

La réforme foncière de 1998 en Côte d'Ivoire à la lumière de l'histoire des dispositifs de sécurisation des droits coutumiers

Une économie politique de la question des transferts de droits entre autochtones et « étrangers » en Côte d'Ivoire forestière

The 1998 Ivorian land reform in the history of customary land rights policies

A political economy of customary transfers between autochthons and strangers in the Ivorian forest belt

Jean-Pierre Chauveau

UR « Régulations foncières »
Institut de Recherche pour le Développement
Associé à l'UMR MOISA (Montpellier)
chauveau@mpl.ird.fr

Résumé

Dans un contexte général de tensions entre autochtones et migrants dans la zone forestière, la nouvelle loi sur le domaine foncier rural de 1998 en Côte d'Ivoire, non encore appliquée, se propose de valider par certification puis par des titres de propriété les droits coutumiers ou acquis selon des procédures coutumières. Elle innove considérablement par rapport à la législation foncière ivoirienne héritée de l'époque coloniale.

Cette contribution replace la nouvelle loi et son caractère juridiquement innovant dans l'histoire de la production juridique concernant la question des droits coutumiers en Côte d'Ivoire, à partir d'une approche en termes d'économie politique. Cette approche part de l'idée qu'historiquement, l'enjeu principal des politiques d'enregistrement des droits par l'enregistrement n'est pas tant la sécurisation des droits coutumiers que le contrôle par les élites politiques nationales des transferts entre les détenteurs de droits issus de l'autochtonie et les migrants, notamment dans la zone de colonisation agraire de l'Ouest forestier.

Les principales conclusions sont les suivantes : 1) La nouvelle loi de 1998 ne déroge pas à la tradition. 2) Toutefois, la nouvelle législation va à l'encontre de la tendance historique générale qui a été de favoriser les étrangers. 3) Cependant, la loi de 1998 n'innove pas en la matière. Elle reprend l'esprit

des décrets coloniaux de 1955 et de 1956, promulgués comme la loi actuelle dans un contexte de profondes recompositions économique, sociale et politique, et qui ont été « enterrés » à l'indépendance. 4) La sécurisation foncière des droits dépend moins de la dimension technique du dispositif juridique que de la dimension politique inhérente à l'intervention publique. Pour cette raison, ce n'est pas l'action par la voie légale qui est la plus efficace pour traduire la politique de redistribution des droits poursuivie par les élites politiques, mais l'intervention par les voies informelles de la « pratique administrative 'coutumière' ». 5) La mise en perspective historique de la loi de 1998 et les rebondissements dans le processus de son élaboration montrent que le contenu et les référentiels de la loi cristallisent toute une trajectoire politique concernant l'ancrage local de l'État ivoirien et son contrôle sur les transferts coutumiers de droits (en particulier dans le cadre de la relation de « tutorat » dans les régions de la frontière agricole de l'Ouest). 6) La question la plus urgente à se poser est : Que faire de la loi de 1998 ?

Abstract

The recent 1998 land reform in Côte d'Ivoire, yet to be implemented, aims to acknowledge and entitle the customary rights, in a context of land conflicts between locals and migrant cocoa farmers in the forest belt of the country. The legal change seems to be extremely innovative regarding the former legislation and its colonial legacy, which was based on a very centralized titling system.

The paper suggests an alternative political economy-based analysis of the so-called innovative dimension of the law. Historically, the key stake of the customary land rights policies since the colonial period, including the recent law, was not so much to make the customary rights more secure, but to enforce the power of the national elite over land transfers between autochthons and migrants, particularly in the western pioneer front of the Ivorian forest belt.

The main conclusions are the following ones: 1) The recent law does not depart from this trend. 2) However, the recent law departs from the historical trend according to which more favourable positions were given to the strangers. 3) However, the 1998 law does not completely innovate. Basically, it resumes the provisions of the 1955 and 1956 colonial decrees, which were also implemented in order to cope with acute economic, social and political tensions, and which have been buried after the independence. 4) However, the "legal production" is not sufficient to enforce political elite's preferences. It is a political and clientelistic locally centred action that is decisive. 5) In this perspective, making the customary land rights more secure is depending less on the legal technical aspect than on the political dimension inherent to public policy. The "social working" of the law matters as much as the contents of the law. The rebounds during the drawing up of the recent law underline that the provisions and rationale of the law echo back the main and antagonistic components of political agrarian history of Côte d'Ivoire, specially the state regulation of the customary social

institution of “tutorat”. The issue at stake in the implementation of the law is the local anchorage of the state authority and legitimacy. 6) Finally, one is tempted to think that the more urgent question is: what to do with the 1998 law?

La loi dans son contexte

La loi sur le domaine foncier rural

Face à un contexte foncier très conflictuel, les autorités ivoiriennes ont tenté de répondre depuis une vingtaine d’années par divers projets de sécurisation foncière qui ont finalement abouti à l’élaboration d’une nouvelle législation foncière (loi sur le domaine foncier rural du 23 décembre 1998)¹. La loi rend obligatoire la privatisation des droits fonciers coutumiers, qui relevaient jusque-là du domaine privé de l’État et étaient seulement reconnus à titre personnel à leurs détenteurs. Ces droits sont tenus d’être individualisés et immatriculés trois ans après l’obtention du certificat foncier établi après identification de tous les droits existants.

Principales dispositions de la loi n° 98750 du 23 décembre 1998

La loi réserve la propriété foncière rurale aux Ivoiriens. Elle prévoit une première phase de dix ans (après sa promulgation, soit la limite de janvier 2009) durant laquelle tout détenteur de droits fonciers impliquant une appropriation de la terre (à l’exclusion des modes de faire-valoir indirects) doit faire reconnaître ses droits pour obtenir un certificat foncier (individuel ou collectif). Passé ce délai, la terre est immatriculée au nom de l’État et l’exploitant en devient le locataire. Au terme d’une seconde période de trois ans, les certificats fonciers détenus par des Ivoiriens doivent donner lieu à une immatriculation individuelle et aboutir à la délivrance d’un titre de propriété privée définitif. Les exploitants non ivoiriens ne peuvent aspirer qu’à une promesse de bail emphytéotique, soit auprès des titulaires autochtones de certificats fonciers, au cas où ceux-ci les auraient fait figurer parmi les “ occupants de bonne foi ”, soit auprès de l’État si la terre est immatriculée au nom de celui-ci.

La mise en œuvre effective de la loi est suspendue depuis le début des troubles politiques en décembre 1999, qui ont culminé en une guerre civile, toujours en cours, à partir de septembre 2002. Certaines des dispositions de la loi constituent l’un des enjeux du conflit. Elle écarte les non-Ivoiriens de la propriété, ce qui concerne notamment, dans la zone forestière, les héritiers de propriétaires de plantations de cacao et de café qui y sont établis de longue date. En outre, la loi donne indirectement une « prime à l’autochtonie » dans la procédure de reconnaissance des droits avant leur certification. Elle pose la reconnaissance des droits coutumiers « existants » comme un préalable à l’identification

¹ Loi n° 98750 du 23 décembre 1998, Journal officiel du 14 janvier 1999. Pour une analyse détaillée de la loi, voir : Chauveau 2002a, 2002b, Rochegude 2001.

des droits, au détriment non seulement des non-nationaux, mais également des migrants de nationalité ivoirienne (cf. *infra*).

Un contexte foncier très conflictuel et politisé

Cette situation d'attente dans la mise en œuvre de la loi n'empêche pas qu'elle provoque des effets d'annonce et d'anticipation de la part des différents groupes sociaux (autochtones, allochtones, autorités publiques, politiciens) concernés par la définition et l'exercice des droits fonciers. C'est notamment le cas dans l'Ouest forestier ivoirien², dont il sera surtout question dans ma contribution.

Les tensions les plus manifestes et les plus politisées portent sur les transferts de droits entre autochtones et « étrangers »³, dont certains ont été accueillis de longue date dans le cadre de l'institution coutumière du « tutorat », sur laquelle nous reviendrons. On observe de très fortes tensions intercommunautaires entre autochtones et « étrangers ». Dans certaines régions, plus particulièrement dans l'Ouest, les associations locales de « jeunes patriotes », issus généralement des communautés autochtones, se livrent à des manoeuvres d'intimidation vis-à-vis des planteurs non originaires des communautés locales – surtout, mais pas exclusivement, à l'égard des non-ivoiriens (Burkinabès et originaires des pays sahéliens voisins).

Toutefois, les conflits intercommunautaires préexistaient de longue date à la situation actuelle de guerre civile. Ils se sont multipliés et aggravés tout au long des années 1990 dans la zone forestière productrice de cultures pérennes d'exportation (la Côte d'Ivoire est le premier producteur mondial de cacao)⁴.

Les motifs de la loi, avancée à de multiples reprises par les autorités, font référence à l'argumentaire courant en la matière. La loi vise à mettre fin à la confusion de la situation foncière engendrée par l'inadaptation du cadre légal hérité de la colonisation et ses conséquences : absence de règles claires de propriété, déficience des autorités coutumières pour régler les différends, inadaptation du dispositif formel légal d'enregistrement des droits transférés et absence de garantie de règlement des conflits par le dispositif judiciaire officiel. La loi de 1998 a pour objectif de pallier ces lacunes par la mise en œuvre d'un « droit moderne » - les autorités soulignent abondamment l'aspiration à la modernité de la loi – fondé sur la délivrance de titres qui permettraient la transférabilité de la propriété foncière dans le sens d'une plus grande efficacité économique et d'une plus grande équité, et qui établiraient des éléments de preuve sûre dans les conflits.

² Chauveau & Colin 2005, Chauveau & Koné 2004, Chauveau & Bobo 2003, Chauveau 2000.

³ Nous utiliserons le terme d'étranger dans son sens local, c'est-à-dire de non originaire par rapport à une communauté donnée. Dans ce sens, le terme ne distingue pas selon la nationalité et n'est pas péjoratif, dans les conditions normales.

⁴ Chauveau 2000. Les conflits fonciers les plus violents dans le Nord ivoirien concernent surtout les droits d'usage entre éleveurs et agriculteurs.

La question des transferts de droits entre autochtones et non-autochtones et la triple lecture possible de la loi

Sur le plan de l'équité, la nouvelle législation foncière est présentée par le législateur comme la réparation de l'injustice fondamentale de la législation antérieure, héritée de la colonisation, qui faisait de l'État le propriétaire éminent des terres non immatriculées, donc de la quasi-totalité du domaine coutumier. Aussi, la loi de 98 pose la reconnaissance des droits coutumiers comme un préalable à la clarification et à l'identification des droits.

À cet égard, la loi institue un nouveau " domaine " rural dit d'une part, « coutumier » et, d'autre part « transitoire » puisqu'il est appelé à disparaître avec la délivrance de titres (art 3). Elle distingue deux types de droits coutumiers en son sein : « les droits coutumiers conformes aux traditions » et « les droits coutumiers cédés à des tiers ».

Le législateur est donc tout à fait conscient que la question de la reconnaissance et de la sécurisation des droits coutumiers comprend deux volets qui sont interdépendants mais qui ne sont pas de même nature. Les « droits coutumiers cédés à des tiers » sont clairement considérés comme non conformes « aux traditions », ce qui sous-entend que la tradition ne prévoit pas de cession de droits d'appropriation à des tiers, c'est-à-dire à des individus ou des groupes qui ne sont pas membres des communautés qui ont les premières occupé la terre (les communautés autochtones).

Ainsi, la nouvelle législation se donne à lire selon trois registres différents, mais inextricablement mêlés :

- Une lecture par la modernité de la loi, qui fait référence aux théories économiques récurrentes de la propriété et à leurs recommandations pour combattre l'insécurité foncière et remédier aux conflits qu'elle entraîne, même si l'aspect mécanique de ces théories a été remis en cause par les économistes eux-mêmes⁵.

- Une lecture qui met en lumière la référence à une interprétation « ethnologique » des droits coutumiers. La loi, dans sa logique intrinsèque, mobilise une connaissance ethnographique des systèmes coutumiers – la question de savoir si cette interprétation des droits coutumiers relève d'une connaissance spontanée de sens commun étant ici secondaire. Elle fait de la tradition et des normes coutumières de transmission de la terre le fondement initial de la distribution légitime des droits, à partir de laquelle le droit officiel va établir des règles pour résoudre les contentieux. De ce point de vue, la législation ivoirienne contemporaine ne déroge pas au vieux rêve colonial de rationaliser et de valider juridiquement les droits coutumiers⁶.

⁵ Cf. Platteau 1996 pour un exposé critique de ces théories et de sa variante évolutionniste. Colin 2005 montre les limites de ces théories dans le cas de la Côte d'Ivoire. Sur la question dans le contexte africain, cf. Le Roy et al. (eds) 1996, Lavigne Delville 1998 et Le Roy 1998.

⁶ Cf. par exemple Le Roy 1991, Bouju 2004.

- Il faut ajouter un troisième registre de lecture, dont nous verrons par la suite les sources historiques. Les règles posées par la loi introduisent en effet, dans la continuité de l'interprétation ethnologique des droits coutumiers, une clause de citoyenneté (une clause « souverainiste » en quelque sorte) qui se superpose à la légitimité historique des droits coutumiers⁷. Les dispositions sont les suivantes :

(i) Pour identifier et certifier « les droits coutumiers conformes aux traditions », c'est-à-dire la distribution des droits d'appropriation interne aux communautés et aux familles, la loi se base sur les déclarations spontanées des intéressés. La loi prétend se cantonner à transcrire la distribution, à un moment donné, de la propriété, telle qu'elle se dégage de la mise en œuvre passée des « traditions »⁸ ;

(ii) Pour identifier et certifier « les droits coutumiers cédés à des tiers », donc non conformes aux traditions car issus d'arrangements dans un cadre coutumier, la loi distingue selon la nationalité du détenteur des droits d'appropriation issus des transferts coutumiers : a) Les non-nationaux n'ont pas accès à la propriété ; s'ils exploitent de manière paisible les terres concédés par les « propriétaires terriens coutumiers », ils peuvent bénéficier du droit à des baux de longue durée auprès du « tuteur » autochtone qui leur a concédé des terres ou auprès de son héritier ; b) Les nationaux détenteurs de droits d'exploitation concédés par des « propriétaires terriens coutumiers »⁹ sont admis à la propriété, s'il y a accord de leurs tuteurs autochtones. Cela préfigure évidemment des incertitudes sur la bonne volonté systématique des tuteurs, et surtout de leurs héritiers, de rendre ces cessions définitives - en dépit des attentes « souverainistes » du législateur, qui compte vraisemblablement sur le fait que les droits cédés à des « étrangers » nationaux seront entérinés au nom de la commune identité nationale¹⁰.

Argument

Notre argument part des questions de recherche suivantes :

- Pourquoi cet assemblage a priori hétéroclite de références (i) aux bienfaits de la propriété privée, (ii) à la légitimité de la coutume et (iii) à la clause de la citoyenneté nationale ne semble-t-il faire problème ni aux yeux des responsables politiques nationaux qui ont inspiré la législation, ni aux commentateurs attachés aux aspects les plus « techniques » des politiques de sécurisation foncière (notamment les économistes et les juristes) ?

⁷ Il est utile de rappeler que cette clause de citoyenneté dans l'accès à la propriété n'est pas spécifique de la législation ivoirienne, bien qu'elle ait alimenté les polémiques sur son caractère xénophobe. Cette polémique est née des débats parallèles sur « l'ivoirité », incontestablement xénophobe, doctrine lancée par le président Bédié après qu'il ait assuré la succession d'Houphouët-Boigny en 1993.

⁸ Cet aspect intracommunautaire et intrafamilial des implications de la loi n'est pas discuté ici. Pour une analyse des effets possibles de distorsion et de discrimination de la loi cf. Chauveau 2002a et b., Bobo 2005.

⁹ Selon l'expression locale courante.

¹⁰ Cf. Chauveau 2002a et b.

- Pourquoi cette attention particulière et nouvelle¹¹ de la loi aux transferts passés de droits entre autochtones et non-autochtones, réputés non conformes à la tradition ?

L'argument que je développerai est que, historiquement, ces deux questions sont liées parce que l'enjeu principal des politiques de sécurisation des droits par l'enregistrement n'est pas tant la sécurisation des droits coutumiers en tant que tels, que le contrôle par les élites politiques nationales des transferts au sein même du domaine coutumier¹². Tout au long de l'histoire juridique ivoirienne, cet enjeu a été sous-tendu par le dessein des élites au pouvoir¹³ de peser sur la redistribution des droits d'appropriation en faveur de certains groupes sociaux, et en défaveur de certains autres. Tous ces groupes avaient en commun d'être perçus par les élites comme relevant du domaine coutumier, au sens juridique mais aussi au sens social et politique¹⁴. Mais il existait aussi une ligne de partage entre eux, que les acteurs politiques étaient bien sûr loin d'ignorer. Pour reprendre la distinction de la loi de 1998, certains pouvaient se prévaloir de « droits coutumiers conformes aux traditions » (issus de l'autochtonie), tandis que d'autres, considérés comme « étrangers » sur les lieux de leur activité agricole, devaient se contenter de se prévaloir de « droits coutumiers cédés à des tiers » (issus de transferts de droits).

En bref, nous proposons la clé de lecture suivante de l'histoire de la production juridique ivoirienne à propos des droits coutumiers : Comment et dans quelle mesure les dispositions juridiques, sous le couvert de politiques générales de sécurisation des droits coutumiers, ont-elles influencé le rapport de force interne entre détenteurs de droits coutumiers fondés sur l'autochtonie et détenteurs de droits issus de transferts coutumiers ? Sur quelle toile de fond économique et politique se jouait et continue de se jouer aujourd'hui ce rapport de force ? Pour résumer, nous proposons une approche des transferts de droits dans le domaine coutumier en termes d'économie politique, nourrie par une perspective anthropologique et historique¹⁵.

Cette proposition peut paraître tautologique, puisque seul le contrôle des transferts peut donner à un pouvoir organisé la possibilité de redistribuer, selon des choix politiques ou de tout autre nature, un état donné de la distribution de la propriété. Elle peut aussi paraître triviale, tant la question des transferts de droits entre autochtones et étrangers en Côte d'Ivoire est largement documentée dans la

¹¹ À notre connaissance, c'est la première fois que la distinction entre « droits coutumiers conformes aux traditions » et « droits coutumiers cédés à des tiers » apparaît dans un texte de loi consacré au traitement juridique des droits coutumiers.

¹² Nous distinguons la notion de « transfert » (en faveur de personnes ou de groupes étrangers aux communautés et aux familles locales) de la notion de « transmission » au sein des communautés et des familles. Les transferts peuvent être marchands ou non marchands.

¹³ Je choisis volontairement d'utiliser le terme peu conceptualisé « d'élite » pour éviter d'entrer dans des discussions sur la nature de l'État ivoirien qui éloignerait du sujet.

¹⁴ Il s'agissait des « sujets », relevant explicitement du statut coutumier, durant la colonisation et, ensuite, des « sujets » (au sens métaphorique utilisé par Mamdani 1996), composés essentiellement de ruraux considérés comme « tribalisés » par contraste avec les « citoyens » urbanisés. Pour une discussion sur ce sujet cf. Chauveau 2000 et 2005.

¹⁵ Le terrain de référence se situe dans la région d'Oumé, dans le Centre-Ouest. Il a donné lieu à un suivi d'enquêtes (séjour en Côte d'Ivoire de 1971 à 1977, puis missions régulières depuis 1992).

littérature ancienne et récente¹⁶. Cette démarche prend toutefois un sens dans le contexte ivoirien, où la question du traitement juridique des transferts coutumiers, envisagée sous un angle historique et anthropologique, ne semble pas avoir soulevé un intérêt spécifique, en dépit de ses implications sociales et politiques. Trois raisons au moins peuvent l'expliquer.

La première est que la logique juridique coloniale et postcoloniale ne conceptualise les droits coutumiers que dans leurs rapports au droit formel. Elle contribue à les substantialiser en une entité générale et uniforme (les droits coutumiers) par contraste au droit officiel régi par le régime de l'immatriculation, au sein duquel le *distinguo* selon l'origine ou le statut social des détenteurs de droits n'est guère pertinent. En outre, la question du transfert de droits dans un cadre coutumier correspond, dans cette logique juridique, à une sorte de chimère pour la raison qu'ils sont tout simplement contraires au droit officiel, les terres non immatriculées n'étant pas transférables (cf. *infra*).

La seconde raison est que, depuis la période coloniale, les débats sur le système juridique foncier en Côte d'Ivoire ont surtout porté sur les excès du « centralisme » juridique et l'insécurité liée à la non-reconnaissance des droits coutumiers « en général ». Ces débats, en se focalisant sur l'insécurité des droits « indigènes » ou coutumiers vis-à-vis des tentatives hégémoniques de l'État, ont laissé dans l'ombre la question spécifique des transferts de droits, au sein des droits coutumiers, entre autochtones et non-autochtones, alors même qu'en affaiblissant les droits coutumiers, le régime de l'immatriculation affaiblissait d'abord les droits dérivés des principes de première occupation et favorisait les migrants.

La troisième raison est que, dans le contexte historique ivoirien, l'enjeu principal en matière de sécurisation des droits coutumiers n'a pas été l'accaparement foncier direct par l'élite au pouvoir. Cette question a été assez rapidement réglée depuis l'époque coloniale par le régime juridique *ad hoc* de l'immatriculation, qui a permis une concentration foncière qui ne s'est pas démentie de l'époque coloniale à nos jours. Cet accaparement est toutefois resté limité¹⁷. La grande masse des exploitations agricoles produisant pour le marché d'exportation a continué de relever de la petite et moyenne exploitation familiale. Néanmoins, nous verrons que l'enjeu en matière de sécurisation juridique des droits coutumiers, depuis la période coloniale, a bien été de sécuriser les catégories particulières de producteurs les plus aptes à alimenter les ressources que l'élite au pouvoir était en mesure de contrôler, et les catégories de « sujets » les plus utiles au maintien au pouvoir de cette élite. Dans la plupart des

¹⁶ Entre autres : Köbben 1956, Raulin 1957, Rougerie 1957, Dupire 1960, Lesourd 1982, Hecht 1985, Ruf 1988, Lewis 1991, Dozon 1985 et 1997, Schwartz 1993, Bonnecase 2001, Zongo 2001, Koné 2001, Colin 2005, Chauveau 1997, 2006a et b, Koné et al. 2005.

¹⁷ Contrairement aux cas de l'Afrique australe et de l'Est, où une minorité s'est accaparé une importante fraction du patrimoine foncier national en utilisant une législation *ad hoc*. Les raisons de ce faible accaparement foncier par les élites ne peuvent être discutées ici. Limitons-nous à signaler le fait que, depuis la période coloniale, le capitalisme agraire a dû subir la concurrence du secteur de l'économie familiale marchande, plus compétitive, et que les opportunités pour les élites d'investir dans l'agriculture étaient beaucoup moins profitables que les secteurs du commerce et des services.

cas, il s'agissait précisément de la fraction de la paysannerie ivoirienne dont les droits fonciers étaient issus de procédures coutumières de transfert.

La nouvelle loi de 1998 n'innove donc pas seulement dans le domaine juridique. Elle traduit aussi une recomposition de l'économie politique de la question des transferts de droits et une recomposition de la géopolitique interrégionale ivoirienne qui, depuis l'époque coloniale, s'est reproduite sur la base de la mise en valeur des réserves foncières de l'Ouest et des rapports entre les autochtones de cette région et des migrants originaires du Centre et de l'Est forestier et des régions de savane du Nord.

La « pratique coloniale 'coutumière' » : de la discrimination positive à l'égard des « étrangers » à la gestion des risques de conflit¹⁸

Redécouvrir le primat du politique et le poids de l'arbitraire colonial dans la distribution des droits peut paraître trivial en ce qui concerne la période coloniale. Il est clair que la législation coloniale était avant tout destinée à sécuriser l'appropriation des ressources foncières et naturelles utiles par l'administration et les entrepreneurs européens et assimilés¹⁹. C'est à propos de cette période que le débat s'est cristallisé sur l'arbitraire de l'action de l'État colonial concernant la prise en compte des droits fonciers indigènes. Mais, à l'ombre de ce débat, émergeait déjà l'économie politique du dispositif juridique de discrimination entre autochtones et migrants.

Le régime « domanial » particulier qui caractérise la législation foncière coloniale en Côte d'Ivoire et dans l'ensemble de l'Afrique occidentale française a été en partie emprunté à la législation en vigueur dans la colonie de peuplement qu'était alors l'Australie (loi Torrens). L'objectif principal était de sécuriser les transferts de droits entre propriétaires coutumiers indigènes et investisseurs français ou européens. Ce régime permettait de créer *ex cathedra* un droit de propriété par l'enregistrement (immatriculation dans le Livre foncier)²⁰. Toutes les terres non immatriculées sont propriété de l'État et versées dans le domaine privé de l'État (décret du 20 juillet 1900). Contrairement au domaine public (voies de communication, littoral, etc.), qui est inaliénable, les biens du domaine privé sont transférables à des particuliers selon la procédure de l'immatriculation. Les terres coutumières, non immatriculées, relèvent par conséquent de la propriété éminente de l'État. Leur immatriculation au profit d'un particulier nécessite la procédure préalable d'immatriculation au nom de l'État (Ley 1972).

Sous ce régime, les droits coutumiers ne sont pas ignorés, mais ils sont en quelque sorte tolérés à titre transitoire. Les terres sous régime coutumier sont maintenues dans une « zone grise » du domaine privé de l'État, tant qu'elles ne sont pas absorbées dans le nouveau régime juridique au fur et à mesure

¹⁸ Cette partie doit beaucoup à l'étude de Vincent Bonnacase (2001) et à Ley (1972).

¹⁹ Nous n'envisageons pas ici la question importante de l'exploitation forestière. Cf. Verdeaux 1997, Ekanza 1997, Verdeaux & Alpha 1999.

²⁰ Cette législation n'était déduite ni de la coutume, dont procédait l'origine des droits transférés mais qui ne reconnaissait pas la possibilité d'aliénation, ni du Code civil, dont le principe de liberté de transfert des droits supposait la complète transférabilité, ce qui était incompatible avec l'origine coutumière des premiers droits acquis par les Européens (Ley 1972).

de l'évolution des pratiques indigènes. En attendant leur complète régularisation par immatriculation, les droits coutumiers sont reconnus à leurs détenteurs à titre personnel et ils ne sont pas transférables. Le principal problème de ce régime juridique résidait dans la délimitation des terres reconnues comme relevant de possesseurs coutumiers. Cette délimitation dépendait de la définition donnée aux terres « vacantes et sans maîtres », dont l'État se déclarait propriétaire, auxquelles furent ajoutées les terres inexploitées ou inoccupées depuis plus de dix ans (décret du 15 novembre 1935). Les terres vacantes ou inexploitées pouvaient être transférées en concession ou en toute propriété à des exploitants européens ou assimilés. Cependant, ce phénomène d'expropriation de fait fut relativement limité en comparaison de l'expropriation pour cause de classement de forêts dans les années 1930.

Au-delà de l'arbitraire colonial vis-à-vis de la protection des terres coutumières, se met en place ce que A. Ley (1972) appelle excellemment la « pratique administrative 'coutumière' »²¹. En effet, le Livre foncier est ouvert aux sujets de statut coutumier en 1906. Il est avant tout destiné aux chefs et aux notables indigènes. À partir de la diffusion de l'agriculture de plantation indigène (cacao puis café) et du changement de cap de la doctrine de développement colonial au profit de la petite et moyenne production indigène comme moteur de la mise en valeur coloniale, une série de dispositions tentent d'encourager les indigènes à faire enregistrer leurs biens fonciers (« titre foncier indigène » et « livre foncier coutumier » de 1925 ; certificats de palabre des années 40, ouvrant à la procédure d'enregistrement).

Ce sont surtout les planteurs autochtones de l'Est forestier et, dans l'Ouest forestier, les migrants baoulé (originaires du Centre du pays) et dioula (originaires du Nord ivoirien et des colonies soudanaises voisines) qui sont alors les vecteurs de la diffusion de l'agriculture de plantation²². Dans l'Ouest, qui s'ouvre alors à la colonisation, ce sont ces nouveaux venus, du moins une minorité d'entre eux, qui recourent aux nouvelles dispositions juridiques, et non les autochtones pour lesquels la procédure d'enregistrement de terres léguées par les ancêtres ne peut apparaître que comme une servitude supplémentaire à l'égard des colonisateurs. L'enregistrement par les migrants des terres acquise par des transferts coutumiers avec les autochtones est particulièrement apprécié par l'administration, qui voit en eux des auxiliaires dans la mise en valeur de la colonie, par contraste avec les populations de l'Ouest, réputées anarchiques et paresseuses. L'Ouest forestier du pays était déjà considéré par l'administration coloniale comme une vaste réserve pour les migrants « dynamiques », issus de l'Est et du Nord de la colonie et des colonies françaises voisines, en particulier de la Haute-Volta.

²¹ La notion de « pratique administrative 'coutumière' » de Ley anticipe sur celle de « pratique administrative », couramment utilisée pour indiquer que l'administration et ses agents ne sont pas neutres dans le processus de mise en œuvre du dispositif juridique officiel, notamment dans la manière d'informer les administrés des dispositions de la loi (Moore 1978, Griffiths 1992, Lund 1998). L'expression de Ley est intéressante, car elle spécifie l'attitude de l'Administration et de ses agents vis-à-vis des pratiques coutumières et inclut l'effet en retour des perceptions de la coutume par l'Administration sur ses propres pratiques.

²² Sur la diffusion de l'agriculture de plantation, cf. entre autres Chauveau et Dozon 1985 et 1987, Chauveau et Léonard 1996.

En pratique, l'attribution du titre est subordonnée à des considérations économiques bien plus qu'à l'assertion et la justification d'un droit coutumier sur la terre. Le titre foncier indigène s'adresse exclusivement aux planteurs ; et la loi, telle qu'elle est appliquée, accorde le primat au droit d'usage de l'exploitant étranger au détriment du droit de propriété coutumière. Comme le conclut un administrateur faisant le bilan de sept années d'exercice de la loi, "le décret de 1925 ne vise pas a priori à renforcer le droit des chefs de terres mais plutôt de ceux qui obtiennent un droit d'usage précaire de la part de ces chefs de terre pour créer une petite culture paysanne" (Bonnecase 2001).

Jusqu'au début des années 50, la pratique administrative 'coutumière' a donc clairement avantagé les migrants dans la zone forestière, particulièrement dans l'Ouest forestier, selon une économie politique du droit qui privilégiait la mise en valeur. Néanmoins, face au faible enthousiasme des détenteurs de droits coutumiers (autochtones comme migrants) pour faire enregistrer leurs biens fonciers, mais surtout pour juguler les tensions croissantes entre propriétaires coutumiers et migrants dans toutes les régions d'agriculture de plantation, la législation coloniale prit un tournant nouveau avec les décrets du 20 mai 1955 et du 10 juillet 1956. La pratique administrative 'coutumière' évoluait cette fois en faveur des détenteurs de droits d'autochtonie.

Ces décrets donnaient la possibilité aux détenteurs coutumiers de faire reconnaître la nature et l'étendue de leurs droits dans un "livret foncier" qui ouvre droit à l'obtention d'un titre foncier authentique si la mise en valeur est permanente et évidente. Surtout, ces dispositions représentaient un pas important vers la reconnaissance explicite des droits d'autochtonie. Le principe d'appartenance à l'Etat des "terres vacantes et sans maître" est abandonné. Le domaine privé de l'Etat n'est plus défini par défaut, mais consiste désormais en une énumération de biens immobiliers. Et en cas d'opposition, ce n'est plus à l'opposant à faire valoir ses droits coutumiers mais aux agents de l'administration de démontrer l'absence de droits antérieurs au cours d'une enquête contradictoire, la charge de la preuve de la vacance d'occupation et de l'absence de propriété coutumière revenant désormais à l'État. Enfin, les droits reconnus par le livret foncier sont cessibles entre personnes soumis au même statut coutumier – donc aussi entre autochtones et migrants²³.

Cette évolution marquait moins une réaction vis-à-vis du pouvoir économique croissant des migrants, que la volonté d'accompagner les changements dans les modalités de transferts pratiqués entre autochtones et migrants et, peut-être surtout, de mettre un garde-fou au risque de conflit généralisé qui se dessinait à la veille de la Loi cadre de 1956. Un nouvel élément intervint en effet dans les pratiques locales de transfert de droits entre autochtones et migrants. Face aux demandes de terre de la part des étrangers, notamment baoulé, les notables autochtones de l'Est et de l'Ouest forestiers commencèrent à exiger d'eux une redevance forfaitaire, sans pour autant se substituer aux dons symboliques lors de l'accès à la terre et des gestes de « reconnaissance » épisodiques qui accompagnaient

²³ Ley 1972, Rochegude, s.d., Bonnecase 2001.

traditionnellement les transferts coutumiers. L'administration coloniale observait ainsi la généralisation de redevances totalement étrangères à la législation en vigueur avant les décrets de 1955 et 1956. Elle s'inquiétait aussi des conflits grandissants dans l'Ouest forestier entre autochtones et migrants, à propos de la nature et du montant de ces redevances. Les décrets de 1955 et 1956 étaient manifestement destinés à calmer le jeu, en permettant notamment à l'administration de promouvoir des « conventions » locales entre les tuteurs autochtones et leurs étrangers sur les modalités des redevances que ces décrets permettaient dorénavant d'officialiser²⁴.

**Le transfert de l'État des autorités coloniales aux nouvelles élites politiques ivoiriennes :
l'irruption du politique dans la pratique administrative 'coutumière'**

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

La période qui débuta avec l'assouplissement du régime colonial et la fondation du Syndicat Agricole Africain (1944), puis du Parti Démocratique de Côte d'Ivoire (1946) dirigés par Houphouët, constitua une période charnière dans les mutations de la société ivoirienne, dont l'accession à l'indépendance totale fut en grande partie l'aboutissement. Ces mutations sont principalement marquées par deux phénomènes en interaction : l'expansion du nouveau front pionnier d'agriculture de plantation dans le Centre-Ouest et le développement d'une vie politique indigène dont le premier succès fut l'abolition du régime de l'indigénat et des prestations de travail obligatoire (1946). Rappelons les principales étapes ultérieures qui conduisirent au transfert total du dispositif étatique des autorités coloniales aux nouvelles élites politiques ivoiriennes : une vive compétition politique entre partis africains, l'hégémonie progressive du PDCI sur les autres partis africains et le retour à une politique répressive de la part de l'administration coloniale jusqu'en 1951 ; à partir de 1951-1952, la participation de fait du PDCI d'Houphouët-boigny à l'administration de la colonie ; le régime d'autonomie interne (Loi-cadre de 1956) ; l'indépendance dans le cadre de la Communauté française (1958) et l'indépendance totale en 1960.

Le PDCI-RDA, issu du Syndicat Agricole Africain (SAA), était dirigé par une élite de planteurs majoritairement non originaires des zones forestières de colonisation (Baoulé du Centre, Dioula originaires du Nord), leaders d'opinion des populations de même origine régionale. Le PDCI s'opposait aux autres principaux partis, dont la base électorale était constituée par les populations des

²⁴ Raulin 1957, Bonnecase 2001, Chauveau 2005b.

régions forestières confrontées à une forte migration. Ces partis avaient en commun d'avoir une position très défensive par rapport à l'immigration étrangère (au sens général, quelle que soit l'origine territoriale des migrants) et de défendre les droits d'autochtonie²⁵.

Lorsque l'accord de collaboration entre les autorités coloniale et le PDCI intervint en 1951-52, après le désappareillement du Parti communiste français, les nouvelles élites politiques locales étaient désormais acquises au PDCI. Les anciens chefs administratifs furent marginalisés et l'hégémonie politique du PDCI fut totale après la loi-cadre d'autonomie interne de 1956²⁶.

L'adhésion de la majorité des nouvelles élites locales de l'Ouest au PDCI facilita la mise en œuvre d'un aspect central de l'agenda initial du PDCI, après le succès des luttes contre le régime de l'indigénat, le « travail forcé » et les abus des chefs protégés par l'administration. Le PDCI militait pour un vaste mouvement de colonisation de l'Ouest forestier, débarrassé le plus possible des références ethniques et des maîtrises foncières coutumières. Son projet de contrôle politique de la nouvelle frontière agraire et de son immense potentiel correspondait, sur un mode moins régionaliste et plus interethnique que les autres organisations politiques de l'époque, aux intérêts des plus gros planteurs baoulé, dioula et de Basse Côte à un accès libre à la frontière de l'Ouest. Il y a certainement des raisons de présenter le PDCI comme le parti des grands planteurs, comme il est de coutume de le faire dans la littérature. Mais il est encore plus pertinent de le présenter comme le parti qui avait le projet le plus clair et le plus offensif sur un des grands enjeux de l'avenir : organiser et contrôler politiquement la formidable puissance de la nouvelle frontière agricole de l'Ouest, qui était en passe de supplanter la « boucle du cacao » du Sud-Est comme principale pourvoyeuse des ressources économiques agricoles du nouvel État indépendant en gestation²⁷.

Du point de vue de la politique foncière du PDCI, qui devient celle de « l'État PDCI » à partir de 1958 et la déclaration de l'indépendance dans le cadre de la Communauté française, tant le décret de 1955 que les conventions sur les redevances sur les étrangers constituaient un frein à la colonisation accélérée de la frontière. Dès l'application de la loi-cadre sur l'autonomie interne, les ministres PDCI ivoiriens du gouvernement bloquèrent le décret de 55 en ne prenant pas les textes d'application. Ils interdirent aussi rapidement les redevances. Des circulaires des ministres ivoiriens de l'intérieur de 1957 et de 1961 enterrèrent toute idée de convention, fustigèrent « les prétentions exagérées des propriétaires, plus ou moins authentiques » à l'égard des « étrangers à la région » auxquels ils avaient « concédées les terres, en général des zones forestières vierges que ces derniers ont mises en valeur

²⁵ Parti progressiste de Côte d'Ivoire, issu de l'Association de défense des intérêts autochtones, fortement ancré en pays agni ; Section ivoirienne du Mouvement Socialiste Africain, puis Bloc Éburnéen, issus des anciennes Mutuelle bété et Union des Originaires des six Cercles de l'Ouest de Côte d'Ivoire. Beaucoup de ces partis ont été manipulés par les autorités coloniales durant les périodes de répression contre le RDA. Cf. Chauveau et Dozon 1985 et 1987, Loucou 1992.

²⁶ Pour un exemple dans le Centre-Ouest ivoirien, cf. Chauveau 2005.

²⁷ D'autant que les autorités coutumières et les élites politiques du Sud-Est étaient ouvertement réfractaires à la libéralisation de l'accès à la terre hors du cadre coutumier.

depuis de longues années » et, « face à cette situation préjudiciable à l'économie du pays et à la paix sociale », suspendirent « le paiement de toute redevances ou indemnités (...) en l'absence de toute convention dûment enregistrée devant le chef de circonscription ».

Ainsi, durant la période qui aboutit progressivement au transfert du pouvoir des autorités coloniales aux nouveaux dirigeants politiques ivoiriens, qui correspond aussi à une période décisive de la construction de l'État ivoirien, les dirigeants du PDCI ont déployé tous leurs efforts pour revenir sur les récentes dispositions juridiques coloniales et mettre en œuvre leur propre conception sur la manière d'administrer les droits coutumiers. Cette conception reprenait à son compte la discrimination positive coloniale à l'égard des détenteurs non autochtones de droits issus de transferts coutumiers, que les autorités coloniales, préparant leur succession au pouvoir d'État, tentaient de tempérer pour juguler les conflits naissants entre communautés. Cette conception reposait aussi sur une économie politique du droit foncier clairement centrée sur l'objectif d'une mise en valeur accélérée des réserves foncières de l'Ouest forestier²⁸.

La pratique administrative 'coutumière' après l'indépendance : la tentative avortée de régulation des transferts coutumiers par la voie légale

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

Au-delà du débat, largement rétrospectif, sur la conception centraliste et étatiste en matière de droit foncier et sur sa pertinence en matière de développement, comment interpréter la production juridique à partir de l'indépendance (ou la non-production juridique, comme on le verra plus loin) ? La réponse est que l'État-PDCI se donna les moyens de libérer le plus possible les zones potentielles de colonisation agricole de l'Ouest des revendications d'autochtonie, pour imposer des transferts coutumiers au profit des migrants et pour sécuriser ces transferts par l'autorité politique de l'État – toutes choses « intraduisibles » explicitement en termes juridiques....

La sécurisation des droits des migrants, particulièrement baoulé, dans la nouvelle frontière de l'Ouest contribuait certes à la croissance économique du pays et aux investissements de développement. Mais, considérée selon une approche d'économie politique, elle contribuait aussi à alimenter les ressources

²⁸ L'Est forestier ivoirien commençait à ressentir une forte pression foncière, ce qui incitait les élites tant coutumières que « modernes » des sociétés akan, beaucoup plus hiérarchisées que les sociétés de l'Ouest, à instituer une réaction beaucoup plus organisée que les autorités coutumières de l'Ouest. En outre, la région de l'Est était déjà troublée par le conflit de souveraineté entre le royaume anyi du Sanwi et l'État ivoirien (crise de 1958), ce qui rendait dangereuse une trop forte ingérence de l'État ivoirien dans les questions foncières.

que l'élite au pouvoir était en mesure de contrôler (notamment par le dispositif de mise en marché des cultures pérennes d'exportation) et à favoriser les catégories de « sujets » les plus utiles au maintien au pouvoir de cette élite²⁹. Il s'agissait surtout de la fraction de la paysannerie ivoirienne originaire des principales régions fournisseuses de migrants agricoles et dont les droits fonciers étaient issus de procédures coutumières de transfert avec les populations autochtones de l'Ouest.

En un premier temps, le nouvel État indépendant ivoirien utilisa l'outil juridique pour appuyer sa politique de colonisation massive de l'Ouest. L'interdiction administrative des redevances sur les étrangers de 1957 et 1961 (cf. *supra*) s'accompagna de la « mise à l'étude d'un projet de réorganisation foncière et domaniale qui instituera un véritable Code foncier et définira, notamment, les droits fonciers coutumiers collectifs ou individuels ». En réalité, la circulaire de 1961 prit force de loi car le projet de loi foncière de 1962 ne fut jamais promulgué. Ce projet de loi, qui affaiblissait considérablement les prérogatives des propriétaires coutumiers, fut effectivement voté en 1963, mais il rencontra de telles résistances de la part des chefs et des propriétaires coutumiers, probablement relayées au sein du PDCI et des réseaux de pouvoir, que la loi fut retirée³⁰. Par la suite, la colonisation agricole de la frontière de l'Ouest ne fut juridiquement encadrée que par des arrêtés et circulaires *ad hoc* (rappel de l'interdiction des redevances et de toute transaction sur le domaine coutumier, délivrance d'« autorisations d'occuper » et de « certificats d'occupation » aux migrants par les sous-préfets, déclassement de forêts classées dont les hommes politiques et les colons baoulé bénéficièrent largement).

La dernière action juridique significative de l'État PDCI pour faciliter la colonisation de l'Ouest est le décret du 16 février 1971, qui pose le principe selon lequel « *les droits portant sur l'usage du sol dits droits coutumiers sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit* »³¹. C'est un bon exemple du caractère productif de la grille de lecture proposée, substituant à l'enjeu de la sécurisation des droits coutumiers en général celui du contrôle par le pouvoir politique des transferts de droits au sein du domaine coutumier. Ce décret peut en effet passer pour défendre l'intégrité des droits coutumiers et aller à l'encontre de la cession de droit à des étrangers. Mais, dans le contexte politique de l'époque, alors qu'un nouveau front de colonisation s'ouvre dans le Sud-Ouest et que l'opposition larvée des autochtones à l'installation massive de migrants dans l'Ouest se manifeste au sein des appareils locaux du PDCI, ce décret peut être aussi interprété comme une disposition *ad hoc* qui rappelle que seul l'État, propriétaire éminent du domaine coutumier, est en

²⁹ En fonction du rôle qui était attendu d'eux dans la construction économique et politique de la collectivité nationale, et donc en fonction de la proximité de ces groupes avec les réseaux urbanisés de pouvoir et en fonction de l'ancrage régional et ethnique de ce pouvoir. Cette question, qui concerne en particulier les dimensions clientéliste et ethnique de la compétition pour le pouvoir en Côte d'Ivoire, ne peut être traitée ici. Cf. Chauveau et Dozon 1987, Crook 1989 et 1990, Loucou 1992, Losch 1999, Chauveau 2000, Dozon 1997 et 2000, Losch 2000, Akindès 2003, Bouquet 2005.

³⁰ Sur le contenu et le destin de la loi de 1962, cf. Ley 1972.

³¹ Cf. art.9 Décret n° 71-74 du 16 février 1971, relatif aux procédures domaniales et foncières

mesure de valider les transferts coutumiers, et surtout qu'il est seul en mesure d'installer des migrants sur les terres inoccupées.

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

L'État va alors se détourner de l'action par la voie légale. Durant près d'une trentaine d'années, l'État ivoirien abandonne l'idée de toute réforme légale d'ampleur significative et s'engage dans une option de « non-production juridique ». Mais il va simultanément utiliser les moyens de pression proprement politiques, qu'autorisait la mainmise de l'appareil du PDCI sur le système de clientélisme et ses courtiers politiques locaux, pour imposer et sécuriser les transferts de droits fonciers aux migrants. La pratique administrative 'coutumière' va privilégier la régulation des transferts coutumiers dans la frontière de l'Ouest par l'encadrement de l'institution coutumière du tutorat.

La pratique administrative 'coutumière' de l'État-PDCI : la régulation politique des transferts coutumiers par l'encadrement du tutorat

Dans les perceptions des populations locales du dispositif légal, ce dispositif se résumait en deux principes, dont la contradiction laissait place à des interprétations variables selon les circonstances. Le premier, inlassablement répétés par les sous-préfets, toujours appelés « commandants » selon l'appellation de la période coloniale, était que « la terre appartient à l'État ». Le second était que les autochtones demeuraient malgré tout les « propriétaires terriens » d'un patrimoine constitué et légué par leurs ancêtres.

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

mettre en valeur. Le demandeur de terre étranger à une communauté villageoise, notamment, n'est plus tributaire de cette communauté pour accéder à la terre (Bonnecase 2001).

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

Selon la coutume, les transferts de droits fonciers à des étrangers aux communautés locales s'effectuaient dans le cadre de la relation de "tutorat". C'est donc cette institution qui a fourni le cadre de ces arrangements. Le tutorat correspond à une institution agraire très répandue dans les sociétés paysannes ouest africaines³². Dans le contexte précolonial et jusqu'à la diffusion massive de l'agriculture de plantation, l'abondance de la terre et la faiblesse démographique des communautés ont fait prévaloir l'objectif d'attirer et de contrôler un plus grand nombre d'hommes sur celui de défendre l'appropriation exclusive des ressources foncières. L'institution du tutorat régulaient autant l'insertion des « étrangers » dans la communauté d'accueil que le transfert de droits fonciers. La dimension « foncière » du tutorat (la délégation de droits sur la terre à des étrangers) était indissociablement liée à la dimension sociopolitique viagère de l'intégration des étrangers dans la communauté. Les droits et les obligations impliqués dans la relation de tutorat étaient encapsulés dans une économie morale qui permettait à l'étranger d'acquérir un statut, assorti d'une obligation de reconnaissance morale à l'égard du tuteur et, plus généralement, à l'égard de la communauté d'appartenance du tuteur, notamment l'obligation d'investir ses efforts sur place et de participer à sa prospérité. Cette obligation était réactualisée régulièrement par des prestations ou des redevances, de nature variable, qui rappelaient la subordination des droits transférés aux droits de propriété coutumiers et le statut subordonné de l'étranger et de ses héritiers.

Or, en affaiblissant les prérogatives foncières des sociétés locales et en favorisant les flux migratoires vers l'Ouest, les autorités ivoiriennes ont déséquilibré les conditions coutumières d'accueil des étrangers. Elles ont renforcé la position des migrants vis-à-vis de leurs tuteurs par l'interdiction des redevances (sans que les autorités puissent s'opposer aux « cadeaux de reconnaissance » des étrangers à leurs tuteurs), par l'élargissement du faisceau des droits transférés aux étrangers et l'affaiblissement de leur faisceau d'obligations, enfin par la protection administrative particulière dont jouissaient les étrangers en cas de conflits avec leurs tuteurs (par les sous-préfets ou les juges). En quelque sorte,

³² Nous utilisons par commodité le terme de « tutorat », forgé à partir du terme français de « tuteur » qui est souvent utilisé localement pour désigner le détenteur de droits coutumiers qui a concédé des droits à un étranger à la communauté. Cette partie est essentiellement basée sur Chauveau 2005, 2006a et b et Chauveau & Colin 2005.

l'État a endossé le rôle de « tuteur éminent » des étrangers. Les mesures contraignantes imposées par l'État furent négociées localement par les aînés autochtones comme une sorte de réglementation par l'État des relations sociales coutumières de tutorat. Ne pouvant plus exiger ouvertement de redevance, les tuteurs transformèrent progressivement les dons symboliques d'accès à la terre en un paiement en numéraire de plus en plus important. Il en est résulté une dissociation de la composante foncière et de la composante sociopolitique du tutorat (l'intégration statutaire des étrangers à la citoyenneté locale des communautés autochtones).

Les transferts entre autochtones et migrants se sont ainsi davantage individualisés. En effet, face à la pression administrative pour « installer » les étrangers, en particulier baoulé, les aînés de familles autochtones se sont efforcés de maintenir leur maîtrise foncière en installant « leurs » étrangers à la périphérie des terroirs et des patrimoines familiaux, non précisément délimités, pour marquer leur emprise vis-à-vis des villages et des groupes familiaux voisins, entraînés eux aussi dans la spirale des transferts sous contrainte. De plus, la main d'œuvre fournie par les migrants du Nord, essentiellement burkinabè, a été en grande partie rémunérée par l'autorisation de créer leurs propres plantations sur des portions de terre allouées par leurs employeurs, qui devenaient leurs tuteurs. Ainsi, la conséquence de la pression administrative est d'avoir abouti effectivement, pour une part de manière intentionnelle et, pour une autre part, de manière non intentionnelle, à un enchaînement des transferts individualisés entre autochtones de l'Ouest et étrangers³³.

L'instrumentalisation du tutorat par les politiques foncières et migratoires « informelles » de l'État a ainsi fait de cette institution coutumière une institution multiplexe tout à fait centrale dans l'organisation sociale de la frontière agricole de l'Ouest forestier ivoirien, mais aussi du point de vue de l'organisation sociale de l'économie politique promue par les élites du pouvoir. C'est autour de la relation de « néo-tutorat »³⁴ que se conjuguaient en effet : (i) la régulation des rapports fonciers entre les tuteurs et leurs « étrangers » ; (ii) la régulation de l'intégration des étrangers au sein des collectivités locales et, par extension, la régulation des relations inter communautaires entre autochtones et migrants au niveau des différentes régions du pays ; (iii) la régulation des rapports de pouvoir entre les autorités villageoises et coutumières, d'une part, et l'État-PDCI et ses représentants locaux, d'autre part, relativement à la politique foncière de l'État et à sa politique d'ouverture de la frontière de l'Ouest ; (iv) la régulation sociopolitique du dispositif clientéliste entre l'État-PDCI et ses courtiers politiques locaux, grâce aux revenus tirés de taxes sur une production agricole d'exportation en forte croissance, tirée par les migrations de colonisation. .

Les tensions locales dans les régions forestières de l'Ouest furent contenues tant que les ressources de l'État ivoirien permirent de donner aux autochtones, aînés et jeunes gens, des contreparties à la dépossession foncière et à la perte de leur autonomie politique (avec le vote d'étrangers de plus en plus

³³ Cf. entre autres : Léna 1979, Ruf 1988, Balac 2001, Chauveau 2006a et b.

³⁴ J'emprunte le terme à Colin 2005.

nombreux). Les garanties données aux planteurs sur les prix, les débouchés, l'approvisionnement en intrants subventionnés, l'encadrement technique, l'amélioration des infrastructures et des services publics (dont la scolarisation de leurs enfants et leur emploi dans l'administration, les organisations parapubliques et les activités urbaines) assurèrent une apparente paix sociale durant la relative prospérité des années 1960 et 1970 – au prix de quelques flambées de violence, notamment entre autochtones bété et migrants baoulé.

Mais, à partir de la fin des années 1970 et surtout des années 1980, la crise financière de l'État épuise le « compromis houphouëtien »³⁵. Les germes du conflit actuel sont alors en place et se nourriront de la déconnexion sociopolitique de l'État-PDCI au regard des revendications des nouvelles élites politiques originaires des régions de l'Ouest, au regard des ressentiments des « tuteurs » autochtones vis-à-vis de leurs étrangers, accusés de négliger leur devoir de reconnaissance, au regard surtout des frustrations des nouvelles générations d'autochtones³⁶.

Les tensions accumulées se sont encore exacerbées avec les effets de la deuxième génération de politique d'ajustement structurel des années 1990 et l'application brutale de la politique de libéralisation. Conjugués aux querelles de succession du président Houphouët-Boigny, ces éléments ont conduit à la crise de légitimité politique qui a engendré le coup d'État de décembre 1999 et la succession de conflits qui a suivi³⁷. Les conflits fonciers se sont multipliés dans l'Ouest forestier tout au long de cette période, les plus violents n'opposant plus seulement les autochtones aux Baoulé, mais aussi aux « nordistes » (Burkinabè, surtout, et dioula originaires du Nord ivoirien et des pays voisins)³⁸.

Ces conflits fonciers s'exacerbaient alors que la législation foncière ivoirienne continuait de reposer, pour l'essentiel, sur les décrets coloniaux de 1906 et 1935 et le décret de 1971. L'adoption récente de la loi sur le domaine rural du 23 décembre 1998 a donc mis fin à une très longue période d'inaction légale.

Les conditions politiques de l'élaboration de la loi de 1998 : l'ouverture de la boîte de Pandore

Nous indiquons au début de ce texte que la nouvelle loi de 1998 n'innovait pas seulement dans le domaine juridique et qu'elle traduisait aussi une recomposition de l'économie politique de la question des transferts de droits au sein du domaine coutumier. Cette perspective autorise une autre lecture de la nouvelle législation. Au-delà de l'objectif de sécuriser l'ensemble des droits existants par la mise en œuvre d'un « droit moderne » (et en premier lieu les droits coutumiers non reconnus comme droits réels par la législation existante), la nouvelle loi perpétue l'intervention récurrente des élites politiques

³⁵ Losch 2000, Chauveau 2000, Akindès 2003.

³⁶ Pour une analyse dans le Centre-Ouest : Chauveau 2005.

³⁷ Losch 2000, Losch et al. 2003, Bouquet 2005.

³⁸ Ces catégories de migrants, et surtout les Burkinabès, ont le mieux résisté à l'impact de la crise de la filière cacao (Losch et al. 2003; Chauveau et Bobo 2005).

pour orienter la distribution des droits en faveur des fractions de la paysannerie ivoirienne les plus favorables à leur projet hégémonique.

Jusqu'alors, depuis la période coloniale, il s'était principalement agi des fractions issues des migrations rurales, dont les droits reposaient sur des procédures coutumières de transfert, et plus particulièrement des originaires de la région baoulé et des pays sahéliens voisins qui étaient les principaux acteurs de la mise en valeur de la frontière de l'Ouest. La nouveauté de la loi réside moins dans l'exclusion des non-Ivoiriens de la propriété, qui a cristallisé la polémique – et qui mérite certainement d'être évoquée comme un enjeu spécifique important –, que dans la reconnaissance implicite des droits d'autochtonie comme fondement légitime des « droits coutumiers conformes à la tradition » et de leur sécurisation. La loi admet explicitement que la sécurisation des « droits cédés à des tiers » relève d'une procédure différente (cf. *supra*) qui requiert une remise à plat du contenu de ces droits, et donc de leur origine. Elle offre par conséquent une large ouverture à la renégociation des droits acquis par transfert et à une redistribution des cartes qui ne peut qu'avantager les autochtones.

Il s'agit d'un enjeu considérable relativement aux anciennes régions de frontière de l'Ouest, qui constituent historiquement le pivot de la géopolitique interrégionale ivoirienne qui, depuis l'époque coloniale, s'est reproduite sur la base de la mise en valeur des réserves foncières de l'Ouest et des rapports entre les autochtones de cette région et des migrants originaires du Centre et de l'Est forestier et des régions de savane du Nord.

Dans quelle mesure les nouvelles dispositions légales traduisent-elles une volonté délibérée de la part des élites politiques de procéder à une telle redistribution des cartes ? Dans quelle mesure la nouvelle législation relève-t-elle d'une configuration beaucoup plus floue, dans laquelle l'outil juridique s'est trouvé tiraillé au gré de la recomposition politique tourmentée consécutive à la décomposition de l'État-PDCI ?

Les observations qui suivent ne prétendent pas faire le tour de la question. Elles visent à replacer la question foncière, et en premier lieu la question des transferts coutumiers, dans les enjeux de la crise actuelle. Pour résumer l'analyse, il semble que la reprise d'initiative juridique qui a abouti à la loi de 1998 était surtout motivée par l'épuisement du mode politique de régulation des transferts entre autochtones et étrangers, et par une tentative de faire face aux risques croissants de conflit majeur dans les régions de colonisation, anciennes et plus récentes, de l'Ouest forestier. Mais cette tentative n'émanait pas d'une vision politique claire des acteurs politiques de la nécessité de trouver un nouveau compromis susceptible de répondre à l'épuisement du « compromis houphouëtien ». Alors que la situation exigeait que la nouvelle loi réponde à une fonction d'arbitrage politique concernant les conflits d'appropriation entre autochtones et migrants, elle a été détournée vers une logique de régulation politique interne à court terme. Il semble que l'exclusion des non-Ivoiriens de la propriété soit apparue, aux yeux des dirigeants, comme un exutoire commode des sentiments xénophobes et

ethno-régionalistes croissants, faisant consensus au sein des partis³⁹. Il semble aussi que, pour le gouvernement PDCI du président Bédié, dont une fraction importante de la clientèle politique est constituée par les migrants baoulé et akan originaires de l'Est implantés dans l'Ouest forestier, l'exclusion des non-Ivoiriens de la propriété permettrait de ménager les droits acquis par ces allochtones ivoiriens⁴⁰ dans l'Ouest. En réalité, la loi va contribuer à ouvrir la boîte de Pandore de l'ensemble des transferts coutumiers passés, qu'ils concernent tant les allochtones que les allogènes. Le combat politique, poussé à son extrême sur des bases ethno-régionalistes, n'offrira guère les moyens de contrôler les effets sociopolitiques de la nouvelle donne.

Deux indicateurs peuvent être donnés de ce processus de recomposition non contrôlé de l'économie politique des transferts coutumiers dans le contexte récent. Le premier est la variation dans le contenu et dans les préoccupations décelable dans les moutures successives de la loi de 1998. Le second indicateur est l'expérience pilote de Plan Foncier Rural (PFR), engagée à partir de 1989 et visant à identifier les droits coutumiers existants. Nous ne respectons pas l'ordre chronologique, puisque le PFR est antérieur à l'annonce officielle de l'élaboration de la loi (1997) et qu'il fut interrompu de fait en 2001. Mais il donne une idée des effets de procédure que pourrait produire la mise en œuvre de la loi, qui n'est pas encore mise en œuvre.

Les différentes moutures de la loi de 1998 : d'un projet technique à un projet politique⁴¹

La loi sur le Domaine foncier rural, telle qu'elle a été votée le 23 décembre 1998 à l'unanimité des députés, moins une abstention, apparaît consensuelle. D'ailleurs, après le vote de la loi sous la présidence de H. Konan Bédié, le FPI (parti de l'actuel président L. Gbagbo, alors dans l'opposition) a fortement revendiqué l'initiative et le contenu de la loi. Ce consensus relève clairement d'une logique de régulation politique interne, et peut-être pas seulement de la volonté de calmer les conflits entre autochtones et migrants. En tout état de cause, certainement pas d'une idée politique claire sur les bases d'un nouveau compromis acceptable par les détenteurs de « droits coutumiers conformes aux traditions » et les détenteurs de « droits coutumiers cédés par des tiers ». Les différentes moutures du projet de loi le montrent clairement.

La loi a été élaborée après la mort d'Houphouët-Boigny, sous la présidence de H. K. Bédié, qui tentait alors de conserver au PDCI son hégémonie malgré la scission de ses éléments réformateurs et libéraux (RDR de Allassane Ouattara). Le président Bédié se livre alors à une révision critique systématique de la politique d'Houphouët-Boigny, en particulier dans le domaine foncier. Le mot d'ordre est clairement de dénoncer les effets de la consigne « la terre appartient à celui qui la met en valeur » et

³⁹ Le RDR, souvent présenté comme le parti des « gens du Nord », sous-entendu : « des originaires des pays sahéliens voisins aussi », n'a pas failli à ce consensus.

⁴⁰ La pratique administrative ivoirienne distingue les « autochtones », les « allochtones » de nationalité ivoirienne et les « allogènes » ne possédant pas la nationalité ivoirienne.

⁴¹ Nous faisons reposer notre analyse sur des projets de 1996, 1997 et 1998, sans pouvoir affirmer l'exhaustivité de notre documentation.

l'accueil sans restriction des migrants, en insistant cependant sur les migrants non ivoiriens. En 1996, alors qu'est diffusée la thèse de " l'ivoirité ", un premier projet de loi " portant régime foncier rural " est présenté par le Ministère de l'agriculture (MINAGRI). Toutefois, ce n'est qu'en 1997, lors d'une visite de conciliation du président Bédié dans l'Ouest, après un violent conflit entre autochtones guéré et migrants baoulé, qu'il annonça médiatiquement qu'une nouvelle législation foncière était en préparation, dont l'objectif était précisément d'éviter ces conflits par la suite⁴².

Les différentes moutures du projet de loi indiquent assez clairement les différences d'attitudes à l'égard de la question foncière. L'objectif d'une taxe foncière est présent dès le " Projet de loi portant régime foncier rural " proposé en 1996 par le MINAGRI, dont l'orientation générale reprend la législation domaniale et « centraliste » existante pour l'adapter techniquement aux conditionnalités des bailleurs de fonds (essentiellement la promotion de la décentralisation et la facilitation de l'accession à la propriété privée). Le projet de 1997, à l'inverse, établit sur la coutume, et donc sur les valeurs de " l'autochtonie ", la légitimité originelle des droits constatés et certifiés. Il exclut maintenant les non-Ivoiriens et les personnes morales du bénéfice de la propriété (la doctrine de l'ivoirité bat alors son plein).

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

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

Il est clair que la préparation de cette loi a donné lieu à de multiples manœuvres politiques à l'usage de l'électorat rural des différentes régions du pays, mais probablement aussi entre les membres du gouvernement, selon qu'ils étaient originaires de régions pourvoyeuses de migrants (notamment baoulé) ou de régions d'immigration (notamment du Centre-Ouest, de l'Ouest et du Sud-Ouest). Au cours de sa discussion parlementaire, la loi suscite de vives polémiques dans la presse partisane. La polémique prend rapidement une tournure ethnique. Elle est présentée, selon les intérêts politiques des différents partis et leur assise régionale, comme une reconnaissance officielle des droits des « propriétaires terriens » coutumiers et des chefs traditionnels, ou comme les déposés au contraire

⁴² Chauveau 2000.

de leurs droits au profit de l'État. Elle est aussi présentée alternativement comme une loi protégeant les droits de tous les Ivoiriens ou, à l'inverse, comme une " loi inspirée de la coutume akan " ⁴³, ou encore comme une loi protégeant les intérêts des " barons du régime ".

La préparation de la loi se poursuit dans un contexte politique national troublé par la préparation des élections présidentielles et législatives à venir en 2000, dans le plus grand tumulte politique et les pires campagnes de presse, mais aussi dans un contexte de méfiance des bailleurs de fonds internationaux vis-à-vis de " la volonté réelle du régime de reconnaître des titres villageois collectifs et de mettre en place des mécanismes de gestion locale ". Le vote de la loi intervient finalement en décembre 1998.

Par rapport au projet de 1997, les principales inflexions de la loi définitivement votée sont les suivantes :

- La clause de nationalité est renforcée par plusieurs mentions ajoutées à l'article 1 ; les héritiers de droits de propriété acquis antérieurement à la loi par des non Ivoiriens doivent " céder " (et non plus " vendre ") les terres ou faire retour à l'État.
- Obligation est faite aux titulaires de certificats fonciers d'immatriculer dans un délai de trois ans et, en cas de certificats fonciers collectifs, à morceler le bien foncier pour obtenir un titre individuel. Cette disposition semble ressortir de la pression de l'ensemble des députés, et pas seulement des consignes de la Banque Mondiale en faveur de la privatisation des droits coutumiers. Elle semble refléter une exigence de " modernité ", en cohérence avec le profil sociologique dominant des députés et avec les stratégies de diversification des activités économiques de la partie de la petite bourgeoisie ivoirienne qui a survécu aux différentes phases d'ajustement structurel.

Après l'annonce très médiatisée du vote de la loi, elle a provoqué des effets d'anticipation de la part des politiciens locaux, en particulier de la part des cadres locaux du FPI dans l'Ouest et le Sud-Ouest, qui diffusaient des slogans tels que : « la terre n'appartient plus à celui qui la met en valeur mais à son propriétaire coutumier » (c'est-à-dire autochtone). C'est en particulier en référence à la nouvelle loi que de jeunes autochtones de la région de Tabou, poussés par des politiciens locaux, ont déclenché les événements de 1999 qui ont conduit à l'expulsion de plusieurs milliers de Burkinabès. On peut déceler dans les troubles actuels dans les régions de l'Ouest et du Sud-Ouest, outre l'effet de la proximité de la ligne de front entre la zone gouvernementale et la zone « nordiste », la revendication des autochtones, en particulier des « jeunes patriotes », de récupérer les plantations anciennement cédées par les aînés à des Burkinabès. Les planteurs baoulé sont également inquiétés, bien que dans une moindre mesure que

⁴³ le groupe akan comprend les ethnies de l'Est et du Centre, en particulier les Baoulé qui fournissent la majorité des migrants dans l'Ouest forestier et dont les présidents Houphouët-Boigny et H. K. Bédié sont originaires.

les Burkinabès et les Dioula originaires du Nord, ces derniers étant systématiquement soupçonnés d'être les complices de la rébellion « nordiste »⁴⁴.

Dans l'attente de financements extérieurs pour sa mise en œuvre définitive et d'un retour à la paix, la mise en œuvre de la loi est actuellement limitée à des opérations localisées de délimitation de terroirs villageois.

L'expérience du Plan Foncier Rural (PFR)

Le PFR a constitué la seule expérience effective d'intervention. Sa généralisation à l'ensemble du pays (comme outil de préparation de la nouvelle législation en gestation à partir de 1996) a été interrompue de fait en 2001⁴⁵. Les effets sociopolitiques de la mise en œuvre du PFR observés avant la situation de crise actuelle sont révélateurs des conflits qui naîtront plus tard des effets d'annonce du vote de la loi de 1998, et anticipent largement sur les conflits récents dans l'Ouest et le Sud-ouest entre autochtones et étrangers.

Le PFR consistait, dans sa phase projet (antérieure à la promulgation de la loi), en un inventaire de tous les droits existants reconnus localement, leur identification et leur enregistrement selon une procédure contradictoire et publique. Dans l'attente de la loi, la procédure n'allait pas toutefois jusqu'à la délivrance de certificats ayant une portée juridique.

Des études de cas dans trois régions différentes⁴⁶ ont montré que l'intervention du PFR a été mise à profit par les pouvoirs villageois et lignagers locaux pour développer des stratégies de renforcement de leur position politique au sein de l'arène villageoise, et de réaffirmation, voire de récupération, de maîtrises foncières vis-à-vis des étrangers. Dans les régions du Sud-Ouest forestier où les tensions foncières étaient les plus fortes et les plus politisées, c'est-à-dire là où les effets bénéfiques de la clarification des droits étaient les plus attendus, le PFR a contribué involontairement à réactiver les conflits anciens et à en provoquer de nouveaux : d'abord en mettant à jour les comportements opportunistes des chefs de famille (qui préexistaient à son intervention) ; ensuite, en accroissant l'incertitude sur les conséquences de l'identification des droits.

En définitive, la réactivation de stratégies foncières et de pouvoir, explicites ou latentes, qui préexistaient au PFR et l'impossibilité pour les agents de l'Etat et du projet de clarifier ses objectifs ont mué le PFR, conçu au départ comme un simple outil d'enregistrement des droits existants, parfaitement neutre quant aux enjeux fonciers et politiques locaux, en un enjeu en soi pour les différentes catégories d'acteurs locaux. Ceux-ci ont ainsi été amenés à mettre en œuvre, à l'occasion de l'intervention du PFR, des stratégies d'anticipation qui visaient à réduire le plus possible

⁴⁴ Ref Chauveau 2000, Coulibaly et al. 2006, Chauveau et Richards à paraître.

⁴⁵ Bosc et al. 1996, Chauveau et al. 1998, Mathieu 2002, Chauveau et Koné 2004, Chauveau 2003.

⁴⁶ Chauveau et Koné 2004. Les sites sont localisés dans l'Ouest forestier, l'Est forestier et le Nord savanicole.

l'incertitude en leur faveur, en fonction des rapports de force au sein des arènes sociopolitiques locales et de leur proximité avec les réseaux de pouvoir extra-locaux.

On retrouve à peu près dans les trois situations étudiées, en dépit de la différence des configurations régionales, les mêmes lignes de confrontation et de coalition entre les principaux " groupes stratégiques ", porteurs d'intérêts divergents et mobilisant des systèmes de normes différents pour conforter ou défendre leur position lors du recensement des droits par le PFR. Une première ligne de confrontation oppose autochtones et allochtones. Mais d'autres lignes de fracture traversent ces deux groupes. Au sein des migrants, les groupes d'agriculteurs ne bénéficient pas de la même protection de leurs droits acquis selon leur nationalité, l'ancienneté de leur implantation et selon le contexte sociopolitique de leur implantation. Au sein des autochtones, l'hétérogénéité des intérêts vis-à-vis de la question des transferts de droits aux migrants est également importante, entre les " aînés ", les " cadets " et des catégories aux contours plus ou moins bien définis, comme les jeunes autochtones de retour au village suite aux difficultés d'insertion dans l'économie marchande urbaine et les citadins ressortissants des villages, qui y conservent des intérêts fonciers. On constate une tendance assez générale à la formation d'une coalition entre les jeunes générations, les ressortissants citadins et les " cadres " et politiciens locaux, contre les aînés accusés de gérer de manière opportuniste les relations foncières avec les étrangers. Les tensions intrafamiliales et les tensions entre autochtones et allochtones s'alimentent réciproquement et peuvent être exacerbées par l'intervention du PFR⁴⁷.

Conclusions

1) Cette rétrospective historique a tenté de montrer que la production juridique en matière de reconnaissance et de sécurisation des droits coutumiers en Côte d'Ivoire depuis la période coloniale est indissociable de l'enjeu, plus spécifique mais tout à fait central, du contrôle par les élites politiques des transferts au sein même du domaine coutumier⁴⁸. Tout au long de l'histoire juridique ivoirienne, cet enjeu a été sous-tendu par le dessein des élites au pouvoir de peser sur la redistribution des droits d'appropriation en faveur de certaines fractions de la paysannerie, et en défaveur de certaines autres. Pour reprendre la distinction de la loi de 1998, la ligne de partage entre ces fractions passe entre ceux qui pouvaient se prévaloir de « droits coutumiers conformes aux traditions » (issus de l'autochtonie), et ceux qui, considérés comme « étrangers » sur les lieux de leur activité agricole, pouvaient se prévaloir de « droits coutumiers cédés à des tiers » (issus de transferts de droits). La nouvelle loi de 1998 ne déroge pas à la tradition. Elle va même plus loin, en institutionnalisant cette discrimination et en en faisant un critère juridique ayant des implications quant aux procédures de sécurisation.

⁴⁷ Pour des analyses actualisées de ces processus : Bobo 2002 et 2005, Beauchemin 2000, Chauveau 2005, Chauveau et Bobo 2003 et 2005, Chauveau et Richards à paraître, Coulibaly et al. 2006, Koné 2001, Koné et al. 2005, Zongo 2001.

⁴⁸ Pour une analyse analogue sur le cas de la Gold Coast (actuel Ghana), voir Firmin-Sellers 1996.

2) Les dispositions juridiques, sous le couvert de politiques générales de sécurisation des droits coutumiers, ont clairement influencé, selon les périodes et les configurations économiques et politiques, la distribution et la sécurisation des droits entre ces fractions. Le cas le plus général, tout au moins en termes de durée sur la longue période, a été de favoriser les étrangers, car ils passaient pour participer le plus à l'accumulation de richesse et qu'ils étaient aussi les plus dépendants de la protection administrative, et donc politiquement les plus soumis. De ce point de vue, la nouvelle législation contredit cette tendance générale, puisqu'elle légitime les droits issus de l'autochtonie et ouvre la voie à la remise en question des droits acquis antérieurement dans le cadre des transferts coutumiers : explicitement dans le cas des non Ivoiriens, implicitement (même si ce n'est pas là son objectif affiché) dans le cas des étrangers ivoiriens.

3) Toutefois, la loi de 1998 n'innove pas en la matière. Elle reprend au fond les dispositions des décrets coloniaux de 1955 et de 1956 qui ont été enterrés à l'indépendance⁴⁹. Ces deux configurations historiques semblables du point de vue de l'orientation juridique, ont aussi en commun de correspondre à deux périodes de profondes recompositions économique, sociale et politique. Ce sont des périodes caractérisées par de fortes tensions, tant sur le plan foncier (entre autochtones et étrangers) que sur le plan politique (entre mouvements politiques ayant des bases régionales différentes, caractérisées par la « production » de migrants, ou au contraire par la colonisation foncière par des migrants).

4) Que la balance de l'appui politique aille dans le sens des autochtones ou des migrants, l'enjeu a été dans tous les cas la régulation de la frontière agricole de l'Ouest, autour de laquelle s'est structurée l'histoire économique, politique et identitaire de la société et de l'État ivoiriens. Ce n'est donc pas un hasard si la nouvelle loi a été le mieux accueillie dans l'Ouest forestier, et si elle y a aussi provoqué le plus de conflits par son seul effet d'annonce.

5) L'analyse montre que la sécurisation foncière des droits dépend moins de la dimension technique du dispositif juridique que de la dimension politique inhérente à l'intervention publique⁵⁰. Cela vaut particulièrement pour la sécurisation des droits issus de transferts coutumiers, qui ne peuvent manquer de susciter le sentiment d'une dépossession foncière de la part des détenteurs de droits qui se réclament d'une légitimité « conforme à la tradition ». Pour cette raison, ce n'est pas l'action par la voie légale qui a été la plus efficace pour traduire la politique de redistribution des droits poursuivie par les élites politiques pour avantager l'une ou l'autre des fractions « autochtone » ou « étrangères » de la paysannerie. C'est plutôt l'intervention par les voies « informelles » de la « pratique administrative 'coutumière' » qui a permis aux élites politiques d'influencer la redistribution des droits au sein du domaine coutumier. L'action politique qui se développe actuellement en parallèle à la

⁴⁹ On peut se demander, à titre d'hypothèse d'école, si leur promulgation et les possibilités qu'elle aurait offertes de créer des relations contractuelles entre les tuteurs et leurs étrangers auraient changé la donne.

⁵⁰ Sur cette question, à propos de la comparaison des cas ghanéens et ivoiriens, voir Crook 2001. Sur la symbiose des droits de propriété et du système d'autorité, voir Lund 2002.

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

6) Par conséquent, la législation foncière de 1998 ne doit pas seulement être analysée comme une tentative de répondre à l'objectif de sécuriser les droits fonciers, ce qu'elle n'est qu'en partie. La mise en perspective historique de la loi et les rebondissements dans le processus de son élaboration montrent que le contenu et les référentiels de la loi cristallisent aussi toute une trajectoire politique concernant l'ancrage local de l'État ivoirien et la question de son contrôle des transferts de droits dans un cadre coutumier, en particulier la relation de « tutorat » sur laquelle se sont concentrés de multiples registres de gouvernance socio-foncière. C'est précisément la cristallisation de la dimension politique des interventions de l'État à propos de ces transferts qui donne un sens à la résurgence brutale de l'autochtonie comme idéologie politique. De ce point de vue, la nouvelle loi contribue à ouvrir la boîte de Pandore de l'histoire agraire du pays, sans que la configuration de la compétition politique permette d'entrevoir des compromis politiques clairs sur la question. En outre, deux éléments accroissent les difficultés pour y parvenir : le parasitage du débat par le conflit imposé par des Forces nouvelles⁵¹ sans réelle base sociale, et la crise de l'économie urbaine qui fait refluer une fraction notable de jeunes gens vers leurs régions rurales d'origine, accroissant ainsi les tensions entre autochtones et étrangers.

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

⁵¹ Le mouvement rebelle qui contrôle militairement le Nord du pays.

Bibliographie

- Akindes F. 2003. *Racine des crises politiques et sens de l'histoire en Côte d'Ivoire*. Conference on identity, security and the renegotiation of national belonging in West Africa : Reflections on the Ivorian crisis, CODESRIA-Nordic Africa Institute, Dakar.
- Balac R. 2001. Dynamiques migratoires et économie de plantation. In : G. P. Tapinos, Hugon Ph. et Vimard P. (eds) 2001. *La Côte d'Ivoire à l'aube du XXIe siècle. Défis démographiques et développement durable*. Paris Karthala.
- Beauchemin, C. 2000. *Le temps du retour ? L'émigration urbaine en Côte d'Ivoire, une étude géographique*. Thèse de doctorat. 406 p. Université Paris VIII, Institut Français d'Urbanisme, Paris.
- Bobo K. S. 2002. *La question de l'accès à la terre des jeunes et des citadins de retour au village : cas de Donsohouo dans la sous-préfecture d'Oumé*, mémoire de maîtrise, Université de Bouaké, Département d'anthropologie et de sociologie.
- Bobo K. S. 2005. *Les jeunes ruraux face à leur destin dans un contexte d'instabilité socio-politique. Cas de la jeunesse gban dans la région d'Oumé (Côte d'Ivoire)*, document de travail, IRD, UR RÉFO.
- Bonnecase, V. 2001. *Les étrangers et la terre en Côte d'Ivoire à l'époque coloniale*, Montpellier, IRD, Travaux et Documents RÉFO, n° 2.
- Bosc P.M., J.-P. Chauveau, Y. S. Affou, A. Fian et P. d'Aquino 1996. *Evaluation de l'opération pilote de Plan Foncier Rural*, Abidjan- Montpellier, Ministère de l'Agriculture et des ressources animales - CIRAD/SAR, 401 p. plus annexes.
- Bouju J. 2004. Le « Coutumier juridique » africain: approche anthropologique d'une invention coloniale. In : Dejan Dimitrijevic (dir.), *Fabrication des traditions. Invention de modernité*, Paris, MSH.
- Bouquet C. 2005. *Géopolitique de la Côte d'Ivoire*. Paris, Armand Colin.
- Chauveau J.-P., 1997. Jeu foncier, institutions d'accès à la terre et usage de la ressource. Une étude de cas dans le Centre-Ouest ivoirien". In *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions* (Contamin, B. et Memel-Fotè, H. Eds), Paris, Karthala-ORSTOM : 352-360.
- Chauveau J.P. 2000. Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire. Les enjeux silencieux d'un coup d'État, *Politique Africaine*, 78 : 94-125.
- Chauveau J.-P. 2002a. La loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural et l'agriculture de plantation villageoise : une mise en perspective historique et sociologique, *Réforme agraire 2002/1*, FAO : 62-78.
- Chauveau J.-P. 2002b. *Une lecture sociologique de la nouvelle loi sur le domaine foncier rural. Formalisation des "droits coutumiers" et contexte socio-politique en milieu rural ivoirien*, Montpellier, Travaux et documents RÉFO N°6, 45 p.
- Chauveau J.-P., 2003. *Rural Land Plans : Establishing relevant systems for identifying and recording customary rights*, IIED, London, Issue Paper no. 122. Version française : *Plans Fonciers Ruraux : Conditions de pertinence des systèmes d'identification et d'enregistrement des droits coutumiers*, IIED, Londres, Dossier no. 122.
- Chauveau J.-P., 2005. « Les rapports entre générations ont une histoire. Accès à la terre et gouvernamentalité locale en pays gban (Centre-Ouest de la Côte d'Ivoire) ». *Afrique Contemporaine*, 214 : 59-83.
- Chauveau J.-P., 2006a. Les transferts coutumiers de droits entre autochtones et « étrangers ». Évolutions et enjeux actuels de la relation de " tutorat ". In : J.-P. Chauveau, J.-Ph. Colin, Ph. Lavigne Delville, P.-Y. Le Meur. *Rapport final Programme de recherche européen CLAIMS (Changes in Land Access, Institutions and Markets)*, Londres, IIED.

- Chauveau J.-P., 2006b. How does an institution evolve? Land, politics, intergenerational relations and the institution of the *tutorat* between autochthons and migrant farmers in the Gban region (Côte d'Ivoire). In R. Kuba & C. Lentz (eds) *Landrights and the politics of belonging in West Africa*, Brill Academic Publishers, African Social Studies Series, Leiden: 213-240.
- Chauveau, J.-P. et Bobo, K. S. 2003. La situation de guerre dans l'arène villageoise. Un exemple dans le Centre-Ouest ivoirien, *Politique Africaine*, 89, 12-32.
- Chauveau J.-P., avec la collaboration de S. K. Bobo 2005. « Crise foncière, crise de la ruralité et relations entre autochtones et migrants sahéliens en Côte d'Ivoire forestière », *Outre Terre. Revue française de géopolitique*, 11 : 247-264.
- Chauveau J.P., P.-M. Bosc, M. Pescay 1998. Le Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire, in : Ph. Lavigne Delville (dir.). *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Karthala - Coopération Française : 553-582.
- Chauveau J.-P. et Colin J.-Ph., 2005. *Land Transfers and Land Conflicts. A Comparative Analysis in Côte d'Ivoire*. International Conference The Changing Politics of Land in Africa : domestic policies, crisis management and regional norms, Pretoria, IAS/French Embassy/London School of Economics (28-29 novembre 2005).
- Chauveau, J.P. et J.-P. Dozon. 1985. Colonisation, économie de plantation et société civile en Côte d'Ivoire, *Cahiers ORSTOM des Sciences Humaines*, 21 (1) : 68-80.
- Chauveau, J.P. et J.P. Dozon 1987. Au coeur des ethnies... l'Etat, in E. Terray éd. *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques Sociales, 481 p. : 221-296.
- Chauveau J.-P., Koné M., 2004. La nueva política agraria de Costa de Marfil a prueba de las dinámicas políticas locales (La nouvelle politique foncière ivoirienne à l'épreuve des dynamiques politiques locales), in Léonard É., Quesnel A., Velázquez E. (coord.), *Regulaciones y políticas agrarias. Juegos de actores y dinámica de los poderes*, México, CIESAS-IRD-Porrúa.
- Chauveau, J.-P. et Léonard, E. 1996. Côte d'Ivoire's Pioneer Fronts : Historical and Political Determinants of the Spread of Cocoa Cultivation. In : Clarence-Smith W.G et Ruf, F. (eds). *Cocoa Pioneer Fronts since 1800. The Role of Smallholders, Planters and Merchants* (176-194, Londres.
- Chauveau J.-P. et P. Richards, forthcoming. *Land, Agricultural Change and Conflict in West Africa : Regional issues from Sierra Leone, Liberia and Côte d'Ivoire. Phase I : Historical Overview*. Sahel and West Africa Club :OECD.
- Colin J.-P., 2005. Le développement d'un marché foncier ? Une perspective ivoirienne, *Afrique contemporaine*, 213:179-196.
- Coulibaly A., Bobo K. S., Diomandé M., Kacou A., Kouamé G., Soro D. M. 2006. *Rapport d'enquêtes de terrain sur la situation actuelle des jeunes en milieu rural ivoirien*. Sahel and West Africa Club :OECD.
- Crook, R.C., 1989. Patrimonialism, Administrative Effectiveness and Economic Development in Côte d'Ivoire. *African Affairs*, 88 (351) : 205-228.
- Crook, R.C., 1990. Politics, the Cocoa Crisis and Administration in Côte d'Ivoire. *Journal of Modern African Studies*, 28 : 649-669.
- Crook R. C. 2001. Cocoa Booms, the Legalisation of Land Relations and Politics in Côte d'Ivoire and Ghana : Explaining Farmers' Responses, *IDS Bulletin*, 32, 1 : 35-45.
- Dozon J.-P. 1985. *La société bété, Côte d'Ivoire*, Paris, ORSTOM-Karthala.
- Dozon J.-P. 1997. L'étranger et l'allochtone en Côte d'Ivoire. In : contamin, B. et Memel-Fotê, H. (eds), *Le modèle ivoirien en question. Crises, ajustements et recompositions*. Paris, Karthala - ORSTOM : 779-798.
- Dozon J.-P., 2000. La Côte d'Ivoire entre démocratie, nationalisme et ethnonationalisme. *Politique Africaine*, 78 : 45-62.

- Dupire, M. 1960. Planteurs autochtones et étrangers en basse Côte d'Ivoire orientale. *Etudes Eburnéennes*, VII: 7-237.
- Ekanza S.-P. 1997. Pillage, fraude et corruption sur la filière du bois. In : *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions* (Contamin, B. et Memel-Fotè, H. Eds), Paris, Karthala-ORSTOM : 191-204.
- Firmin-Sellers, K. 1996. *The Transformation of Property Rights in the Gold Coast*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Griffiths J., 1992. Legal pluralism and the social working of law. In *Coherence and Conflict in Law*, (Brouwer B. Ed) : 151-176. Kluwer Law and Taxation Publishers Deventer/Boston-W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle.
- Hecht R. M. 1985. Immigration, Land transfer and Tenure Changes in Divo, Ivory Coast, 1940-80. *Africa*, 55, 3 : 319-335.
- Köbben A. 1956. Le planteur noir. Essai d'une ethnographie d'aspect. *Etudes Eburnéennes*, V: 7-190.
- Koné M. 2001. *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le Centre-Ouest de la Côte d'Ivoire : Bodiba (Oumé) et Zahia (Gboguhé)*, Abidjan, GIDIS-CI.
- Koné, M., G.J. Ibo, N. Kouamé, 2005. *Le tutorat en Côte d'Ivoire, analyseur pertinent des dynamiques socio-foncieres locales en milieu rural ivoirien*. Abidjan Projet CLAIMS-GIDIS-CI.
- Lavigne Delville, Ph. (1998), « La sécurisation de l'accès aux ressources, par le titre ou l'inscription dans la communauté ? », in Lavigne Delville Ph. (dir.). *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Léna Ph., 1979. *Transformation de l'espace rural dans le front pionnier du Sud-Ouest ivoirien*. Centre ORSTOM de Petit-Bassam, Abidjan, 345 p. multigr.
- Le Roy E. 1991. Les usages politiques du droit. In : C. Coulon et D.-C. Martin (eds). *Les Afriques politiques*, Paris, Editions La Découverte : 109-122.
- Le Roy, E. 1998. Les orientations des réformes foncières depuis le début des années quatre-vingt dix. In Lavigne Delville (dir.) *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Paris, Ministère de la Coopération/Karthala : 383-389.
- Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A. (eds.) 1996. *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Karthala, Paris.
- Lesourd, M., 1982. *L'émigration baoulé vers le Sud-Ouest de la Côte d'Ivoire*. Thèse de doctorat en géographie, Université de Paris X, 526 p. multigr.
- Lewis B. 1991. *Land, property and politics: rural Divo at the fin de régime*. Rough draft prepared for panel " Order, crisis and transitions: Côte d'Ivoire ", African Studies Association Annual Meetings, St Louis, 29 p.
- Ley A. 1972. *Le régime domanial et foncier et le développement économique de la Côte-d'Ivoire*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
- Losch B. 1999. *Le Complexe café-cacao de la Côte d'Ivoire. Une relecture de la trajectoire ivoirienne*. Thèse de sciences économiques de l'université de Montpellier-I, 3 vol.
- Losch B. 2000. La Côte d'Ivoire en quête d'un nouveau projet national. *Politique Africaine*, 2000, 78, N° spécial : Côte d'Ivoire, la tentation nationaliste : 5-25.
- Losch B., Mesplé-Somps S., Chauveau J.-P., Contamin B., 2003. *Le processus de libéralisation et la crise ivoirienne. Une mise en perspective à partir du cas des filières agricoles*, Montpellier, CIRAD, DIAL, IRD, Ministère des Affaires Étrangères.
- Loucou J.-N. 1992. *Le multipartisme en Côte d'Ivoire*. Abidjan. Éditions Neter.

- Lund, C. 1998. *Land, Power and Politics. Land Struggles and the Rural Code*. Hamburg : APAD-Lit Verlag.
- Lund C. 2002. Negotiating Property Institutions : On the Symbiosis of Property and Authority in Africa. In K. Juul & C. Lund (eds). *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann.
- Mamdani, M. 1996. *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton : Princeton University Press.
- Mathieu P. 2002. *Lessons learned from land administration projects: The cases of Côte d'Ivoire and Ghana*. Roma, The Land Tenure Service, FAO.
- Moore S.F. (1978), *Law as a process, an anthropological approach*, Routledge et Kegan Paul, Londres. Réédition: 2000. *Law as Process*. Hamburg-Oxford, LIT Verlag – James Currey Publishers.
- Platteau J.-Ph. 1996. The evolutionary theory of land rights as applied to sub-saharan Africa : a critical assesment, *Development and change*, vol. 27, n°1.
- Raulin H. 1957. *Problèmes fonciers dans les régions de Gagnoa et de Daloa*, Mission d'études des groupements immigrés en Côte d'Ivoire, fascicule 3 : ORSOM, Paris, multigr.
- Rocheude A., s.d. (2001). *Côte d'Ivoire. Quelques réflexions " juridiques " à propos de la loi de 1998 sur le domaine foncier rural*. Document présenté au Comité de pilotage foncier rural, Ministère des Affaires Étrangères.
- Rougerie G. 1957. Pays Agnis du sud-est de la Côte d'Ivoire. Essai de géographie humaine, *Etudes Eburnéennes*, VI: 7-212.
- Ruf F. 1988. *Stratification sociale en économie de plantation ivoirienne*, thèse de troisième cycle à l'Université de Paris-X, 6 tomes.
- Schwartz, A., 1993. *Sous-peuplement et développement dans le Sud-Ouest de la Côte d'Ivoire. Cinq siècles d'histoire économique et sociale*. ORSTOM, coll. Études et Thèses, Paris, 490 p.
- Verdeaux F. 1997. La filière bois à travers ses âges. Une coupe longitudinale dans l'économie politique de la zone forestière ivoirienne. In : *Le modèle ivoirien en questions. Crises, ajustements, recompositions* (Contamin, B. et Memel-Fotè, H. Eds), Paris, Karthala-ORSTOM : 265-290.
- Verdeaux F. et A. Alpha, 1999. L'économie très politique d'une mise en valeur des ressources forestières : Côte d'Ivoire, 1900-1990. *Autrepart*, 9 : 33-52.
- Weiskel T. 1988. « Independence and the Longue Durée : The Ivory Coast 'Miracle' Reconsidered », in P. Gifford and WM. R. Louis, *Decolonization and African Independence. The transfers of Power, 1960-1980*, pp. 347-380.
- Zongo M. 2001. *Étude des groupements immigrés burkinabé dans la région de Oumé (Côte d'Ivoire) : organisation en migration, rapports fonciers avec les groupes autochtones et les pouvoirs publics locaux*, document de travail, IRD, UR RÉFO.