter le sentiment d'une dépossession foncière de la part des détenteurs de droits qui se réclament d'une légitimité « conforme à la tradition ». Pour cette raison, ce n'est pas l'action par la voie légale qui a été la plus efficace pour traduire la politique de redistribution des droits poursuivie par les élites politiques pour avantager l'une ou l'autre des fractions « autochtone » ou « étrangères » de la paysannerie. Quelles que soient les époques, c'est plutôt l'intervention par les voies « informelles » de la « pratique administrative coutumière » qui a permis aux élites politiques d'influencer la redistribution des droits au sein du domaine coutumier. L'action politique qui se développe actuellement autour de la réaffirmation de l'autochtonie

46. Sur cette question, à propos de la comparaison des cas ghanéen et ivoirien, voir Crook (2001). Sur la symbiose des droits de propriété et du système d'autorité, voir Juul et Lund (2002).

comme source prééminente des droits sur la terre, en parallèle à la diffusion des informations sur la nouvelle loi de 1998, reproduit, selon une option politique inverse, le processus antérieur de traduction des consignes des élites au pouvoir par l'intermédiaire de courtiers politiques locaux, à l'époque de l'État-PDCI, aujourd'hui du pouvoir FPI. Dans les deux cas, les informations sur le cadre légal existant sont largement manipulées.

Le défi que le fort enchâssement social et politique des droits, particulièrement de ceux qui sont issus de transferts entre autochtones et migrants, oppose aux politiques de sécurisation des droits par le cadre légal, en Afrique de l'Ouest et singulièrement en Côte d'Ivoire, n'est pas seulement d'identifier de manière socialement acceptable les droits issus des transferts entre autochtones et étrangers, tels qu'ils existent à un moment donné. Il est aussi de sécuriser les conditions futures de reconnaissance pacifique de ces droits, dans un contexte où ils sont difficilement dissociables des droits d'accès à une identité ou à une citoyenneté locales. Or, il n'existe pas de savoir-faire technique concernant cet aspect de l'intervention légale, pour la simple raison que le mode de construction des citoyennetés locales ne se décrète pas (Chauveau, 2006a).

On est tenté de se demander si, dans ces conditions, la question la plus urgente n'est pas : que faire de la loi de 1998 ?

Bibliographie

- AKINDES, F. 2000, Inégalités sociales et régulation politique en Côte d'Ivoire. La paupérisation en Côte d'Ivoire est-elle réversible ? », *Politique africaine* 78 : 126-141.
- 2004, *Les racines de la crise militaro-politique en Côte d'Ivoire*, Dakar : Série de monographie du CODESRIA.
- BALAC, R. 2002, « Dynamiques migratoires et économie de plantation », in : Tapinos, G. P., Hugon, Ph. & P. Vimard (éd.) *La Côte d'Ivoire à l'aube du XXI^e siècle. Défis démographiques et développement durable*, Paris, Karthala : 195-231.
- BEAUCHEMIN, C. 2000, *Le temps du retour ? L'émigration urbaine en Côte d'Ivoire, une étude géographique*, thèse de doctorat, Paris : Université Paris VIII, Institut Français d'Urbanisme.
- BOBO, K. S. 2002, *La question de l'accès à la terre des jeunes et des citadins de retour au village : cas de Donsohouo dans la sous-préfecture d'Oumé*, mémoire de maîtrise, Université de Bouaké, Département d'anthropologie et de sociologie.

- 2005, *Les jeunes ruraux face à leur destin dans un contexte d'instabilité sociopolitique. Cas de la jeunesse gban dans la région d'Oumé (Côte d'Ivoire)*, UR RÉFO, Montpellier : IRD.
- BONNECASE, V. 2001, *Les étrangers et la terre en Côte d'Ivoire à l'époque coloniale*, document de travail n°2 de l'UR RÉFO, Montpellier : IRD.
- BOSC, P.M., CHAUVEAU, J.-P., AFFOU, Y. S., FIAN, A. & P. D'AQUINO 1996, *Évaluation de l'opération pilote de Plan foncier rural*, Abidjan-Montpellier : Ministère de l'Agriculture et des ressources animales-CIRAD/SAR.
- BOUJU, J. 2004, « Le " Coutumier juridique " africain: approche anthropologique d'une invention coloniale », Dimitrijevic, D. (dir.), *Fabrication des traditions. Invention de modernité*, Paris, MSH : 125-152.
- BOUQUET, C. 2005, *Géopolitique de la Côte d'Ivoire*, Paris : Armand Colin.
- CHAUVEAU, J.-P., 1997, « Jeu foncier, institutions d'accès à la terre et usage de la ressource. Une étude de cas dans le Centre-Ouest ivoirien », in : Contamin, B. & H. Memel-Fotè (eds.), *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions*, Paris, Karthala-ORSTOM : 352-360.
- 2000, « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'État », *Politique africaine* 78 : 94-125.
- 2002a, « La loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural et l'agriculture de plantation villageoise : une mise en perspective historique et sociologique », *Réforme agraire* 2002/1, FAO : 62-78.
- 2002b, *Une lecture sociologique de la nouvelle loi sur le domaine foncier rural. Formalisation des « droits coutumiers » et contexte sociopolitique en milieu rural ivoirien*, document de travail n°6 de l'UR RÉFO, Montpellier : IRD.
- 2005, « Les rapports entre générations ont une histoire. Accès à la terre et gouvernementalité locale en pays gban (Centre-Ouest de la Côte d'Ivoire) », *Afrique Contemporaine* 214 (2) : 59-83.
- 2006a, « Les transferts coutumiers de droits entre autochtones et "étrangers". Évolutions et enjeux actuels de la relation de "tutorat" », in : J-P. Chauveau, J-Ph. Colin, J-P. Jacob, Ph. Lavigne Delville & P-Y. Le Meur, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*, Résultats du projet de recherche CLAIMS, Londres, IIED : 16-29.
- 2006b, « How does an institution evolve? Land, politics, intergenerational relations and the institution of the *tutorat* between autochthons and migrant farmers in the Gban region (Côte d'Ivoire) »,

- in : Kuba, R. & C. Lentz (eds.), *Landrights and the politics of belonging in West Africa*, Leiden, Brill Academic Publishers : 213-240.
- 2008, « La loi de 1998 sur les droits fonciers coutumiers 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 : Eberhard, C. (ed.), *Law, Land use and the Environment. Afro-Indian Dialogues*, Pondichéry, Institut Français de Pondichéry : 155-190.
- CHAUVEAU, J.-P. & K. S. BOBO 2003, « La situation de guerre dans l'arène villageoise. Un exemple dans le Centre-Ouest ivoirien », *Politique Africaine* 89 : 12-32.
- CHAUVEAU, J.-P., BOSC, P.-M. & M. PESLAY 1998, « Le Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire », in : Lavigne Delville, Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala-Coopération française : 553-582.
- CHAUVEAU, J.-P. & J.-Ph. COLIN, 2010, « Customary transfers and land sales in Côte d'Ivoire. Revisiting the embeddedness issue », *Africa* 80 (1) (sous presse).
- CHAUVEAU, J.-P. & J.-P. DOZON 1985, « Colonisation, économie de plantation et société civile en Côte d'Ivoire », *Cahiers ORSTOM des Sciences Humaines* 21 (1) : 68-80.
- 1987, « Au cœur des ethnies... l'État », in : Terray, E. (dir.), *L'État contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan : 221-296.
- CHAUVEAU, J.-P. & M. KONÉ 2004, « La nueva política agraria de Costa de Marfil a prueba de las dinámicas políticas locales (La nouvelle politique foncière ivoirienne à l'épreuve des dynamiques politiques locales) », in : Léonard, É., Quesnel, A. & E. Velasquez (coord.), *Regulaciones y políticas agrarias. Juegos de actores y dinámica de los poderes*, México, CIESAS-IRD-Porrúa : 329-359.
- CHAUVEAU, J.-P. & E. LÉONARD 1996, « Côte d'Ivoire's Pioneer Fronts: Historical and Political Determinants of the Spread of Cocoa Cultivation. », in : Clarence-Smith, W.G & F. Ruf (eds.), *Cocoa Pioneer Fronts since 1800. The Role of Smallholders, Planters and Merchants*, Londres, Macmillan : 176-194.
- COLIN, J-Ph. 2005, « Le développement d'un marché foncier ? Une perspective ivoirienne », *Afrique contemporaine* 213 : 179-196.
- COLIN, J-Ph. 2009, *Les transactions foncières en Côte d'Ivoire rurale : diagnostic des pratiques et besoins de sécurisation*, Paris : GRET (version publique du rapport d'expertise « Étude sur la location et les ventes de terre rurales en Côte d'Ivoire ». Rapport 1. Diagnostic des pratiques. République de Côte d'Ivoire, Ministère de l'agriculture & Délégation européenne, 2008).

- COLIN, J.-Ph. avec G. KOUAMÉ & D. SORO 2004, « Lorsque le Far East n'était pas le Far West. La dynamique de l'appropriation foncière dans un ancien "no man's land" de basse Côte d'Ivoire », *Autrepart* 30 : 45-49.
- CROOK, R. C. 1989, « Patrimonialism, Administrative Effectiveness and Economic Development in Côte d'Ivoire », *African Affairs* 88 (351) : 205-228.
- 2001, « Cocoa Booms, the Legalisation of Land Relations and Politics in Côte d'Ivoire and Ghana: Explaining Farmers' Responses », *IDS Bulletin* 32 (1) : 35-45.
- DOZON, J.-P. 1985, *La société bété, Côte d'Ivoire*, Paris : ORSTOM-Karthala.
- 1997, « L'étranger et l'allochtone en Côte d'Ivoire », in : Contamin, B. & H. Memel-Fotê (dir.), *Le modèle ivoirien en question. Crises, ajustements et recompositions*, Paris, Karthala-ORSTOM : 779-798.
- 2000, « La Côte d'Ivoire entre démocratie, nationalisme et ethno-nationalisme », *Politique africaine* 78 : 45-62.
- DUPIRE, M. 1960, « Planteurs autochtones et étrangers en basse Côte d'Ivoire orientale », *Études Eburnéennes* VII : 7-237.
- ENTEN, F. & O. DEMBELE 2007, *Étude pour la formulation d'une stratégie d'intervention à l'Ouest de la Côte d'Ivoire*, OCHA, Abidjan : Commission Européenne en Côte d'Ivoire.
- FIRMIN-SELLERS, K. 1996, *The Transformation of Property Rights in the Gold Coast*, Cambridge : Cambridge University Press.
- FISIY, C. & D. YOUSSEF 1998, *Social assessment identifies land management concerns in Côte d'Ivoire*, Social Development Notes n°44, Washington : The World Bank.
- FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT, 2007, *Étude relative à l'évaluation de la situation de démarrage du programme de sécurisation du foncier rural*, n°2006/129456, SOGREAH Consultants.
- GRIFFITHS, J. 1992, « Legal pluralism and the social working of law », Brouwer, B. (ed.), *Coherence and Conflict in Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers Deventer/Boston-W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle : 151-176.
- HECHT, R. M. 1985, « Immigration, Land transfer and Tenure Changes in Divo, Ivory Coast, 1940-80 », *Africa* 55 (3) : 319-335.
- INADES (ed.), 2003, *Regards sur le Foncier Rural en Côte d'Ivoire*, Abidjan : Éditions du CERAP-NEI.
- JUUL, K. & LUND, C. 2002, « *Negotiating Property Institutions: On the Symbiosis of Property and Authority in Africa* », in: Juul, K. & C. Lund (eds.), *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann : 1-43.

- KÖBBEN, A. 1956, « Le planteur noir. Essai d'une ethnographie d'aspect », *Etudes Eburnéennes* V : 7-190.
- KONÉ, M. 2001, *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le Centre-Ouest de la Côte d'Ivoire : Bodiba (Oumé) et Zahia (Gboguhé)*, Abidjan : GIDIS-CI.
- KONÉ, M., IBO, G.J. & N. KOUAMÉ 2005, *Le tutorat en Côte d'Ivoire, analyseur pertinent des dynamiques socio-foncières locales en milieu rural ivoirien*, Abidjan : Projet CLAIMS-GIDIS-CI.
- KOULIBALY, M. 2003, « Conflits africains et droits de l'Homme », *webdev*, 17/04/2003.
- LÉNA, Ph. 1979, *Transformation de l'espace rural dans le front pionnier du Sud-Ouest ivoirien*, Abidjan : Centre ORSTOM de Petit-Bassam, multigr.
- LE ROY, É. 1991, « Les usages politiques du droit », in : Coulon, C. & D.-C. Martin (dir.), *Les Afriques politiques*, Paris, Editions La Découverte : 109-122.
- LESOURD, M. 1982, *L'émigration baoulé vers le Sud-Ouest de la Côte d'Ivoire*, thèse de doctorat en géographie, Université de Paris X, multigr.
- LEWIS, B. 1991, *Land, property and politics: rural Divo at the fin de régime*. Panel « Order, crisis and transitions: Côte d'Ivoire », African Studies Association Annual Meetings, St Louis.
- LEY, A. 1972, *Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte-d'Ivoire*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- LOSCH, B. 1999, *Le Complexe café-cacao de la Côte d'Ivoire. Une relecture de la trajectoire ivoirienne*, thèse de sciences économiques de l'université de Montpellier-I, 3 volumes.
— 2000, « La Côte d'Ivoire en quête d'un nouveau projet national », *Politique africaine* 78 : 5-25.
- LOSCH, B., MESPLÉ-SOMPS, S., CHAUVEAU, J.-P. & B. CONTAMIN 2003, *Le processus de libéralisation et la crise ivoirienne. Une mise en perspective à partir du cas des filières agricoles*, Montpellier : CIRAD, DIAL, IRD, Ministère des Affaires Étrangères.
- LOUCOU, J.-N. 1992, *Le multipartisme en Côte d'Ivoire*, Abidjan : Éditions Neter.
- LUND, C. 1998, *Land, Power and Politics. Land Struggles and the Rural Code*, Hamburg : APAD-Lit Verlag.
- MAMDANI, M. 1996, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton : Princeton University Press.
- MATHIEU, P. 2002, *Lessons learned from land administration projects: The cases of Côte d'Ivoire and Ghana*, Roma : The Land Tenure Service, FAO.

- MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION, 1996, *Rapport du stage 96.104 Foncier rural en Afrique subsaharienne*, Paris : GRET.
- MOORE, S.F. (1978), *Law as a process, an anthropological approach*, Londres : Routledge et Kegan Paul [réédition : 2000. *Law as Process*, Hamburg-Oxford : LIT Verlag-James Currey Publishers].
- RAULIN, H. 1957, *Problèmes fonciers dans les régions de Gagnoa et de Daloa, Mission d'études des groupements immigrés en Côte d'Ivoire*, fascicule 3, Paris : ORTSOM, multigr.
- ROCHEGUDE, A. (dir.), 2001, *Côte d'Ivoire. Quelques réflexions « juridiques » à propos de la loi de 1998 sur le domaine foncier rural*, document présenté au Comité de pilotage foncier rural Paris : Ministère des affaires étrangères.
- ROUGERIE, G. 1957, « Pays Agnis du sud-est de la Côte d'Ivoire. Essai de géographie humaine », *Etudes Eburnéennes* VI : 7-212.
- RUF, F. 1988, *Stratification sociale en économie de plantation ivoirienne*, thèse de 3^e cycle, Université de Paris-X, 6 tomes.
- SCHWARTZ, A. 1993, *Sous-peuplement et développement dans le Sud-Ouest de la Côte d'Ivoire. Cinq siècles d'histoire économique et sociale*, coll. « Études et Thèses », Paris : ORSTOM.
- ZALO, L. D. 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 : enchâssement social des droits et politiques publiques », Montpellier, 17-19 mai 2006.

Jean-Philippe Colin
Pierre-Yves Le Meur & Éric Léonard (éd.)

Les politiques d'enregistrement des droits fonciers

Du cadre légal aux pratiques locales



KARTHALA

Entre 2001 et 2007, un collectif de recherche sur la question foncière dans les pays du Sud s'est organisé dans le cadre de l'unité de recherche 095 de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) : *Régulations foncières, politiques publiques et logiques d'acteurs*. Cette unité de recherche a participé activement à l'organisation du colloque international « Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques » qui s'est tenu à Montpellier en mai 2006.

Ce colloque, co-organisé par les institutions d'Agropolis Montpellier (IRD, IAMM/CIHEAM, Supagro, INRA, CIRAD), le CMI (Bergen, Norvège), l'IIED (Londres, Grande Bretagne), l'IHEID (Genève, Suisse), l'Université de Mayence (Allemagne), Plaas/University of Western Cape (Afrique du Sud), le CEPED et le GRET (Paris), a bénéficié de l'appui financier de la Coopération suisse, du ministère des Affaires étrangères et de l'Agence française pour le développement.

Le colloque a accordé une large place aux analyses des politiques contemporaines de reconnaissance et d'enregistrement des droits fonciers coutumiers et locaux dans les pays du Sud. Le présent ouvrage rassemble une sélection de travaux sur ce thème, dont les premières versions avaient été présentées et discutées à cette occasion.

KARTHALA sur Internet : <http://www.karthala.com>

Paiement sécurisé

Couverture : Motifs de velours du Kassai (Congo)

© ÉDITIONS KARTHALA, 2009

ISBN : 978-2-8111-0311-8

SOUS LA DIRECTION DE
Jean-Philippe Colin,
Pierre-Yves Le Meur & Éric Léonard

Les politiques d'enregistrement des droits fonciers

Du cadre légal aux pratiques locales

Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 Paris