



*Régulations foncières  
Politiques publiques  
Logique des acteurs*

Document de travail  
de l'Unité de Recherche 095

N° 6

# **Une lecture sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier**

Jean-Pierre CHAUVEAU

Septembre 2002

IRD - UR Régulations Foncières  
BP 5045  
34032 Montpellier cedex 1 - France  
Fax : 33 (0)4 67 63 87 78

Directeur : Jean.-Pierre. Chauveau. Tél. 33 (0)4 67 63 69 71, [J-Pierre.Chauveau@mpl.ird.fr](mailto:J-Pierre.Chauveau@mpl.ird.fr)  
Secrétariat : Nathalie Finot. Tél. 33 (0)4 67 63 69 61, [Nathalie.Finot@mpl.ird.fr](mailto:Nathalie.Finot@mpl.ird.fr)

# Une lecture sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural

Jean-Pierre Chauveau\*

---

## La question de la formalisation des droits “ coutumiers ”

1. Ce document de travail constitue une version complétée et révisée d'une Note de travail destinée au Comité de pilotage “ Foncier en Afrique ” de la direction de la Coopération française du 30 mars 2000<sup>1</sup>. Cette note soulignait surtout le risque que, par une application très stricte de la loi, l'État n'en vînt à se constituer, à l'opposé de ses objectifs, un domaine foncier immatriculé à son nom et, de fait, ingérable<sup>2</sup>. Nous serions alors ramenés à la situation que la loi prétendait combattre : la non-reconnaissance juridique des droits effectivement mis en œuvre par les détenteurs de droits d'origine coutumière susciterait inévitablement une situation de dualisme juridique dans laquelle le droit étatique formel verrait son autorité progressivement démentie par la persistance des pratiques “ coutumières ” locales, tant de la part des agents de l'État que des populations rurales. Loin de promouvoir le renforcement institutionnel du champ foncier, le nouveau dispositif législatif contribuerait à perpétuer une fiction juridique qui ne permet ni à l'État ni aux différentes catégories sociales locales de clarifier et de stabiliser les règles du jeu foncier afin d'affronter les effets cumulés de quarante ans de changements profonds des sociétés rurales et d'interventionnisme de l'État et du pouvoir politique<sup>3</sup>.

La question de la formalisation des droits coutumiers, de manière à unifier le droit officiel et les pratiques foncières réelles, fait en effet partie de l'histoire ancienne. Le législateur colonial<sup>4</sup> comme le législateur ivoirien<sup>5</sup> s'y sont essayés, sans succès. Au-delà de ses aspects novateurs, la nouvelle législation s'affronte au même problème, d'ordre sociologique plus que juridique : assurer l'effectivité de la loi et maîtriser les inévitables effets non intentionnels de son application.

Le présent document développe surtout les principaux points suivants. Il précise l'esprit de la loi (qui demeure soumis malgré tout à des considérations hétérogènes, voire contradictoires). Il s'efforce de donner une vision complète et nuancée des différents scénarios possibles des effets de l'application de la loi sur l'ancien “ domaine coutumier ”, reconnu de manière ambiguë par les

---

\* Socio-anthropologue, UR RÉFO de l'IRD “ Régulations foncières, politiques publiques et logiques d'acteurs (chauveau@mpl.ird.fr).

<sup>1</sup> Chauveau J.-P. *La loi sur le domaine foncier rural et les “ droits coutumiers ” dans le contexte socio-politique ivoirien actuel*, Note de travail, Comité de pilotage “ Foncier rural en Afrique ”, 30 mars 2000, MAE/DCT, 6p. Le présent document (août 2002) est une reprise de versions antérieures. Nous remercions particulièrement Gérard Paillat, Hubert Ducroquet et Jean-Philippe Colin pour leurs informations ou observations. Nous sommes seul responsable des interprétations, appréciations et erreurs éventuelles.

<sup>2</sup> Que l'État conserve à son compte ce domaine privé pléthorique, ou qu'il en rétrocède la propriété à des acheteurs dont la légitimité ne manquerait pas d'être contestée localement.

<sup>3</sup> Cf. J.-P. Chauveau, *Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'État, Politique Africaine*, n° 78 spécial Côte d'Ivoire, pp. 94-125.

<sup>4</sup> En dépit de la tentative non poursuivie d'établir un “ titre foncier indigène ” fondé sur les “ droits détenus par la coutume ” (décret du 25 mai 1925) et de reconnaître les droits coutumiers et leur aliénabilité sous condition d'immatriculation par l'acquéreur (décret du 5 mai 1955). Cf. V. Bonnacase, *Les étrangers et la terre en Côte d'Ivoire (1901-1975)*, document de travail de l'Unité RÉFO, 2, Montpellier, 2001.

<sup>5</sup> Notamment la tentative avortée du Code foncier et domanial du 20 mars 1963 de “ réaliser un équilibre entre les détenteurs coutumiers et l'État ” (A. Ley, “ L'expérience ivoirienne ”, in : E. Le Bris, E. Le Roy et F. Leimdorfer, *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, ORSTOM-Karthala, Paris, pp.135-141).

textes. Il propose une réflexion sur les moyens de limiter les préjudices que les dispositions et l'esprit de la loi ne manqueront pas de faire subir aux exploitants non autochtones et surtout non ivoiriens ayant acquis, antérieurement à la loi, des droits fonciers selon des procédures coutumières.

## 2. Ce document vise deux objectifs :

- Mieux faire connaître les dispositions concrètes de la loi. Il ne s'agit pas de discuter du bien-fondé de la politique foncière choisie par le Gouvernement ivoirien, en relation tant avec sa propre appréciation du contexte et de l'intérêt du pays, qu'avec les recommandations émanant de ses partenaires internationaux. La loi sur le domaine rural du 23 décembre 1998 et ses décrets d'applications publiés aux J.O. le 14 janvier 1999 est considérés comme donnés.
- Prendre la mesure des conditions et impacts prévisibles immédiats du nouveau dispositif au regard des réalités socio-politiques concrètes et incontournables qui prévalent en milieu rural ivoirien. Ces réalités, et le contexte particulier créé par le coup d'État relativement pacifique et consensuel de décembre 1999, puis par les événements électoraux tendus qui ont suivi, échappent aux textes juridiques, à l'esprit universaliste. Il s'agit donc d'apprécier les chances réelles d'effectivité de la loi et, tout aussi important, de repérer, pour anticiper sur les risques qu'ils peuvent présenter, les effets non intentionnels de la loi. Nous nous basons, pour cela, sur les résultats provisoires d'un programme de recherche en socio-anthropologie, en n'insistant pas ici sur les intéressants prolongements que cet exercice de "socio-anthropologie d'une politique publique" peut soulever du point de vue de l'analyse et de la théorie.

3. Nous considérerons dans cette note les seuls droits dits coutumiers ou acquis selon des pratiques coutumières<sup>6</sup>. D'abord, du fait de leur importance quantitative: on estime (très approximativement) que 98 % des droits actuels qui régissent de fait les 25 millions d'hectares du domaine rural sont fondés sur les pratiques locales, 2 % seulement se trouvant sous le régime de l'immatriculation ou de la concession définitive ou provisoire (sous réserve des droits des tiers). Ensuite, parce que les dispositions de la loi à l'égard des "domaine coutumier"<sup>7</sup> constituent une véritable révolution dans les mœurs et les pratiques. Formaliser les droits coutumiers ne concerne pas seulement l'accès à la terre et à son usage, mais concerne aussi des aspects qui relèvent des équilibres socio-politiques locaux ainsi que des rapports entre les pouvoirs publics et les sociétés locales. Pour mener à bien cette révolution, le délai prévu apparaît en définitive extrêmement court.

## **Les textes de la nouvelle loi sur le domaine foncier rural concernant le "domaine" coutumier**

4. Jusqu'à la nouvelle Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, la législation foncière en vigueur en milieu rural était héritée du droit colonial, encore renforcé à l'indépendance par l'État ivoirien indépendant au nom de sa vocation à affecter les ressources foncières selon les impératifs d'une mise en valeur rationnelle du territoire national. Le régime domaniale faisait de l'État le propriétaire des terres non immatriculées, soit la quasi-totalité des terres à usage agricole et

---

<sup>6</sup> Le terme de "pratiques locales" serait plus judicieux. Il évite bien des malentendus sur la nature et le caractère évolutif des principes et des instances de régulation qui régissent localement les "coutumes" foncières – souvent avec l'accord tacite des autorités administratives locales.

pastoral, et le dispensateur de la propriété privée (par immatriculation) et de l'usage (par la concession) des terres, selon une procédure complexe, longue et coûteuse. Les droits coutumiers étaient cependant reconnus à titre personnel et non cessible. Mais, non " réels ", ils maintenaient leurs détenteurs dans un vide juridique que comblent des conventions, des pratiques et des institutions locales " informelles ", et dans lesquelles interviennent les agents de l'État eux-mêmes.

Comme dans beaucoup d'autres pays africains francophones partageant la même tradition juridique, la loi était donc très peu appliquée. Pour l'essentiel, les droits actuels, avant application de la nouvelle législation, trouvent leur origine dans les conceptions et les pratiques locales et demeurent régis par elles. Ces pratiques locales sont la résultante, variable selon les régions, de composantes hétérogènes, voire contradictoires :

- des principes généraux dits coutumiers, aménagés et complétés au cours du temps par les acteurs locaux sous l'effet des contraintes et des évolutions sociales, économiques et politiques ;
- des pratiques politiques et administratives qui, elles-mêmes, n'ont pas toujours été conformes à la loi<sup>8</sup> ;
- en dernier lieu seulement, l'influence lointaine de la loi de l'État, perçue localement comme manifestant le pouvoir, éventuellement menaçant, " du gouvernement " de s'immiscer dans les affaires foncières locales.

Mais, pressé de s'assurer d'abord le difficile contrôle des pouvoirs locaux, ce pouvoir ne s'est réellement manifesté que ponctuellement, à l'occasion de projets de développement d'ampleur variée, ou d'affectation de l'usage de la terre sur une base clientéliste.

En dépit de la récurrence des conflits fonciers et de l'incapacité des institutions étatiques de les régler sur la base du Droit, ce mode de régulation plus politique que légal s'est imposé tant que le contexte économique et politique permettait à toutes les parties d'y trouver des compensations. La série de crises économiques et politiques qui se sont succédé à partir de la fin des années 70 et surtout à partir de 1990 l'a rendu inopérant et inacceptable politiquement pour la plupart des catégories sociales impliquées dans l'enjeu foncier<sup>9</sup>. Aussi, dès les années 80, avec le soutien des bailleurs de fonds internationaux et bilatéraux, le Gouvernement s'est-il préoccupé de mettre sur pied un dispositif juridique qui, à la fois, soit mieux adapté aux réalités du terrain, renforce la sécurité des droits par l'établissement de titres fonciers, et facilite l'évolution vers des pratiques juridiques " modernes ", notamment par l'activation d'un marché des titres.

**5. La nouvelle Loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 a été votée le 18 décembre 1998 à la quasi-unanimité des députés, PDCI et partis d'opposition FPI et RDR confondus, et publiée au Journal Officiel du 14 janvier 1999. La préparation de la loi avait inclus une procédure de recueil d'information auprès des " chefs traditionnels ", 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<sup>10</sup>, puis des missions**

---

<sup>7</sup> Les terres du domaine coutumier sont considérées comme une composante, à titre transitoire, du domaine foncier rural.

<sup>8</sup> En particulier la mise en pratique par les autorités locales de la consigne " La terre appartient à celui qui la met en valeur " à partir de l'Indépendance, sans tenir compte de l'avis des populations autochtones ni des conséquences sur la ressource foncière soumise à des fronts de colonisation agricole souvent massifs, notamment, mais pas exclusivement, en zone forestière. Aujourd'hui, la Côte d'Ivoire est premier producteur mondial de cacao, parmi les premiers producteurs de café et tient une bonne place parmi les producteurs africains de coton.

<sup>9</sup> Cf. J.-P. Chauveau, " Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire ", op.cit.

<sup>10</sup> Évidemment, les réponses sont allées dans le sens de la reconnaissance des " coutumes " et du principe de l'autochtonie.

parlementaires d'information par les partis de l'opposition et " mixtes ". De manière générale, l'information a été très partielle et peu répercutée sur l'ensemble des communautés rurales.

Les décrets d'application de la loi ont été signés le 13 octobre 1999. Ces décrets concernent :

- L'organisation et les attributions des Comités de gestion foncière rurale, visant " à doter l'administration territoriale de structures paritaires décentralisées au niveau des sous-préfectures pour permettre une gestion foncière consensuelle " (arbitrage des litiges fonciers, validation des enquêtes foncières officiels, avis consultatifs sur les projets de développement) ; les Comités villageois de gestion foncière<sup>11</sup> mis en place seront rattachés aux Comités sous-préfectoraux (Décret N° 99-593).
- Les modalités d'application au domaine foncier rural coutumier de la loi (organisation des enquêtes officielles, établissement des certificats fonciers ouvrant à l'immatriculation des terres, objet de ces certificats) (Décret N° 99-594).
- La procédure de consolidation des droits des concessionnaires provisoires des terres du domaine foncier rural en droits de propriété ou en droits à bail (Décret N° 99-595). Nous ne considérerons pas ce décret ici, dans la mesure où il ne concerne pas les droits coutumiers.

Une série d'arrêtés complète la réglementation. Ils précisent le modèle de formulaire de demande d'enquête et la compétence des sous-préfets (N°147/MINAGRA du 9/12/1999), le modèle officiel des certificats fonciers individuels et collectifs (N° 02/MINAGRA du 8/2/2000), les modalités de réalisation et de présentation des plans des biens fonciers (N° 85 du 15/06/2000), le procès-verbal de recensement des droits coutumiers et les documents annexés (N° 111 du 6/09/2000), le formulaire du constat d'existence continue et paisible de droits coutumiers sur un bien foncier du Domaine Foncier Rural (N° 112 du 6/09/2000), le formulaire de requête d'immatriculation d'un bien foncier rural objet d'un Certificat foncier (N° 139/MINAGRA du 6/09/2000), le formulaire de demande de bail emphytéotique sur un bien foncier rural objet d'un certificat foncier (N° 140/MINAGRA du 6/09/2000), le formulaire d'approbation et de validation des enquêtes foncières rurales officielles (N° 30/MINAGRA du 15/05/2001), le formulaire de procès-verbal de clôture de publicité des enquêtes foncières officielles (N°33/MINAGRA du 28/05/2001), la constitution et le fonctionnement des Comités de gestion foncière rurale (N°41/MEMID/MINAGRA du 12/06/2001)<sup>12</sup>.

Il faut en outre noter que le dispositif législatif et réglementaire complet inclut un Cahier des charges, établi au moment de la délivrance des certificats fonciers. Contresigné par le préfet et le titulaire du certificat, il précise les clauses et conditions auxquelles la reconnaissance d'un droit foncier (sous la forme d'un certificat foncier provisoire) est " consentie " au demandeur, et que celui-ci s'engage formellement à respecter sous peine de voir son droit retiré. Ce document rappelle l'obligation de mettre en valeur et l'éventualité de la reconnaissance de droits aux " occupants de bonne foi non admis au bénéfice du certificat foncier ".

---

<sup>11</sup> La loi évoque des " conseils de villages ". Le terme de " comités villageois de gestion foncière " est utilisé dans le décret N° 99-593, postérieur à la loi.

<sup>12</sup> Cf. la plaquette du MINAGRA *Guide du détenteur de droits fonciers ruraux coutumiers* (2002). Nous n'avons pas pris connaissance de la teneur de ces arrêtés avant la rédaction de ce document.

## **Le contenu de la loi : d'une approche pragmatique du domaine coutumier à la mise en œuvre à marche forcée de la propriété privée individuelle.**

6. Par contraste avec les orientations affichées par le projet pilote du Plan foncier Rural<sup>13</sup>, qui recense, au moins en principe<sup>14</sup>, l'ensemble des droits d'appropriation, d'administration et d'usage (comme les contrats de location, très répandus), la loi sur le domaine national ne se préoccupe, dans sa phase juridique actuelle, que des seuls droits coutumiers d'appropriation. Elle se présente comme un dispositif de conversion volontariste et accélérée de ces droits en un système de droit de propriété privée unique, de préférence individuel. L'objectif essentiel affiché est d'assurer la transition accélérée (dix ans après la promulgation de la loi) des pratiques locales d'appropriation vers un régime unique de propriété privée "moderne", qui puisse assurer la sécurité foncière, l'accès au crédit et la sécurité des investissements, la réduction des conflits et leur règlement selon des procédures claires, la constitution d'un véritable marché des titres fonciers, l'établissement, enfin, d'un système fiscal incitatif. En bref, il s'agit d'assurer les conditions optimales d'allocation de la ressource foncière et des ressources naturelles renouvelables, du moins selon le schéma prévu par la théorie économique des droits de propriété et dont la mise en œuvre est fortement encouragée par les institutions internationales et les principaux bailleurs de fonds de la Côte d'Ivoire<sup>15</sup>. Cela implique que les propriétaires de terres rurales soient passibles de l'impôt foncier (article 24).

7. L'application de la loi implique que le "domaine coutumier" des terres, reconnu "à titre transitoire" par la présente loi, disparaisse dans les délais prescrits par la loi. Ces terres sont affectées dans les autres composantes du Domaine foncier rural reconnues à titre permanent : les terres propriété de l'État, les terres propriété des collectivités publiques et des particuliers, mais aussi les terres sans maître, dans les cas où des ayants droits coutumiers perdraient leurs droits en ne respectant pas les procédures requises pour les faire constater (article 6).

8. Les dispositions de la loi diffèrent fondamentalement selon que le détenteur constaté de droits d'origine coutumière est de nationalité ivoirienne ou non. Nous examinons successivement ces deux situations.

---

<sup>13</sup> Le PFR mis en œuvre à partir de 1990 a constitué une sorte de banc d'essai d'enregistrement de tous les droits existants. Cf. P.-M. Bosc, J.-P. Chauveau, Y. S. Affou, A. Fian et P. d'Aquino, *Évaluation de l'opération pilote de Plan Foncier Rural*, Abidjan-Montpellier, Ministère de l'Agriculture et des ressources animales - CIRAD/SAR, 1996 ; J.-P. Chauveau, P.-M. Bosc, M. Pescay, "Le Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire", in : P. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala - Coopération Française, 1998, pp. 553-582. Le projet devait servir à la préparation de la loi. On ne discutera pas ici de la réalisation de ce dernier objectif.

<sup>14</sup> Dans la pratique, seuls les droits d'appropriation correspondant à un usage agricole sont recensés. Cf. P.-M. Bosc, J.-P. Chauveau, Y. S. Affou, A. Fian et P. d'Aquino, *Évaluation de l'opération pilote de Plan Foncier Rural...*, op.cit.

<sup>15</sup> On ne discutera pas ici du bien-fondé des prévisions de cette théorie. On sait qu'ils donnent lieu à des débats contradictoires au regard des évidences empiriques, y compris parmi les tenants de la théorie néo-classique complétée par la prise en compte de la dimension institutionnelle des mécanismes économiques. Cf. entre autres J.-Ph. Platteau, "Une analyse des théories évolutionnistes des droits sur la terre", in : P. Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières en Afrique ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala - Coopération Française, 1998, pp. 123-130. Les principaux points de débat concernent la capacité "mécanique" des seuls titres individuels de propriété de sécuriser la tenure foncière, d'activer le marché de la terre, de faciliter le recours au crédit et d'augmenter la productivité.

## **a) Les droits coutumiers relatifs à des personnes ou à des groupements de personnes ivoiriennes**

**9.** Les détenteurs ivoiriens de droits coutumiers ou acquis selon des pratiques coutumières sur des terres mises en valeur ou non<sup>16</sup> doivent faire constater leurs droits dans les délais prescrits par la loi, c'est-à-dire dix ans après la publication de la dite loi (le 14 janvier 1999). Le seul critère étant la nationalité ivoirienne (outre le constat d'existence continue et paisible des droits), la loi ne fait pas de distinction entre les droits issus de l'appartenance à une communauté " autochtone " locale, et les droits issus de la cession de droits par des autochtones à des " étrangers "<sup>17</sup> à la communauté locale si ces derniers sont de nationalité ivoirienne. Nous verrons que l'application de cette disposition dépendra en réalité du contexte socio-politique local (cf. points **23, 25, 36, 42 et suivants**).

La demande de constatation se manifeste par une demande d'enquête auprès du sous-préfet, en sa qualité de Président du Comité (sous-préfectoral) de Gestion Foncière Rurale. Après validation des résultats de l'enquête menée par une commission assermentée appuyée par des opérateurs techniques agréés et sous autorité du Comité Villageois de Gestion Foncière Rurale (selon une procédure de publicité précisée dans le décret N° 99-594), des certificats fonciers individuels ou collectifs sont établis et publiés par le Préfet au Journal Officiel. Les certificats confèrent à leurs titulaires la capacité d'ester en justice et de céder ces certificats, en tout ou partie, à des tiers<sup>18</sup> dans le cas des certificats individuels. Il est précisé (article 17 de la loi) que les certificats collectifs ne sont cessibles que " à un membre de la collectivité ou du groupement " ou à un " membre de la collectivité ", ce qui semble restrictif. On peut alors penser que la " collectivité " désigne la communauté villageoise autochtone. Mais les dispositions ne sont pas claires, puisque l'article 21 du décret N° 99-594 stipule que " le bien foncier objet d'un certificat collectif peut être morcelé au profit des membres du groupement ou de tiers ", sans autre précision.

**10.** Ces certificats fonciers ne sont toutefois délivrés qu'à titre transitoire. Ils doivent être convertis, à l'initiative des titulaires de certificats et à brève échéance (trois ans à partir de la délivrance des certificats) en droits individuels de propriété privée par la procédure d'immatriculation. Les titres fonciers de propriété sont délivrés par le Conservateur foncier et les plans des parcelles sont intégrés dans le Cadastre national. La procédure d'immatriculation diffère selon qu'il s'agit de certificats individuels ou collectifs.

### **Immatriculation des certificats individuels**

**11.** Dans le cas de certificats fonciers individuels, ou dans le cas de certificats fonciers collectifs qui ont été morcelés entre temps au profit des membres du groupement ou de tiers (puisque le certificat est cessible), cette transformation se fait par immatriculation au nom du détenteur du certificat. Dans le cas où le titulaire du certificat serait décédé et où il y a indivision entre les héritiers, " l'immatriculation est faite, après morcellement, au nom des divers membres du groupement ou de l'indivision " (Décret N° 99-154 du 13 octobre 1999, art. 28). La possibilité accordée aux héritiers d'un titulaire d'un certificat individuel d'immatriculer au nom de

---

<sup>16</sup> Cette clause découle logiquement du rapprochement de l'article premier de la loi et de son article 2.

<sup>17</sup> Selon le terme utilisé localement.

<sup>18</sup> Qui sont nécessairement de nationalité ivoirienne.

l'indivision semble cependant contradictoire avec l'obligation de morcellement faite aux membres d'un groupement titulaire d'un certificat collectif aux fins d'immatriculation (point suivant).

## Immatriculation des certificats collectifs

**12.** Dans le “ cas de certificats collectifs (...)”, l'immatriculation est faite, après morcellement, au nom des divers membres du groupement (...)”. L'esprit qui apparaît fortement est bien que la condition de l'immatriculation est le démembrement du droit collectif ; il ne peut y avoir immatriculation pleine et entière qu'individuelle<sup>19</sup>. Il semble que le choix de n'immatriculer les terres faisant l'objet d'un certificat collectif qu'après démembrement (article 28 du décret N° 99-594 du 13 octobre 1998) ait été motivé par le souci d'éviter l'accaparement de vastes portions de terres par le gestionnaire coutumier des certificats collectifs (qui apparaît curieusement, dans le Cahier des charges joint au certificat foncier collectif, comme le seul “ détenteur légal du certificat foncier ”). La loi ne résout donc pas le problème des groupements qui, pour des raisons de bonne gestion économique ou sociale de l'exploitation, souhaiteraient rester en propriété indivise.

Cas possible d'immatriculation au nom de l'État de terres appartenant à des personnes ou à des groupements de personnes ivoiriens

**13.** Malgré le principe que toute personne ivoirienne peut accéder à un titre de propriété, l'État se réserve le droit d'immatriculer la terre à son nom en cas de difficulté ou de non-respect de la procédure.

**14.** L'immatriculation est faite au nom de l'État en cas de conflits. Mais là aussi, il n'est pas clairement précisé s'il s'agit de conflits à propos des conditions de morcellement entre les membres du groupement titulaire d'un certificat collectif avant immatriculation, ou entre héritiers à propos du maintien ou non dans l'indivision dans le cas du décès d'un gestionnaire de certificat collectif.

**15.** L'immatriculation est faite au nom de l'État en cas de non-respect des délais de procédure. D'abord, du délai de dix ans à partir du 14 janvier 1999 pour faire reconnaître les droits coutumiers : l'immatriculation est faite au nom de l'État, ce qui correspond à une expropriation aux yeux de l'occupant coutumier, puisque le droit coutumier antérieur est converti en droit de location, le loueur étant l'État propriétaire. Ensuite, du délai de trois ans imparti pour transformer le certificat foncier et titre de propriété par immatriculation. On peut considérer que le respect de

---

<sup>19</sup> L'affirmation du principe imposé de l'immatriculation individuelle pour les certificats collectifs peut cependant donner lieu à une interprétation plus souple. L'article 21 du décret 99-594 prévoit en effet que “ le bien foncier objet d'un certificat collectif peut être morcelé au profit des membres du groupement ou de tiers ”. L'article 28 du même décret prévoit explicitement l'immatriculation de certificat collectif ou d'indivision entre des héritiers. Mais, est-il ajouté, “ l'immatriculation est faite, après morcellement, au nom des divers membres du Groupement ou de l'indivision ou au nom de l'État en cas de conflits ”. Les entretiens que nous avons eus avec certains acteurs qui ont participé à l'élaboration de la loi font néanmoins ressortir la volonté du législateur d'aboutir à l'immatriculation individuelle. La plaquette du MINAGRA *Guide du détenteur de droits fonciers ruraux coutumiers* (2002), destinée à être largement diffusée en vue d'informer les populations, reste très générale. Elle ne mentionne pas les variantes individuelle et collective du certificat foncier et, concernant l'immatriculation, mentionne simplement que “ le conservateur crée un titre foncier. Si vous êtes ivoirien, la terre est immatriculée à votre nom. Désormais, vous pouvez la vendre ou la louer ”. Par contre, la plaquette du MINAGRA *La mise en œuvre de la loi relative au domaine foncier rural* (2002), présentant la Commission foncière Rurale, est beaucoup plus explicite. Dans le schéma intitulé “ Transformation des droits fonciers ruraux coutumiers en droit de propriété ”, l'immatriculation “ au nom du titulaire du Certificat foncier ” passe par le morcellement des Certificats fonciers collectifs. Il est possible que, devant les difficultés d'imposer partout le démembrement individuel, les responsables de la mise en œuvre de la loi adoptent une attitude pragmatique.

ce délai implique l'obligation de sortir de l'indivision, sous peine d'immatriculation au nom de l'État. Dans ces deux cas, l'immatriculation par l'État, faute de respecter les délais prévus, renforce encore sa dimension expropriatoire aux yeux de l'occupant coutumier, qui se sera vu confirmer auparavant son droit d'occupation par un certificat foncier, et qui constatera que ce droit est désormais converti en droit de simple occupation (de location ?) d'une terre immatriculée par l'État.

**16.** Dans tous les cas précédents d'immatriculation au nom de l'État, pour cause de non-respect par les ayants droits des délais de procédure, de maintien dans l'indivision ou d'existence de conflits entre ayants droits, la loi ne précise pas toujours la nature du droit à location affecté au(x) titulaire(s) ivoirien(s) de l'ancien certificat individuel ou collectif. Il s'agira probablement d'une location emphytéotique, dans la mesure où un tel bail est prévu dans certains cas pour les non-Ivoiriens (cf. **19**) ; on imagine mal que les Ivoiriens soient soumis à un régime plus défavorable.

Par ailleurs, ce droit de location attribué aux Ivoiriens sur des terres qu'ils occupaient antérieurement à l'application de la loi devrait être soumis à de fortes restrictions quant à ses modalités de transfert, conformément à l'article 15 de la loi (transfert " par l'administration sur demande expresse du cédant ") qui ne distingue pas entre location d'une terre immatriculée au nom de l'État à des Ivoiriens et à des non-Ivoiriens. Cette clause paraîtra particulièrement exorbitante aux intéressés, s'il s'agit d'autochtones n'ayant pas respecté les conditions prévues de procédure.

## **b) Le cas des occupants non ivoiriens identifiés au terme de l'enquête foncière**

**17.** Les non-Ivoiriens ne peuvent être propriétaires, ils ne peuvent en aucune manière faire immatriculer une terre en leur nom et donc obtenir un titre de propriété. " Les droits de propriété de terres du Domaine Foncier Rural acquis antérieurement à la présente loi (par des non-Ivoiriens) sont maintenus à titre personnel " (art. 26). Ils sont donc reconnus de manière transitoire (leur cas fait expressément l'objet du chapitre V de la loi : " Dispositions transitoires "), sans possibilité de cession (comme, dans l'ancienne législation, l'ensemble des droits coutumiers, droits reconnus à titre personnel et non cessibles). La forme ultérieure de consolidation des droits d'occupation des non-Ivoiriens est unique : la " promesse d'un contrat de location ".

**18.** Cette clause manifeste par conséquent le caractère rétroactif de la loi sur les droits acquis coutumièrement et antérieurement à la nouvelle loi par les non-Ivoiriens, bien que le législateur répugne à le reconnaître. Le législateur peut en effet exciper de la nullité juridique des transactions foncières dans le domaine rural coutumier antérieurement à la nouvelle loi, puisque tout transfert de droit sous seing privé dans ce domaine de la propriété éminente de l'État était explicitement prohibé par la loi. Mais, dans la pratique, le législateur reconnaît que ces transactions avaient des effets bien réels, et il reconnaît aussi son souci de les prendre en compte puisqu'il dispose dans l'art. 26 que : " Les droits de propriété de terres du Domaine Foncier Rural acquis antérieurement à la présente loi par des personnes physiques ou morales ne remplissant pas les conditions d'accès à la propriété fixées par l'article 1 ci-dessus [c'est-à-dire par des non-Ivoiriens] sont maintenus à titre personnel " (souligné par nous).

Malgré son aspect rétroactif, la loi cherche à protéger ces droits, au moins provisoirement, en instituant une clause conservatoire qui vise à éviter le retrait pur, simple et immédiat des droits acquis antérieurement par les non-Ivoiriens selon des procédures coutumières.

Mais cette protection provisoire ne concerne que les ayants droits non ivoiriens de première génération. Une restriction supplémentaire concerne leurs héritiers. Ces derniers sont tenus :

soit de “ céder ” leurs terres dans un délai de trois ans, sans autres précisions (restitution avec ou sans contrepartie aux anciens “ propriétaires ” coutumiers ? cession onéreuse à des Ivoiriens, quelle que soit leur origine ?) ;

soit “ de “ déclarer à l’autorité administrative le retour de ces terres au domaine de l’État sous réserve d’en obtenir la location sous forme de bail emphytéotique cessible – comme les ayants droits non ivoiriens de première génération.

En outre, les dispositions de la loi ne sont pas très claires sur la nature du document qui sanctionnera la reconnaissance provisoire du droit acquis par les non-Ivoiriens antérieurement à la nouvelle loi, avant sa cession ou sa transformation en droit de location. Il ne peut s’agir d’un certificat foncier de même nature que celui dont bénéficient les Ivoiriens et qui ouvre droit à l’immatriculation. Il pourrait s’agir d’une sorte de “ certificat provisoire ” à l’usage des non-Ivoiriens.

**19.** Il faut noter que la conversion des droits acquis par les non-Ivoiriens selon des procédures coutumières (selon des conventions diverses dont le contenu est d’ailleurs variable et imprécis : “ ventes ”, “ dons ”, “ prêts ” à durée indéterminée) en droit de location à l’État prend le contre-pied des pratiques locales. Cela correspond en effet à une “ purge ” des droits coutumiers sur ces terres au profit de l’État, puisque les droits acquis par les non-Ivoiriens ont été concédés en général par des autochtones sur leur patrimoine foncier, qui se ménagent un droit de regard (plus ou moins effectif et plus ou moins reconnu par “ l’étranger ”) par l’institution du “ tutorat ”. Cette institution, évidemment ignorée par le droit officiel, lie “ l’étranger ” bénéficiaire de la cession de droits à son “ tuteur ” (obligation de reconnaissance sociale qui se traduit par une “ aide ” financière ponctuelle ou régulière, selon les situations). Si l’on prend la loi au pied de la lettre, elle organise donc la rétrocession des droits fonciers des non Ivoiriens à l’État, donc l’expropriation indirecte des ayants droits coutumiers sur ces terres, puisque la loi ne tient pas compte de l’origine de ces droits (c’est-à-dire des droits coutumiers préexistant sur ces terres), ni des relations présentes entre les occupants étrangers et leurs “ tuteurs ” autochtones.

Il faut toutefois considérer une autre disposition, qui n’apparaît qu’à propos du Cahier des charges prévu en annexe du certificat foncier (art. 14 du décret d’application N° 99-594), mais pas dans la loi elle-même. Cette disposition stipule que le Cahier des charges précise “ le cas échéant, la liste des occupants de bonne foi, mais non admis au bénéfice du certificat foncier (donc les non-Ivoiriens), dont les droits seront confirmés par le titulaire du certificat de façon juste et équitable pour les deux parties, aux clauses et conditions du bail emphytéotique et conformément aux loyers en vigueur fixés par textes réglementaires ”. On ne peut exclure que des non-Ivoiriens puissent bénéficier de cette clause. Cela suppose la possibilité de formaliser les relations de tutorat, et laisse la plus grande marge de manœuvre au titulaire autochtone du certificat foncier, qui sera à peu près seul à pouvoir évaluer le caractère légitime et paisible de l’occupation de terre par le non-Ivoirien. On peut supposer que dans le cas de certificats collectifs, la gestion du loyer versé par le non-Ivoirien incombera au gestionnaire désigné du groupement.

**20.** En définitive, on doit distinguer les effets de la loi sur la conversion des droits fonciers détenus antérieurement à la loi par des non-Ivoiriens en droit à location selon :

- qu'ils aboutissent à un droit à location auprès de l'État lui-même ;
- ou qu'ils aboutissent à un droit à location auprès de titulaires ivoiriens de certificats fonciers.

On discutera plus loin des éventualités de l'un et de l'autre cas à propos de l'effectivité et des "effets redistributifs" de la loi (**29 et suivants**)

**21. Nature du contrat de location accordé à des non-Ivoiriens.** En tout état de cause, les droits acquis antérieurement à la nouvelle loi par les non-Ivoiriens selon les pratiques coutumières sont destinés à toujours être convertis en droit à location. Ce droit à location (plus précisément cette "promesse d'un contrat de location") semble être conçu comme un droit de bail emphytéotique, mais cette clause n'est précisée, de manière générale et sans mention de la durée, que dans le cas d'héritiers d'acquéreurs de terres non ivoiriens antérieurement à la loi (art. 26 de la loi) et dans le cas d'occupants non ivoiriens de bonne foi d'une parcelle affectée à un titulaire de certificat foncier (art. 14 du décret d'application N° 99-594). Par ailleurs, les conditions de cession du contrat de location par les non-Ivoiriens ne sont pas claires. D'un côté, les dispositions générales indiquent que tout transfert de location d'une terre immatriculée au nom de l'État se fait "par l'Administration sur demande expresse du cédant et sans que ce transfert puisse constituer une violation des droits des tiers" (art. 15 de la loi, souligné par nous). D'un autre côté, les héritiers d'acquéreurs de terres non ivoiriens antérieurement à la loi peuvent obtenir la location sous forme de bail emphytéotique cessible" (art. 26 de la loi).

## **L'esprit de la loi : une combinaison de principes hétérogènes, un souci d'équité dont l'issue demeure aléatoire**

**22.** Sans extrapoler outre mesure, on peut caractériser l'esprit de la loi par quelques grands traits qui se dégagent de ses dispositions. L'hétérogénéité qui en ressort exprime la difficulté pour l'État de concilier à la fois la reconnaissance des droits coutumiers, considérés comme la principale base de la "dotation initiale" des droits que l'on cherche à stabiliser, et la volonté de jeter les bases de procédures juridiques "modernes" visant à favoriser l'affectation économiquement efficace de ces droits par l'instauration d'une circulation marchande des titres de propriété. De ce point de vue, la loi de 1998 n'est pas foncièrement originale. Elle présente de fortes analogies avec les tentatives coloniales de 1924 et de 1955 de reconnaître les droits coutumiers, dont la réalité s'impose par la force des choses, tout en les préparant à se transformer en titres librement cessibles. Aussi, comme dans les tentatives avortées précédentes, l'esprit de la loi peut-il être nuancé, voire contredit par la procédure prévue. L'esprit de la loi peut être également contrecarré par les effets non intentionnels de son application (que nous examinerons dans la partie suivante). Toutefois, à l'inverse des réformes juridiques sans lendemain de l'époque coloniale, il existe une volonté politique indubitable d'appliquer la loi, pour des raisons elles aussi hétérogènes mais convergentes<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> On peut évoquer pêle-mêle : la motivation, autant politique qu'économique, de renégocier les droits antérieurement acquis par les migrants non ivoiriens ; l'investissement dans le foncier de catégories sociales urbaines désireuses d'accéder à des droits plus sécurisés ; la pression des institutions internationales et des bailleurs de fonds pour instaurer un régime foncier compatible avec le renforcement des mécanismes du marché.

**23.** La loi fait expressément de la coutume, et plus particulièrement de l'autochtonie, une source du droit, ce qui constitue une novation incontestable par rapport à l'ancienne législation. Celle-ci reposait auparavant sur le principe domanial : l'État était le seul dispensateur de droits, par la procédure d'immatriculation<sup>21</sup>. L'origine coutumière du droit devait en quelque sorte être effacée, par la “ purge des droits coutumiers ”, pour donner toute sa force au titre issu de l'immatriculation. Maintenant, hors du cas de l'immatriculation au nom de l'État<sup>22</sup>, c'est bien le certificat foncier, fondé sur la reconnaissance des pratiques coutumières, qui est à l'origine du droit.

La reconnaissance de la prééminence de l'autochtonie constitue également un profond changement sur le registre politique. Depuis l'Indépendance et jusqu'à maintenant, les pratiques administratives locales suivaient clairement, par l'intermédiaire des sous-préfets, juges et commandants de gendarmerie, les consignes politiques de soutien à la colonisation agricole dans les régions forestières, notamment à l'endroit des migrants Baoulé<sup>23</sup>. L'esprit de la nouvelle loi prend manifestement le contre-pied de la philosophie de mise en valeur agricole du pays prônée par l'ancien président Houphouët-Boigny et cristallisée dans son slogan “ la terre appartient à celui qui la met en valeur ” lancé en 1963. Ce revirement a été en partie imposé au gouvernement ivoirien de 1998 et au Président Bédié par une majorité de députés issus des régions de colonisation agricole, contre la volonté de ce que certains observateurs appellent le “ lobby baoulé ”.

Toutefois, la force accordée en principe à la coutume est atténuée par l'obligation de sanctionner par l'immatriculation l'existence des droits coutumiers reconnus<sup>24</sup>, ainsi que par la brièveté des délais accordés pour la demande de reconnaissance de ces droits et pour la demande d'immatriculation, comme le souligne l'observation suivante.

**24.** La loi est basée sur le volontariat des sujets, qui doivent prendre l'initiative de la procédure de reconnaissance des droits. Mais ce volontariat est en réalité très contraint par les délais relativement brefs imposés aux demandes de certificat foncier puis d'immatriculation, sous peine de perte du droit de propriété. Certaines contraintes pourront être allégées dans la pratique, par exemple la demande d'immatriculation peut aisément être engagée de manière automatique, dès l'obtention du certificat. Mais il s'agit bien d'obliger les sujets de droit à s'insérer à marche forcée dans une législation propriétaire. On aurait pu imaginer une solution alternative qui conduise à la délivrance de certificat pour tous, en laissant toute liberté à leur détenteur d'aller vers le titre de propriété (puisque le certificat est cessible).

**25.** La loi fournit un cadre général d'exercice des droits, elle tend plutôt à prévoir *a minima* sans détailler tous les cas possibles. Elle laisse en définitive une grande marge d'appréciation aux acteurs eux-mêmes, à la commission d'enquête et aux instances de validation (au prix quelquefois

---

<sup>21</sup> Certains observateurs remarquent qu'il s'agissait d'une interprétation “ maximaliste ” de la prééminence de l'immatriculation, certaines nuances du décret de 1932 ayant été oubliées dans la pratique administrative.

<sup>22</sup> L'immatriculation au nom de l'État s'effectuant d'ailleurs, dans certains cas, au motif que les droits coutumiers ne sont pas suffisamment clairs.

<sup>23</sup> Cf. J.-P. Chauveau, “ Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire ”, op. cit.

<sup>24</sup> La première mouture de la loi préparée au sein de ministère de l'Agriculture n'obligeait pas les détenteurs de certificats fonciers à aller jusqu'à l'immatriculation. D'après des observateurs bien informés, l'exigence d'immatriculer se serait imposée aux députés non pour en faire la source du droit de propriété, celle-ci relevant du certificat foncier, donc de l'appropriation coutumière, mais pour garantir l'unicité, la rigueur et la crédibilité de la gestion des titres par le cadastre. En outre, la procédure d'immatriculation (qui comporte des clauses restrictives sur la superficie immatriculée) leur semblait représenter un garde-fou contre l'accaparement de vastes domaines par des personnalités ou des notables locaux. On peut toutefois penser que l'obligation d'immatriculer va aussi dans le sens des intérêts des cadres, intellectuels et politiciens citadins ressortissants de villages ruraux, qui auront ainsi la possibilité de mieux sécuriser

de certaines ambiguïtés, comme on l'a noté à quelques reprises). C'est ainsi que la loi ne préjuge pas de savoir si les occupants migrants ivoiriens seront reconnus comme titulaires de certificat foncier ou n'obtiendront qu'un droit de location. De même, la loi ne préjuge pas si les migrants ivoiriens qui n'obtiennent pas un certificat, ou les non-Ivoiriens (en général) auront un contrat de location concédé par des titulaires autochtones de certificat ou concédé par l'État qui aurait immatriculé en son nom. C'est un aspect positif, qui laisse une marge de manœuvre aux intéressés et aux instances locales de décision. En contrepartie, elle peut aussi faire la part belle aux rappports de force locaux, voire aux manœuvres opportunistes des uns et des autres, en l'absence de toute référence au principe de prescription dans le cas d'occupation continue et paisible (sauf dans le Cahier des charges annexé aux certificats fonciers, dont la force d'obligation est beaucoup moins forte que la loi elle-même).

À cet égard, le législateur semble à la fois conscient des risques d'excès et d'abus qu'une application stricte de la loi pourrait entraîner, et soucieux de limiter ces risques et ces abus. En clair, bien qu'il répugne à reconnaître les effets rétroactifs de la loi, le souci du législateur est d'atténuer les effets de la rétroactivité des nouvelles dispositions sur les droits acquis antérieurement à la loi par des migrants ivoiriens et par des non-Ivoiriens. Cette préoccupation transparaît dans les dispositions relatives à la reconnaissance des droits d'occupation paisible de migrants ivoiriens et de non-Ivoiriens nés des transactions coutumières antérieures à la loi, et à leur conversion en droit de location (article 14 du décret d'application N° 99-594). Dans le cas spécifique des non-Ivoiriens, exclus de l'accession à la propriété, elle transparaît dans le souci de leur accorder une reconnaissance de ces droits, d'abord sous une forme provisoire, à titre personnel, ensuite sous forme de droit à location.

**26.** La loi relative au domaine foncier rural établit les prémices d'un véritable Code foncier national. Cependant, elle laisse de côté pour le moment des aspects juridiques ayant des implications foncières importantes.

En premier lieu, elle ne concerne que la seule question des droits de propriété, à l'exclusion des contrats de faire-valoir indirect (dont la location est la forme la plus fréquente) préexistant à l'établissement des certificats, des droits d'administration délégués (par exemple collectivement délégués auprès de communautés de migrants installés depuis longtemps), et des simples droits d'usage reconnus par les pratiques locales (notamment les droits de parcours et de pâturage des éleveurs). De ce point de vue, la loi se situe en deçà des ambitions initiales du projet pilote du Plan Foncier Rural qui visaient à identifier tous les droits existants, fondés sur le droit officiel comme sur les pratiques locales. En outre, le simple fait de ne transcrire que les droits d'appropriation n'affaiblit-il pas les autres droits et n'autorise-t-il pas le détenteur à renégocier ou même à ne plus reconnaître ces autres droits ? Ce risque est d'autant plus grand si l'on considère l'expérience du Plan Foncier Rural. Bien que le PFR ait eu l'ambition d'identifier tous les droits, on sait bien que l'essentiel des droits délégués d'administration et d'usage n'a été ni déclaré ni transcrit dans les enquêtes foncières<sup>25</sup>.

Par ailleurs, en l'état, la loi ne se préoccupe pas des interférences entre ses dispositions et les implications foncières d'autres dispositions juridiques, comme le Code Civil (par exemple lorsque les pratiques locales autorisent l'héritage matrilineaire ou par des collatéraux), et le Code de la nationalité (par exemple lorsqu'un non Ivoirien accède à la nationalité ivoirienne postérieurement à l'enquête foncière donnant lieu à l'établissement des certificats fonciers). On peut également penser qu'il serait opportun d'associer à la mise en œuvre de la loi sur le domaine rural une

---

leurs droits acquis par succession vis-à-vis de leurs parents villageois, ou d'intervenir plus efficacement dans la procédure d'immatriculation à leur profit ou à celui de leur famille.

<sup>25</sup> Cf. P.-M. Bosc, J.-P. Chauveau, Y. S. Affou, A. Fian et P. d'Aquino, *Évaluation de l'opération pilote de Plan Foncier Rural...*, op. cit. ; J.-P. Chauveau, P.-M. Bosc, M. Pescay, " Le Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire "..., op. cit.

réflexion sur ses relations avec les dispositions prévues en matière de décentralisation. L'érection des nouvelles communautés rurales aura par exemple des implications foncières, tant en ce qui concerne les terres à usage agricole ou pastoral qu'en ce qui concerne le foncier péri urbain et le foncier bâti (Cf. 67).

27. En définitive, la loi apparaît comme une combinaison de principes assez hétérogènes :

- reconnaissance de la coutume à travers les certificats fonciers, mais reconnaissance contrainte par la sanction ultérieure et obligatoire de l'immatriculation ;
- primauté reconnue au volontariat, mais dans un cadre procédural (voire procédurier) très contraignant en matière de délai de demande de reconnaissance des droits et d'immatriculation ;
- volonté d'adapter la législation aux pratiques locales réelles, mais en ne prenant en compte que les droits qui peuvent donner lieu à des titres de propriété privée, à l'exclusion des autres droits d'administration et d'usage.

28. Les effets prévisibles de la loi s'avèrent par conséquent largement aléatoires, même si le législateur semble soucieux de limiter les risques et les abus que pourraient entraîner la rétroactivité des dispositions nouvelles en termes d'équité, notamment l'exclusion des non-Ivoiriens de la propriété privée et l'affirmation de l'autochtonie comme source privilégiée de droit au détriment des exploitants non autochtones (cf. 25). L'effectivité de la loi et ses effets "redistributifs" inhérents dépendront de nombreux facteurs socio-politiques nationaux et locaux ainsi que de la volonté et de la capacité de l'administration de faire prévaloir, au-delà des textes eux-mêmes, les différents aspects de l'esprit de la loi. Ce point est développé dans la partie suivante.

## **Effectivité, effets prévisibles et conditions de mise en œuvre de la loi au regard des réalités socio-politiques concrètes en milieu rural**

29. Afin d'évaluer les résultats prévisibles de la loi, au moins à court et moyen terme, il convient de distinguer :

- son effectivité, c'est-à-dire la mesure de son application effective rapportée à son résultat escompté ; elle peut être mesurée négativement par la fréquence attendue des immatriculations au nom de l'État ;
- ses "effets redistributifs", c'est-à-dire les changements dans la répartition des droits d'appropriation imputables à la formalisation de ces droits par l'application de la loi, par rapport à la répartition actuelle des droits selon les catégories significatives d'ayants droits et d'occupants (autochtones, migrants ivoiriens, occupants non ivoiriens ; vieux et jeunes ; hommes et femmes) ;
- les conditions institutionnelles présumées par la mise en œuvre de la loi, c'est-à-dire les capacités institutionnelles effectives de l'État, des services administratifs et des personnes privées qu'implique la mise en œuvre de la loi.

## **a) L'effectivité prévisible de la loi peut être mesurée *a contrario* par la fréquence prévisible des cas d'immatriculation au nom de l'État.**

**30.** Si l'objectif principal de la loi est d'assurer la transition accélérée (dix ans après la promulgation de la loi) des pratiques locales vers un régime unique de propriété privée, “ l'indicateur de réussite ” de la mise en œuvre effective de la loi est la faiblesse de la fréquence prévisible de l'immatriculation au nom de l'État. En effet, cette procédure sanctionne l'impossibilité ou l'échec des ayants droits et occupants locaux du domaine coutumier à s'entendre ou à réunir les conditions pour obtenir un titre de propriété individuel (et, accessoirement, un contrat de location auprès du titulaire du titre). Plus la partie du domaine rural constituée par les terres propriété de l'État augmentera avec l'application de la loi, moins l'objectif d'assurer la transition de l'occupation coutumière des terres vers la propriété privée sera atteint. On peut montrer que, si les dispositions de la loi sont strictement appliquées, le simple jeu des dispositions et des sanctions de la loi devrait conduire une partie importante des terres du domaine coutumier à être immatriculées au nom de l'État. Il faut toutefois tenir compte, pour chacun des cas de figure qui peuvent conduire à cette issue, de la pluralité possible de scénarii, selon les marges de manœuvre dont disposent les acteurs locaux et selon le degré de tolérance qui sera appliqué par les autorités. Nous en tiendrons compte par la suite.

Pour le moment, retenons l'hypothèse d'école “ maximaliste ” où :

- les dispositions et les sanctions prévues par la loi seront strictement appliquées, notamment en cas de dépassement des délais légaux et de conflits avérés ;
- sont prises en compte toutes les procédures coutumières de cessions par les autochtones de droits d'appropriation et d'administration de la terre à des non-Ivoiriens antérieurement à la loi (par “ vente ”, “ dons ”, “ prêts ” à durée indéterminée et sans condition restreignant la transmission du droit acquis).

Sous ces hypothèses, il y a de fortes chances que l'application de la loi dans les délais prévus aboutisse à la constitution d'un domaine foncier de l'État très important. Il regrouperait des terres dont les occupants antérieurs pourraient être aussi bien autochtones qu'allochtones ivoiriens (cf. **13, 14, 15** et **16**) ou non ivoiriens (cf. **17** et **18**)<sup>26</sup>.

### **Les cas possibles d'immatriculation au nom de l'État de terres occupées par des autochtones ivoiriens**

**31.** Toutes les terres dont les droits d'origine coutumière y afférents n'auront pas été constatés par les ayants droits autochtones dix ans après la publication de la loi (c'est-à-dire le 13 janvier 2009, soit un délai maintenant très bref) (cf. **9, 15** et **16**). On peut penser que la brièveté du délai, eu égard à l'état de l'information actuelle auprès des populations, eu égard au coût de l'opération et à sa complexité technique, et surtout eu égard au changement de mentalité que cette démarche volontaire représente vis-à-vis des représentations locales en matière de droits autochtones, laissera “ hors délai ” une partie notable des ayants droits autochtones.

---

<sup>26</sup> On peut bien sûr penser que l'État ne conservera pas la propriété de ce domaine privé et rétrocédera ultérieurement les terres immatriculées à son nom à des propriétaires privés ivoiriens. Mais cela ne résout pas le problème de fond de la légitimité de ces acquéreurs aux yeux des populations locales, donc de la sécurité et de l'effectivité de leurs droits. On peut en outre craindre que ces rétrocessions de terre ne donnent lieu à des pratiques clientélistes à forts effets pervers.

**32.** Les terres sur lesquelles les droits d'origine coutumière ont été constatés et qui ont donné lieu à la délivrance de certificats fonciers, mais dont les titulaires autochtones n'ont pas été au bout de la procédure d'immatriculation dans le délai de trois ans à compter de la signature du certificat initial par le préfet (cf. **10**, **15** et **16**). Un nombre important de titulaires de certificats fonciers peuvent se trouver dans cette situation pour les mêmes raisons que précédemment, d'autant que le certificat foncier (et la possibilité de cession de ce certificat que la loi autorise) pourra les avoir faussement rassurés sur la reconnaissance définitive de leur droit.

**33.** Les terres à propos desquelles il y a conflit entre des ayants droits autochtones (cf. **14** et **16**), ce qui peut représenter un nombre de cas important. À côté des différends fonciers entre villages, entre lignages et même au sein des lignages et des familles, il faut aussi considérer les différends entre autochtones que génère la cession antérieure de droit à des migrants ivoiriens et à des non Ivoiriens. Tel " tuteur " qui a cédé une portion de terre à un " étranger " se considèrera comme l'ayant droit autochtone prééminent sur cette portion, mais cette prééminence pourra être contestée rétrospectivement par d'autres ayants droits familiaux.

**34.** Les terres sur lesquelles les droits d'origine coutumière ont été constatés et qui ont donné lieu à la délivrance de certificats fonciers collectifs à des autochtones, mais dont les titulaires restent dans l'indivision ou sont en conflit entre eux sur la question du démembrement du droit collectif indispensable pour procéder à l'immatriculation (cf. **12**, **15** et **16**).

**35.** La condition de mise en valeur dans un délai de dix ans après établissement du certificat foncier (expressément notifiée dans le Cahier des charges signé par le préfet et le titulaire du certificat) est également susceptible de conduire à une immatriculation au nom de l'État des terres des titulaires défaillants (articles 18 et 20 de la loi). Une difficulté provient du fait que, selon ce délai de dix ans pour mise en valeur après obtention du certificat foncier pour une terre déjà mise en valeur ou non (cf. article 2 de la loi et **9**), la défaillance peut fort bien être constatée après que l'immatriculation, obligatoire trois ans seulement après obtention du certificat, soit effective. Cependant, dans la mesure où la notion et le contenu de " mise en valeur " sont toujours très discutables dans le domaine des pratiques locales, cette ambiguïté ne semble pas devoir constituer un écueil dans l'application de la loi, même si elle pose un problème en termes strictement juridiques puisque la loi associe l'immatriculation à l'obligation de mise en valeur (article 20). Il peut dès lors y avoir une source de confusion en cas de contestation ultérieure de l'immatriculation par d'autres ayants droits, ou par l'administration elle-même si elle prend l'obligation de mise en valeur au pied de la lettre.

### Les cas possibles d'immatriculation au nom de l'État de terres occupées par des migrants ivoiriens

**36.** Selon la loi, il n'y a pas lieu de distinguer entre autochtones et migrants ivoiriens en matière de reconnaissance de droits de propriété acquis antérieurement à la loi selon des procédures coutumières. Il est toutefois hautement probable que la reconnaissance, par des autochtones, de droits d'appropriation pouvant conduire à un titre de propriété privée absolu pour l'allogène n'ira pas de soi. En nous plaçant toujours dans l'hypothèse " maximaliste " de constitution d'un domaine foncier de l'État, un nombre important de cessions coutumières de terres à des migrants ivoiriens (en particulier les migrants du Sud-Est, du Centre et du Nord dans l'Ouest et le Sud-Ouest forestier) pourraient ainsi ne pas être reconnues par les cédants autochtones, au nom du

principe d'autochtonie (favorisé par l'esprit de la loi et par le contexte politique actuel) et donner lieu à des différends qui devraient conduire les commissions d'enquêtes et l'administration à enregistrer ces terres comme litigieuses, et donc à les immatriculer au nom de l'État. L'État pourrait alors affecter un droit de location soit au tuteur autochtone, soit à l'allogène occupant, selon son appréciation des droits respectifs et selon les rapports de force locaux (cf. *infra* **43, 44, 45**).

## Les cas possibles d'immatriculation au nom de l'État de terres occupées par des non ivoiriens

**37.** Selon les termes de la loi (article 1, explicité par l'article 26), les non-Ivoiriens qui ont acquis des droits de propriété selon des modalités coutumières antérieurement à la loi, et *a fortiori*, leurs héritiers, ne peuvent être propriétaires. Leurs droits de propriété antérieurement acquis ou hérités sont dans tous les cas convertis en droit de location (après un délai maximal de trois ans pour les héritiers) (cf. **17** et **18**). La question est de savoir qui devient le bailleur des non-Ivoiriens. Deux éventualités sont identifiables (cf. **20** et *infra* **43, 44, 45**).

**38.** L'éventualité qui ressort comme la plus systématique aux termes de la loi est bien l'immatriculation au nom de l'État au terme de laquelle les occupants non-Ivoiriens deviennent locataires de l'État. L'article 26 prévoit que les droits de propriété antérieurs sont "maintenus à titre personnels" ce qui signifie que, en l'absence de propriétaire ivoirien déclaré, la propriété ne peut être qu'enregistrée au nom de l'État. En outre, dans le cas où, au cours de l'enquête administrative, les cédants autochtones des terres acquises par les non-Ivoiriens ne reconnaîtraient pas la cession antérieure au nom du principe d'autochtonie, la situation de conflit devrait conduire à l'enregistrement de ces terres au nom de l'État. Si l'on estime (très approximativement) à au moins un quart des terres du domaine coutumier les terres détenues actuellement par des non-Ivoiriens au terme d'une cession coutumière, les terres potentiellement immatriculables au nom de l'État représentent par conséquent une superficie considérable.

L'immatriculation systématique au nom de l'État des droits de propriété antérieurement acquis par des non-Ivoiriens est tempérée par la possibilité pour ceux-ci de céder ces droits à des Ivoiriens. C'est vrai en particulier pour les héritiers des premiers acquéreurs, qui peuvent soit "céder" les terres à des Ivoiriens (selon des modalités qui restent imprécises : cf. **18**), soit déclarer leur retour au domaine de l'État. Les dispositions de la loi sont ambiguës au regard de cette possibilité de cession de droits à des Ivoiriens par les premiers acquéreurs. Dans la mesure où leurs droits sont maintenus à titre personnel (donc nécessairement dans le cadre du domaine foncier de l'État : cf. **38**), la cession à des Ivoiriens doit passer par une opération de transfert du domaine de l'État au domaine des terres propriétés des particuliers ivoiriens.

**39.** La seconde éventualité est que le détenteur non ivoirien de droits d'occupation devienne locataire du détenteur ivoirien d'un certificat foncier, sans que l'État n'ait à immatriculer à son nom (cf. **20**). Toutefois, cette éventualité n'est explicitement avancée que dans l'article 14 du décret d'application N° 99-594 et dans le point 3 du Cahier des charges. En outre, elle suppose la reconnaissance au cours de l'enquête administrative de ce droit d'occuper par le propriétaire coutumier, ce qui autorise quelque supputation. De quelle source, en effet, peut provenir un droit d'occupation reconnu à un non-Ivoirien dans l'esprit des pratiques locales ? Il ne peut provenir que d'un "prêt" coutumier, puisque la location à durée déterminée, qui est une modalité spécifique reconnue par les pratiques locales, ne nécessite nullement la reconnaissance d'un

“ droit d’occuper ”. À quoi correspond un tel “ prêt ” coutumier ? Il s’agit en général d’une délégation de droits d’usage et d’administration effectuée, pour une durée indéterminée, par des autochtones à des personnes étrangères à la communauté locale.

Un tel “ prêt ” coutumier peut recouvrir en réalité des situations extrêmement variées, dont le seul point commun est l’affirmation d’une prérogative ou d’un privilège foncier par la partie cédante, généralement selon le principe de l’antériorité d’occupation sanctionné par l’institution du “ tutorat ” (cf. **19**). Cela peut aller d’une simple autorisation individuelle de culture<sup>27</sup> ou de pacage de bétail, à la délégation quasiment définitive de droits de gestion, d’exclusion et d’administration accordée à un collectif depuis une époque reculée (par exemple lorsqu’un groupe a été accueilli sur les terres “ ancestrales ” d’un village au terme d’une migration historique ou d’un déplacement de village pendant la période coloniale ; il peut également s’agir de communautés d’origines ethniques différentes, comme dans le cas d’anciennes communautés dioula dans le Nord du pays). Mais un tel “ prêt ” coutumier peut aussi recouvrir des modalités non explicites de transactions foncières, y compris marchandes, lorsque l’idéologie de l’autochtonie ou les rapports de force locaux n’autorisent pas de reconnaître explicitement la nature marchande ou quasi-définitive de ces transactions<sup>28</sup>. Dans ce cas, la reconnaissance par un titulaire autochtone d’un certificat foncier du droit d’occupation d’un non-Ivoirien peut correspondre, par la force des choses, à la conversion d’un droit d’appropriation antérieur en droit de location. Dans les cas de contestation par les non-Ivoiriens de cette conversion imposée, la situation de conflit pourra conduire l’État à immatriculer en son nom les terres objet du différend (de la même manière que dans le cas de contestations entre autochtones et migrants ivoiriens : cf. **36**).

**40.** La condition de mise en valeur dans un délai de dix ans prévue au moment de l’établissement du certificat foncier (dans le cahier des charges signé par le préfet et le titulaire du certificat) est également susceptible de conduire à une immatriculation au nom de l’État des terres des titulaires défaillants (logiquement, selon ce délai de dix ans, la défaillance ne peut être constatée qu’après que le certificat ait donné lieu à immatriculation, obligatoire trois ans après obtention du certificat ; ce point n’est pas clair dans les textes). Mais certaines indications laissent à penser que les autorités ne semblent pas désireuses d’imposer des contraintes lourdes de mise en valeur (en se contentant par exemple de signe de protection de la “ propriété ”), au risque cependant de vider la clause de mise en valeur de son contenu réel... et de favoriser l’accaparement et la spéculation.

## Les cas possibles d’immatriculation au nom de l’État des terres sans maître

**41.** Ce cas est mentionné pour mémoire, mais il peut conduire l’État à immatriculer une quantité non négligeable de terres, selon la rigueur qui sera appliquée par l’administration dans la conception et le contrôle de la mise en valeur. En outre, la catégorie des terres sans maître risque d’être continûment alimentée par les terres dont les droits coutumiers n’auront pas été constatés avant le 14 janvier 2009 (cf. **9** et **31**). Dans une interprétation stricte de la loi, devraient être également considérées comme terre sans maître les terres dont les titulaires de certificats fonciers n’auront pas effectué la procédure d’immatriculation dans le délai de trois ans (cf. **10** et **32**).

<sup>27</sup> On peut, à la limite, inclure dans cette situation le droit de culture d’une épouse sur la terre familiale de l’époux.

<sup>28</sup> On en voit l’illustration dans les enquêtes foncières du PFR dans plusieurs régions du pays, notamment en pays agni. Les problèmes qu’a rencontrés le PFR dans les régions de Soubré et de Daloa proviennent notamment de la répugnance croissante des populations autochtones à reconnaître la cession définitive des terres à des “ étrangers ”, qu’ils soient ivoiriens ou non.

## Les éléments correcteurs probables à l'immatriculation systématique au nom de l'État

**42.** Nous venons d'envisager l'hypothèse d'école d'une stricte application de la loi, dont un premier " effet redistributif ", au regard de l'affectation actuelle des droits fonciers coutumiers, consiste dans le transfert d'une partie importante des terres dans le domaine foncier de l'État. Il faut toutefois tenir compte, pour chacun des cas de figure qui peuvent conduire à cette issue, d'un ensemble d'éléments qui peuvent limiter les effets " mécaniques " de la loi dans le sens de l'immatriculation des terres au nom de l'État.

Une première série d'éléments proviennent de certains aspects de l'esprit de la loi, qui manifestent le souci de la loi de reconnaître les droits existants et qui peuvent susciter une plus grande tolérance de la part de l'administration vis-à-vis des manquements aux procédures :

- la prééminence du principe de l'autochtonie comme source de droit ;
- le principe de laisser une marge d'appréciation aux acteurs eux-mêmes (cf. **25**), notamment en ce qui concerne la reconnaissance par les autochtones des droits acquis par des non-Ivoiriens aux termes d'une transaction antérieure (cf. **30**) ;
- le souci d'atténuer les effets de la rétroactivité des nouvelles dispositions sur les droits acquis antérieurement à la loi par des migrants (cf. **25**).

Une autre série de correctifs à l'immatriculation systématique au nom de l'État peut provenir des rapports de force locaux entre les différentes catégories sociales d'ayants droits (cf. **25**) : autochtones, migrants ivoiriens et migrants étrangers ; notables, simples exploitants et agents locaux de l'administration ; jeunes et vieux ; villageois, ressortissants citadins et cadres ressortissants ; dans une faible mesure hommes et femmes<sup>29</sup>. Les marges de manœuvre des acteurs locaux, que la loi n'organise pas mais qu'elle semble appeler, pourront dessiner une jurisprudence à l'échelle locale et à l'échelle nationale qui déterminera les effets redistributifs réels de la loi (cf. **28**).

Le jeu des processus socio-politiques locaux pourra donc limiter les effets " mécaniques " de la loi dans le sens de l'immatriculation des terres au nom de l'État, que l'administration " joue son propre jeu " ou qu'elle laisse faire, au contraire, le jeu des rapports de force locaux. Nous examinons dans la section suivante les scénarios possibles du processus de redistribution des droits d'appropriation que pourrait susciter la formalisation de ces droits par l'application de la loi, vis-à-vis de la répartition actuelle des droits selon les catégories significatives d'ayants droits et d'occupants (autochtones, migrants ivoiriens, occupants non ivoiriens). Ces scénarios soulignent la nécessité pour l'État de veiller à l'équité et à la cohérence d'une jurisprudence basée sur les seuls processus socio-politiques locaux (cf. **28**).

---

<sup>29</sup> Ces différentes catégories d'acteurs pouvant s'allier selon des coalitions variables en fonction de la nature des enjeux. Pour une analyse du contexte socio-politique rural et de sa dynamique, cf. J.-P. Chauveau, " Question foncière et construction nationale... ", op. cit.

## **b) Les “ effets redistributifs ” prévisibles de la formalisation par la loi des droits actuels d’appropriation : le cas des droits antérieurement acquis par des non-autochtones**

L’affaiblissement prévisible des droits acquis selon les pratiques coutumières par les non-autochtones

**43.** La loi envisage explicitement la situation où des acquisitions de droits ont été effectuées par des non-autochtones, antérieurement à la loi, et doivent être formalisées ou prises en compte par les nouvelles dispositions<sup>30</sup>. À cet égard, on a déjà noté le souci du législateur de limiter les préjudices que les nouvelles dispositions sont en mesure de faire subir aux droits antérieurement acquis selon des procédures coutumières (cf. **25**).

La loi distingue selon que l’acquéreur est de nationalité ivoirienne ou non.

- Dans le premier cas, les dispositions de la loi restent évasives. D’un côté, étant ivoiriens, les possesseurs de ces terres semblent devoir bénéficier de la procédure commune de constatation des droits puis d’immatriculation. La loi n’exclut pas que des occupants allochtones de nationalité ivoirienne accèdent aux certificats fonciers puis à l’immatriculation, dès lors que leurs droits sont reconnus par les cédants autochtones. (cf. **9**). Mais, d’un autre côté, l’affirmation de l’autochtonie comme source prééminente de droit, dans l’esprit de la loi (cf. **23**), ne pousse pas la loi à imposer des garanties particulières au plein respect *des droits de propriété* acquis par des migrants ivoiriens. Le législateur cherche plutôt à favoriser des arrangements entre les acquéreurs migrants ivoiriens et leurs tuteurs locaux, notamment en prévoyant *a minima* la reconnaissance de droits d’occupation paisible et l’ouverture d’un *droit de location* pour l’occupant (cf. **25, 28**).
- Dans le cas d’occupants non ivoiriens, la seule forme de consolidation des droits acquis antérieurement selon des procédures coutumières est le droit de location (cf. **17 et 18**). La aussi, le législateur compte sur des arrangements locaux pour que l’occupant non ivoirien de bonne foi puisse bénéficier *a minima*, dans un premier temps, d’un maintien provisoire de ses droits à titre personnel (de manière à éviter le retrait immédiat de ces droits par le tuteur), et, dans un second temps, d’un droit à location auprès du tuteur (cf. **18, 25**).

**44.** Toutefois, bien que le législateur, conscient des abus que pourrait entraîner la seule reconnaissance des droits d’autochtonie (cf. **25 et 28**), souhaite visiblement encourager la reconnaissance de ces droits acquis antérieurement par transactions coutumières, il est inévitable que le niveau de sécurisation des droits acquis par les non autochtones soit affaibli, selon les rapports de force entre les tuteurs et les détenteurs de droits acquis antérieurement à la loi – que la loi définit désormais comme des “ occupants de bonne foi ”.

Dans ce cas, l’affaiblissement des droits acquis antérieurement par les non-autochtones, ivoiriens ou non, ne provient pas de l’immatriculation de la terre au nom de l’État, comme dans l’hypothèse maximaliste évoquée précédemment (cf. **36 à 40**)<sup>31</sup>. L’affaiblissement des droits

<sup>30</sup> Rappelons que la loi parle bien de “ droits de propriété de terres du Domaine Foncier Rural acquis antérieurement à la présente loi ” (art. 26).

<sup>31</sup> On considèrerait dans cette hypothèse que les droits de propriété acquis coutumièrement par des personnes qui n’appartiennent pas aux communautés autochtones sont effectivement reconnus par leurs “ tuteurs ” autochtones et leurs familles : si l’occupant n’est pas ivoirien, la terre est alors immatriculée au nom de l’État, l’occupant obtenant une promesse de location ; en cas de différends entre le “ tuteur ” autochtone, ou sa famille, et “ son étranger ”, qu’il soit ou non de nationalité ivoirienne, on considèrerait également que l’immatriculation se faisait aussi au nom de l’État

acquis antérieurs par des non-autochtones provient également du souci de l'État de promouvoir effectivement l'immatriculation la plus large possible de terres à des personnes ivoiriennes, en particuliers aux ayants droits autochtones (cf. 42). L'ampleur de l'affaiblissement des droits des non autochtones va dépendre en réalité de la réactivation et de la renégociation éventuelle de la relation de tutorat (cf. 19) entre " l'étranger " et son " tuteur " lors de l'enquête foncière, qui vise à formaliser les droits. En effet, le transfert antérieur de droit d'occupation a été généralement effectué sous forme de " vente ", de " don " ou de " prêt " à durée indéterminée<sup>32</sup>. Or on sait que ces différents termes, utilisés localement, ne désignent pas forcément des formes spécifiques de transaction, auxquelles ces termes sont associés dans le droit européen.

En zone forestière, où les transactions sont fortement monétarisées, ils désignent une cession de droit d'occupation, d'administration et de transmission de la terre, redoublée par l'obligation de reconnaissance au " tuteur ", obligation étendue aux héritiers ou aux acquéreurs de la terre ayant fait l'objet de la première cession. Mais une " vente " peut être qualifiée après coup de " prêt " par le cédant, généralement à l'occasion d'interventions extérieures (par exemple lors des enquêtes foncières du PFR), pour insister sur le maintien de la relation de tutorat et du droit d'autochtonie. Le droit de transmettre est par ailleurs contesté aux migrants dans certaines régions. En bref, la nature des transferts de droits entre autochtones et étrangers est souvent remise en cause dans la période actuelle, qui correspond à une crise socio-politique et identitaire profonde dans le pays. L'annonce de la nouvelle législation, favorable aux revendications d'autochtonie, dans les campagnes a incontestablement contribué à la généralisation de la remise en cause des transactions foncières passées avec des migrants ivoiriens et des non-Ivoiriens.

En zone de savane, où la " vente " est quasiment inexistante, le " don " implique le maintien de la relation de reconnaissance envers le donateur. Dans certains cas, des communautés non autochtones bénéficient de droits d'occupation et d'administration reconnus depuis longtemps, sans qu'ils s'accompagnent de manifestations particulières de reconnaissance à l'égard de la communauté dont la présence est antérieure, sauf à reconnaître une prérogative religieuse (par exemple dans le cas d'anciens villages dioula en pays sénoufo) ou politique (par exemple en pays baoulé)<sup>33</sup>. Mais la mise en œuvre du projet pilote PFR a montré qu'en zone de savane, également, la formalisation des droits pouvait susciter une renégociation des droits d'occupation dans le sens de leur affaiblissement, voire de leur non-enregistrement (en particulier les droits de pacage et de parcours des éleveurs).

Dans ces conditions, les enquêtes foncières diligentées par les Commissions d'enquête seront inmanquablement l'occasion de réexaminer et de renégocier les termes du contrat de cession antérieur, du fait notamment des cédants autochtones, soumis à de fortes pressions de la part de certaines catégories sociales (jeunes, ressortissants citadins, cadres ressortissants, politiciens locaux) pour récupérer certains droits cédés aux " étrangers ", sinon la terre elle-même<sup>34</sup>.

Il convient donc d'évaluer l'ampleur des effets prévisibles d'affaiblissement des droits antérieurement acquis par des non-autochtones que la formalisation des droits prévue par la loi ne manquera pas d'entraîner. Pour ce faire :

- Nous identifierons d'abord les principaux paramètres qui interviendront dans la renégociation entre " tuteurs " et " étrangers "<sup>35</sup> au moment de l'enquête foncière de constatation des droits.

<sup>32</sup> On ne considère pas le cas des contrats de location et de " métayage ", qui relèvent clairement de modes de faire valoir indirects dans l'esprit des acteurs locaux eux-mêmes.

<sup>33</sup> Il peut y avoir aussi des prérogatives foncières anciennes entre des villages de même origine ethnique dans toutes les régions de Côte d'Ivoire.

<sup>34</sup> Sur le contexte socio-politique actuel en milieu rural, cf. J. - P. Chauveau, " Question foncière et construction nationale... ", op. cit.

<sup>35</sup> Au sens local, indépendamment de la nationalité de l'occupant.

- Nous proposerons ensuite divers scénarios possibles et leur probabilité au regard des pratiques concrètes locales.
- Nous discuterons enfin des conditions pour sécuriser dans la mesure du possible les droits acquis par les “ occupants ” non autochtones.

Il est naturellement impossible dans le cadre de cette note d'examiner tous les aspects socio-politiques de ces questions, en particulier en ce qui concerne les variations régionales dans les modalités et l'ampleur de la renégociation des droits des non-autochtones, probablement importantes, qu'entraînera l'application de la loi.

## Les principaux paramètres de la renégociation des droits des non-autochtones

45. Les principaux paramètres de diversification des scénarios concernant la reconnaissance et la formalisation des droits acquis par les non-autochtones sont les suivants :

- la force de la reconnaissance, par les acteurs locaux, du “ droit de tutorat ”, dont les ayants droits autochtones peuvent se prévaloir ;
- la force de la reconnaissance, par les acteurs locaux, du droit d'occupation fondé sur des transactions antérieures (“ vente ”, “ don ”, “ prêt ”), dont les détenteurs sont en mesure de faire valoir la réalité ;
- l'état des relations sociales entre le cédant autochtone et l'accédant non ivoirien, ou l'état des rapports de force entre communautés autochtones et de migrants ;
- le degré de tolérance de l'administration pour appliquer les sanctions de la loi ;
- la volonté de l'administration de faire prévaloir l'esprit de la loi, notamment la primauté reconnue à l'autochtonie comme source de droit, mais aussi le souci de protéger les droits d'occupation antérieurs exercés de manière paisible.

La structure simplifiée commune des différents scénarios est donc la suivante :

|                                                                   |               | <i>Affirmation du droit d'autochtonie par le tuteur</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                   |               | <i>Forte</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <i>Faible</i>                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <i>Affirmation de la réalité de la transaction par l'occupant</i> | <i>Forte</i>  | <u>Confrontation maximale</u> des droits d'appropriation et d'occupation dont l'issue dépend :<br>- de la <u>reconnaissance réciproque ou non</u> du droit de tutorat et de la réalité de la transaction<br>- des <u>rapports de force</u> locaux<br>- de l' <u>attitude volontariste de l'administration</u> au regard de la prééminence du droit d'autochtonie et de la sécurisation des droits des occupants | <u>Prééminence logique du droit de l'occupant</u> , éventuellement contrebalancée par :<br>- les <u>rapports de force</u> locaux ;<br>- l' <u>attitude volontariste de l'administration</u> au regard du droit d'autochtonie éventuel                                               |
|                                                                   | <i>Faible</i> | <u>Prééminence logique du droit d'autochtonie</u> , éventuellement nuancée par l' <u>attitude volontariste de l'administration</u> au regard de la protection des droits de l'occupant                                                                                                                                                                                                                          | <u>Prééminence logique du droit de l'État</u> sur des terres assimilables à des terres sans maître, éventuellement contrebalancée par :<br>- les <u>rapports de force</u> locaux<br>- l' <u>attitude volontariste de l'administration</u> au regard du droit d'autochtonie éventuel |

On fait en outre les hypothèses très simplificatrices suivantes :

- Chaque scénario correspond à une situation généralisable à l'ensemble des régions du pays.
- La procédure de confirmation du certificat foncier par immatriculation est menée à son terme après constatation des droits par la mission d'enquête foncière.
- Le droit de location, lorsqu'il est reconnu, est appliqué conformément aux dispositions des arrêtés d'application en la matière, non encore rédigés (montant, durée, indemnité éventuelle versée au locataire par le nouveau propriétaire pour couvrir les investissements antérieurs).

Les tableaux suivants permettent de visualiser les scénarios possibles qui pourront résulter de la renégociation du contrat antérieur de cession coutumière. Nous examinons les scénarios selon un ordre croissant de probabilité, avec ce que cela implique d'arbitraire eu égard au niveau de généralité auquel nous nous situons : un scénario peu probable à l'échelle nationale peut l'être à l'échelle d'une région.

## Les différents scénarios possibles

### 46. Scénario idéal dans lequel :

- tuteurs et étrangers tombent d'accord pour reconnaître la prééminence du droit d'autochtonie sans méconnaître la réalité de la transaction antérieure ;
- l'accord consensuel se fait sur la base des situations prévues par la loi, notamment en matière de droit à location ;
- l'administration n'a donc pas à intervenir pour faire prévaloir un code de bonne conduite ou pour sanctionner par l'immatriculation en son nom les situations de conflit.

| <i>Affirmation du droit de tutorat</i>             | <i>Forte et reconnue par l'occupant</i>                                                                                                | <i>Faiblement affirmée par le tuteur</i>                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Affirmation de la réalité de la transaction</i> | 1a. <u>Immatriculation au nom du tuteur</u> , avec reconnaissance du <u>droit de location à l'occupant</u> , ivoirien ou non ivoirien. | 2a. Reconnaissance de la cession aux <u>migrants ivoiriens et immatriculation à leur nom</u> .<br>2b. Reconnaissance de la cession aux non Ivoiriens. <u>Immatriculation au nom de l'État avec droit de location à l'occupant non ivoirien</u> . |
| <i>Faiblement affirmée par l'occupant</i>          | 3a. <u>Immatriculation de la terre par le tuteur</u> , droit de location <u>négociable pour l'occupant</u> ivoirien ou non ivoirien.   | 4a. La terre peut être considérée comme sans maître. <u>Immatriculation au nom de l'État avec garantie de location pour l'occupant</u> (autochtone, allogène ivoirien ou non ivoirien).                                                          |

Les résultats seraient les suivants :

- L'immatriculation par l'État est minimisée (terres acquises antérieurement par des non-Ivoiriens dont les droits d'occupation sont reconnus par les tuteurs ; terres reconnues sans maître) ;
- Les droits des occupants non-autochtones ivoiriens acquis par transactions sont reconnus, et ils accèdent à la propriété ;
- Les occupants non ivoiriens sont assurés d'un droit de location ou de la possibilité d'en négocier un.

Ce scénario est très peu probable (cf. **25, 45**), ou dans des situations locales assez exceptionnelles de consensus entre autochtones et migrants.

**47. Scénario conflictuel généralisé, avec application systématique des sanctions prévues par la loi,** dans lequel :

- le droit de tutorat et le droit de cession sont réciproquement contestés ;
- les relations entre autochtones et migrants sont hautement conflictuelles ;
- l'administration n'intervient que pour appliquer strictement la loi en cas de conflit reconnu (immatriculation au nom de l'État), et ne donne avantage au droit d'autochtonie que pour l'attribution du droit de location.

| <i>Affirmation du droit de tutorat</i><br><i>Affirmation de la réalité de la transaction</i> | <i>Forte mais contestée par l'occupant</i>                                                                                                                                                                                                                                                   | <i>Faiblement affirmé par le tuteur</i>                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Forte mais contestée par le tuteur</i>                                                    | 1b. Si l'occupant est ivoirien : <u>Conflit reconnu et immatriculation au nom de l'État. Attribution du droit de location au tuteur autochtone.</u><br>1c. Si l'occupant n'est pas ivoirien : <u>immatriculation probable au nom du tuteur, droit de location peu probable à l'occupant.</u> | 2c. Conflit reconnu entre des droits peu clairs. <u>Immatriculation au nom de l'État, droit de location au tuteur ou à l'occupant selon l'appréciation de l'administration.</u>  |
| <i>Faiblement affirmée par l'occupant</i>                                                    | 3b. <u>Immatriculation de la terre par le tuteur probable, droit de location pour l'occupant peu probable.</u>                                                                                                                                                                               | 4a. La terre peut être considérée comme sans maître. <u>Immatriculation au nom de l'État sans garantie de location ni pour les ayants droits autochtones ni pour l'occupant.</u> |

Résultats de ce scénario :

- L'immatriculation au nom de l'État est maximale. Il s'agit de " l'hypothèse maximaliste " déjà évoquée (cf. **30 à 37**) ;
- Il peut arriver que les occupants autochtones puissent devenir locataires de l'État ;
- Les occupants non autochtones ont peu de chances de se voir reconnaître un droit de location, qu'ils soient ou non ivoiriens.

Ce scénario est peu probable (cf. 23, 25, 28). Son acceptabilité politique est faible, particulièrement en ce qui concerne la transformation des droits d'autochtonie en droit de location (1b, 2c). Par ailleurs, la menace de l'immatriculation au nom de l'État pourra pousser tuteurs et occupants ivoiriens à trouver un consensus. Enfin, il est peu probable que l'État souhaite se constituer un patrimoine foncier qu'il aurait le plus grand mal à gérer – à supposer qu'il soit en mesure de contrôler l'usage de toutes ces terres par leurs anciens "propriétaires".

**48. Scénario conflictuel optimal, entièrement contrôlé par l'administration, dans lequel :**

- le droit de tutorat et le droit de cession sont réciproquement contestés ;
- les rapports entre autochtones et migrants sont fortement conflictuels ;
- l'administration est en mesure d'imposer un compromis qui donne avantage au droit d'autochtonie, mais veille au droit acquis par l'occupant par souci d'équité ;
- les rapports entre autochtones et migrants sont bons et le compromis suscité par l'administration est accepté par les parties et n'est pas remis en cause localement par la suite.

| <i>Affirmation du droit de tutorat</i>             | <i>Forte mais contestée par l'occupant</i>                                                                                                                              | <i>Faiblement affirmé par le tuteur</i>                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Affirmation de la réalité de la transaction</i> |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                   |
| <i>Forte mais contestée par le tuteur</i>          | 1d. Réaffirmation par l'État du droit d'autochtonie. <u>Immatriculation de la terre par le tuteur, droit de location pour l'occupant</u> , ivoirien ou non.             | Réaffirmation par l'État du droit d'occupation.<br>2d. <u>Immatriculation au nom de l'occupant s'il est ivoirien.</u><br>2e. <u>Immatriculation au nom de l'État avec droit de location à l'occupant s'il n'est pas ivoirien.</u> |
| <i>Faiblement affirmée par l'occupant</i>          | 3c. Réaffirmation du droit d'autochtonie. <u>Immatriculation de la terre par le tuteur, droit de location négociable par l'occupant selon le bon vouloir du tuteur.</u> | 4a. La terre peut être considérée comme sans maître. <u>Immatriculation au nom de l'État</u> droit de location probable aux ayants droits autochtones.                                                                            |

Résultats :

- La formalisation des droits favorise massivement les tuteurs autochtones.
- L'immatriculation au nom de l'État est limitée à une partie des terres occupées par des non-Ivoiriens, dans les situations où les droits d'autochtonie sont faiblement revendiqués.
- Une partie des droits acquis par les migrants ivoiriens sont reconnus par des certificats fonciers, dans les situations où les droits d'autochtonie sont faiblement revendiqués.
- La probabilité de ce scénario est également faible (cf. 23, 25), surtout dans la durée. Les relations conflictuelles entre autochtones et migrants risquent d'être exacerbées par l'intervention de l'administration, et les compromis imposés lors des enquêtes foncières risquent d'être remis en cause par la suite. La situation évolue alors vers le scénario suivant.

49. Scénario conflictuel, non entièrement contrôlé par l'administration, dans lequel :

- le droit de tutorat et le droit de cession sont réciproquement contestés ;
- les rapports entre autochtones et migrants sont fortement conflictuels ;
- l'administration tente d'imposer un compromis qui donne avantage au droit d'autochtonie, mais veille au droit acquis par l'occupant par souci d'équité ;
- le compromis est imposé par l'administration au moment de l'enquête foncière, mais les parties (particulièrement les autochtones) le remettent en cause localement par la suite.

| Affirmation du droit de tutorat<br>Affirmation de la réalité de la transaction | Forte mais contestée par l'occupant                                                                                                                                                           | Faiblement affirmé par le tuteur                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Forte mais contestée par le tuteur                                             | 1e. Réaffirmation du droit d'autochtonie. <u>Immatriculation de la terre par le tuteur, location pour l'occupant, mais risque d'expulsion ultérieure de l'occupant</u> sous divers prétextes. | Réaffirmation par l'État du droit d'occupation.<br>2f. <u>Immatriculation au nom de l'occupant s'il est ivoirien.</u> Mais, <u>manceuvres ultérieures de récupération</u> de la part des autochtones.<br>2g. <u>Immatriculation au nom de l'État avec droit de location à l'occupant s'il n'est pas ivoirien.</u> Mais, <u>manceuvres ultérieures de récupération</u> de la part des autochtones. |
| Faiblement affirmée par l'occupant                                             | 3d. Réaffirmation du droit d'autochtonie. <u>Immatriculation de la terre par le tuteur, sans garantie de location pour l'occupant.</u>                                                        | 4b. La terre peut être considérée comme sans maître. <u>Immatriculation au nom de l'État</u> sans garantie de location ni pour les ayants droits autochtones ni pour l'occupant. Mais <u>manceuvres ultérieures de récupération</u> de la part des autochtones.                                                                                                                                   |

Les résultats de ce scénario sont les mêmes que dans le cas du scénario précédent, mais ils favorisent encore plus massivement les tuteurs autochtones.

La probabilité de ce scénario est plus forte. Dans le meilleur des cas, la remise en cause locale des compromis après les enquêtes foncières pourrait ne pas être générale, et pourrait donner lieu à une certaine stabilisation des droits. Les principaux problèmes qui se poseraient alors à l'administration concerneraient : la prise en compte des remises en cause des droits après leur constatation par la commission d'enquête, les possibilités de recours des parties pénalisées par ces remises en cause, les modalités d'appui à l'émergence de nouveaux compromis et leur validation juridique.

50. Scénario conflictuel généralisé non contrôlé par l'administration, dans lequel :

- le droit de tutorat et le droit de cession sont réciproquement contestés ;
- les rapports entre autochtones et migrants sont fortement conflictuels ;

- l'administration laisse cours aux pratiques et rapports de force locaux, soit par souci de non-intervention, soit par manque de capacité institutionnelle ;
- les autochtones sont confortés par le “ message ” du gouvernement et des politiciens locaux en faveur du droit d'autochtonie pour imposer des conditions drastiques aux non-autochtones.

| <i>Affirmation du droit de tutorat</i><br><i>Affirmation de la réalité de la transaction</i> | <i>Forte mais contestée par l'occupant</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <i>Faible</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Forte mais contestée par le tuteur</i>                                                    | 1f. <u>Conflit négocié localement. Immatriculation au nom du tuteur et issue très variable pour l'occupant</u> (location dans des conditions non prévues par l'arrêté d'application, retrait du droit d'occuper avec ou sans contrepartie monétaire).<br><br>1g. <u>Conflit ouvert dont l'issue sera probablement favorable aux autochtones</u> avec retrait du droit d'occuper et risque d'expulsion des occupants. | 2h. <u>Immatriculation au nom de l'occupant</u> s'il est ivoirien. Mais <u>manœuvres ultérieures de récupération</u> de la part des autochtones.<br><br>2i. <u>Immatriculation au nom de l'État et droit de location à l'occupant</u> s'il n'est pas ivoirien. Mais <u>manœuvres ultérieures de récupération</u> de la part des autochtones.    |
| <i>Faible</i>                                                                                | 3e. <u>Immatriculation au nom du tuteur et issue très variable pour l'occupant</u> (location dans des conditions non prévues par l'arrêté d'application, retrait du droit d'occuper avec contrepartie monétaire très variable...).                                                                                                                                                                                   | 4c. <u>Immatriculation au nom du “ gagnant ”</u> s'il est ivoirien. Mais <u>manœuvres ultérieures de récupération</u> de la part des autochtones.<br><br>4d. <u>Immatriculation au nom de l'État et droit de location au “ gagnant ”</u> s'il n'est pas ivoirien. Mais <u>manœuvres ultérieures de récupération</u> de la part des autochtones. |

Le résultat essentiel de ce scénario est la “ retraditionnalisation ” des sources de droits fonciers, dont la formalisation risque d'aboutir, dans certains cas, à l'appropriation, par certains membres des communautés autochtones, de vastes domaines fonciers, au détriment tant des occupants non autochtones que de certaines catégories d'autochtones (jeunes, par exemple)<sup>36</sup>. Un autre risque est la possibilité de connivence entre les instances locales d'enquêtes et d'enregistrement fonciers et certaines personnalités ou notables influents.

Ce scénario est le plus probable, surtout, dans le contexte socio-politique actuel, dans les zones forestières d'agriculture forestière de forte colonisation agricole. Les effets d'annonce de la nouvelle loi, favorable au droit d'autochtonie, se conjuguent avec la situation de compétition politique, qui favorise les arguments électoraux régionalistes.

<sup>36</sup> Les tentatives actuelles de certains notables, dans le cadre du PFR dans la région de Soubré et dans d'autres régions, de faire délimiter collectivement de vastes domaines fonciers lignagers ou villageois (incluant les plantations de migrants)

**51. Commentaire général sur les effets des différents scénarios.** Ces différentes configurations sont évidemment les plus tranchées. Elles ne tiennent pas compte, en particulier, des variations régionales<sup>37</sup> (et même d'un village à l'autre dans une même micro région), des rapports de force entre les différentes composantes sociales, et de la capacité d'intervention de l'administration pour imposer ou faciliter les compromis entre les parties.

L'ensemble des effets de la formalisation des droits relèvera en réalité de la combinaison de ces différents scénarios, selon les régions et les localités, selon la force de la reconnaissance, par les acteurs locaux, du "droit de tutorat" et du droit d'occupation fondé sur des transactions antérieures, selon l'état des relations sociales entre le cédant autochtone et l'accédant non ivoirien, selon l'état des rapports de force entre communautés autochtones et de migrants, selon le degré de tolérance de l'administration pour appliquer les sanctions de la loi, et selon sa volonté effective de faire prévaloir un "code de bonne conduite" conforme à l'esprit de la loi, notamment la primauté reconnue à l'autochtonie comme source de droit, mais aussi le souci de protéger les droits d'occupation antérieurs exercés de manière paisible.

Ils montrent surtout que les effets pervers possibles de la loi oscilleront, selon les situations régionales et selon l'attitude de l'administration, entre une immatriculation massive et abusive de terres par l'État, et une surévaluation abusive des seuls droits d'autochtonie. L'une et l'autre de ces issues contraires refléteraient un échec partiel de la loi dans sa volonté de clarifier les droits en les "modernisant", et de limiter les préjudices causés par la loi aux droits antérieurement acquis par des transactions coutumières.

En outre, au-delà de la recherche par la loi d'une clarification des droits, la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales a des implications fortes en termes de maintien de la paix sociale, comme le laissent aisément deviner les troubles récurrents entre autochtones et migrants, dans le sud-ouest du pays mais aussi dans d'autres régions<sup>38</sup>.

## Les conditions de sécurisation par la location des droits d'occupation des non-autochtones

**52.** La probabilité plus forte des scénarios **49** et **50** confirme que le problème central auquel le législateur et les responsables politiques sont confrontés est celui de la sécurisation des droits antérieurement acquis par les non-autochtones, surtout s'il y a des indices forts de transactions antérieures (cf. 28).

La sécurisation de ces droits est une question d'autant plus délicate qu'elle comporte une dimension politique inhérente. Il ne faut pas oublier en effet que, dans le passé, de nombreuses cessions de terre aux migrants, en particulier baoulé, ont été effectuées par les autochtones de l'Ouest et du Sud-Ouest forestiers sous la pression des autorités administrative et politique locales ou sous la contrainte de l'urgence économique<sup>39</sup>. Cela est également vrai de certains périmètres fonciers dans diverses régions du pays, qui ont été autoritairement "purgés de leurs droits coutumiers" pour accueillir des projets de développement gouvernementaux. La mise en œuvre de la nouvelle loi pourra donc être, dans certaines régions, un prétexte pour "récupérer" des terres cédées sans l'assentiment véritable des cédants autochtones. Déjà, les observations tirées de

---

sont significatives. La comparaison avec le Ghana voisin, où les droits coutumiers et les *courts of justice* coutumières ont été reconnus, pourrait être particulièrement éclairante.

<sup>37</sup> Pour un essai de régionalisation des effets redistributifs de la loi au sein de la zone forestière, voir J.-P. Chauveau, Mise en perspective historique et sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le Domaine foncier rural au regard de la durabilité de l'agriculture de plantation villageoise, *Conférence internationale "L'avenir des cultures pérennes"*, Yamoussoukro, 5-9 novembre 2001, BNEDT-CIRAD.

<sup>38</sup> Cf. J. - P. Chauveau, "Question foncière et construction nationale...", op. cit.

<sup>39</sup> Cf. J. - P. Chauveau, "Question foncière et construction nationale...", op. cit.

l'expérience du PFR montrent la réalité du risque de sur valorisation des droits des autorités autochtones présumées traditionnelles, au détriment des droits d'occupation et d'usage des non-autochtones, agriculteurs comme éleveurs. En outre, la tentation sera forte pour certains notables ou chefs de famille autochtones qui ont cédé des superficies de terre importantes pour leur bénéfice personnel, de se constituer un vaste domaine foncier au détriment des occupants non autochtones (et des autres ayants droits familiaux autochtones).

Par conséquent, une part importante d'arbitraire affaiblira à coup sûr les droits d'occupation légitimes ou justifiables des non-autochtones. Comment minimiser l'arbitraire et les préjudices causés par les effets excessifs de la loi dans le sens de la prééminence des droits d'autochtonie ? Comment contrôler les risques de dérapage dans le contexte politique actuel, qui favorise la remise en cause radicale de la politique foncière "informelle" antérieure, menée depuis l'Indépendance sur la base de la consigne "la terre appartient à celui qui la met en valeur" (en contradiction avec la législation officielle d'alors) ? Comment appuyer les efforts annoncés de l'administration pour promouvoir l'application la plus équitable possible de la loi ? Comment, en bref, promouvoir l'établissement progressif d'une jurisprudence de bon aloi dont l'administration veillera à l'équité en intervenant à la marge au cours de la procédure de constatation des droits, et peut-être de manière plus manifeste lors des recours éventuels ?

Dans ce sens, il convient de porter attention à plusieurs séries d'éléments, de natures bien différentes. Nous examinerons successivement :

- les conditions relatives au fonctionnement des instances chargées de la constatation des droits ;
- les conditions relatives à l'obtention par les non-autochtones de droit de location ;
- certaines situations particulières susceptibles de compliquer la constatation des droits

*(i) Conditions relatives au fonctionnement des instances chargées de la constatation des droits*

**53.** Une première série d'éléments concernent les conditions relatives au fonctionnement des instances impliquées dans la constatation des droits.

Ces instances sont essentiellement :

- les commissions assermentées appuyées par des opérateurs techniques agréés et sous autorité des Comités villageois de Gestion Foncière Rurale ;
- les Comités villageois de Gestion Foncière Rurale eux-mêmes ;
- les Comités de Gestion Foncière Rurale au niveau sous-préfectoral ;

... auxquelles il convient d'ajouter :

- les équipes locales du service chargé de la " maintenance " au MINAGRA-PNGTER, qui seront chargées d'accompagner le processus de délivrance des certificats fonciers et de s'assurer que les procédures de reconnaissance des droits sont correctement appliquées<sup>40</sup>.

Pour assurer un minimum de transparence, de régularité et d'équité dans le fonctionnement de ces instances, les conditions minimales suivantes devraient être remplies :

**54.** Améliorer les informations sur la loi portées à la connaissance des représentants locaux de l'État et de l'administration, des représentants des populations locales et des populations elles-mêmes, autochtones et non autochtones. Les circonstances qui ont entraîné les conflits fonciers les

---

<sup>40</sup> Cf. *Compte-rendu de mission. Projet d'appui à la maintenance du Plan Foncier Rural (P.F.R.), les 3 et 4 avril 2000.*

plus violents (depuis ceux de novembre 1999 à Saïoua et Tabou) suggèrent que la loi puisse être interprétée de manière caricaturale et donner lieu à un retrait brutal des droits acquis par les migrants, en anticipation de l'application des procédures normales de la loi<sup>41</sup>.

Ce travail d'information pourra s'avérer délicat. Il nécessitera certainement des opérations spécifiques de préparation et de mise en œuvre de l'information. Il est en effet hautement probable que les textes juridiques resteront hors de portée des usagers ordinaires de la loi et qu'une simple traduction littérale des principales dispositions de la loi ne permettra pas aux usagers ordinaires de se les "approprier" de manière active, comme le souhaite l'esprit de la loi. La promotion du volontariat, l'exercice d'une marge d'appréciation laissée aux acteurs locaux, la préférence pour des compromis négociés entre les parties, plutôt que pour une intervention directe de l'administration, pour solutionner les différends lors des enquêtes de constatation (cf. **24** et **25**), nécessitent une appropriation active de la loi par ses usagers<sup>42</sup>. Pour cela, il est indispensable que les usagers puissent associer les dispositions légales à des normes locales admises, qui correspondent à des représentations mobilisables par les acteurs ordinaires dans les débats publics.

Dans cet esprit, il semble nécessaire que l'administration s'efforce de promouvoir, au-delà d'une simple information sur le contenu de la loi, et en association avec les différentes catégories concernées, une sorte de "code de bonne conduite" acceptable par tous.

**55.** Établir un "code pratique de bonne conduite" à l'usage des populations locales comme des agents impliqués dans la constatation des droits. Une bonne information sur le contenu de la loi ne suffira pas, en effet, pour limiter les effets pervers de sa mise en œuvre au détriment des droits acquis par les "occupants".

En premier lieu, la mise en œuvre de la loi sera fortement dépendante des informations et des prises de positions d'un petit nombre de leaders locaux ("cadres ressortissants", politiciens locaux, "intellectuels", chefs et notables influents, membres des Comités villageois ou sous-préfectoraux de gestion foncière...). Comment éviter que ces "médiateurs" encouragent, volontairement ou involontairement, des dérapages vis-à-vis des non-autochtones, en particulier non ivoiriens ? Comment éviter que ces dérapages ne s'étendent aux occupants ivoiriens, qui ont largement bénéficié jusqu'à maintenant de la protection administrative ? Comment limiter les tentations de corruption auprès des agents des instances locales impliquées dans la constatation des droits ?

En second lieu, la maîtrise des dispositions juridiques par les agents qualifiés, publics et privés, des instances de constatation et de validation des droits (commissions d'enquêtes, techniciens agréés, membres des Comités villageois et sous-préfectoraux de gestion foncière) ne leur sera d'aucune utilité pour évaluer le bien-fondé des droits en compétition lors des enquêtes. Ces agents seront certes sous l'autorité du Comité villageois de gestion foncière rurale, qui comprend des autorités villageoises locales, dont le "chef de terre"<sup>43</sup>, investis d'une connaissance approfondie des pratiques foncières locales... mais qui ne manqueront pas non plus d'être parties prenantes des enjeux fonciers.

---

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Pour éviter de retomber dans la situation antérieure d'un "rapport passif" à la loi, les usagers attendant des autorités administratives qu'elles décident à leur place des droits formels qu'il convient de constater, quitte à les remettre en cause après l'enquête officielle. On retrouverait alors la situation de pluralisme juridique que la réforme foncière actuelle vise à combattre : des catégories de droits "officielles" mais non reconnues localement, d'un côté, des droits "officieux" mais localement pratiqués de l'autre.

<sup>43</sup> Le contenu de la notion de "chef de terre" utilisée dans l'article 5 du décret d'application N° 99-593, portant organisation et attributions des Comités de gestion foncière rurale, demeure très variable et flou selon les différentes régions rurales du pays.

Il semble nécessaire que, parallèlement aux textes juridiques eux-mêmes, les usagers de la loi comme les agents publics ou privés chargés de sa mise en œuvre puissent se référer à des principes simplifiés et compréhensibles qui explicitent l'esprit de la loi (en particulier son souci de limiter les préjudices vis-à-vis des droits acquis antérieurement à la loi par des non-autochtones) et qui fournissent des repères de bon sens pour aboutir à des compromis acceptables. Ces principes et ces repères de décision pourraient faire l'objet d'une sorte de guide pratique de recueil des informations foncières qui poserait en même temps les bases d'un code de bonne conduite.

Il n'est pas possible, dans le cadre de cette note, de pousser très loin la réflexion sur la mise en œuvre de ce "code de bonne conduite". Comme dans le domaine de l'information sur la loi (cf. **54**), elle nécessite un travail spécifique qui pourrait être initié en même temps que les opérations d'information sur la loi.

La procédure de son élaboration devrait associer :

- l'administration : agents de l'administration territoriale, agents de l'administration judiciaire et agents des services techniques impliqués par la mise en œuvre de la loi, notamment le PNGTER et le MINAGRA ; devrait être plus particulièrement impliqué le service chargé de la "maintenance" au MINAGRA-PNGTER, qui sera plus particulièrement chargé d'accompagner le processus de délivrance des certificats fonciers et de s'assurer que les procédures de reconnaissance des droits sont correctement appliquées ;
- des usagers de la loi représentatifs des différentes catégories sociales et des différentes régions rurales ;
- mais aussi des acteurs de la vie politique locale et nationale (élus, représentants des partis), de manière à assumer pleinement la dimension politique inhérente à la question foncière ;
- ainsi que des acteurs de la vie associative nationale et locale (organisations professionnelles agricoles, associations de ressortissants et mutuelles de développement local, ONG...), afin d'anticiper sur les opérations futures de valorisation des ressources locales.

Des forums régionaux et nationaux pourraient servir de cadre de discussion et d'élaboration de ce code de bonne conduite.

Quant au contenu prescriptif de ce code de bonne conduite, une bonne base de départ de la réflexion peut être recherchée dans la valorisation des informations recueillies dans le cadre du PFR, associée aux connaissances empiriques acquises par la recherche en sciences sociales spécialisée dans le domaine foncier. Un certain nombre d'indicateurs systématiques permettraient de veiller au respect d'un minimum d'équité vis-à-vis des exploitants non autochtones lors des enquêtes de constatation des droits (historique et nature des transactions coutumières antérieures, instances locales de validation impliquées, notoriété de la transaction, clauses implicites de la transaction, contrats liés, conflits passés et leur règlement, existence de preuves de la transaction à support écrit, etc.). Ces indicateurs pourraient être validés localement par les parties impliquées, en faisant valoir un certain nombre de principes coutumiers partagés (droit d'autochtonie, droit de subsistance, droit issu de l'antériorité de la mise en valeur, droit de "reconnaissance" au tuteur, droit d'être dédommagé de travaux d'aménagement, etc.)<sup>44</sup> et en arbitrant entre ces principes selon les cas, si besoin est<sup>45</sup>. Les Comités sous-préfectoraux de gestion foncière rurale (plus particulièrement chargés de donner un avis sur la validation des enquêtes de constatation des droits et sur les conflits au cours des enquêtes et au cours de la procédure d'immatriculation) auront donc à maîtriser simultanément, et à rendre compatibles dans la mesure du possible, deux systèmes de principes normatifs : celui de la loi elle-même, fondé sur la logique juridique, et celui des

<sup>44</sup> Cf., entre autres, J. - P. Chauveau, "Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource", in Contamin, B., et Memel-Fotê, H., *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions*, Paris, Éditions Karthala et Éditions de l'ORSTOM, 1997, pp. 325-360.

<sup>45</sup> C'est ce qu'expérimentent quotidiennement les sous-préfets les plus scrupuleux dans le cadre de l'ancienne législation.

principes normatifs locaux, fondé sur une bonne connaissance de l'univers des représentations paysannes locales.

**56. Veiller à la possibilité de recours, après l'émission des certificats fonciers.** Il est en effet difficile d'imaginer que les certificats émis ne souffriront d'aucune contestation ultérieure, eu égard aux scénarios les plus probables de formalisation des droits (cf. **49** et **50**). C'est au moment, mais aussi *après* la constatation des droits que des ayants droits autochtones seront en mesure de faire valoir des rapports de force. En outre, il convient de ne pas oublier qu'un bon dispositif juridique n'est pas forcément un dispositif qui tait ou étouffe les différends et les conflits<sup>46</sup>. Les Comités sous-préfectoraux de Gestion Foncière Rurale auront certainement un rôle important à jouer à cet égard, mais leur délibération ne s'effectue que sous forme d'avis conformes. En outre, une réflexion est certainement à mener sur les procédures de recours à promouvoir, de manière à ne pas encourager la multiplication de recours procéduriers, qui pourraient d'ailleurs être souvent motivés par des causes non foncières de conflits.

**57. Veiller à la transparence, à l'équité et à la capacité institutionnelle des différents comités fonciers.** Il est probable que les Comités villageois de Gestion Foncière Rurale, même dotés d'une formation initiale indispensable, n'échapperont pas aux pesanteurs sociologiques propres aux systèmes de pouvoir villageois. L'acceptation du "code de bonne conduite" pourra s'avérer formelle et les jeux de pouvoir reprendre le dessus lors de l'actualisation des droits au cours du temps. Il convient par conséquent de veiller à la représentation des différentes catégories de non-autochtones dans les Comités villageois (ivoiriens et non ivoiriens, agriculteurs et éleveurs).

Les commissaires enquêteurs désignés par les sous-préfets, comme les Comités sous-préfectoraux de Gestion Foncière Rurale ne seront pas non plus à l'abri des jeux d'influence et de pouvoir. Il est par conséquent souhaitable que les représentants des différentes communautés de migrants au niveau sous-préfectoral soient également présents dans les commissions chargées des enquêtes de constatation des droits, ainsi que dans les Comités sous-préfectoraux de Gestion Foncière Rurale, avec voix délibérative (ce qui n'est pas prévu dans la composition de ces comités donnée dans le décret N° 99-593).

*(ii) Conditions relatives à l'obtention par les non-autochtones de droit de location*

**58.** Sur la base des analyses précédentes, la sécurisation des droits acquis par les non-autochtones antérieurement à la loi, selon des procédures coutumières, ne s'effectuera qu'exceptionnellement, et pour les seuls migrants de nationalité ivoirienne, sous forme d'obtention directe d'un certificat foncier au cours de l'enquête de constatation des droits (cf. scénario **46**, modalité 2a, **48-2d** et **49-2f**). Pour les anciens "propriétaires" non ivoiriens, la sécurisation de leurs droits antérieurs ne sera pleinement protégée des revendications des autochtones que dans le cas, également peu probable, d'une immatriculation au nom de l'État avec droit de location directement concédé aux occupants (cf. scénario **46**, modalités 2b et 4a ; scénario **47-2c** ; scénario **48-1d** et 2e). En pratique, la sécurisation des droits des "occupants" non autochtones se fera au mieux, et pour une partie seulement des migrants, sous forme d'obtention d'un droit de location auprès de titulaires autochtones de certificats fonciers (selon les scénarios **49** et **50**, qui sont les plus probables).

---

<sup>46</sup> Le principal défaut de la législation foncière antérieure à la présente loi n'était pas tant qu'elle ait suscité des conflits, comme on le dit souvent, mais surtout qu'elle était incapable de les résoudre.

Il est donc important de revenir plus précisément sur les modalités d'obtention et de mise en œuvre du droit de location, dont l'administration semble attendre qu'il constitue le principal moyen d'assurer une certaine équité au regard des droits d'occupation des non-autochtones. Au regard des réalités et des pratiques concrètes en vigueur dans les sociétés rurales ivoiriennes, ces modalités concernent en particulier :

- le principe même de la location comme substitut à la relation coutumière antérieure entre “étrangers” et “tuteurs”,
- la question de la durée de la location,
- la question de la réglementation des loyers applicables,
- mais aussi un aspect important qui n'apparaît pas dans les dispositions de la loi : les conditions de prise en compte des investissements et des aménagements effectués par les “occupants” antérieurement à la loi, dans un contexte où ils étaient considérés par les autorités comme propriétaires de fait des terres qu'ils exploitaient (cf. article 26 de la loi et **18**).

**59.** La question de l'acceptation par les différents groupes d'acteurs du principe de conversion des droits antérieurement acquis par les non-autochtones en droit de location est plus complexe qu'il n'y paraît.

Dans l'entendement du législateur, le principe de la substitution des droits antérieurement acquis par les non-autochtones par un droit de location auprès des anciens “tuteurs” présente le double avantage de faire droit à la prééminence du principe d'autochtonie tout en sécurisant les droits des non-autochtones sous forme d'un bail de durée appréciable – dont les conditions ne sont toutefois pas encore bien précisées : cf. infra **60, 61, 62**).

Quel est le point de vue des acteurs locaux sur cette question ? D'après la connaissance que l'on peut avoir des réalités de terrain en zone forestière, où cette situation sera la plus fréquente, cette question comporte deux aspects différents, qui se superposent : celui de l'acceptation du principe en lui-même par les différentes parties, et celui du maintien du “devoir de reconnaissance” que tout étranger est censé respecter vis-à-vis de l'autochtone qui permet d'accéder à la terre.

Du point de vue des autochtones, le principe de la substitution des droits acquis par les “étrangers” à la suite de transactions coutumières ne peut être que bien accueilli. Ce principe coïncide avec une ancienne revendication, antérieure à l'indépendance, d'imposer aux “étrangers” installés sur les terroirs lignagers une “redevance” régulière. Cette revendication s'était heurtée, dès l'indépendance, aux consignes du gouvernement, soucieux de faciliter par la colonisation agricole la mise en valeur des ressources foncières en région forestière. Juridiquement, cette revendication était en outre contraire au principe de la propriété éminente de l'État sur les terres non immatriculées et à l'interdiction d'actes sous seing privé qui en découle. Face à l'opposition de l'administration, les autochtones ont joué sur la relation coutumière du tutorat (cf. **19**) pour obtenir des compensations financières plus ou moins régulières à la cession de terre aux étrangers. Par la suite, les cessions massives de terre aux migrants, opérées sous contrainte administrative et économique (cf. **52**), ont contribué à renforcer la frustration des autochtones de ne pouvoir exiger un “retour financier” régulier des cessions de terre. Dans la mesure où la location officielle prévue par la loi, en substitution des droits antérieurs acquis par les migrants, affaiblit ces droits et assure un revenu régulier, les “tuteurs” autochtones ne peuvent être que favorables à cette disposition (sous les réserves que l'on verra : cf. **61** et **62**)<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Les autochtones expriment précisément leurs revendications en disant ne considérer leurs “étrangers” que comme des locataires.

Du point de vue des exploitants non autochtones, le principe de la substitution de leurs droits acquis à la suite de transactions coutumières antérieures en droit de location constitue un préjudice ressenti. Ce préjudice ne serait accepté que s'ils jugeaient que le contexte socio-politique leur serait définitivement défavorable, et que les autorités chargées d'appliquer la loi n'auraient ni les moyens ni la volonté de rappeler les principes d'équité. La position des migrants non ivoiriens pourrait cependant être plus nuancée que celle des migrants ivoiriens, de crainte de tout perdre dans un affrontement sans issue. Ils pourraient alors accepter la solution d'une location explicite et officielle, au risque cependant d'un désengagement des activités agricoles et para-agricoles qui aurait certainement des conséquences sur l'agriculture ivoirienne<sup>48</sup>.

Dans tous les cas, un autre aspect de la question concerne l'avenir de la relation du "tutorat" dans la perspective de la généralisation de la formule de la location par les non-autochtones. La location officielle, selon des modalités réglementées par la loi, est-elle en mesure de faire disparaître ou d'atténuer les relations sociales d'obligation qui lient traditionnellement cédants et preneurs de terre ? Si l'on se réfère aux pratiques de location en vigueur localement, les contrats de location peuvent rester dépendants d'une personnalisation des rapports entre bailleurs et locataires, même si les contrats de location sont soumis à des clauses (orales mais aussi écrites) précises. C'est en particulier le cas lorsque le locataire, et quelquefois le bailleur, cherchent à fidéliser le partenaire pour s'assurer un accès régulier à la terre ou un revenu de location dans les meilleures conditions. Ce sera évidemment le cas dans la situation prévue par la loi, puisqu'il s'agit de location de durée appréciable, de manière à sécuriser les droits acquis par les anciens "acquéreurs" de terre. D'autant que le "nouveau" contrat de location engagera des partenaires qui ont un "passé relationnel" ancien sur le registre du tutorat. Il est donc probable que la reconnaissance d'un droit d'occupation paisible à des non-autochtones ne pourra être compris sans référence aux règles normatives coutumières du "droit à la subsistance" reconnu aux "étrangers" à qui l'on accorde l'usage de la terre en contrepartie du devoir de "reconnaissance" au "tuteur" que contractent les "étrangers". Dans l'esprit des acteurs locaux, le droit de location à long terme (ou le bail emphytéotique), accordé à l'occupant à la place des cessions coutumières antérieures entre les "tuteurs" et leurs "étrangers", continuera de relever d'une catégorie de contrats socialement indexés, différente tant du contrat local de location de courte durée déjà couramment pratiqué (dans lequel la personnalisation des rapports est faible), que de la conception juridique universaliste stricte du contrat de location (qui ignore par définition toute clause sociale spécifique).

**60.** Concernant les modalités de durée des locations accordées aux non autochtones, ivoiriens ou non, dont les droits d'occupation sont reconnus, en particulier sur des terres immatriculées par les tuteurs autochtones, la loi reste évasive (cf. **16** et **21**). Simple location à durée déterminée ou bail emphytéotique, sachant que la référence à un bail emphytéotique n'est explicite que dans le cas d'occupants non ivoiriens, et pas dans le cas d'occupants ivoiriens (cf. **16**) ?. Quelle durée assignée au bail emphytéotique ?

D'après des observateurs bien informés, la question des modalités de durée du contrat de location accordé aux non autochtones, en particulier aux migrants ivoiriens, a donné lieu à des débats contradictoires dans les milieux gouvernementaux et politiques. C'est en effet la sécurisation des exploitations de migrants ivoiriens qui est en jeu, notamment celle des nombreux migrants baoulé de la région forestière occidentale. Un consensus semble s'être formé sur l'idée que, dans le contexte foncier actuel, fortement conflictuel et politisé, la solution la moins mauvaise était de susciter une transformation négociée des appropriations coutumières acquises antérieurement à la loi en des locations, dans des conditions qui limitent le préjudice causé et qui soient acceptables

<sup>48</sup> voir J.-P. Chauveau, *Mise en perspective historique et sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le Domaine foncier rural au regard de la durabilité de l'agriculture de plantation villageoise*, op.cit.

aux migrants, en particulier ivoiriens, et plus particulièrement encore baoulé. Mais le consensus semble avoir achoppé sur la formalisation des garanties à donner aux nouveaux locataires, considérés antérieurement à la loi comme ayant acquis des “ droits de propriété ” (art. 26 de la loi). Certains hauts fonctionnaires ou acteurs de la vie politique ont fait valoir qu’un bail emphytéotique trop long entamerait le droit de propriété des autochtones ; d’autres ont fait valoir le préjudice causé aux migrants qui avaient auparavant œuvré à la mise en valeur du pays, conformément aux consignes gouvernementales de l’époque<sup>49</sup>.

La loi reste, en définitive, très vague sur la question de la durée des locations accordées aux non-autochtones en compensation de la perte de leurs droits d’appropriation antérieurs. La durée du bail emphytéotique, lorsqu’il en est question dans les textes, n’est d’ailleurs pas précisée. Le législateur semble compter sur l’émergence de compromis raisonnables entre les parties, avec l’appui éclairé des agents de l’administration. Cela renforce la nécessité d’une meilleure information sur la loi et d’un “ code de bonne conduite ” (cf. **54**, **55** et **57**).

**61.** La loi évoque la réglementation du montant des loyers accordés aux non-autochtones, ivoiriens ou non, considérés désormais comme des occupants paisibles et de bonne foi. La rédaction des arrêtés fixant réglementairement le montant des loyers applicables est attendue (article 14 du décret d’application N° 99-594) sur la base d’estimations fixées par la loi de Finance (article 23 de la loi). Le législateur envisage, logiquement, d’adapter le montant réglementé des loyers selon les régions, en fonction de la valeur des productions attendues de l’usage de la terre, par l’intermédiaire d’arrêtés préfectoraux précisant les montants des loyers locaux.

Il convient de remarquer que le principe d’une réglementation des loyers de la terre affirmé par la loi institue désormais, en pratique, plusieurs modes d’accès au droit de location. En effet, au mode “ informel ” et très répandu de location, fondés sur des pratiques locales non réglementées, du moins jusqu’à présent, les dispositions de la loi ajoutent deux pratiques désormais juridiquement reconnues et réglementées : le contrat de location accordé à l’occupant de bonne foi par l’État sur les terres immatriculées à son nom (faute de l’existence d’ayants droits autochtones clairement identifiés) ; et le contrat de location accordé à l’occupant de bonne foi par le titulaire autochtone d’un certificat foncier.

Il est pertinent de distinguer ces deux derniers cas, sinon en droit, du moins du point de vue des réalités sociologiques de terrain :

- Dans le cas de l’État Propriétaire, le droit de location découle directement et, en principe, immédiatement de la constatation simultanée : a) du droit de l’État à immatriculer à son nom et : b) du droit d’occupation du migrant. Celui-ci sera en principe libre de toute relation personnalisée avec les autochtones qui auraient éventuellement autorisé son installation.
- Dans le cas de la location accordée à l’occupant par le titulaire d’un certificat foncier, l’attribution du droit de location suit un cheminement plus complexe, et sujet à davantage de contestation, de compromis conflictuel et d’arrangement informel. La reconnaissance du droit d’occuper d’un migrant par son tuteur autochtone dépendra largement, en effet, des rapports de force et aux jeux de pouvoirs locaux (cf. **55**, **56** et **57**) ; elle restera en grande partie soumise au bon vouloir du tuteur autochtone ou des pressions de son entourage sur ce dernier ; elle impliquera enfin des clauses sociales liées à la personnalisation des relations entre bailleur et locataire, qui perdureront bien au-delà de la conclusion du contrat.

---

<sup>49</sup> Cette question s’est posée essentiellement à propos des migrants de la zone forestière de plantations.

Ces deux situations nouvelles de location, prévues par la loi, reviendraient à instituer un cadre réglementé du fermage, par contraste avec les pratiques locatives locales courantes.

On peut résumer par le tableau suivant les sources et les implications réglementaires de l'existence de ces trois " sphères " différentes dans le domaine de la location de terres rurales. La prise en compte des différentes catégories d'acteurs susceptibles de bénéficier d'un droit de location, selon leurs origines (autochtones, migrants ivoiriens, non-Ivoiriens), permet d'associer une probabilité estimée aux différents cas de figure.

### Les différentes " sphères " de location suscitées par la loi

| <i>Catégories de bénéficiaires du droit de location</i><br><i>Source du droit de location et implication sur la réglementation du loyer</i>                                                             | <i>I. Autochtones</i>                                                                                                          | <i>II. Migrants ivoiriens</i>                                                                                           | <i>III. Migrants non ivoiriens</i>                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>A. Droit de l'occupant reconnu par l'État lors de l'enquête de constatation des droits sur des terres immatriculées par l'État.</i><br><b>Loyer réglementé</b><br><b>Absence de clauses sociales</b> | A-I. Selon les scénarios <b>46-4a, 47-1b et 2c, 48-4a</b> (très peu probables)                                                 | A-II. Selon scénarios <b>46-4a, 47-2c</b> (très peu à peu probables)                                                    | A-III. Selon les scénarios <b>46-2b et 4a, 47-2c, 48-2e</b> (très peu à peu probables) et <b>49-2g</b> (plus probable) |
| <i>B. Droit de l'occupant reconnu par le titulaire autochtone du certificat lors de l'enquête de constatation des droits.</i><br><b>Loyer réglementé</b><br><b>Clauses sociales implicites</b>          | B-I. Cas de prêt coutumier possible, mais il est peu probable qu'il soit converti en location formelle dans le cadre de la loi | B-II. Selon scénarios <b>46-1a et 3a, 47-2c, 48-1d et 3c</b> (très peu à peu probables) et <b>49-1e</b> (plus probable) | B-III. Selon scénarios <b>46-1a, 47-2c</b> (très peu probables) et <b>49-1e</b> (plus probable)                        |
| <i>C. Contrat volontaire de location, indépendant de la procédure de constatation des droits.</i><br><b>Loyer non réglementé</b><br><b>Clauses sociales affirmées</b>                                   | C-I. Selon les conventions locales en vigueur (cas de location entre autochtones rares)                                        | C-II. Selon les conventions locales en vigueur (fréquent) ou selon scénario <b>50-3e</b> (probable)                     | C-III. Selon les conventions locales en vigueur (très fréquent) ou selon scénario <b>50-3e</b> (probable)              |

Ce tableau appelle plusieurs remarques et interrogations.

**63.** En instaurant une sphère réglementée des loyers (situations A et B), concurremment à la sphère " libre " (situation C), la législation va provoquer un différentiel de coûts d'opportunité tant pour les bailleurs autochtones potentiels, titulaires d'un certificat foncier, que pour les

locataires potentiels non autochtones, qui peuvent se prévaloir d'un droit légitime d'occupation. Concrètement, ces catégories d'acteurs seront en mesure de se demander quels comportements tactiques seront les plus avantageux, en fonction des marges de manœuvre et de négociation dont ils disposent et en fonction du montant des loyers fixés par voie réglementaire :

- Pour les titulaires autochtones de certificat foncier : Reconnaître d'emblée le droit de location de l'occupant au taux réglementé ? Différer la location pour imposer un loyer " libre " ? Contester radicalement le droit de location, eu égard à la faiblesse du loyer réglementé, pour pouvoir disposer librement de la terre libérée, soit pour la mettre en valeur, soit pour la céder à des ayants droits familiaux, soit pour la vendre ?
- Pour les occupants non autochtones : Accepter d'emblée la location auprès du titulaire autochtone du certificat foncier au taux réglementé ? S'entendre avec son tuteur sur un montant " libre " ? Imposer une situation de conflit avec le tuteur pour susciter une immatriculation au nom de l'État, dont l'occupant peut attendre une meilleure garantie de sécurisation de ses droits antérieurs ou un montant moins élevé du loyer ? Déclarer directement à l'autorité administrative le retour de ces terres au domaine de l'État (art. 26 de la loi) ? Céder la terre à titre onéreux à un tiers en anticipant des conséquences défavorables de la réforme de la législation ?
- Les occupants non autochtones mais de nationalité ivoirienne peuvent avoir un terme d'alternative supplémentaire : proposer un achat en bonne et due forme du certificat foncier aux tuteurs.

Une conséquence probable de l'incertitude créée par la loi concernant les opportunités d'accepter ou de contourner les conditions d'accès au droit de location selon les modalités légales sera certainement de susciter un marché officieux et clandestin de la location. – sans compter les pratiques de sous-location qui ne manqueront pas d'intervenir.

**64.** Sur la question du montant des locations, la réglementation des loyers nécessite la prise en compte de nombreux paramètres de la valeur de la terre selon :

- les situations et les pratiques régionales ;
- la qualité et la nature (par exemple bas-fonds) de la terre ;
- la culture pratiquée (dont dépend le " retour " économique et monétaire de l'exploitation de la terre louée).

À ces paramètres, il faut ajouter des conditions implicites spécifiques au contexte socio-économique ivoirien :

- considérations sociales : selon les relations de sociabilité entre bailleurs et locataires, vocation commerciale ou non de la culture ;
- contrats implicites liés au contrat de location : aide en travail ou en capital auprès du bailleur, location accordée à des conditions avantageuses à des travailleurs pour fidéliser les contrats de travail, ou à des exploitants étrangers fournisseurs de crédit.

On sait qu'indépendamment de la loi, il existe un marché " informel " des locations qui prend en compte ces différents paramètres. Il est souhaitable que l'administration, par l'intermédiaire des arrêtés préfectoraux, tiennent le plus grand compte des pratiques locales en matière de fixation du montant des loyers.

**65.** À propos des deux points précédents, la question se pose de l'opportunité de réglementer le marché de la location, sachant que l'Administration n'aura certainement pas les moyens d'assurer le contrôle de l'exécution des conditions légales des contrats, ni d'assurer le règlement des

nombreux conflits qui interviendront ni de cerner avec suffisamment de précision les contraintes réelles auxquelles les exploitants doivent faire face dans les différentes régions du pays.

Face au risque de légiférer “ dans le vide ”, ou même d’imposer des règles contre-productives, l’action réglementaire de l’État devrait :

- se limiter à émettre des montants indicatifs de loyer, permettant ainsi une meilleure information des exploitants tout en tenant compte des pratiques locales et des paramètres sur lesquels se fondent ces pratiques ;
- se limiter à faciliter le règlement des conflits par les instances locales, en prévoyant néanmoins des possibilités de recours en cas d’abus flagrants ;
- être attentive au risque de pratique généralisée et abusive de location par des propriétaires détenteurs de grandes superficies, au détriment des membres de leur famille, en particulier les jeunes et les femmes.

**66.** Un autre point crucial n’est pas explicitement évoqué par la loi. Il s’agit des indemnités compensatoires de l’investissement en travail et en capital des anciens propriétaires non autochtones qui deviendront locataires de leurs tuteurs (ou de leurs héritiers) par l’effet de la loi<sup>50</sup>. Cette question est chaudement débattue en milieu rural d’agriculture de plantation d’arbres pérennes, où la cession de droit d’exploitation aux non-autochtones a conduit à une occupation durable des terres par les non-autochtones.

La thèse généralement soutenue par les autochtones est que les “ étrangers ” ont largement récupéré leur investissement de départ, eu égard au faible prix de cession initiale de la terre. La location est donc une occasion de procéder à un “ rattrapage ” et, à leurs yeux, il n’y a donc pas lieu de tenir compte, dans la majorité des cas, de l’investissement antérieur. Les autochtones tiennent d’autant plus à la thèse du “ rattrapage ” que les pratiques administratives antérieures ont beaucoup joué, en cas de conflit entre autochtones et migrants, sur le remboursement des impenses dû au migrant, sur des bases quelquefois abusives, pour s’opposer aux “ récupérations ” de terres par les autochtones<sup>51</sup>.

Les migrants font valoir de leur côté qu’il convient d’actualiser les prix de cession, et qu’il faut aussi comptabiliser dans leur investissement les multiples “ cadeaux ” et aides distribués à leurs tuteurs depuis leur installation.

En tout état de cause, s’il faut entendre par location la location de terre nue, la loi reste muette sur cette question de la compensation de la mise en valeur antérieure à la “ récupération ” par les autochtones de plantations en production. Il semble bien qu’en la matière, la loi compte sur la capacité des parties prenantes à négocier de manière pragmatique des termes du contrat relativement équitables. La partie est loin d’être jouée d’avance. La situation sera particulièrement délicate pour les plantations créées par des migrants qui ne sont pas encore venues à maturité ou en production et pour lesquelles le montant de la location sera hors de portée des exploitants. Il est probable que ces situations concerneront surtout de jeunes exploitants.

---

<sup>50</sup> Les impenses faites par le locataire ne sont évoquées que pour le cas des contrats de location sur des terres appartenant au Domaine foncier rural de l’État (désormais vidé des terres qui auront donné lieu à des certificats fonciers) (art. 22 de la loi).

<sup>51</sup> On constate actuellement, dans certaines zones de la région forestière, que les autochtones proposent un montant annuel de location qui équivaut au montant d’un achat de terre. Inversement, des ayants droit coutumiers n’ont pu récupérer une portion de terre indûment cédée par un membre de sa famille à un étranger

*(iii) Situations particulières susceptibles de compliquer la constatation des droits*

**67.** Certaines situations peuvent compliquer la constatation des droits au moment des enquêtes foncières et conduire à la remise en cause de droits justifiés d'occupation. Elles peuvent être de natures très diverses :

- La procédure de constatation des droits ne prévoit pas les cas de mise en gage et de mise en "garantie"<sup>52</sup> temporaires de plantations, assez fréquents en zone forestières entre autochtones et migrants (quelquefois entre autochtones).
- L'absence durant les enquêtes foncières du chef d'exploitation non autochtone, souvent seul capable de faire valoir ses droits d'occupation en cas de contestation du tuteur, peut mettre en difficulté ses représentants pour faire valoir les droits d'occupation acquis.
- Dans le cas de droits fonciers collectifs anciennement concédés à des non-autochtones par des villages qui possèdent une prééminence historique sur l'occupation de la terre, la procédure de constatation des droits peut servir de prétexte aux autochtones pour affaiblir, voire révoquer, ces droits (notamment en pays sénoufo pour les anciens villages dioula ou pour les composantes castées des populations sénoufo).
- Mais, inversement, l'érection récente de villages de migrants en circonscription administrative (dans le Sud-Ouest du pays) peut faire apparaître contradictoire la prétention des villages autochtones de maintenir leurs prérogatives foncières sur les terres de ces villages.
- Il est prévisible que, comme dans le cas du projet de Plan Foncier Rural, la focalisation de la procédure de constatation des droits sur les droits d'appropriation sur la terre portera préjudice aux droits d'usage antérieurs sur les ressources naturelles et en particulier sur les droits d'usage et de parcours des éleveurs, généralement d'origine étrangère ou allogène.
- La procédure de constatation des droits suscitera très certainement de fortes contestations dans les situations où l'Administration a procédé à des aménagements fonciers dans le cadre de la réinstallation de populations déplacées (constructions de barrages notamment) ou de projets de développement (anciens blocs SATMACI, par exemple), même si ces aménagements ont donné lieu à une "purge des droits coutumiers".

**68.** On évoque pour mémoire un aspect totalement absent des dispositions de la loi, mais qui ne manquera pas de devenir un sujet d'actualité, avec l'érection des communautés rurales et la dévolution à ces collectivités publiques locales de fonction de gestion décentralisée : la question des droits de propriété et d'occupation des terrains bâtis d'habitation. Même lorsque les villages ont fait l'objet d'un lotissement officiel, les terrains bâtis (ou le site d'un équipement collectif, comme un puits) ont été concédés par des familles précises, au prix quelquefois de la destruction de plantations. En outre, l'autorisation de bâtir donnée à des étrangers, au village ou dans les "campements", n'équivaut pas à la propriété du sol. Enfin, dans certains bourgs en pleine expansion et en voie de "rurbanisation", comme c'est le cas dans de nombreuses régions ivoiriennes, on constate le développement des enjeux fonciers du domaine d'habitation. Une réflexion s'impose sur ce sujet.

---

<sup>52</sup> La "garantie" peut correspondre à une mise en gage classique (le débiteur ne récupère la plantation gagée qu'après remboursement du prêt) ou à un remboursement d'un emprunt par l'exploitation d'une plantation laissée au créancier durant un nombre d'années déterminé.

### **c) Les “ effets redistributifs ” prévisibles de la formalisation par la loi des droits actuels d’appropriation : le cas des autochtones**

**69.** On se contentera d’examiner deux “ effets redistributifs ” différents, qui peuvent d’ailleurs se combiner. Le premier concerne le renforcement des inégalités de maîtrise foncière au sein des populations autochtones. Le second a trait au transfert possible des droits à l’État.

**70.** En premier lieu, la procédure de constatation fera évidemment intervenir les pesanteurs sociologiques qui caractérisent les arènes socio-politiques villageoises, au risque que la mise en œuvre de la nouvelle législation provoque des effets non intentionnels et inappropriés sur la répartition des droits fonciers au sein des populations autochtones elles-mêmes.

Selon les régions, voire les villages, les catégories sociales qui ne disposent pas de droits d’expression et de revendication établies pourront être considérablement défavorisées. C’est le cas des jeunes adultes, des ressortissants des villages en migration ou résidant dans les villes, et surtout des femmes (particulièrement lorsqu’elles ne sont pas originaires du village). Inversement, les catégories sociales les plus influentes (certains notables, voire certains “ cadres ”) seront en mesure de se tailler la part du lion dans le patrimoine foncier familial ou lignager, surtout lors de la procédure d’immatriculation qui requerra une appropriation individuelle. Lors de l’établissement des certificats fonciers, les agents agréés ou de l’administration devront veiller au risque de constitution abusive d’un patrimoine foncier très important par les aînés et les notables (y compris les “ cadres ” citadins dans certaines régions). En zone forestière, l’attention devra en particulier se porter sur ceux qui ont cédé de la terre à de nombreux migrants et qui peuvent arguer de leur qualité de tuteurs pour récupérer ainsi un vaste domaine. En zone de savane et du Centre, le risque de renforcement des inégalités foncières concerne plutôt les demandes de certificats collectifs lignagers, voire villageois, qui pourraient déboucher sur des appropriations individuelles de vastes domaines au cours de la procédure d’immatriculation.

Enfin, la loi ne prévoit pas les situations de superposition de droits et d’usages multiples sur une même parcelle : dissociation de la propriété de la terre et des arbres utiles (palmiers, karité, etc.), droit de cueillette, de chasse ou de pêche, etc. La formalisation des droits peut affaiblir les droits sur l’usage des ressources naturelles, ou susciter des conflits.

Sur tous ces points, il est bien évidemment difficile pour les agents agréés et de l’administration de s’immiscer dans les jeux de pouvoirs familiaux et villageois, et il sera délicat, mais nécessaire, d’établir des voies de recours auprès des Comités de gestion foncière rurale et des Comités villageois.

**71.** En second lieu, on a vu que l’application rigoureuse de la loi risque d’aboutir à un transfert de propriété de terres du domaine coutumier à l’État, notamment au regard des situations de conflits entre ayants droit, de la brièveté des délais prescrits par la procédure pour faire constater les droits, puis les immatriculer, et, enfin, de la complexité de la procédure, même si elle constitue un réel progrès par rapport à la procédure d’immatriculation antérieure (cf. **31** à **35**). Le changement de mentalité que cette démarche volontaire représente vis-à-vis des représentations locales en matière de droits autochtones, risque de laisser “ hors délai ” une partie notable des ayants droits autochtones.

Face à ce risque, des sources reflétant le point de vue de l’administration soulignent que l’État est prêt à se montrer conciliant. La rigueur affichée de la loi est considérée d’abord comme le signal de la volonté politique de mener à bien la nouvelle politique foncière, quitte à modifier la loi sur

certaines points. La menace de l'immatriculation au nom de l'État servira de repoussoir, poussera les détenteurs de droits locaux à régulariser leur situation dans des délais raisonnables et facilitera les accords entre les ayants droits.

Concernant la constatation des droits, il est par exemple prévu que le caractère très contraignant de la procédure puisse être contourné par la délimitation d'ensemble de "circonscription foncière rurale", placée sous la juridiction d'une Communauté rurale (regroupant plusieurs villages). De cette façon, les droits locaux existants seraient préservés sur l'ensemble de cette circonscription foncière<sup>53</sup>, sans pour autant donner lieu à une répartition individuelle ou par groupements collectifs restreints. Toutefois, cette pratique ne résout pas la question du délai imparti à la demande de constatation par les détenteurs individuels ou collectifs de droits en vue de l'obtention des certificats, à moins d'envisager des certificats collectifs gérés par la Communauté villageoise. Mais il est clair qu'il s'agira d'une pure fiction juridique qui posera plus de problèmes dans la gestion quotidienne des questions foncières locales qu'elle n'en résout vis-à-vis de l'adaptation de la loi aux contraintes immédiates de temps. En outre, la délimitation de terroirs villageois défavoriserait encore la reconnaissance des droits d'occupation antérieurement acquis par des occupants non autochtones (cf. 45).

Concernant l'immatriculation des certificats fonciers, le législateur et l'administration sont prêts, là aussi, à faciliter la procédure, d'abord en décentralisant la fonction de la conservation foncière et les services du cadastre et en minimisant le coût de l'immatriculation. Mais seule la pratique démontrera l'efficacité de ce vœu. Ensuite en couplant étroitement les dossiers d'obtention du certificat foncier et de demande d'immatriculation, de sorte à simplifier les démarches. Il est envisagé par exemple, avec bon sens, qu'une même signature de l'ayant droit serve à signer le certificat foncier et à engager la requête d'immatriculation.

Concernant enfin la condition de mise en valeur dans un délai de dix ans après établissement du certificat foncier, l'administration est prête à considérer une simple protection de la parcelle comme une preuve de non-abandon du droit. Toutefois, l'administration se réservera bien le droit de récupérer des terres pour éviter la thésaurisation foncière spéculative. Là aussi, seule l'épreuve des faits montrera si l'administration a la capacité de s'imposer face aux manœuvres clientélistes qui ont caractérisé son pouvoir d'affectation des terres sous la législation précédente.

## **d) Les conditions institutionnelles de mise en œuvre de la loi et les capacités effectives**

### **72. Une réforme juridique qui confine à "l'art politique"**

L'ambition de la nouvelle législation est à la mesure de l'importance de l'enjeu foncier dans les conditions contemporaines de développement. Mais, c'est bien connu, on ne change pas une société par décret, surtout dans un contexte, général aux pays africains au sud du Sahara, où les différentes catégories de population ont une expérience historique de législations non effectives et de modes de gouvernance locaux basés sur la renégociation permanente des règles de droit. La mise en œuvre de la législation va devoir par conséquent se confronter aux réalités socio-politiques concrètes de milieux ruraux variés, mais aussi aux intérêts implicites de catégories influentes d'acteurs non ruraux. Le constat du caractère aléatoire et difficilement prévisible des effets de la loi par rapport à l'objectif d'assurer une transition rapide et la moins inéquitable possible du régime coutumier au régime de propriété individuelle se dégage aisément de ces observations. Il invite à s'interroger sur les capacités institutionnelles propres de l'administration pour tenir la

---

<sup>53</sup> Distincte du village, qui est une circonscription administrative correspondant à un démembrement de l'État.

barre d'une entreprise qui s'apparentera davantage à un " art politique " qu'à un simple exercice de rigueur administrative, nécessaire mais insuffisante.

On a vu en effet que le degré de tolérance de l'administration pour assouplir à bon escient les sanctions de la loi, mais aussi sa volonté et sa capacité pour faire prévaloir l'esprit de la loi, notamment concilier la primauté de l'autochtonie comme source de droit et la protection des droits d'occupation acquis antérieurement, sont, parmi d'autres, des paramètres qui influenceront puissamment le cours des événements (cf. **45 à 52**). Tout cela suppose d'assurer aux agents des différents services publics impliqués, aux opérateurs agréés pour la constatation des droits et aux simples usagers de la loi (on peut dénombrer onze phases de procédure après la demande de constatation des droits) une capacité et un appui institutionnels suffisants pour assurer l'effectivité de la loi et son application à l'échelle nationale dans un délai raisonnable (qui excèdera, en tout état de cause, la date de janvier 2009 initialement prévu).

En outre, l'application de la loi a des implications qui débordent largement des aspects de techniques juridiques, puisqu'elle constitue une remise en cause délibérée et profonde des politiques foncières antérieures, porte explicitement préjudice à l'importante catégorie des exploitants non autochtones, comporte des effets redistributifs notables sur la répartition des droits au sein des populations autochtones et, enfin, suscite des opportunités nouvelles pour des " porteurs d'intérêts " de plus en plus diversifiés (cadres ressortissants et entrepreneurs ruraux et urbains notamment). L'importante dimension politique de la nouvelle loi en déterminera sans aucun doute l'acceptabilité et l'effectivité dans un contexte politique national particulièrement troublé.

Dans un contexte où l'administration possède un faible ancrage local, et où elle dépend des équilibres socio-politiques locaux plus qu'elle ne les maîtrise, la flexibilité et l'hétérogénéité des principes qui caractérisent l'esprit de la loi (cf. **22 à 28**), voire l'absence de dispositions précises concernant certains points (sécurisation des droits d'occupation, termes des contrats de location, conditions de démembrement des droits collectifs), peuvent être des atouts facilitant les compromis locaux autant que des faiblesses. Mais encore faudra-t-il que ces éléments de pragmatisme soient mis au service de la recherche de compromis équitables, et ne renforce pas les marges de manœuvre clientéliste.

**73.** Toutefois, la condition pour que la flexibilité du dispositif aille dans le sens de compromis les moins inéquitables possibles, et ne renforce pas les dérives clientélistes, est d'assurer des conditions minimales de transparence et d'équité vis-à-vis des processus de renégociation des droits et des pouvoirs qui vont constituer l'essentiel de la mise en œuvre de la loi, souvent hors du contrôle direct de l'administration centrale. Nous avons identifié au cours de l'étude quelques éléments importants pour accroître le niveau de transparence, étant entendu que les choix politiques qui sous-tendent la législation ne sont pas discutés et encore moins remis en question – d'autres orientations auraient été possibles. Parmi les principaux facteurs de transparence et d'équité, on rappellera les nécessités :

- d'améliorer les informations sur le contenu de la loi des divers acteurs impliqués (**54**) ;
- d'établir un " code de bonne conduite " qui permette à la fois d'explicitier, au-delà de la lettre, l'esprit de la loi, et de le traduire (i) en principes d'action qui fassent sens dans " l'économie morale " dominante en milieu rural, et (ii) en indices concrets au cours de la procédure de constatation des droits, qui permettrait d'introduire une certaine dose de prescription dans la reconnaissance du droit d'occuper (**55**) ;
- de veiller à la sécurisation, au moins à minima, des droits antérieurement acquis par les non-autochtones ou des droits d'accès à la terre et aux ressources naturelles par les

catégories les plus vulnérables du point de vue de leur capacité de “ prise de parole ” (52, 69) ;

- de veiller à la possibilité de recours, après la procédure d'établissement des certificats foncier (56) ;
- de veiller à la transparence, à la représentativité et à la capacité institutionnelle des différents comités impliqués (53, 57).

74. Il convient également que la mise en œuvre de la loi n'excède pas les ressources humaines et institutionnelles dont disposent l'administration et les acteurs privés (agents agréés de constatation des droits, géomètres, membres des Comités fonciers, probablement notaires qualifiés, etc) pour faire face à des tâches qui seront coûteuses en temps, en formation et en moyens financiers. On peut rappeler quelques observations à cet égard :

- Il est clair qu'un appui à la formation de ces différents acteurs sera nécessaire.
- Il est également clair que le souci de réglementer de la part de l'administration devra se limiter à des actions dont les coûts de transaction et de contrôle d'exécution ne dépasseront pas ses capacités effectives, au risque de susciter des effets contre-productifs. Par exemple, si l'administration est bien en mesure d'informer et d'inciter les acteurs impliqués dans des contrats de location, elle devrait se garder d'un dispositif réglementaire lourd et tatillon qu'elle ne sera pas en mesure de maîtriser et qui risque d'engendrer un marché informel ou clandestin de location (58 à 65). À l'inverse, l'allègement du coût (qui n'est pas encore fixé) et de la procédure d'immatriculation et d'inscription au Livre foncier constitue des éléments de réponse partiels.
- De manière générale, la mise en œuvre de la législation – qui ne pourra couvrir du jour au lendemain l'ensemble du territoire national – n'est pas incompatible avec la recherche d'une convergence entre les pratiques locales et le souci de la législation de clarifier les droits. Promouvoir cette convergence, dans la période actuelle où la législation n'est pas encore effective, faciliterait grandement la mise en œuvre de la loi. Améliorer cette convergence est partiellement possible si l'administration prend sérieusement en compte les pratiques locales et les dispositifs micro institutionnels existants de régulation et de sécurisation des droits (“ petits papiers ”, instances locales informelles de validation) et si elle appuie l'amélioration de ces dispositifs sans vouloir les réglementer à l'excès.

## En guise de conclusion

75. La présentation et le commentaire des nouvelles dispositions de la loi soulèvent bien des questions. Loin de pousser à un pessimisme systématique, elles doivent être considérées comme normales et nécessaires pour affronter les difficultés inhérentes à une réforme impulsée “ d'en haut ” par un changement de législation. Elles peuvent ouvrir des pistes de réflexion concernant :

- l'importance de l'information que les usagers de la loi sont en droit d'attendre,
- les conditions de concertation qui doivent prévaloir dans la renégociation des règles (conditions qui débordent largement du domaine de la loi elle-même et relèvent de choix politiques),
- l'espace nécessaire qui doit être laissé aux dispositifs locaux de régulation (qui ne se confondent pas avec "les coutumes") pour assurer l'effectivité de la loi et éviter que les objectifs et les moyens n'excèdent les moyens et les capacités institutionnelles de l'administration et des acteurs privés concernés.

**76.** L'application de la loi ne fera pas disparaître la multiplicité des normes, des instances et des intérêts. À cet égard, le “ style ” que revêtira la mise en œuvre de la loi sera aussi important que son contenu formel. D'un côté, à vouloir par trop relativiser l'application de la loi en fonction de la spécificité des situations, on risquerait d'atténuer la force de la loi aux yeux de ses usagers. D'un autre côté, l'application dogmatique de la loi – ou, pire, son application sélective en fonction d'enjeux qui n'auraient rien à voir avec l'intérêt général – aboutirait à reproduire le dualisme juridique qui a caractérisé jusqu'à maintenant la situation ivoirienne : des catégories de droits “ officielles ” mais non reconnues localement, d'un côté, des droits “ officieux ” mais localement pratiqués de l'autre.

La réussite de la nouvelle législation foncière dépendra de la jurisprudence qui s'établira dans la pratique, jurisprudence dont il convient que l'État et l'Administration, appuyés par les bailleurs de fonds, contribuent à la transparence, à la régularité et à l'équité. C'est particulièrement vrai du fonctionnement des Comités villageois de Gestion Foncière Rurale et des Comités de Gestion Foncière Rurale au niveau sous-préfectoral, dont les interventions seront décisives.

Faudra-t-il en outre contrecarrer ou encourager les disparités régionales en matière de jurisprudence d'application de la loi concernant les droits reconnus par les “ tuteurs ” autochtones aux migrants ivoiriens, ou encore concernant les droits d'occupation des non-Ivoiriens ?

Se posera également la question de la cohérence de cette jurisprudence à l'échelle nationale vis-à-vis des autres domaines législatifs. Comment harmoniser la jurisprudence foncière qui s'établira progressivement avec les dispositions du Code civil, notamment en matière de succession ? Comment introduire sans provoquer d'effets pervers l'objectif, jusqu'alors peu explicité auprès des populations rurales, de taxation des nouveaux propriétaires ? Comment mieux articuler les procédures de la législation foncière avec celles qui seront issues de la communalisation et de la décentralisation ?

Comment par ailleurs assurer une meilleure synergie entre la dynamique foncière issue de la nouvelle législation et les politiques publiques sectorielles ? Comment donner à la grande masse des petits et moyens propriétaires, désormais libres de vendre, les moyens d'exploiter leurs terres sans être tentés de dilapider leur patrimoine foncier par des ventes de détresse ou de se cantonner à un comportement rentier de loueurs de terre aux migrants ?<sup>54</sup>

**77.** L'ensemble de ces questions poussent fortement à encourager l'idée d'assurer un suivi rigoureux de la mise en œuvre de la loi. Il est souhaitable qu'il combine un dispositif d'observation régulier et un dispositif d'analyse et qu'il mobilise conjointement les ressources de la recherche, celles de l'expertise spécialisée, celles des “ décideurs ” et des bailleurs de fonds et celles des simples usagers, exploitants locaux comme agents locaux de l'État. La Commission Foncière Rurale<sup>55</sup>, installée le 7 décembre 2001, va dans ce sens. Elle a pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la loi, de constituer un observatoire de l'évolution de la situation, de proposer compléments et modifications au cadre juridique existant, de suggérer et de piloter des études, de promouvoir la formation et l'information. Elle est présidée par le Ministre de l'Agriculture et elle composée de représentants des différents ministères concernés, de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social, des producteurs agricoles, des autorités

---

<sup>54</sup> Les configurations régionales peuvent être très différentes vis-à-vis de ces questions. Pour la zone forestière et les effets prévisibles de la loi vis-à-vis de la durabilité de la production du café et du cacao, voir Chauveau, J.-P., 2001. *Mise en perspective historique et sociologique de la loi ivoirienne de décembre 1998 sur le Domaine foncier rural, au regard de la durabilité de l'agriculture de plantation villageoise*, Conférence internationale “ L'avenir des cultures pérennes ”, Yamoussoukro, 5-9 novembre 2001.

<sup>55</sup> Succédant depuis l'arrêt n°45 du 20 juillet 2001 à la commission foncière antérieure qui remplissait surtout une fonction de coordination entre les différents ministères et services.

coutumières<sup>56</sup>, du secteur de la recherche, des projets de développement, des services techniques œuvrant dans le monde rural et de l'Association professionnelle des banques et institutions financières. La CFR comprend en outre deux comités, l'un concernant les questions juridiques, l'autre les questions techniques de recensement et de délimitation, auxquels participent des personnes non membres de la CFR.

**78. Après une longue période de flottement, la mise en œuvre effective de la loi apparaît désormais imminente.** Jusqu'à une période récente, la détérioration des finances publiques<sup>57</sup>, l'instabilité du jeu politique<sup>58</sup> et des réserves sur certains aspects de la loi ont amené les bailleurs de fonds à bloquer ou à refuser les crédits nécessaires à sa mise en œuvre. Le souci de voir appliquer la loi, exprimé au cours et après le Forum de réconciliation d'octobre-novembre 2001, tant par le Président de la République et le gouvernement que par la plupart des organisations politiques et des représentants des intérêts régionaux, puis la mise en place de la Commission Foncière rurale et, enfin, la récente entrée au gouvernement de partis de l'opposition (août 2002) a relancé la coopération des principaux bailleurs de fonds<sup>59</sup>. La première opération envisagée à l'échelle nationale est la délimitation d'ensemble de "circonscriptions foncières rurales", placées sous la juridiction d'une Communauté rurale (regroupant plusieurs villages). On peut cependant prévoir quelques problèmes dans sa mise en œuvre, liés aux effets non intentionnels de la délimitation des terroirs villageois (cf. 45 et 71) et à la difficulté de regrouper des villages, souvent soucieux de conserver leur individualité, sous l'autorité de l'un d'entre eux.

---

<sup>56</sup> Désignés curieusement parmi les présidents de Comités villageois de Gestion foncière rurale, c'est-à-dire hors de leur fonction coutumière spécifique, même s'il s'agit en général de chefs de villages.

<sup>57</sup> Le FMI avait suspendu son aide en décembre 1998, c'est-à-dire peu avant le coup d'État de décembre de la même année. La banque Mondiale a ensuite placé la Côte d'Ivoire sous le régime de non-paiement en mars 2001.

<sup>58</sup> À la suite des séquences du coup d'État de décembre 2000 et d'un contexte politique troublé par les échéances électorales ultérieures.

<sup>59</sup> Avec cependant des réserves ou une attention particulière portées sur l'utilisation immédiate de la loi dans le cas de règlements de litiges auprès des tribunaux et des sous-préfets, la composition et le fonctionnement des Commissions foncières villageoises et la sécurisation des droits d'usage des anciens occupants migrants. Par ailleurs, le sort réservé aux occupants non ivoiriens ayant acquis des droits dans le cadre de transactions coutumières antérieurement à la nouvelle loi préoccupe les dirigeants de leur pays d'origine.

## Sommaire

|                                                                                                                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>La question des droits “ coutumiers ”</b> .....                                                                                                                                            | 1  |
| <b>Les textes de la nouvelle loi sur le Domaine foncier rural (domaine “ coutumier ”)</b> .....                                                                                               | 2  |
| <b>Le contenu de la loi : d’une approche pragmatique du domaine coutumier à la mise en œuvre à marche forcée de la propriété privée individuelle.</b> .....                                   | 5  |
| <b>a) Les droits coutumiers relatifs à des personnes ou à des groupements de personnes ivoiriennes</b> .....                                                                                  | 6  |
| • Immatriculation des certificats individuels                                                                                                                                                 |    |
| • Immatriculation des certificats collectifs                                                                                                                                                  |    |
| • Cas d’immatriculation au nom de l’État de terres appartenant à des personnes ou à des groupements de personnes ivoiriens                                                                    |    |
| <b>b) Le cas des occupants non ivoiriens identifiés au terme de l’enquête foncière</b> .....                                                                                                  | 8  |
| • Leur exclusion de l’accès à la propriété                                                                                                                                                    |    |
| • Caractère rétroactif de la loi                                                                                                                                                              |    |
| • La transformation généralisée de l’institution du tutorat en contrat de location                                                                                                            |    |
| <b>L’esprit de la loi : une combinaison de principes hétérogènes, un souci d’équité dont l’issue demeure aléatoire</b> .....                                                                  | 10 |
| • La prééminence du principe d’autochtonie tempérée par la sanction de l’immatriculation                                                                                                      |    |
| • Le principe du volontariat des sujets sous la contrainte de la brièveté de délais légaux                                                                                                    |    |
| • Une marge importante d’appréciation laissée aux acteurs locaux, au prix de préjudices que la loi souhaite limiter                                                                           |    |
| • Interférences avec d’autres dispositions juridiques                                                                                                                                         |    |
| • Caractère aléatoire des effets prévisibles de la loi                                                                                                                                        |    |
| <b>Effectivité, effets prévisibles et conditions de mise en œuvre de la loi au regard des réalités socio-politiques concrètes en milieu rural</b> .....                                       | 13 |
| <b>a) L’effectivité prévisible de la loi peut être mesurée a contrario par la fréquence prévisible des cas d’immatriculation au nom de l’État.</b> .....                                      | 14 |
| • Les cas possibles d’immatriculation au nom de l’État de terres occupées par des autochtones ivoiriens                                                                                       |    |
| • Les cas possibles d’immatriculation au nom de l’État de terres occupées par des migrants ivoiriens                                                                                          |    |
| • Les cas possibles d’immatriculation au nom de l’État de terres occupées par des non-Ivoiriens                                                                                               |    |
| • L’immatriculation au nom de l’État des terres sans maître                                                                                                                                   |    |
| • Les éléments correcteurs probables à l’immatriculation systématique au nom de l’État                                                                                                        |    |
| <b>b) Les “ effets redistributifs ” prévisibles de la formalisation par la loi des droits actuels d’appropriation : le cas des droits antérieurement acquis par des non-autochtones</b> ..... | 19 |
| • L’affaiblissement prévisible des droits acquis selon les pratiques coutumières par les non-autochtones                                                                                      |    |
| • Les principaux paramètres de la renégociation des droits                                                                                                                                    |    |
| • Les différents scénarios possibles                                                                                                                                                          |    |
| • Les conditions de sécurisation par la location des droits acquis par les non-autochtones                                                                                                    |    |
| (i) Conditions relatives au fonctionnement des instances chargées de la constatation des droits                                                                                               |    |
| (ii) Conditions relatives à l’obtention par les non-autochtones du droit de location                                                                                                          |    |
| • Acceptation du principe de conversion des droits antérieurement acquis par les non-autochtones en droit de location                                                                         |    |
| • Durée du contrat                                                                                                                                                                            |    |
| • La réglementation du montant du loyer et ses conséquences probables                                                                                                                         |    |
| • Prise en compte des impenses antérieurement, effectuées par le locataire                                                                                                                    |    |
| • Cas du foncier bâti d’habitation en milieu rural                                                                                                                                            |    |
| (iii) Situations particulières susceptibles de compliquer la constatation des droits                                                                                                          |    |
| <b>c) Les “ effets redistributifs ” prévisibles de la formalisation par la loi des droits actuels d’appropriation : le cas des ayants droits autochtones</b> .....                            | 39 |
| • Les effets liés aux rapports de force villageois                                                                                                                                            |    |
| • Les effets dus à l’application rigoureuse de la loi                                                                                                                                         |    |
| <b>d) Les conditions institutionnelles de mise en œuvre de la loi et les capacités effectives</b> .....                                                                                       | 40 |
| • Une réforme juridique qui confine à “ l’art politique ”                                                                                                                                     |    |
| • Éléments d’amélioration de la transparence et de l’équité des procédures de renégociation des droits                                                                                        |    |
| • Recherche d’un équilibre entre les taches affichées et les moyens disponibles                                                                                                               |    |
| <b>En guise de conclusion</b> .....                                                                                                                                                           | 42 |

## Documents de travail de l'Unité de Recherche 095

---

1 - Efficience et équité des droits fonciers délégués : éclairages économiques - J. Ph. COLIN, juin 2001

2 - Les étrangers et la terre en Côte d'Ivoire à l'époque coloniale - V. BONNECASE, août 2001

3 - La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre-ouest Burkina Faso) - J.P. JACOB, avril 2002 (en co-édition avec le GRET).

4 - Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique - P.-Y. LE MEUR, mai 2002.

5 - Éléments de méthode pour une recherche empirique compréhensive sur les contrats agraires - J.-Ph. COLIN, septembre 2002.

6 - Une lecture sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural - J.-P. CHAUVEAU, septembre 2002.

### *En préparation :*

Réforme de la législation agraire et programme de certification des droits fonciers au Mexique - E. BOUQUET et J.-Ph. COLIN

Mise en perspective historique et sociologique de la loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural au regard de la durabilité de l'agriculture de plantation villageoise - J.-P. CHAUVEAU

Etude des groupements immigrés burkinabé dans la région de Oume (Côte d'Ivoire). Organisation en migration, rapports fonciers avec les groupes autochtones et les pouvoirs publics locaux - M. ZONGO

Les pratiques populaires de recours à l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale - Ph. LAVIGNE DELVILLE

# UR 095 RÉFO

## REGULATIONS FONCIERES, POLITIQUES PUBLIQUES ET LOGIQUES DES ACTEURS

### Objectif général

Dans le contexte contemporain de marchandisation, de mondialisation, de mobilité des populations et de compétition accrue sur la terre et les ressources naturelles, l'objectif général du programme est de rendre compte du *processus de constitution et de régulation du foncier comme enjeu stratégique de confrontation, de négociation, de coordination et d'action collective* entre des acteurs, individuels ou collectifs, aux normes et aux intérêts divergents.

### Problématique et objectifs spécifiques

Le programme mobilise *une approche de la régulation foncière focalisée sur le binôme acteurs/institutions et sa dynamique*, mise en œuvre conjointement par des économistes, des anthropologues, des géographes et des démographes.

- *L'objectif scientifique du programme* repose sur des questions de recherche empiriques dérivées de l'hypothèse générale que les acteurs produisent et utilisent une gamme variée d'arrangements institutionnels pour accéder aux ressources essentielles engagées autour de l'enjeu foncier (ressources économiques et environnementales, mais aussi ressources politiques, identitaires et symboliques) et pour les contrôler. Du point de vue des stratégies d'acteurs, la régulation foncière est le résultat changeant, non équilibré, de la confrontation/négociation /coordination d'acteurs ou groupes d'acteurs aux normes et aux intérêts divergents. Du point de vue des institutions, la régulation foncière est le résultat d'une dynamique "d'empilement/recomposition" des règles, conventions, normes et organisations (officielles ou non) relevant de trajectoires historiques particulières. Cette hypothèse intègre en particulier la prise en compte des effets des politiques et des interventions publiques dans le champ foncier et, réciproquement, des processus de médiation, d'appropriation, de contournement ou de détournement des politiques publiques par les différents acteurs impliqués dans les arènes foncières locales.
- *L'objectif d'implication du programme dans les questions de développement* vise à éclairer les implications d'une telle dynamique de changement institutionnel pour les politiques publiques nationales et pour les politiques internationales d'aide au développement, en liaison avec le contexte global du développement contemporain.

### Méthode et moyens

- *Le programme mobilise et souhaite combiner des outils théoriques divers mais bien identifiés* : l'économie institutionnelle, l'anthropologie interactionniste du changement social et de l'intervention publique, l'analyse des systèmes de production et d'activités, et la démographie économique de la mobilité et de la transformation du cycle familial et intergénérationnel. L'intégration de ces outils est facilitée par un *style de recherche* particulier orienté vers l'exploration d'un problème empirique et l'élaboration de modèles interprétatifs issus du terrain et non vers la production de théories formelles, ainsi que par une *stratégie de recherche* qui privilégie la connaissance "par le bas" des logiques d'acteurs en interaction entre eux et avec leur contexte institutionnel et structurel.
- *Le programme met en œuvre une démarche comparative raisonnée sur trois chantiers* : Mexique, Côte d'Ivoire, Burkina Faso. Le choix porte sur des trajectoires et des contextes nationaux forts différents, mais en nombre limité, caractérisés chacun par des traits significatifs vis-à-vis du contexte contemporain de développement, et confrontés à une situation comparable : celle d'être fortement ancrés sur la question foncière et concernés par des politiques qui visent à "normaliser" les droits et les pratiques foncières sur le mode du régime de régulation fondé sur des titres de propriété privée. La comparaison est centrée sur la sphère des exploitations ne disposant pas d'un droit formel de propriété privée (soit environ 50 % des superficies agricoles au Mexique, et l'essentiel des terres en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso).
- *Le programme privilégie trois axes thématiques majeurs*, souvent dissociés dans la littérature, correspondant chacun à un ensemble de questions de recherche empiriques qui envisagent la problématique générale sous des angles spécifiques mais interdépendants :
  - *l'angle des institutions agraires* : description et analyse des droits, des conventions, des arrangements institutionnels et des dispositifs locaux de régulation foncière et de leurs dynamiques ;
  - *l'angle des systèmes d'activités* : description et analyse des relations entre les institutions agraires, les systèmes productifs et les systèmes d'activités ;
  - *l'angle des pouvoirs locaux* : description et analyse de la place de l'action publique et des stratégies d'acteurs dans les arènes socio-politiques locales.

### Principaux partenaires

- *En France* : participation à l'UMR MOISA (Marchés, Organisations, Institutions et Stratégies d'Acteurs : ENSA.M., CHEAM-IAM, INRA, CIRAD, IRD) à Montpellier ; convention de collaboration avec la formation doctorale de l'Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales de Marseille ; collaboration avec le GRET et diverses universités.
- *En Europe* : collaboration forte avec l'Institut d'Etudes du Développement (Université catholique de Louvain-la-Neuve), l'International Institute for Environment and Development (London-Edinburgh), l'Institut Universitaire d'Études de Développement (Genève).
- *Partenariat au Sud* : L'UR privilégie le partenariat avec des jeunes équipes, déjà constituées (association de partenariat avec le Centre de Recherches et d'Études Supérieures en Anthropologie Sociale - CIESAS - au Mexique) ou en voie de constitution en Côte d'Ivoire (Laboratoire d'Études Foncières en partenariat avec l'Université d'Abidjan-Cocody et l'Institut d'Ethno-Sociologie) et au Burkina Faso.
- La participation de l'UR au *projet européen INCO-DEV CLAIMS* (Changes in Land Access, Institutions and Markets in West Africa) renforce le réseau de partenariat européen (IIED Londres, IED Louvain, GRET Paris) et africain (UERD Burkina Faso, GIDIS Côte d'Ivoire, LARES Bénin, CUMBU Mali).