

les NOTES de SYNTHÈSE

Numéro 8 ● Juin 2012

Ces notes valorisent les présentations et débats des journées de réflexion organisées par le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française.

La loi foncière en Côte d'Ivoire

Cette réunion consacrée aux enjeux de la question foncière en Côte d'Ivoire a été motivée par la préparation d'un appui de la France sur le foncier dans le cadre du C2D. Elle a été structurée autour des interventions de Bruno Losch (économiste et chercheur au Cirad) qui a réalisé une mise en perspective historique des dynamiques d'évolution des systèmes agraires et des politiques agricoles; de Jean-Pierre Chauveau (directeur de recherche émérite à l'IRD) qui a exposé les enjeux de la question foncière en Côte d'Ivoire; et de Jean-Philippe Colin (directeur de recherche à l'IRD) qui a présenté plusieurs propositions pour une mise en œuvre prudente de la loi foncière.

> MISE EN PERSPECTIVE HISTORIQUE

La question foncière en Côte d'Ivoire est enchâssée dans les compromis institutionnalisés passés dès les années 1950 entre le régime et les différentes composantes de la société civile ivoirienne. Ces compromis fondateurs se sont délités à compter des années 1980 jusqu'à déboucher sur la crise politique ouverte des années 2000.

La formation des compromis

Plusieurs décisions majeures vont fonder les compromis ivoiriens. Elles sont caractérisées par une politique reposant sur la mise à disposition des ressources locales pour ceux qui veulent les mettre en valeur :

- **choix d'une politique économique libérale** basée sur l'alliance avec les intérêts économiques coloniaux dans les années 1950, puis avec le camp politique « occidental » à l'époque de la guerre froide se traduisant par des facilités exceptionnelles accordées aux entreprises étrangères en termes d'investissement, fiscalité, rapatriement des bénéficiaires, en échange d'un soutien politique et financier;

- **approfondissement de la spécialisation du pays, à savoir l'exportation du café et du cacao**, décidée par le colonisateur dans les années 1930. Ce choix permet de forger un compromis fondateur entre l'État ivoirien et les planteurs : l'accès à la terre est facilité pour ceux qui la mettent en valeur et les prix sont garantis grâce à la caisse de stabilisation;
- **ouverture des frontières aux capitaux étrangers et aux hommes**, aussi bien par une assistance technique nombreuse à tous les échelons des activités économiques et de l'administration d'État, que par le recours à une abondante main-d'œuvre étrangère en provenance des pays voisins, principalement du Mali et de la Haute-Volta (aujourd'hui Burkina Faso).

Ces choix initiaux ont longtemps été « payants », dans la mesure où la Côte d'Ivoire a bénéficié durablement d'un environnement international favorable. Alors que des pays voisins ayant retenu des options différentes étaient en proie à de grandes difficultés économiques et politiques, la Côte d'Ivoire a connu plus de deux décennies de forte croissance (du milieu des années 1950 à la fin des années 1970) avec une réussite apparente qui en a rapidement fait la « vitrine » du modèle libéral sur le continent africain.

En contrepartie des avantages accordés aux autochtones et étrangers, des **politiques de redistribution** facilitées par une croissance économique forte (7-8 % par an) ont été mises en œuvre. Des investissements publics importants sont réalisés dans toutes les régions du pays. La redistribution est aussi catégorielle : des avantages sont octroyés à différentes composantes de la société ivoirienne, telles que les planteurs, les enseignants, les militaires, ou encore le corps médical. Elle est enfin intergénérationnelle, caractérisée par une politique offensive de formation et d'accès des jeunes à l'emploi.

>>> Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le **Comité technique « Foncier et développement »** est un groupe de réflexion informel qui apporte depuis 1996, un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervision d'actions.

Ces succès provisoires eu égard à la crise ultérieure ont été fortement facilités par la bonne tenue des cours internationaux des matières premières agricoles, « garantis » par l'existence d'accords internationaux sur les produits de base, ainsi que par l'importance des investissements et de l'aide occidentale liée aux alliances politiques. Ils ont bien sûr permis de consolider un régime de type autoritaire mais « pondéré » (régime présidentiel fort avec parti unique) qui avait les moyens de canaliser les revendications internes grâce à l'octroi de subsides et le développement de l'emploi, tant dans le secteur privé que public.

Le délitement des compromis

Les années 1980 constituent un tournant et le début d'une longue période de recul pour la Côte d'Ivoire. Le retournement de conjoncture sur les marchés internationaux, les phénomènes de change, la hausse des taux d'intérêt précipitent la crise financière de nombreux États en développement largement dépendants des matières premières. Après l'euphorie des années 1975-1978, à l'origine d'une fuite en avant dans des investissements de grande ampleur sur emprunts extérieurs, l'économie est prise en tenailles entre une dette explosive et des recettes frappées par la chute des prix internationaux. Entre 1985 et 1995, le marché du cacao va connaître un effondrement dramatique en conséquence à la fois de la dérégulation internationale et de la surabondance de l'offre à laquelle la Côte d'Ivoire, premier producteur mondial, contribue largement. Le choix de spécialisation initial devient alors un piège, mettant le pays à la merci des conditionnalités dictées par les agences internationales qui vont tout entreprendre pour mettre le pays sous « ajustement ».

Face à cette nouvelle donne, les réponses proposées, tant au plan externe par la communauté internationale qu'au plan interne par la classe politique, n'ont pas été à la hauteur des enjeux de redressement du pays pour éviter son enlisement encore plus profond dans la crise. La Côte d'Ivoire s'est vue proposer des recettes standard de l'ajustement structurel, avec ses différentes variantes successives qui n'étaient pas en mesure d'apporter des réponses pour aider le pays à surmonter ses défis : privatisation des sociétés publiques, assainissement budgétaire et désengagement à marche forcée de l'État, sans prendre en compte les arrangements économiques et institutionnels passés. Dans ce contexte extrêmement tendu et instable, les réponses apportées par la classe politique ivoirienne, aussi bien les partis de gouvernement que les partis d'opposition, se sont situées dans un tout autre registre. En effet, tous les efforts se sont concentrés sur la conquête ou le maintien au pouvoir dans le contexte d'une guerre de succession au long règne d'Houphouët-Boigny.

L'essoufflement du « modèle » de croissance, l'usure et l'inertie du mode de régulation interne vont donc conduire progressivement aux blocages puis aux ruptures successives des compromis passés entre le régime et les différentes composantes de la société civile ivoirienne : avec les « intellectuels » tout d'abord (les enseignants et les médecins), dès 1983, auparavant choyés par le pouvoir qui voient leurs avantages supprimés, puis plus largement les fonctionnaires (blocage des salaires, arrêt des recrutements), puis les différents « corps habillés » et, enfin, les « planteurs », qui constituaient pourtant la pierre angulaire du régime. La décision, après l'échec de la guerre du cacao, de diviser les prix aux producteurs par deux en octobre 1989 a en effet constitué une rupture majeure de l'édifice national.

Faute d'être en mesure de réinventer de nouveaux compromis nationaux, la classe politique ivoirienne va alors suivre une dérive ethno-nationaliste qui prendra toute son ampleur dans les années 1990 avec la promotion de l'ivoirité fournissant le référentiel de l'exclusion des « étrangers » – dans une acception large – qui avaient pourtant été les chevilles ouvrières du développement national. Le foncier deviendra très vite la pierre angulaire de cette rhétorique.

> LES ENJEUX DE LA QUESTION FONCIÈRE EN CÔTE D'IVOIRE¹

La loi sur le domaine rural de 1998 : outil de lutte contre les conflits entre autochtones et migrants ou facteur d'aggravation ?

● **Un nombre important de transactions foncières conflictuelles entre autochtones et non natifs.** L'écrasante majorité des terres rurales en Côte d'Ivoire n'est pas immatriculée. Depuis plusieurs décennies, cela n'a pas empêché la pratique courante des transactions marchandes sur la terre, notamment entre « autochtones » et migrants dans la zone forestière. La dimension économique de ces transferts ne fait généralement pas disparaître leur dimension sociale, le preneur contractant un « devoir de reconnaissance » vis-à-vis du cédant et de sa communauté. Cette particularité introduit une incertitude sur les droits transférés, qui peuvent être contestés par les autochtones pour manquement des migrants à leurs obligations sociales. Souvent, la contestation (particulièrement par les jeunes autochtones de retour au village après l'échec de leur

1. Jean-Pierre Chauveau, Jean-Philippe Colin, Samuel Bobo, Georges Kouamé, Noël Kouassi, Moussa Koné, 2012, *Côte d'Ivoire : le foncier au cœur des enjeux de reconstruction*, 3 pages.

projet urbain) vise à récupérer des parcelles pour les revendre ensuite à des conditions plus avantageuses, et non pour les mettre en valeur.

● **Les autorités ivoiriennes ont élaboré divers projets de sécurisation des droits fonciers coutumiers, aboutissant à la loi sur le domaine foncier rural du 23 décembre 1998.** Selon un argumentaire classique, cette loi organise le titrage systématique des droits coutumiers en droits de propriété privés. Sa mise en œuvre a régulièrement été retardée depuis le premier coup d'État de décembre 1990. Elle reste néanmoins à l'ordre du jour sous le nom de « Programme national de sécurisation foncière » du ministère de l'Agriculture. On sait que l'application systématique et brutale de politiques de formalisation des droits coutumiers sous forme de titres de propriété privée est discutée, tant chez les scientifiques que chez les opérateurs de développement. Les projets pilotes de Plan foncier rural expérimentés en Côte d'Ivoire dans les années 1990, antérieurement à l'élaboration de la loi, avaient déjà montré l'une des principales faiblesses de ces programmes de formalisation : ils sont très difficiles à mettre en œuvre là où ils devraient être les plus utiles, c'est-à-dire en situation de conflit. Ils peuvent même contribuer à les exacerber voire à les créer là où il n'y en avait pas.

● **La loi de 1998 consacre l'exclusion des non-Ivoiriens de la propriété foncière et favorise les droits des autochtones.** Dans le cas de la loi de 1998, certaines dispositions contribuent clairement à attiser les tensions latentes. Elles consacrent en effet l'exclusion des non-Ivoiriens de la propriété foncière, alors que, dans la zone forestière, 26 à 45 % des exploitants, selon les régions, sont des non-nationaux qui ont accédé à la terre par des

transactions avec les « propriétaires terriens » coutumiers autochtones. De plus, les procédures prévues d'identification des droits de propriété consacrent indirectement la primauté des droits issus d'une ascendance autochtone, de sorte que les migrants de nationalité ivoirienne établis sur ces terres sont soumis à la bonne volonté de leurs « tuteurs » autochtones pour être reconnus dans leur éventuelle revendication d'un droit de propriété. Ainsi, indépendamment de son objectif de sécuriser tous les droits existants, la nouvelle loi s'est ingérée frontalement dans le débat politique en suscitant des attentes contradictoires : pour les autochtones, celle de faire reconnaître leurs droits coutumiers sur les terres précédemment concédées aux « étrangers » ; pour ces derniers, celle de faire reconnaître définitivement les transferts passés. Dès sa promulgation, la loi a donné lieu à une information partisane déformée et à des interprétations contradictoires qui ont contribué à attiser les tensions foncières intercommunautaires.

La question foncière en Côte d'Ivoire : une histoire très politique

L'histoire foncière de la côte d'Ivoire est étroitement associée à celui du peuplement du pays et de l'économie des plantations (café, cacao, hévéa), autour de laquelle s'est noué le tissu social.

Voir la carte page suivante.

Dans les années 1950-1960, une frontière agraire s'est créée, se déplaçant de l'est vers l'ouest. Les violences les plus systématiques se sont produites dans les régions de l'Ouest, dans lesquelles la « mise en valeur » par l'agriculture de plantation s'est effectuée plus récemment et de manière plus massive et autoritaire. Plusieurs tentatives d'intervention ont eu pour but de formaliser les droits et les conditions d'accès des migrants, qui étaient protégés par l'administration coloniale. En effet, les migrants ont été considérés comme le fer de lance de la mise en valeur du pays.

> LE « PROGRAMME DE SÉCURISATION FONCIÈRE » À L'ÉPREUVE DE LA PAIX

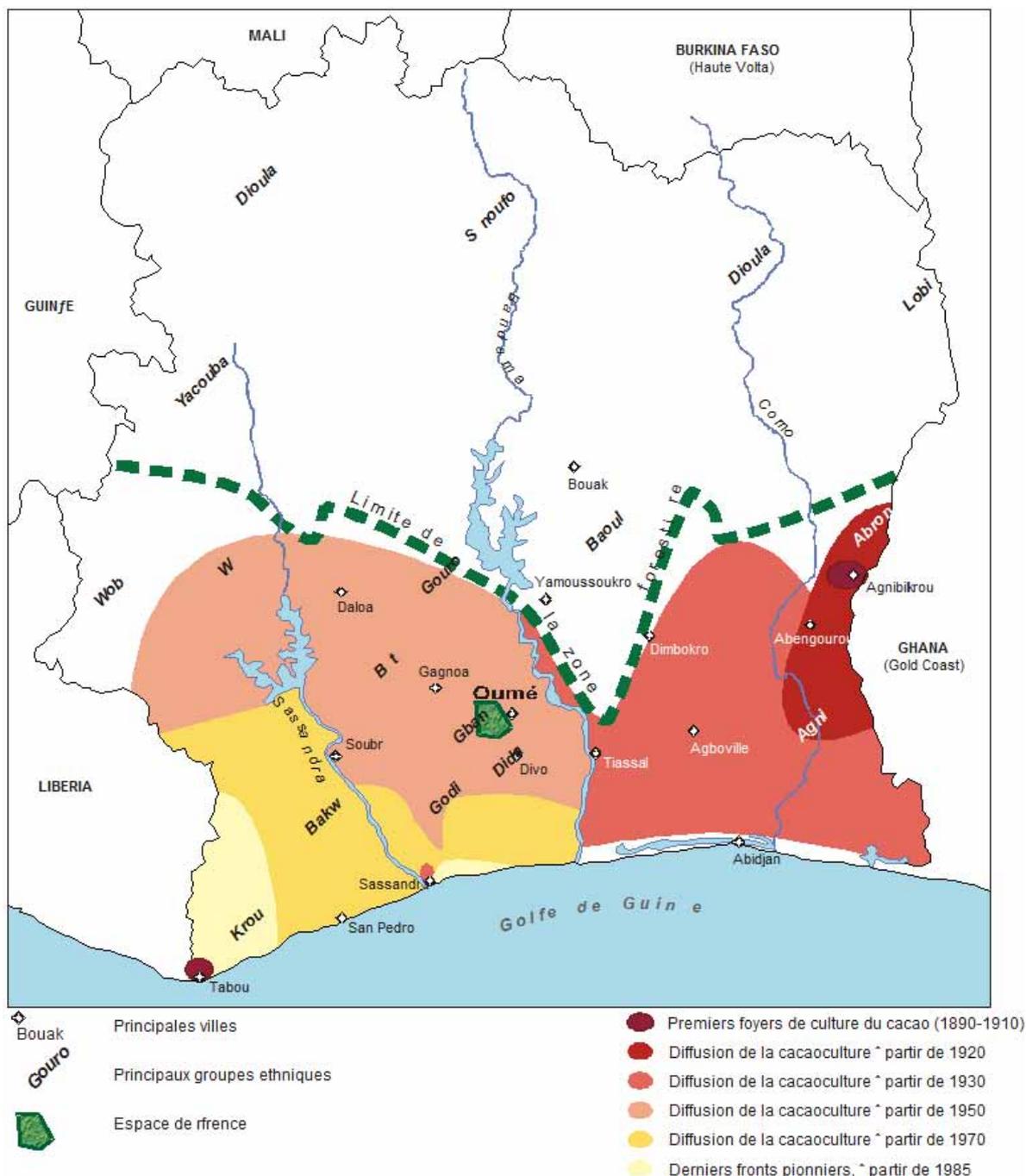
Les risques de l'application de la loi de 1998 dans sa conception actuelle

Dès avant la fin officielle du conflit, les préfets et sous-préfets avaient manifesté leurs inquiétudes quant aux risques que la loi « vienne exacerber les conflits latents (...) en cette période particulièrement sensible de sortie de crise ». Depuis, les tensions politiques et intercommunautaires se sont aggravées dans les campagnes de la zone forestière. C'est notamment le cas dans l'Ouest forestier, et

© Jean-Pierre Chauveau



Diffusion historique de l'agriculture de plantation en Côte d'Ivoire



plus particulièrement dans la région de Douékoué et les zones frontalières du Liberia où se sont déroulés les affrontements les plus sanglants. Le retour des réfugiés ivoiriens du Liberia, dont les exploitations sont aujourd'hui occupées par des éléments pro-Quattara, s'avère particulièrement délicat.

Dans les circonstances présentes, la mise en œuvre du programme de sécurisation foncière, déjà potentiellement porteur d'effets pervers avant le conflit, semble encore moins en mesure de contribuer à ramener la paix sociale et à assurer le développement attendu de la privatisation des droits

de propriété. Il ne semble pas que la donne sur le terrain ait véritablement changé avec le détachement du pouvoir. De plus, la situation sociopolitique dans les campagnes du Sud forestier, cœur agricole du pays, n'incite pas à l'apaisement des esprits.

Des leviers pour accompagner les évolutions locales

● **Le conflit n'a nullement empêché la poursuite des transactions foncières monétarisées** selon les pratiques extra-légales en usage. Les pratiques de location de terre se développent et un mode de

faire-valoir nouveau permettant le développement de cultures pérennes sans transfert de propriété du sol (le « planter-partager ») connaît un vif essor. Les principaux facteurs de cette dynamique foncière marchande hors des procédures légales sont notamment : du côté de l'offre, la tentation des jeunes ruraux de monnayer des terres familiales en période de contraction sévère des revenus ; du côté de la demande, l'attrait puissant pour la culture de l'hévéa, notamment de la part des catégories sociales urbaines et pourvues de revenus réguliers.

● **Un besoin de sécurisation publique.** Dans la situation actuelle de transition, il convient de se demander si la volonté de promouvoir à marche forcée la propriété privée comme moyen privilégié de sécuriser les droits existants ne contribuerait pas plutôt à les déstabiliser et à ouvrir la voie au défoilement des frustrations aggravées durant la crise post-électorale. N'est-il pas plus indiqué, pour pacifier les rapports fonciers sans entraver les dynamiques économiques locales, d'appuyer les demandes locales de sécurisation foncière sans respecter la lettre de la loi, voire en l'aménageant ? Pour cela, il conviendrait de se situer clairement dans une situation de préenregistrement légal des droits dans laquelle l'urgence, en termes de sécurisation, n'est pas à la délivrance d'un titre formel, mais à la consolidation, tant au niveau national que local, des pratiques locales de transferts.

> LE DEVENIR DU PROGRAMME DE SÉCURISATION FONCIÈRE

Un constat partagé : la mise en œuvre de la loi telle qu'elle a été votée est potentiellement porteuse de conflits et de dérives

La loi sur le domaine foncier rural de 1998 en Côte d'Ivoire se propose de valider par certification puis par des titres de propriété les droits coutumiers, ou acquis selon des procédures coutumières. Que ce soit au stade de la certification ou de celui du titrage, l'application de la loi dans sa conception actuelle présente des risques potentiels de conflits.

Au stade de la certification :

- Risques de tensions ou de conflits entre occupants actuels allochtones ou allogènes et autochtones ayant accordé l'accès à la terre, avec un blocage de l'accès des « étrangers » au certificat.
- Contrainte dans la mise en œuvre induite par un coût qui pourrait être élevé, à la charge du demandeur (en particulier intervention de géomètres experts).
- Risque de spoliations des populations locales par des demandeurs de certificats « privilégiés », en cas de dysfonctionnement de l'administration agraire.



© Jean-Pierre Chauveau

Au stade du titrage :

- Risques de conflits intra-familiaux, ou exclusion d'ayants droit, si le titre est accordé à un seul héritier.
- Pulvérisation de la propriété et disparition du filet de sécurité que représentait la terre comme bien familial commun, dans le cas du morcellement avec émission d'un titre par ayant droit.
- Impossibilité pour un non-ivoirien de se voir reconnaître l'accès au titre, ce qui transforme ce dernier, de même que les ivoiriens migrants qui n'auront pas accès au certificat, en tenancier, avec un risque de tensions/conflits.
- Coût de la procédure, et risques de spoliation déjà mentionnés.

Des aménagements possibles du cadre légal ou des procédures

Dans le contexte politique actuel, une remise en cause totale de la loi poserait de nombreux problèmes. Par contre, des aménagements pourraient être envisagés.

- Ne pas inciter à une application rigide de la loi relativement au passage du certificat au titre. De cette manière, des problèmes spécifiques potentiellement induits par ce passage pourront être évités.
- Alléger les coûts, notamment en faisant réaliser les levées de parcelles par des agents du ministère de l'Agriculture sur la base d'un barème rendu public, et pas uniquement par des géomètres experts.
- En cas de litige lors de la certification (en particulier pour l'accès des « étrangers » au certificat), la menace crédible d'une certification au nom de l'État pourrait constituer une incitation forte à destination des autochtones pour renégocier une dernière fois la cession foncière passée. Cela supposerait une restauration de l'autorité de l'État sur le territoire national.
- Sécurisation des transactions foncières dans des situations de précertification, car même si la certification s'accélère en mobilisant des moyens importants, une grande partie du territoire national restera hors cadre légal. Cela peut se faire par la diffusion de modèles de contrats, ou par la « validation » de ces contrats par les sous-préfets, avec un enregistrement à la Direction départementale de l'Agriculture.

La nécessité d'un observatoire de la mise en œuvre de la loi foncière

La mise en place d'un observatoire autonome constitue une initiative essentielle pour pouvoir assurer le suivi de la mise en œuvre de la loi et

proposer des solutions en cas de conflits. Un engagement de la communauté internationale dans un appui à la mise en œuvre de la loi de 1998 ne peut pas être envisagé sans garde-fou. Pour des raisons de responsabilités éthiques et politiques, cet observatoire devra impérativement être indépendant du ministère de l'Agriculture, et disposer d'un accès libre et sans réserve au dispositif de certification et aux documents produits. Cet observatoire aurait pour fonctions d'identifier des difficultés ou d'éventuelles dérives du processus de certification, et de suggérer les moyens permettant de les réduire. Le cas échéant, il pourrait recommander l'arrêt de tout financement extérieur.

> CONCLUSION

La Côte d'Ivoire sort de 10 ans de crise ouverte (depuis 2002) et de plus 10 ans de crise larvée (du décès du « père fondateur » en 1993, au coup d'État de 1999, puis la tentative de renversement du régime Gbagbo en 2002). Pendant les 10 dernières années, la population ivoirienne a crû d'environ 3,5 millions d'habitants (7,5 millions depuis 20 ans). Cette poussée démographique dans un contexte de crise s'est traduite par une explosion de la pauvreté : 30 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté en 2002, elle se situe à plus de 50 % aujourd'hui.

Un tel choc économique dans un contexte politique dégradé allant jusqu'à la guerre ouverte s'est traduit par de multiples déchirures du tissu social ivoirien, créant un climat d'insécurité et de défiance. Cette évolution est à mettre en perspective avec le délitement des différents compromis historiques du pays au premier lieu desquels le compromis État – planteurs concernant l'accès à la terre, l'accès au travail des migrants et la garantie par l'État d'un environnement économique sécurisé (prix, approvisionnements, commercialisation).

Cette acceptation globale de la migration inhérente au modèle ivoirien (au-delà de ses nombreuses contestations locales) a été remise en cause par la crise des deux dernières décennies, d'autant plus que les migrants ont été instrumentalisés par les différentes factions politiques dans le cadre d'une rhétorique ethno-nationaliste (dont le résultat au bout de 20 ans fut la guerre civile).

Si la population ivoirienne a connu une forte poussée (jusqu'à près de 5 % par an dans les années 1980), la baisse du taux de croissance annonce l'amorce d'une transition démographique. Néanmoins, cette transition s'accompagne avec un effet retard d'un boom de la population active : la cohorte annuelle des jeunes actifs entrant chaque année sur le « marché du travail » (ou étant à la recherche d'une activité pourvoyeuse de revenus)

est aujourd'hui de 400 000 personnes environ. Elle sera de l'ordre de 550 000 dans 15 ans. À l'horizon 2025, les cohortes cumulées d'entrants sur le marché de l'emploi sont estimées à 7,5 millions de personnes. En reprenant les tendances de répartition de la population entre rural et urbain (le pays aurait passé le seuil des 50 % d'urbains autour des années 2010), ce sont 3,5 millions de jeunes ruraux (soit 45 % des cohortes totales) qui devront s'insérer en zone rurale. Ces 3,5 millions de jeunes travailleront massivement dans l'agriculture, ce qui pose de manière aiguë la question de l'accès à la terre (statut foncier, reliquats de terres disponibles, héritages) et de l'accès à l'exploitation (rapports aînés-cadets dans le processus de décision). L'absence de réponse à ce besoin d'insertion économique et sociale des jeunes ruraux se traduira par un regain des tensions locales et par une pression supplémentaire en termes de migrations vers les villes qui devront par ailleurs trouver de l'emploi aux seuls actifs urbains (+ 4 millions d'ici 2025).

Dans un tel contexte, les actions de relance de l'activité économique agricole sont urgentes et doivent

être efficaces et pragmatiques. Sur le plan foncier, la Côte d'Ivoire s'est dotée d'une loi foncière qui pose le cadre légal et les objectifs à atteindre à un horizon qui ne peut être que lointain. Investir massivement dans l'atteinte de cet objectif (titrage général) serait totalement irréaliste et « suicidaire » vu les enjeux immédiats. Ces différents constats militent pour l'adoption d'une certaine souplesse dans la mise en œuvre de la loi, la « gestion de la transition par des formules transitoires », en explorant d'autres voies, comme le recours aux arrangements contractuels (précertification). ●

La rédaction de cette note a été réalisée par **Marie Lan Nguyen Leroy** (nguyenleroy@gret.org) et **Amel Benkahla** (benkahla@gret.org), à partir des contributions de **Jean-Pierre Chauveau**, directeur de recherche émérite à l'IRD (jean-pierre.chauveau@ird.fr), **Jean-Philippe Colin**, directeur de recherche à l'IRD (jean-philippe.colin@ird.fr) et **Bruno Losch**, économiste et chercheur au Cirad (bruno.losch@cirad.fr).

Pour en savoir plus

- LOSCH B., MESPLÉ-SOMPS S., CHAUVEAU J.-P., CONTAMIN B., 2003, *Le processus de libéralisation et la crise ivoirienne. Une mise en perspective à partir du cas des filières agricoles. Note d'analyse et annexes*, Ministère des Affaires étrangères, Cirad, Dial, 21 + 27 p. (+ synthèse).
- CHAUVEAU J.-P., COLIN J.-P., BOBO S., KOUAMÉ G., KOUASSI N., KONÉ M., 2012, *Côte d'Ivoire : le foncier au cœur des enjeux de reconstruction*, 3 pages. www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/57-foncier-innover-ensemble/article/cote-d-ivoire-le-foncier-au-coeur
- ZONGO M., 2010, « Foncier et migration », *Des fiches pédagogiques pour comprendre, se poser de bonnes questions et agir sur le foncier en Afrique de l'Ouest*, Comité technique « Foncier & développement ». www.agter.asso.fr/IMG/pdf/foncier-et-migration-par-mahmadou-zongo.pdf

COORDONNÉ PAR LE GRET
AU TITRE DU SECRÉTARIAT
DU COMITÉ TECHNIQUE
« FONCIER & DÉVELOPPEMENT »



FINANCÉ PAR LE PROJET
« APPUI À L'ÉLABORATION
DES POLITIQUES FONCIÈRES »

