

## CHAPITRE 5

# Comment sécuriser les transactions foncières ?

## I. Constats de départ

La marchandisation de la terre progresse dans les pays du Sud, affectant profondément les modes locaux d'accès à la terre et aux ressources.

Une partie de plus en plus importante de ces transactions fait l'objet de petits papiers parfois validés par les autorités et s'apparentant à des contrats sous seings privés. Ces pratiques ne suffisent pas toujours à assurer une stabilité des arrangements et à empêcher les conflits. Elles témoignent par ailleurs d'une demande de procédures de formalisation et de sécurisation des transactions foncières. Mais tous les acteurs ne sont pas nécessairement demandeurs de clarification, ou n'ont pas les mêmes attentes, ni les mêmes conceptions des arrangements passés. L'intervention publique n'est par ailleurs pas toujours souhaitée, voire souhaitable. Les enjeux de cette sécurisation ne sont en outre pas les mêmes suivant les milieux (rural ou urbain). Dans ces conditions et compte tenu de la diversité des situations et besoins dans un même pays, quels dispositifs imaginer pour sécuriser les transactions foncières ?

## II. Éclairage : des exemples en milieu rural et urbain

Cette partie a été rédigée par **Jean-Philippe Colin** et **Joseph Comby** à partir de leurs exposés respectifs sur les enjeux de la sécurisation des transactions foncières. **Jean-Philippe Colin** propose une analyse de la question en milieu rural ivoirien à partir d'une longue expérience de recherche et d'une étude réalisée récemment pour le compte du ministère de l'Agriculture de Côte d'Ivoire. **Joseph Comby** a proposé une contribution à partir de nombreuses études et appuis à des opérations et politiques foncières en milieu urbain.

### ● La sécurisation des transactions foncières en milieu rural africain. Une perspective ivoirienne (par Jean-Philippe Colin)

#### Introduction

La question des marchés fonciers est devenue centrale dans la réflexion sur le développement. Les marchés de transfert provisoire et définitif de droits sur la terre sont vus comme jouant potentiellement un rôle déterminant dans le processus de développement, en permettant d'améliorer l'allocation des facteurs dans un contexte où les dotations en facteurs de production et en capacités de gestion sont hétérogènes (*Deininger et Feder, 2001; de Janvry et al., 2001; World Bank, 2003*).

Dans les contextes ouest-africains, de nombreux travaux de recherche attestent du développement des transactions foncières de type marchand : ventes et faire-valoir indirect (*Lavigne Delville et al., 2002; Mathieu et al., 2003; Sjaastad, 2003; Chauveau et al., 2006; Colin et Woodhouse, 2010*).

Cet article traite de la sécurisation de ces transactions — au sens de garantie de non-contestation abusive des transactions et d'existence de recours en cas de contestation — dans le contexte ivoirien.

Cette question ne peut évidemment pas ignorer, en amont, celle de l'identification et de la reconnaissance formelle ou informelle des droits fonciers faisant l'objet du transfert et de leurs détenteurs. La sécurisation des droits fonciers est vue par certains comme ne pouvant être apportée que par une reconnaissance légale du droit de propriété privée et par une formalisation de ce droit par le cadastrage et le titre foncier. Cette position, largement débattue, ne sera pas discutée ici (*voir Benjaminsen et Lund, 2003; Bruce et Mighot-Adholla, 1994; Colin et al., 2009; Comité technique « Foncier & développement », 2008; Cousins et Sjaastad, 2008; Deininger et Binswanger, 2001; Fitzpatrick, 2005; Lavigne Delville, 2010; Le Roy et al., 1996; Peters, 2004; Platteau, 1996; Van Den Brink et al., 2006*), mais on notera que l'évolution récente de la politique foncière ivoirienne s'inscrit clairement dans le paradigme de la formalisation des droits par le titre.

Jusqu'à la loi sur le domaine foncier rural votée le 23 décembre 1998, le cadre légal définissait un droit de propriété privée sur les terres immatriculées (une infime portion du territoire national) et un régime domanial faisant de l'État le propriétaire des terres non immatriculées (la quasi-totalité des terres agricoles), avec toutefois une reconnaissance des droits coutumiers, mais à titre personnel et non cessible. La loi de 1998 sur le domaine foncier, votée à l'unanimité dans un contexte de forte politisation et ethnicisation de la question foncière, vise de fait à organiser une transition rapide vers un droit de propriété privée et conforte largement les revendications foncières des autochtones.

La loi prévoit en effet, dans un premier temps, le cadastrage intégral du territoire national et l'émission de certificats fonciers (individuels ou collectifs) reconnaissant les droits coutumiers, quelle qu'ait été l'origine de l'accès à la terre des détenteurs actuels de droits. Aucune condition de nationalité n'est posée à ce stade, mais la condition d'une reconnaissance de droits exercés de façon paisible et continue et la validation des enquêtes rurales par les Comités villageois de gestion foncière rurale (dont la composition reflète avant tout les intérêts des populations autochtones)<sup>10</sup> peut faire anticiper de nombreux refus de validation, par les autochtones, de transferts fonciers réalisés dans le passé au profit de non-autochtones, Ivoiriens ou étrangers. La loi prévoit, dans un deuxième temps, la transformation, dans un délai de trois ans, de ces certificats fonciers en titres de propriété individuels dont seuls pourront être bénéficiaires des individus de nationalité ivoirienne. Les droits d'exploitation des bénéficiaires de transferts fonciers passés qui n'auront pas accès au certificat foncier ou au titre foncier seront reconnus et formalisés par des baux de type emphytéotique. Les terres certifiées au nom d'exploitants étrangers devraient être immatriculées au nom de l'État. À terme, le nouveau cadre légal organise donc une transformation de tous les détenteurs étrangers de terre en locataires de l'État ou d'Ivoiriens au nom desquels les certificats ou les titres fonciers auront été émis.

L'application de la loi de 1998 avait été suspendue par le contexte de crise que connaît le pays depuis le coup d'État de 1999 puis le conflit militaro-politique qui a éclaté en 2002. L'évolution de la situation sociopolitique depuis la signature des accords de Ouagadougou a conduit le ministère de l'Agriculture à relancer le processus et les premiers certificats fonciers ont été émis en février 2010.

L'objectif de cet article n'est pas de traiter des perspectives ouvertes par cette loi (*voir en particulier Chauveau, 2002, sur ce point*) et des conditions de sa mise en œuvre (qui commence à peine), mais d'aborder la question de la sécurisation foncière à travers la question spécifique de la sécurisation des transactions foncières. Il tire des enseignements généraux d'une longue expérience de recherche sur la question des transactions foncières en Côte d'Ivoire (*Chauveau et Colin, 2010; Colin, 2004; Colin et Ayouz, 2006; Colin et Bignebat, 2009*), ainsi que d'une étude réalisée par l'auteur pour le compte du ministère de l'Agriculture de Côte d'Ivoire en 2008-2009, sur financement de l'Union européenne, qui avait pour objectif de réaliser un diagnostic des pratiques de ventes et locations de terres en milieu rural, des types de conflits induits (*ministère de l'Agriculture, 2008*) et de proposer (avec un juriste ivoirien, Maître Alain Kakou), un dispositif de formalisation écrite des contrats fonciers en milieu rural afin de contribuer à la mise en œuvre de la loi foncière de 1998 et réduire les conflits sur les transactions foncières (*ministère de l'Agriculture, 2009*). Cette étude s'est appuyée, outre sur une revue extensive de la littérature traitant de la question foncière en Côte d'Ivoire, sur une enquête de terrain conduite en milieu villageois dans 13 villages, aussi bien en zone forestière qu'en savanes, entre avril

9. Les CVGFR sont mis en place par les sous-préfets au niveau des villages. La seule condition légale relative à la constitution de ces comités est que les Chefs de terre en sont obligatoirement membres.

et juin 2008, auprès de 345 personnes (autochtones ou non)<sup>11</sup>. L'échantillonnage, construit sur une base raisonnée, visait à identifier la diversité des pratiques de transactions foncières et des difficultés qu'elles posent, sans prétention à une représentativité statistique; les données quantitatives produites doivent donc être considérées comme de simples indicateurs. Du fait des contraintes de volume, la réflexion sera centrée sur la zone forestière<sup>12</sup>.

L'argument majeur avancé dans ce texte, au regard de la situation ivoirienne, est que l'intervention publique, souvent décriée aujourd'hui relativement à la formalisation des droits — vue comme pouvant être réalisée de façon plus efficace et moins coûteuse dans le cadre des communautés locales qu'à travers une intervention directe de l'État (*Colin et al., 2009*) — est ici nécessaire à travers une formalisation et une validation des transactions les plus porteuses de conflits, du fait de contextes sociopolitiques souvent très tendus localement.

Une première partie de l'article décrit les grands types de transactions foncières en milieu rural ivoirien. La section suivante brosse un tableau général des sources de tensions et de conflits auxquels ces transactions donnent lieu<sup>13</sup>. La section 3 fait état des pratiques de sécurisation des transactions qui ont émergé spontanément en milieu rural. Le texte s'achève par une discussion des conditions d'une sécurisation plus formelle de ces arrangements institutionnels.

### Caractérisation des transactions

On s'intéressera ici à trois grands types de transactions foncières en zone forestière : les achats-ventes, le Planter-Partager et la location.

#### **Ventes**

Le développement des ventes s'est opéré entre autochtones et migrants, parfois entre migrants (en particulier lors du retour vers le village d'origine), mais non, ou très marginalement, entre autochtones. Ainsi, 35 % des parcelles foncières (parcelle d'un seul tenant possédée par l'individu ou sa famille) recensées en zone forestière lors des enquêtes réalisées en 2008 ont fait l'objet d'un achat-vente; 85 % des parcelles cédées l'ont été par des autochtones, 95 % des parcelles acquises l'ont été par des non-autochtones (Ivoiriens ou étrangers) (*ministère de l'Agriculture, 2008*).

Les ventes qui marquent de façon fondamentale la dynamique foncière en zone forestière correspondent à la cession de forêt ou de recrûs forestiers par des autochtones à des immigrants, pour la réalisation de cultures pérennes (cacaoyer sur tout, mais aussi caféier, hévéa, palmier à huile). Elles restent généralement non explicites relativement à l'objet de la transaction et aux droits transférés : s'agissait-il de l'achat de la terre ou du droit de planter, avec une échéance déterminée implicitement par la durée de vie de la culture mise en place<sup>14</sup>? Le bénéfice du transfert de droit était-il personnel ou pouvait-il être cédé? Les transactions peuvent également être réalisées entre « étrangers » (au sens local de non-autochtones, Ivoiriens ou non), en portant des plantations ou des friches. Les questions qui se posent alors ici encore sont celles de l'objet de la transaction, mais également celles de la légitimité de la cession (l'« étranger » sur le départ pouvait-il céder sa plantation?) et de la transmission du « devoir de reconnaissance », vis-à-vis du cédant, de l'acquéreur initial au nouvel acquéreur. De fait, l'enchâssement social fréquent des transactions à travers l'institution du tutorat fait que la vente ne peut pas toujours être considérée comme complète, comme libérant totalement l'acquéreur de toute obligation vis-à-vis du vendeur. L'accès des non-autochtones à la terre s'opérait traditionnellement dans le cadre d'un système pérennisé d'obligations liant le migrant à son tuteur, impliquant un « devoir de reconnaissance » du migrant (*Chauveau, 2006*). La référence aux ventes peut en fait traduire un alourdissement et une monétarisation du devoir de reconnaissance du migrant, le transfert foncier

11. Sur le choix des sites (localisés, pour la zone forestière, dans l'Est, le Centre-Ouest, l'Ouest et le Sud-Ouest) et des populations enquêtées, voir *ministère de l'Agriculture (2008)*.

12. On observe, en région de savane, une ébauche de monétarisation de l'accès à la terre, qui peut être mise en rapport, comme en zone forestière, avec l'avènement de cultures de rapport (coton, anacarde, cultures de bas-fond) et avec les demandes de terre par des migrants (*Bassett, à paraître; Colin, à paraître; Soro, 2010*).

13. Par contre, les conséquences de ces tensions et conflits — y compris en termes de paix civile — ne seront pas traitées ici. Voir *Chauveau et Richards (2008), Chauveau et Colin (2010)*.

14. À la question « Selon vous, est-ce la terre ou le droit d'usage (le droit de planter) qui est acquis ou cédé lors d'un achat-vente? », cédants et preneurs affichent des positions symétriques : pour 89 % des premiers, le transfert ne concerne que le droit d'exploitation, alors que pour 69 % des seconds, c'est la terre elle-même qui est acquise (*ministère de l'Agriculture, 2008*).

conservant, du moins dans l'esprit des cédants, une dimension relationnelle forte. Le paiement ne clôt pas alors la relation, il l'instaure ou la perpétue. La question majeure, s'agissant de la sécurisation des achats-ventes, est ainsi celle de la perception, par les acteurs, des droits et des devoirs induits par la transaction, en d'autres termes, du sens même de cette dernière. Qu'il y ait eu une monétarisation de l'accès à la terre ne permet pas de considérer comme acquise l'émergence systématique de ventes au sens fort (transfert complet et définitif du faisceau de droits<sup>15</sup>) en zone forestière (Colin et Ayouz, 2006; Chauveau et Colin, 2010).

Les éléments qui viennent d'être discutés renvoient à ce que l'on peut appeler la « dimension foncière » *stricto sensu* des transferts de droits, indexée sur l'accès à et l'usage de la ressource foncière, et qui inscrit droits et devoirs dans les relations bilatérales entre les acteurs concernés (Chauveau et Colin, 2010). Intervient une autre dimension des transferts fonciers, la « dimension sociopolitique », qui renvoie, elle, à la régulation de l'insertion des « étrangers » dans la communauté d'accueil. Les transferts fonciers sont ainsi, de fait, les vecteurs d'une politisation de la question foncière, bien au-delà des acteurs directement impliqués dans des transactions spécifiques. Ces deux dimensions sont potentiellement dissociables : il peut y avoir une marchandisation de l'accès à la terre à travers des ventes (complètes ou incomplètes) sans disparition de la dimension sociopolitique. Cette dimension sociopolitique peut être porteuse en tant que telle d'insécurité foncière, indépendamment des relations bilatérales entre les acteurs directement concernés par les transferts fonciers (Chauveau et Colin, 2010). De nombreux conflits fonciers en milieu rural ivoirien, ces dernières années, relèvent d'une telle logique. Ce texte restera centré sur la question de la sécurisation des transferts fonciers dans la dimension strictement foncière de ces derniers.

### **Planter-Partager**

Alors que les ventes ont émergé dès l'époque coloniale dans certaines régions, un nouvel arrangement contractuel, apparu dans les années 1980, est en plein essor depuis une dizaine d'années : le « Planter-Partager » (P&P)<sup>16</sup>. Le P&P associe un cédant, essentiellement autochtone, et un preneur, quasiment exclusivement allochtone ou allogène<sup>17</sup> (mais il existe aussi de tels arrangements entre villageois autochtones ou avec des cadres urbains<sup>18</sup>), autour de la création de nouvelles plantations de cacao, de palmier ou d'hévéa. Le principe général commun du P&P est que le propriétaire foncier fournit la terre et l'exploitant réalise une plantation pérenne en apportant le capital et le travail nécessaire : défrichage, plantation, entretien, etc. (ministère de l'Agriculture, 2008; pour une analyse, voir Colin et Ruf, 2009).

À l'entrée en production de la plantation, il y a partage; trois types de contrats peuvent être distingués, au regard de l'objet du partage. Le premier, qui domine nettement (81 % des superficies concernées), correspond à un droit sur la plantation, mais non sur la terre : à l'entrée en production, la plantation est partagée entre l'exploitant et le propriétaire foncier, le cédant conservant son droit de propriété sur l'ensemble de la terre. L'exploitant dispose donc uniquement d'un droit sur la partie de la plantation qu'il récupère lors du partage et exploite dès lors de façon indépendante. Le second (qui reste marginal dans nos enquêtes : 3 % des superficies en P&P) correspond à un droit portant sur la plantation et sur la terre : lors du partage, l'exploitant se voit reconnaître non seulement un droit de propriété sur une partie de la plantation, mais également un droit de propriété sur la terre portant cette dernière. Dans le troisième type de contrat (16 % des superficies), il n'y a pas un partage de la plantation (et éventuellement de la terre), mais un partage de la récolte. La personne qui réalise la plantation l'exploite ensuite en conservant une partie de la récolte; le droit de propriété sur la plantation reste au propriétaire foncier. Une fois la parcelle en production, l'exploitant opère ainsi de fait comme un manœuvre rémunéré au pourcentage du produit.

15. Dans son acception usuelle en sciences sociales, le concept de faisceau de droits traduit le fait qu'il n'y a pas un droit sur la terre, mais des droits, susceptibles d'être contrôlés par différents individus : droit d'usage, d'aliénation, etc.

16. Dans nos enquêtes, 83 % des parcelles concernées avaient été plantées depuis 2000 (ministère de l'Agriculture, 2008).

17. Dans nos enquêtes, 74 % des parcelles exploitées en P&P sont cédées par des autochtones, 85 % des parcelles sont prises par des non-autochtones (ministère de l'Agriculture, 2008).

18. Les enquêtes réalisées en 2008 se sont focalisées sur des contrats entre villageois, ou parfois entre des villageois et des encadreurs de complexes agro-industriels (SAPH et PALMCI en particulier) mais aussi bien les enquêtés que les agents du ministère de l'Agriculture ont mentionné des cadres s'engageant en tant qu'exploitants dans des contrats de P&P, en particulier pour la culture de l'hévéa (ministère de l'Agriculture, 2008).

Deux points focaux structurent le partage : le partage à la moitié et le partage au tiers, avec 1/3 pour le propriétaire et 2/3 pour le cédant. Le contrat s'accompagne parfois du versement d'un pas-de-porte (« l'argent de la boisson ») avant que le preneur ne commence le travail. Le contrat est conclu pour la durée de vie de la plantation (sauf cas marginaux de partage de la plantation et de la terre qui porte cette dernière). Dans l'engagement d'un contrat de P&P, aucune ambiguïté ne pèse relativement au fait que le preneur s'engage à réaliser une plantation d'une culture pérenne spécifiée (cacao, hévéa ou palmier pour l'essentiel) sur les terres du cédant, et à l'entretenir jusqu'à l'entrée en production. Le fait qu'il y aura alors partage de la plantation (et, exceptionnellement, de la terre portant la part de la plantation revenant à l'exploitant) ou de la récolte, selon une proportion établie lors de la conclusion de l'arrangement, est également explicitement établi (sauf rares exceptions). Par contre, plusieurs éléments d'incomplétude peuvent être identifiés. Certains sont identiques à ceux marquant les ventes : incertitude relative au droit du cédant à céder la parcelle pour un contrat de P&P, ou sur l'éventail de droits du preneur. D'autres sont plus spécifiques au P&P : non-spécification des conditions techniques de création et d'entretien de la plantation<sup>19</sup>, partage ou non des cultures vivrières pratiquées sur la parcelle par le cédant en association avec les jeunes arbres, échéance du contrat, i.e. moment où l'exploitant devra restituer au cédant la parcelle (sauf partage intégrant la terre)<sup>20</sup>.

On retrouve souvent, comme dans le cas des ventes, une attente des cédants relativement au « devoir de reconnaissance » du preneur, au-delà des obligations contractuelles *stricto sensu*.

### **Locations**

Les locations sont apparues à l'échelle de la zone forestière dans les années 1980-1990. Elles ont une importance particulière et elles ont été plus précoces (parfois dès les années 1960) en Basse-Côte pour la production d'ananas, puis pour la production de manioc (Colin, 2004; Colin et Bignebat, 2009). Ailleurs en zone forestière, la location concerne essentiellement les cultures vivrières (riz, maïs, igname, manioc)<sup>21</sup>. Dans tous les cas, son développement apparaît autant lié au développement de productions marchandes (cultures vivrières destinées à la commercialisation, ananas) qu'à une saturation foncière : dès lors que la production est orientée vers la vente, le principe selon lequel « tout individu a le droit d'avoir accès aux ressources nécessaires à sa subsistance », qui fonde les prêts de terre, devient caduc et la substitution de la location au prêt apparaît socialement légitime. La location est usuellement conclue pour la durée d'un seul cycle de culture : de quelques mois pour le maïs, l'igname, le riz, à une année pour le manioc et deux ans et demi à trois ans pour l'ananas. La rente est le plus souvent versée en numéraire, avant la mise en culture ; elle peut parfois être payée en nature, après la récolte (c'est fréquemment le cas pour la production de riz, avec la fourniture d'un nombre donné de sacs de paddy par hectare).

On retrouve pour les locations la dichotomie déjà rencontrée pour les ventes et le P&P : les cédants sont généralement des autochtones, les preneurs des non-autochtones<sup>22</sup>. Ces derniers, lorsqu'ils possèdent de la terre, tendent souvent à utiliser leurs disponibilités foncières pour planter des cultures pérennes et ont recours à la location (et à d'autres arrangements de faire-valoir indirect) pour leur production vivrière. À la différence des ventes et du P&P, la location s'établit davantage dans une relation « désenchantée socialement », avec un rapport contractuel qui se limite le plus souvent au seul rapport foncier correspondant à l'accès à la terre contre le versement de la rente.

### **Tensions et conflits autour des transactions**

Quels que soient les arrangements institutionnels, ils mettent en rapport, de façon générale, des cédants autochtones et des preneurs non autochtones. Cette dualité sociopolitique structure fondamentalement la question des tensions et conflits induits par certaines transactions foncières.

19. Choix du matériel végétal, hybride ou pas, utilisé pour la réalisation de la plantation pérenne, fertilisation, planning de réalisation de la plantation.

20. Le principe général admis par les acteurs est que l'exploitant conserve sa part de la plantation (ou le droit de récolte, dans le cas de partage de la récolte et non de la plantation) « tant que la plantation produit », mais sans qu'un critère explicite ne définisse ce qu'est une plantation « qui ne produit plus ».

21. Dans les enquêtes de 2008, la location représente 2 % de la superficie totale possédée et/ou exploitée par les enquêtés et 7 % des superficies hors cultures pérennes (ministère de l'Agriculture, 2008).

22. Dans les enquêtes de 2008, 78 % des parcelles cédées en location appartiennent à des autochtones, 85 % des parcelles prises en location le sont par des « étrangers » (ministère de l'Agriculture, 2008).

Les tensions et conflits sont rares sur les **locations**. Dans l'étude réalisée par Colin et Bignebat (2009) en Basse-Côte, 6 % des cédants et 6 % des preneurs seulement déclarent avoir eu par le passé des tensions ou litiges contractuels (tous arrangements de FVI confondus). L'étude réalisée pour le ministère de l'Agriculture n'a permis de documenter que dix cas de tensions ou conflits (*ministère de l'Agriculture, 2008; voir également Colin, 2004; Koné, 2001*). Ce constat est à mettre en relation avec le fait que le contrat ne met qu'exceptionnellement en rapport des inconnus (dans les enquêtes de 2008, seuls 4,4 % des contrats avaient été conclus entre des personnes qui ne se connaissaient pas, *ministère de l'Agriculture, 2008*). Cette inter-connaissance, combinée à une durée limitée des arrangements et, usuellement, au paiement de la rente avant le cycle cultural, contribue à expliquer la faible conflictualité de la location.

Tensions et conflits sont par contre fréquents sur les **ventes** (au niveau de notre échantillon, 20 % des parcelles achetées étaient concernées, *ministère de l'Agriculture, 2008*). Cette question est très présente dans les discussions avec les villageois. La question des conflits entre autochtones et « étrangers » autour des cessions de terre n'est pas nouvelle (*voir en particulier Raulin, 1957*), mais depuis les années 1990, voire 1980, elle a pris une acuité particulière dans un contexte d'épuisement des réserves foncières et de crise économique, avec en particulier le retour des villes des chômeurs et déscolarisés dans leurs villages d'origine et les doléances des jeunes qui se retrouvent sous forte contrainte pour l'accès à la terre et reprochent à leurs aînés d'avoir dilapidé le patrimoine familial en cédant la terre aux « étrangers ». Intervient également le retour au village de retraités, ou encore, de façon fondamentale, les pressions exercées par les cadres originaires du village qui contestent aujourd'hui le « bradage » des terres par leurs aînés ou leurs frères. Ces conflits peuvent intervenir longtemps après la transaction initiale, en particulier lors du renouvellement de génération dans les groupes familiaux des vendeurs, les jeunes remettant en cause les transferts passés et ne s'estimant pas être liés par les arrangements conclus par la génération antérieure. La majorité des conflits relatifs aux cessions interviennent au renouvellement des générations, entre héritiers de cédants autochtones et acquéreurs ou héritiers d'acquéreurs « étrangers ». Dans cette dynamique, le présent contexte sociopolitique joue évidemment un rôle majeur<sup>23</sup>. Les transactions foncières peuvent également conduire à de fortes tensions intra-familiales et intergénérationnelles, lorsque sont contestées la légitimité de la cession en tant que telle ou la légitimité du cédant — avec alors tout l'enjeu du contrôle ou du partage de la rente.

Le lien entre la contestation de cessions passées et l'opportunité de réaliser de nouvelles ventes doit être souligné. Très fréquemment, la tentative de récupération (tout particulièrement par les jeunes) de parcelles cédées s'explique en effet par une stratégie de nouvelle cession (sous forme de vente ou de P&P) des terres alors récupérées, et non par une stratégie de mise en valeur directe par ces jeunes. Ibo (2006) interprète les tentatives de récupération de parcelles vendues ou de renégociation des arrangements fonciers comme venant d'une stratégie des jeunes autochtones des zones forestières d'instituer un type de tutorat fondé non pas sur un contrat moral (« je t'installe et tu me regardes »), mais sur la perception d'une rente foncière. Les résultats des travaux de terrain réalisés dans le cadre de l'étude de 2008 vont largement dans ce sens.

Relativement à la question des tensions et conflits, le **Planter-Partager** apparaît ambivalent. D'un côté, il peut être vu (et est généralement vu ainsi par les enquêtés), dans le contexte de la Côte d'Ivoire des années 2000-2010, comme un dispositif de réduction des conflits fonciers et d'apaisement des tensions entre autochtones et non-autochtones, en tant qu'alternative aux ventes, très conflictuelles. Dans un contexte d'amertume des autochtones face à ce qu'ils perçoivent comme une dépossession foncière à la suite des transferts passés aux migrants, le P&P est perçu comme un contrat équitable qui permet au cédant et à sa famille de trouver leur intérêt dans la durée. D'un autre côté, le P&P peut être vu comme un dispositif porteur de conflits à terme<sup>24</sup>, du fait de l'incomplétude forte de ces contrats. Cette potentialité conflictuelle reste cependant moindre que celle des ventes, dans la mesure où, alors que l'incomplétude de ces dernières portent sur l'enjeu central des droits d'appropriation sur la terre de l'acquéreur, dans le P&P avec partage de la plantation ou de la récolte, elle porte sur des questions nettement moins sensibles aux yeux des acteurs, comme les conditions d'établissement de la plantation ou les droits du preneur sur les arbres, et non sur la terre elle-même (*Colin et Ruf, 2009*).

23. En particulier dans le Centre-Ouest, l'Ouest et le Sud-Ouest, où les tensions entre autochtones et « étrangers » (Ivoiriens ou non) sont particulièrement vives.

24. Des tensions ont été identifiées sur 6 % seulement des parcelles en P&P (*ministère de l'Agriculture, 2008*), mais il faut rappeler le caractère récent de ces contrats.

Chaque type de transaction pose des problèmes spécifiques mais on trouve, à la racine des conflits ou des perceptions de risques de conflits, des ingrédients relevant des mêmes registres.

### **Remise en cause de la transaction du fait d'une contestation des droits fonciers du cédant**

Dans certains cas, ces conflits ou perceptions de risques de conflits viennent d'une (crainte de) contestation de la transaction en tant que telle et relèvent donc, en amont, d'un conflit sur la définition des droits du cédant à céder ou, plus largement, sur une contestation des droits du cédant sur la parcelle concernée.

Outre la contestation extra-familiale d'une transaction, un tiers se proclamant propriétaire du terrain, il peut y avoir contestation de la transaction par des membres de la famille du cédant, avec donc une remise en cause de la légitimité du cédant à vendre, à céder en P&P ou en location. Le cédant peut être le chef de famille et/ou le gestionnaire d'un héritage familial — la contestation s'établira sur un registre du type « mon père/mon frère n'aurait pas dû vendre », « mon vieux a bradé la forêt », etc. Il peut s'agir également d'un dépendant familial qui cède une portion de la terre familiale à l'insu du chef de famille<sup>25</sup>. Dans ces cas, les tensions sont tant intra-familiales, qu'entre la famille du cédant et l'acquéreur, puisqu'elles conduisent à la remise en cause de la transaction.

L'incertitude sur le faisceau de droits de l'acquéreur intervient également tant pour les achats-ventes que (de façon prospective) pour le P&P, relativement à la possibilité de céder à son tour la plantation (P&P), voire la terre (vente), ou encore de les transmettre par héritage ou donation entre vifs. Ces points, généralement non explicités lors des transactions initiales, sont susceptibles de conduire à une remise en cause de ces transferts « de deuxième génération ».

Dans certains contextes africains où les droits sur la terre ne sont pas sécurisés, la délégation temporaire du droit d'usage à travers une location est parfois vue comme induisant un risque, pour le cédant, de voir à terme contester son droit sur la terre par le bénéficiaire du transfert (*Lyne et al., 1994; Kevane, 1997; Bellemare, 2009*). Dans le contexte ivoirien, toutes les enquêtes de terrain montrent que ce risque n'est pas présent, la délégation du droit d'usage intervenant dans un rapport contractuel explicite et pour une durée limitée.

### **Remise en cause du type de transaction**

D'autres conflits ou crainte de conflits ne viennent pas d'une remise en cause de l'existence même de la transaction, mais d'une (crainte de) remise du type de transaction.

On a vu que de façon générale en zone forestière, les droits transférés à travers une « vente » restaient largement non spécifiés, avec en particulier une incomplétude portant sur la nature de la transaction, vente de la terre ou cession d'un droit d'exploitation, ce qui ouvre le champ à des interprétations divergentes de la transaction. Nombreux sont les autochtones qui réinterprètent ainsi aujourd'hui les transactions passées comme des cessions du droit d'exploitation et non de l'ensemble du faisceau de droits sur la terre. Des tensions naissent en particulier de demandes de restitution de la parcelle lorsque les plantations deviennent improductives et que l'acquéreur ou son héritier envisage de replanter, l'arrangement étant considéré comme arrivé à son terme par le cédant ou son héritier, avec parfois des renégociations du montant de la transaction, la somme versée initialement étant jugée dérisoire. Les conflits sont fréquemment induits par ce que les cédants ou leurs familles décrivent comme un non-respect des obligations du tutorat. La remise en cause des ventes passées est évidemment à analyser au regard de la situation sociopolitique de cette dernière décennie et, pour les enquêtés qui ont eu un écho (généralement biaisé) de la loi de 1998, d'un souci évident de tenter de récupérer, à la faveur de la mise en œuvre de cette loi, les terres cédées par le passé aux « étrangers » sous forme de « dons » ou de « ventes ». La vogue de l'hévéaculture, ces toutes dernières années, renforce évidemment considérablement les convoitises foncières émanant des communautés autochtones et des cadres ressortissants de ces communautés.

Dans le cas du P&P, certains cédants ou membres de familles de cédants manifestent la crainte d'une revendication, par le preneur ou ses héritiers, de la propriété de la terre elle-même, le preneur prétendant avoir acheté la parcelle. À l'inverse, des exploitants travaillant en P&P évoquent le risque d'une remise en cause des droits sur la plantation, tout particulièrement après le décès du cédant (contestation du contrat par un héritier revenu de la ville) ou le décès du preneur (refus de reconnaître ses héritiers).

25. En pays agni, le fait que le P&P s'accompagne d'un versement monétaire initial explique que l'on retrouve de telles pratiques pour ce contrat.

### **Divergences sur les termes des transactions**

Certains conflits ou craintes de conflits ne viennent pas d'un questionnement de l'existence ou du type de la transaction, mais de l'incomplétude du contrat organisant la transaction quant à ses termes<sup>26</sup>.

Des divergences entre preneurs et cédants peuvent porter sur la question de la durée de l'arrangement. Cette question se pose parfois pour la location, mais correspond surtout à un potentiel de tension fort pour le P&P, du fait de l'absence de critère explicite définissant ce qu'est une plantation « qui ne produit plus » (en particulier pour le cacaoyer et l'hévéa). Une crainte (anticipée, puisque les plantations ne sont pas encore arrivées en fin de vie) de certains cédants est que le preneur « fasse durer » la plantation en renouvelant progressivement le verger (en particulier cacaoyer).

Dans le cas des locations, il y a parfois contestation de l'usage fait de la terre. Le cas type est celui du preneur qui plante du manioc dans une parcelle louée pour faire du maïs, du riz ou de l'igname, ou qui loue une parcelle pour faire du manioc et sème en premier cycle de l'arachide ou du maïs, avec donc un décalage dans la restitution de la parcelle. Le reproche de pratiquer des cultures associées lorsqu'il n'y a pas d'allongement du temps d'occupation de la parcelle (associations maïs/igname ou tomates/igname, par exemple) est révélateur de la perception, par les cédants, d'un « juste prix » au regard non seulement de la durée d'occupation du sol, mais aussi des gains tirés par le preneur.

Dans le cas du P&P, des tensions autour du partage ou non, entre le cédant et le preneur, des cultures vivrières associées les premières années de la plantation témoignent, sur certains sites, de la non-stabilisation de cet arrangement contractuel autour de clauses conventionnelles partagées<sup>27</sup>.

### **Conflits sur les limites des parcelles**

Les conflits sur les limites des parcelles faisant l'objet de transferts — le preneur débordant des limites allouées — sont récurrents et concernent tous les types de transactions. Le cas type est ici celui d'un acquéreur qui déborde sur les terres d'un propriétaire voisin ou qui empiète sur les autres parcelles du cédant, avec une contestation de la superficie exploitée par le preneur (« il a trop coupé »).

### **Pratiques ouvertement opportunistes**

Certaines tensions viennent de pratiques radicalement opportunistes au niveau de la relation bilatérale cédant-preneur et peuvent s'analyser sur un registre contractuel : fraude lors du partage de la récolte dans les contrats de P&P avec partage de la récolte, non-respect de l'échéance du contrat de location ou retard dans le paiement de la rente (lorsqu'elle n'est pas versée *ex ante*). D'autres conflits venant également d'un opportunisme radical au niveau de la relation bilatérale cédant/preneur renvoient en amont à la question des droits du cédant. Il s'agit de la pratique fréquente, dans toutes les régions, de cessions multiples de la même parcelle à différents preneurs ou de cessions de terrains fictifs.

En définitive, les conflits induits par les transactions renvoient ainsi à des incertitudes sur les droits de propriété et à l'incomplétude forte des contrats, dans un contexte de perception de la raréfaction foncière et d'évolution sociale et politique marquée : retour au village des ressortissants partis en ville, renouvellement générationnel, évolution du rapport autochtones/« étrangers » avec une nouvelle donne politique qui accorde aujourd'hui — y compris légalement — une « prime à l'autochtonie ». Même s'ils ne peuvent pas être interprétés comme résultants systématiquement de l'opportunisme des acteurs, il est certain que le jeu combiné de l'incertitude sur les droits de propriété, d'incomplétude des contrats et d'une situation sociopolitique qui fragilise considérablement une partie des transactants favorise l'expression de stratégies opportunistes des cédants ou de leurs familles.

### **Pratiques actuelles de sécurisation des transactions foncières et demande d'intervention publique**

Les pratiques actuelles de sécurisation des transactions foncières relèvent de différents registres : soigner les relations avec son tuteur et plus largement la communauté autochtone (« être un bon étranger »), choisir le partenaire de la transaction sur la base de relations de confiance ou de sa réputation, organiser la coordination contractuelle de telle sorte que certaines difficultés puissent être évitées, sécuriser la transaction par l'écrit. On ne développera ici que les deux derniers points.

26. La distinction entre type et termes d'une transaction est posée par commodité analytique, mais il est évident que le questionnement des termes peut conduire, de fait, à une redéfinition du type même de la transaction.

27. Par contre, l'incomplétude radicale des contrats relativement aux conditions techniques de création et d'entretien de la plantation n'est pas vue par les acteurs comme problématique ; on verra comment interpréter cela.

### **Le rôle du « contractual design » dans le respect des engagements contractuels**

Les termes des contrats de P&P et de location contribuent à réduire les risques de non-respect des engagements contractuels et donc d'insécurisation des droits du cédant quant à la compensation attendue. Ainsi, le fait que le versement de la rente intervienne généralement, pour la location, avant la mise en culture de la parcelle par le preneur, évite évidemment le risque de défaut de paiement de cette dernière.

Les contrats de P&P ne spécifient jamais l'itinéraire technique à suivre pour la réalisation de la plantation pérenne. Lorsque le preneur est un technicien d'un service agricole (pour une plantation de palmier ou d'hévéa), l'asymétrie en termes de capacités techno-économiques est forte et le cédant s'en remet à l'expertise du preneur. Il en va de même, y compris pour la culture du cacaoyer, dans les régions où les cédants s'impliquent peu dans la production agricole (Centre-Ouest, Sud-Ouest). Par ailleurs, le fait que les conditions de réalisation de l'investissement que représente la création d'une plantation arborée soient peu conflictuelles malgré cette absence d'explicitation, peut être mis en rapport avec le report usuel de la production d'un « petit papier » au moment de l'entrée en production et du partage et constitue une forme de test du preneur qui permet sa mise à l'épreuve (tout en ouvrant la voie à un risque de pratique opportuniste du cédant ou de son héritier) : si le preneur ne donne pas satisfaction, il court le risque d'être remercié, avec ou plutôt sans dédommagement. De plus, les conditions de création de la plantation ont évolué vers un système qui réduit les risques pour le cédant. Dans le cas des partages de plantation, deux systèmes sont pratiqués. Dans certains cas, rares, l'exploitant crée pour le compte du propriétaire une plantation sur une parcelle, et se voit octroyer une autre parcelle pour créer sa propre plantation. Ce type d'arrangement, qui porte en germe le risque d'un mauvais entretien de la parcelle du propriétaire, semble avoir caractérisé les premiers temps de la pratique du P&P mais est d'ores et déjà en désuétude.

À l'heure actuelle, la règle générale est la création d'une plantation sur une même parcelle par le preneur, avec un partage de la parcelle intervenant à l'entrée en production et un choix opéré par le cédant de la partie qui lui revient.

### **Les tentatives de sécurisation « semi-formelles » par l'écrit**

Le recours à une formalisation écrite du contrat sous seing privé, éventuellement visé par une autorité (villageoise, préfecture, gendarmerie), constitue de plus en plus souvent un dispositif non légal des contrats dans les contextes africains (*Koné et Chauveau, 1998; Lavigne Delville, 2003*), en particulier pour les achats-ventes. Il existe une grande diversité de formes de « petits papiers » (depuis le texte manuscrit écrit très approximativement sur un bout de papier, au contrat d'achat dactylographié ou saisi sur ordinateur), comme de fonds, au regard de la terminologie utilisée et des précisions apportées.

Ces pratiques actuelles en matière de sécurisation « semi-formelle » (au sens de procédures qui, sans avoir de validité légale, revêtent certaines caractéristiques d'une telle validation : support papier, terminologie utilisée, légalisation éventuelle de la signature) témoignent du besoin de sécurisation des transactions foncières. Ainsi, 78 % des achats-ventes identifiés dans les enquêtes de 2008 ont fait l'objet de la production d'un « petit papier » ; 43 % de ces « petits papiers » ont été « validés » au niveau villageois (visa du chef de village) ou par une légalisation de la signature des contractants à la mairie ou à la sous-préfecture. Par ailleurs, 18 % des parcelles pour lesquelles la transaction avait donné lieu à la production d'un « petit papier », ainsi que 19 % des parcelles pour lesquelles il n'y avait pas eu de « petit papier », ont fait l'objet, ultérieurement, d'une attestation de plantation ou d'un relevé topographique par les services du ministère de l'Agriculture. Dans certains villages où les comités de gestion foncière ont d'ores et déjà été installés, le chef de village, qui est en même temps le président de ce comité, valide à ce titre les ventes de terre. Certaines sous-préfectures proposent des formulaires standards d'« attestations de vente » ou de « contrats de cession de jachère » (dont les sous-préfets rappellent qu'ils n'ont pas de valeur juridique actuellement). Les contrats de Planter-Partager font également fréquemment l'objet d'un « petit papier » (73 %), rarement validé par des autorités (16 %). Par contre, le faible recours à une formalisation écrite sous seing privé des contrats de location (4 % des contrats) est un bon indicateur de la perception de relative sécurité des pratiques de location (*ministère de l'Agriculture, 2008*).

L'émergence de ces « petits papiers » élaborés sous seing privé et en présence de témoins, avec les signatures parfois validées par les autorités locales ou administratives, témoigne bien à la fois des conflits générés par ces transactions et des capacités locales d'innovation institutionnelle. Les enquêtes

témoignent du dynamisme de ces procédures « semi-formelles » de sécurisation, mais aussi de la perception, par les acteurs, de leurs limites :

>> « Si l'État établit des contrats d'achat-vente, ça peut nous éviter beaucoup de problèmes parce que si tu vends et que ton fils n'est pas là, après il peut dire qu'il n'est pas au courant. Mais si l'État fait le papier et qu'il voit le papier, il ne peut rien dire encore. Parce que les papiers qu'on fait entre nous, nous-même à la longue on sait que ça va créer beaucoup de problèmes ». Agni, Damé

### **Une demande d'intervention publique parfois contradictoire**

Il n'est donc pas étonnant que dans la plupart des arrangements étudiés, à l'exception des locations à court terme, on rencontre une forte demande de sécurisation publique des transactions de la part des acteurs (90 % des enquêtés estiment nécessaire une telle intervention pour les ventes et le P&P, 49 % pour la location à court ou moyen terme, *ministère de l'Agriculture, 2008*).

La convergence générale des différents groupes d'acteurs enquêtés sur le principe d'une formalisation-sécurisation renvoie en fait à des besoins contradictoires, pour ce qui concerne les achats-ventes : selon les acteurs enquêtés, il ne s'agit pas de sécuriser les mêmes droits et devoirs, d'autant que le besoin de formalisation exprimé par la majorité des autochtones s'exprime au regard d'une conception très « incomplète » des transactions. Les attentes diffèrent ainsi suivant les acteurs, leurs positionnements dans les transactions (preneurs ou cédants) et dans la société locale (autochtones, allochtones, allogènes).

- Pour les autochtones, la tendance générale exprimée va dans le sens d'une reconnaissance de leur droit de propriété sur les terres cédées par le passé, un certain nombre d'entre eux se positionnant clairement dans une logique de recherche d'une rente foncière pérennisée et de sécurisation de cette rente. Dans cette perspective, ils ont donc globalement une perception négative des ventes de terres (au sens de transactions complètes) et de toute tentative de sécuriser ces dernières, auxquelles ils préfèrent les ventes de droits d'exploitation (avec alors une demande de sécurisation), le P&P ou la perspective de l'établissement de baux à long terme. L'attente est ici que leurs droits sur les terres cédées par le passé soient reconnus (ce qui renvoie au processus de certification foncière) et que les contrats d'achat-vente à venir explicitent qu'il ne s'agit pas d'une cession définitive, et spécifient que le cédant reste propriétaire de la terre et que c'est le droit de culture qui est cédé de façon non définitive.

- Les « étrangers », Ivoiriens ou non<sup>28</sup>, soulignent, eux, l'opportunité d'une intervention publique qui permettrait de sécuriser les droits acquis dans le cadre des acquisitions passées. Ici encore cette position renvoie à la mise en œuvre du processus de certification, mais les enquêtés ignorent fréquemment que la loi de 1998 ne permet pas aux étrangers de disposer d'un titre de propriété et que la loi accorde un pouvoir décisif aux autochtones dans le processus de certification. Pour eux, le contrat de vente doit mentionner explicitement la perte définitive du droit de propriété du cédant et de sa famille. Ils voient dans la formalisation et la validation des transactions la fin des « arrachages » de terre par les héritiers des cédants et l'opportunité de se libérer des obligations du tutorat.

### **Discussion : pistes de réflexions pour une sécurisation des transactions foncières**

On a vu que certains conflits ou perceptions de risques de conflits à l'occasion de transactions foncières n'étaient pas d'un strict registre contractuel mais venaient, en amont, d'incertitude tant sur les droits du cédant sur la parcelle concernée, que sur les droits transférés lors de la transaction. Il est évident qu'une reconnaissance formelle du contenu et des détenteurs des droits résoudrait une bonne partie de ces conflits dans le contexte ivoirien.

Le processus de certification foncière qui vient d'être engagé va théoriquement dans ce sens, mais outre l'ampleur de la tâche en termes d'organisation et de moyens administratifs, on peut identifier trois facteurs potentiels de blocages dans le processus de certification.

- La certification foncière suppose l'implication d'un membre du Comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) dans l'enquête foncière, puis la validation de cette enquête par le CVGFR. Les Comités villageois jouent donc un rôle clé dans le processus de certification. Des dysfonctionnements, liés à des carences de formation de leurs membres ou à l'absence d'implication de toutes les catégories d'acteurs concernés par la certification (non-autochtones ivoiriens et étrangers, jeunes, femmes) ne sont pas à exclure.

28. Qui ont un même profil de réponse aux questions sur la sécurisation des achats-ventes, dans la mesure où la loi de 1998 est largement ignorée.

- Au sein même des groupes familiaux concernés, l'identification des droits et des détenteurs de droits est susceptible de catalyser des tensions ou des conflits préexistants<sup>29</sup>.
- La reconnaissance, par le certificat foncier, des droits obtenus par le passé par des non-autochtones (Ivoiriens ou non Ivoiriens) (ou leurs ascendants) auprès des populations autochtones, suppose une validation de ces transferts passés par les cédants ou leurs héritiers — l'alternative étant la certification au nom du cédant ou de son héritier, et la transformation formelle de l'exploitant en tenancier.

On peut anticiper ainsi de nombreux recours lors du processus de certification, relativement à ces situations. La discussion sera donc conduite ici en considérant des situations de non-formalisation des droits fonciers du cédant, pour se focaliser sur les transactions elles-mêmes.

### **Le rôle de la puissance publique dans la formalisation et la sécurisation des transactions foncières**

La tendance actuelle est de décrier l'intervention publique — source d'inefficacité et de corruption — dans la sphère du foncier. Dans cette perspective, la définition des droits, leur sécurisation et celle de leur transfert sont vues comme pouvant être assurées de façon plus efficace et moins coûteuse dans le cadre des communautés locales qu'à travers une intervention directe de l'État. La priorité pour les politiques publiques est alors de renforcer les institutions de médiation des intérêts conflictuels (Deininger et Feder, 2001 ; Le Roy et al., 2002 ; Toulmin, 2008).

Dans le contexte ivoirien, on pourrait penser que les Comités villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) seraient susceptibles de jouer ce rôle d'enceinte décentralisée de formalisation et de sécurisation des transactions. Ces comités pourraient effectivement être mobilisés pour adapter aux conditions locales des modèles de contrats, relativement à la location de court terme, peu conflictuelle et pour laquelle les conflits identifiés relèvent du strict rapport contractuel bilatéral. Par contre, faire reposer la procédure de formalisation et de sécurisation des autres transactions (ventes, P&P, futurs baux à long terme) sur ces comités serait plus problématique. Il serait illusoire de croire qu'un comité réuni localement permettrait une véritable « mise à plat » des positions pour engager une négociation ouverte sur les pratiques transactionnelles : du fait tant du contexte sociopolitique que des relations de tutorat qui existent fréquemment, les non-autochtones, en particulier les étrangers, ne seraient pas en mesure ou craindraient d'exposer leurs positions. Les entretiens avec des villageois non autochtones, comme avec les agents de l'Administration, suggèrent très fortement que la participation des non-autochtones, et en particulier des étrangers, à ces commissions est de pure forme :

*>> « Dans les commissions villageoises de gestion foncière, il a été recommandé que tout le monde soit représenté. Mais comment on peut demander à des étrangers de venir parler de terre chez nous ? Au cours des réunions, les étrangers n'ont pas droit à la parole, ils ne font qu'accepter. »*

*propos d'un directeur départemental de l'Agriculture*

*>> « Il est difficile pour les exploitants de parler, il y a eu des violences, ils ont peur. Si on les associe, ils ne vont pas parler. Dans les réunions du comité foncier, ils disent qu'ils ont compris, mais ensuite les allochtones et les allogènes ne viennent pas. La communication ne passe pas. En général, quand l'autochtone est là, l'allogène ne parle pas, il ne dit rien devant le tuteur, surtout les non-Ivoiriens... »*

*agent local du ministère de l'Agriculture*

Le caractère très sensible des situations foncières locales fait craindre des tensions d'autant plus délicates à gérer que les parties prenantes dont les intérêts divergent sont susceptibles d'être en forte interaction quotidienne. L'établissement d'instances locales de formalisation/sécurisation à un niveau sous-préfectoral semble plus envisageable : ce niveau reste suffisamment proche du terrain pour que les conditions socioéconomiques et agroécologiques locales soient prises en considération, mais mettrait en rapport des individus venant de différents villages, donc plus à même d'arriver à des compromis sans incidence négative trop forte sur les interactions quotidiennes.

Dans le contexte ivoirien actuel et relativement aux transactions qui inscrivent dans la durée le transfert de droits d'appropriation ou d'usage, le rôle de l'Administration publique est incontournable — en particulier du sous-préfet, le représentant de l'État le plus légitime aux yeux des populations

29. On peut anticiper d'autres difficultés lors de la transformation des certificats en titres, relativement aux terres familiales. D'une part, s'il n'y a pas morcellement, la reconfiguration du droit du gestionnaire d'un patrimoine familial hérité dans le mariage ou le mariage en un droit individuel de propriété pourrait provoquer des tensions intra-familiales très fortes. D'autre part, s'il y a morcellement des patrimoines fonciers familiaux, on peut également anticiper des résistances car la pulvérisation des terres familiales feront disparaître le filet de sécurité qu'elles représentent.

rurales, quelle que soit leur origine. La « demande d'État » et de son rôle d'arbitrage dans la régulation des relations intercommunautaires (une dimension incontournable de la question des transactions foncières et des conflits) sont en effet ressorties très nettement dans les entretiens conduits avec toutes les catégories d'acteurs lors de l'étude de 2008 (*ministère de l'Agriculture, 2008*).

Ce besoin de régulation publique des transactions foncières est particulièrement criant relativement aux baux à long terme prévus par la loi de 1998 pour sécuriser les droits d'exploitation des usagers actuels qui n'auront pas accès au certificat foncier, ou des étrangers titulaires de certificats fonciers qui ne pourront pas accéder au titre de propriété. Outre la difficulté de faire admettre à des exploitants qui pensaient être propriétaires (ou au moins possesseurs) de terre le fait qu'ils deviennent des tenanciers, on peut anticiper des tensions majeures lors de cette mise en œuvre et de l'établissement de ces baux, relativement à la durée du bail, à la liberté laissée ou non au bénéficiaire de pratiquer les cultures de son choix et au niveau de la rente foncière.

Une intervention publique semble ici nécessaire afin de faciliter la conclusion de tels contrats, pour deux raisons : d'une part, les acteurs — propriétaires fonciers comme exploitants — ne disposent pas de points de référence pour organiser leurs négociations. D'autre part et surtout, les contrats passés en accompagnement du processus de certification/titrage seront conclus entre des individus auxquels sera reconnue la propriété foncière et des exploitants en place, ayant généralement déjà réalisé des investissements sous la forme d'abattage de forêt et de réalisation de plantations pérennes. Les exploitants étant, de ce fait, dans une position délicate dans la négociation du bail, une intervention publique apparaît indispensable pour éviter des contrats léonins. On se retrouve ici dans la position paradoxale de la nécessité d'une intervention publique (lors de la formalisation de ces baux à long terme) pour sécuriser des contractants fragilisés en amont par un autre type d'intervention publique (la mise en œuvre de la loi de 1998 créant les conditions d'un déséquilibre marqué dans la mise en œuvre de la certification et excluant certains acteurs de l'accès au titre).

#### **La formalisation des contrats et l'explicitation de leurs clauses**

La mise à disposition par les sous-préfectures, les services locaux du ministère de l'Agriculture et les CVGFR, de modèles de contrats pour les grands types d'arrangements identifiés correspond à une demande explicite des acteurs, conscients des limites de la sécurisation « semi-formelle ». Ces contrats-type devraient inciter les acteurs à expliciter les clauses qui les lient et éviter ainsi les flous ou ambiguïtés, principales sources de conflits. C'est en particulier le cas de la nature de la transaction, pour les ventes : devoir choisir entre un formulaire de « vente », qui spécifie noir sur blanc que le cédant renonce à tous droits pour lui et sa descendance, et un formulaire de contrat de « cession de droits d'exploitation », permettrait d'éviter le flou et inciterait à une négociation préalable sur le fond. La rédaction des contrats-types devrait être particulièrement attentive à prendre en compte les clauses clés et donc, en amont, les sources de conflits spécifiques à l'arrangement en question. Une rédaction trop standard n'aurait guère d'effet positif sur ce point ; une adaptation du contrat-type aux conditions locales (rôle possible des « commissions foncières » évoquées supra) et au résultat de la négociation entre les acteurs est donc nécessaire.

Lors d'une négociation, expliciter toutes les attentes des parties prenantes peut être porteur de conflits : les bonnes relations entre les acteurs sont parfois mieux assurées par le flou, avec des divergences d'intérêts qui restent « gérables » tant qu'elles n'ont pas été exprimées (*Jacob, 2009; Colin et al., 2009*). Dans le contexte ivoirien toutefois, le niveau de conflictualité atteint dans certains types de transactions foncières laisse penser que le bénéfice de l'explicitation dépasserait de beaucoup le coût d'une clarification des ambiguïtés actuelles.

Une question essentielle, mais délicate, porte sur le droit du cédant à s'engager dans un contrat. Toutes les parcelles qui ne relèvent pas d'une propriété personnelle (après achat en particulier) sont le patrimoine d'un groupe de parents plus ou moins large, sous la responsabilité d'un héritier. Ce dernier dispose en général du droit de gestion du patrimoine familial (attribution de droits de culture aux membres du groupe familial), d'un droit d'inclusion (délégation temporaire extra-familiale de parcelles) mais rarement du droit de vente, qui relève du conseil de famille. Dès lors, tout contrat signé par un individu pose la question de l'accord des ayants droit, ce qui est une cause fréquente de conflit, en particulier sur les ventes (et, potentiellement, pour le Planter-Partager et les futurs baux à long terme). Juridiquement, le groupe familial n'est pas une personne morale, et il semble difficile d'en faire le signataire du contrat. Il est cependant essentiel que les procédures proposées traitent de cette ques-

tion. Une piste possible consiste à indiquer clairement si le signataire agit en tant que propriétaire à titre personnel de la parcelle ou en tant que représentant du groupe familial propriétaire, et dans ce dernier cas, à adjoindre au contrat un procès-verbal de délibération du conseil de famille l'autorisant à effectuer la transaction en question. Ce procès-verbal n'aurait pas de valeur juridique en tant que telle, mais le fait que les membres de la famille du cédant sachent qu'il a été annexé au contrat serait un frein réel à une contestation ultérieure de ce dernier. Le principe du procès-verbal du conseil de famille devrait également être retenu, même dans le cas de contrats passés relativement à des parcelles certifiées au nom d'un collectif. Légalement, le responsable du collectif sera alors explicitement identifié, mais l'expérience laisse anticiper, même dans ce cas, de nombreuses remises en cause de cessions par les ayants droit familiaux. L'avantage (non juridique) d'une « socialisation » de la décision de cession réduirait ici encore fortement ce risque.

On peut anticiper une autre difficulté, relativement à l'expression du « devoir de reconnaissance » du preneur vis-à-vis du cédant, susceptible de faire l'objet d'une perception très différente par les deux parties et qui par nature (du moins dans le cadre cognitif d'origine de l'institution du tutorat) n'a pas à être exprimé — mais l'est de plus en plus, dans la pratique. Le fait que le contenu donné à ce devoir soit posé comme une clause à négocier rendrait plus facile d'en réclamer la concrétisation pour les uns, d'en rejeter l'obligation pour les autres.

En définitive, l'analyse qui précède suggère les éléments suivants.

- Pour les **contrats de location de court terme**, il serait utile de mettre à la disposition des populations rurales des modèles de contrats, pour répondre à la demande qui se manifeste parfois. Il est par contre inutile de rendre la validation de ces derniers obligatoire : cette mesure resterait non effective et l'enjeu, en termes de réduction des litiges, ne justifierait pas une intervention coûteuse de l'État pour la rendre exécutoire. Un enregistrement auprès des CVGFR serait par contre à recommander : cette validation non impérative assurerait une sécurisation suffisante de ce type de contrat.

- Pour les **achats-ventes**, les pages qui précèdent suggèrent la production de deux types de contrats : (1) un contrat correspondant à un achat-vente *stricto sensu* — avec la nécessité d'une expression explicite de la perte définitive de tout droit du cédant ou de ses ayants droit ; on peut penser qu'une fois ces éléments explicités, très peu de transactions se feraient sous cette forme ; (2) un contrat permettant de valider juridiquement les pratiques actuelles fréquentes de ventes « incomplètes ». Il s'agirait donc d'un contrat de cession d'un droit d'exploitation sur le long terme, la seule différence avec un bail à long terme venant du fait que la compensation monétaire est entièrement versée en début de contrat et non sous la forme d'une rente locative. Le risque de ne pas opérer cette distinction lors de la formalisation des contrats est de voir perdurer les transactions en dehors du cadre légal. En effet, une personne sous forte contrainte de trésorerie (dépassant ce qu'elle pourrait tirer d'une rente locative) recherchera ce type de solution plutôt qu'une vente complète, et elle trouvera toujours un acquéreur prêt à s'engager sur une telle transaction, même sans sécurisation juridique (l'importance des achats de terre par des étrangers depuis le vote de la loi de 1998 et surtout depuis l'éclatement du conflit en 2002 en témoigne). La transaction devrait se faire impérativement sous la forme d'un contrat dont le modèle (amendable par les acteurs) serait mis à la disposition des acteurs. La validation publique de ce contrat serait impérative, pour éviter les litiges ultérieurs ou pouvoir juger ces derniers selon les principes du droit positif.

- Pour les **contrats de location à long terme** et les **contrats de Planter-Partager** : du fait de leur dimension temporelle et du risque de litiges qu'ils comportent, ces contrats devraient également utiliser les modèles mis à la disposition des acteurs locaux et être validés publiquement.

La délimitation de la parcelle par un relevé topographique devrait être impérative pour toutes les transactions allant au-delà du court terme : vente de terre ou de droits d'exploitation, P&P, location de longue durée. Il conviendrait que ce relevé puisse être réalisé par d'autres intervenants que les seuls géomètres-experts, pour des raisons évidentes de coût et d'accessibilité. Le ministère de l'Agriculture pourrait à cette fin habiliter ses propres agents techniquement formés à la réalisation des plans parcellaires. Il serait également souhaitable qu'un barème des coûts de réalisation des levés et plans parcellaires soit établi officiellement par le ministère de l'Agriculture et rendu public, pour éviter (ou pour le moins réduire) tout débordement en la matière.

### **Les modalités de validation des contrats**

À la fin des années 1950, Raulin s'était vu confier par l'Administration coloniale une mission dont les objectifs allaient directement dans le sens des termes de référence de la présente étude : comment réguler et valider les transactions foncières afin de réduire les litiges fonciers dans le Centre-Ouest ? À l'évidence le problème n'a pas été réglé depuis. Cette Administration recommandait alors aux acquéreurs de faire enregistrer l'acte de cession et de préciser la superficie et les limites du terrain, ainsi que le montant et les modalités du paiement (Raulin, 1957:86). Köbben (1956:175) rappelle que l'Administration coloniale, pour éviter de perpétuels conflits, interdisait la vente de terre sauf s'il y avait établissement d'un contrat en règle. Meillassoux (1964) note qu'en 1954, la cession de terres entre Gouro et immigrants dans la subdivision de Sinfra devait être passée devant l'Administration, qui imposait un modèle de convention prévoyant la vente définitive et irrévocable de terres spécifiquement délimitées. L'expérience n'ayant pas été concluante (de nombreux litiges étant portés devant les tribunaux), l'Administration de Bouaflé chercha à imposer en 1957 une nouvelle convention prévoyant un droit d'occupation limité aux terrains déjà plantés par les immigrants, héréditaire et sans contrepartie pour les Gouro. Ces expériences passées en matière de tentatives de régulation des transactions et de formalisation des contrats, pour le moins non concluantes, incitent à poser la simplicité des procédures et la minimisation de leurs coûts comme une priorité absolue.

La validation dont il est question ici correspond à la validation de l'écrit contractuel, afin de faire la preuve du lien contractuel entre les parties, d'explicitier les volontés des parties et de donner une certaine solennité et une publicité à cet accord — la validité juridique du contenu de la convention renvoie, elle, au respect du droit positif et reste donc, dans le cas présent, conditionnée par le cadre légal défini en 1998.

La validation des contrats devrait être la moins coûteuse possible. Si la mise en place de contrats formalisés vise d'abord à rétablir la paix sociale dans les campagnes ivoiriennes, il convient d'accorder une priorité absolue à la réduction de toutes les contraintes qui maintiennent les transactions dans l'informalité. Le coût de l'enregistrement des transactions serait précisément l'une de ces contraintes. La suggestion est donc ici de limiter le coût de validation et d'enregistrement des achats-ventes au seul timbre fiscal, le demandeur devant par ailleurs supporter le coût de la délimitation des parcelles. Dans le contexte actuel des campagnes ivoiriennes, envisager une taxation de l'enregistrement des baux et des contrats de vente de terres ne devrait pas être une priorité. Cet objectif — dont le bien-fondé n'est pas remis en question ici — irait, aujourd'hui, à l'encontre de l'objectif de formalisation et de sécurisation des transactions. Dans le cas présent, sécurisation et fiscalisation des transactions sont des objectifs contradictoires.

La validation devrait être la plus simple possible. Dans les termes d'un responsable du Comité consultatif pour le règlement des litiges mis en place à Guiglo :

*>> « Qu'on délivre des papiers qui ont une valeur, c'est ça qui est important. Et des procédures pas traînantes. Parce que, quand c'est une procédure qui dure, qui va sur des méandres, les gens ils préfèrent ne même pas s'engager sur ces voies là. Quand tu vois que le chemin est long à parcourir, tu préfères dire : "bon, en tout cas, je ne suis pas gêné de ma position actuellement, je préfère vivre comme cela". Le type préfère dire : "Bon, mon grand-père a vécu dans cette situation, moi je préfère rester dedans que d'aller devant un notaire, d'aller devant qui que ce soit. D'abord le notaire n'est pas ici à Guiglo. Je ne peux pas aller à Daloa, aller à Daloa c'est dormir là-bas à l'hôtel... tout ça c'est gênant". C'est les procédures et les coûts qui découragent les paysans ».*

La position défendue dans ce texte est que cette validation devrait être opérée par les représentants locaux de l'État, les sous-préfets, dont il a déjà été dit que l'autorité et la légitimité sont largement reconnues par les populations locales. Si la règle du recours obligatoire à un notaire pour l'enregistrement des ventes était maintenue telle que prévue par la loi de 1998, on peut anticiper de façon certaine le maintien dans l'informalité de la majorité des transactions futures, pour des raisons de coût et d'accès aux services d'un notaire qui, dans le contexte ivoirien, n'est en rien un « juriste de proximité ». L'objectif de sécurisation des transactions serait d'emblée radicalement compromis.

Cette validation des contrats devrait aller de pair avec la mise en place, dans les sous-préfectures ou les directions départementales de l'Agriculture, de registres permettant l'enregistrement des contrats de vente, de location à long terme et de P&P. La mise en place de ce dispositif devrait s'accompagner d'une campagne d'information massive, en termes simples et clairs, relativement à l'intérêt d'une formalisation des transactions et à la simplicité de la procédure.

Pour conclure, recommander ou soutenir une intervention publique visant à formaliser et à sécuriser les transactions foncières ne signifie pas verser dans l'attente illusoire d'une efficacité garantie de l'ingénierie institutionnelle. Il est évident que cette intervention, telle qu'elle est suggérée ici, ne résoudrait pas tous les problèmes, d'autant qu'elle devrait être organisée dans un cadre légal (la loi de 1998) dont l'application effective s'annonce problématique au regard des enjeux de la définition ou redéfinition des droits sur la terre. Il n'en demeure pas moins que les positions exprimées dans ce texte reposent sur l'idée qu'entre une croyance optimiste naïve en l'efficacité de l'intervention publique et un pessimisme absolu face à cette intervention (avec un pronostic d'échec assuré du fait de la complexité des jeux sociaux et politiques autour du foncier), il reste une voie pragmatique, d'un optimisme tempéré, consistant à proposer un dispositif qui serait susceptible de réduire (à défaut de faire disparaître) les conflits induits par les transactions foncières en Côte d'Ivoire rurale.

## Références bibliographiques

- BASSETT T., à paraître. *The Monetization of Land Transfers in Northern Côte d'Ivoire*, in Papêt.
- BELLEMARE M.-F., 2009, « Sharecropping, Insecure Land Rights and Land Titling Policies: A Case Study of Lac Alaotra, Madagascar », *Development Policy Review*, 27(1) : 87-106.
- BENJAMINSEN T. et LUND C. (eds.), 2003, *Securing Land Rights in Africa*, London : Frank Cass & Co.
- BRUCE J. et MIGOT-ADHOLLA S. (eds.), 1994, *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque : Kendall/Hunt Publishing Company.
- CHAUVEAU J.-P., 2002, « La loi ivoirienne de 1998 sur le domaine foncier rural et l'agriculture de plantation villageoise : une mise en perspective historique et sociologique », *Land Reform*, 2002(1) : 63-78.
- CHAUVEAU J.-P., 2006, « How does an institution evolve? Land, Politics, Intergenerational Relations and the Institution of the Tutorat Amongst Autochtones and Immigrants (Gban region, Côte d'Ivoire) », in KUBA R., LENTZ C. (eds), *Land and the politics of belonging in West Africa*, Boston : Brill, p. 213-240.
- CHAUVEAU J.-P. et COLIN J.-Ph., 2010, « Customary Transfers and Land Sales in Côte d'Ivoire. Revisiting the embeddedness issue », in *Africa* 80(1) : 81-103.
- CHAUVEAU J.-P., COLIN J.-Ph., JACOB J.-P., LAVIGNE DELVILLE Ph. et LE MEUR P.-Y., 2006, *Changes in Land Access and Governance in West Africa: Markets, Social Mediations and Public Policies. Results of the CLAIMS research project*, London : IIED/DFID.
- CHAUVEAU J.-P. et RICHARDS P., 2008, « West African Insurgencies in Agrarian Perspective. Côte d'Ivoire and Sierra Leone compared », *Journal of Agrarian Change* 8 (4) : 515-552.
- COLIN J.-Ph., à paraître. *Différents lieux, différents acteurs, mêmes argumentaires. Note sur les tensions foncières entre autochtones et migrants en savane ivoirienne*. Ouvrage Papêt.
- COLIN J.-Ph., 2004, « Le marché du faire-valoir indirect dans un contexte africain : éléments d'analyse », *Économie rurale* 282 : 19-39.
- COLIN J.-Ph. et AYOUB M., 2006, « The Development of a Land Market? Insights from Côte d'Ivoire », *Land Economics* 82(3) : 404-423.
- COLIN J.-Ph. et BIGNEBAT C. (avec la contribution de G. Kouamé), 2009, *Le marché des contrats agraires en basse Côte d'Ivoire. Rapport de l'étude réalisée dans le cadre du volet « Recherche » du FSP Foncier & développement*, Thème « Dynamiques de transactions foncières », 140 p. multigr. [www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-l-elaboration-des-politiques-foncieres/volet-recherche/rapports-finiaux/le-marche-des-contrats-agraires-en-basse-cote-divoire/view](http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-l-elaboration-des-politiques-foncieres/volet-recherche/rapports-finiaux/le-marche-des-contrats-agraires-en-basse-cote-divoire/view)
- COLIN J.-Ph., LE MEUR P.-Y. et LÉONARD E. (eds.), 2009, *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris : Karthala.
- COLIN J.-Ph. et RUF F., 2009, *The « Plant & Share » Contract in Côte d'Ivoire: Incomplete Contracting and Land Conflicts. Paper presented at the 13<sup>th</sup> Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics*, University of California at Berkeley, Walter A. Haas School of Business, USA, June 18-20, 2009.
- COLIN J.-Ph. et WOODHOUSE Ph. (eds), 2010, « Interpreting Land Markets in Africa », Special issue, *Africa* 80(1).
- COMITÉ TECHNIQUE « FONCIER & DÉVELOPPEMENT », 2008, *Land Governance and Security of Tenure in Developing Countries. The white paper of French development cooperation*, Paris : Comité technique « Foncier & développement ».
- COUSINS B. et SJAASTAD E. (eds.), 2008, « Formalisation of Land Rights in the South », Special issue, *Land Use Policy* 26.
- DEININGER K. et BINSWANGER H., 2001, « The Evolution of the World Bank's Land Policy », in DE JANVRY A., GORDILLO G., PLATTEAU J.Ph. et SADOULET E. (eds.), *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*, Oxford, Oxford University Press : 406-440.

- DEININGER K. et FEDER G., 2001, « Land Institutions and Land Markets », in GARDNER B., RAUSSER G. (eds), *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 1A Agricultural Production, North Holland : Elsevier, p. 288-324.
- DE JANVRY A., GORDILLO G., PLATTEAU J.-Ph. et SA-DOULET E. (eds.), 2001, *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*, Oxford : Oxford University Press.
- FITZPATRICK D., 2005, « "Best Practice" Options for the Legal Recognition of Customary Tenure », *Development and Change* 36 (3) : 449-475.
- IBO J., 2006, *Retraits de terres par les « jeunes » autochtones sur les anciens fronts pionniers de Côte d'Ivoire : expression d'une crise de transition inter-générationnelle*, Communication au colloque « Les frontières de la question foncière : enchâssement social des droits et politiques publiques », 17-19 mai 2006, Montpellier.
- JACOB J.-P., 2009, « Droits sur la terre et sociologie du développement dans le cadre d'une opération de sécurisation foncière. Le Plan foncier rural dans le Ganzourgou (Burkina Faso) », in COLIN J.-Ph., LE MEUR P.-Y., LÉONARD E. (eds.), *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*, Paris : Karthala, p. 167-194.
- KEVANE M., 1997, « Land Tenure and Rental in Western Sudan », *Land Use Policy* 14(4) : 295-310.
- KÖBBEN A., 1956, « Le planteur noir », *Études Eburnéennes* V : 7-189.
- KONÉ M., 2001, *Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles dans le Centre-Ouest : Bodiba (Oumé) et Zahia (Gboguhe)*, Rapport final, Projet « Droits délégués d'accès à la terre et aux ressources naturelles en Afrique de l'Ouest », Abidjan : GIDIS.
- KONÉ M. et CHAUVEAU J.-P., 1998, « Décentralisation de la gestion foncière et "petits reçus" : pluralisme des règles, pratiques locales et régulation politique dans le Centre-Ouest ivoirien », *Bulletin de l'APAD*, 16 : 41-64.
- LAVIGNE DELVILLE Ph., 2010, « Sécurisation foncière, formalisation des droits, institutions de régulation foncière et investissement. Pour un cadre conceptuel élargi », *Revue des questions foncières* 1-10 : 5-33.
- LAVIGNE DELVILLE Ph., 2003, « When Farmers Use "Pieces of Paper" to Record Their Land Transactions in Francophone Rural Africa: Insights into the Dynamics of Institutional Innovation », in BENJAMINSEN T. et LUND C. (eds), *Securing Land Rights in Africa*, Londres : Frank Cass, p. 89-108.
- LAVIGNE DELVILLE Ph., TOULMIN C., COLIN J.-Ph. et CHAUVEAU J.-P., 2002, *Negotiating Access to Land in West Africa: a Synthesis of Findings from Research on Derived Rights to Land*, Londres, Paris : IIED, Gret.
- LE ROY E., KARSENTY A. et BERTRAND A., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris : Karthala.
- LYNE M., ROTH M. et TROUTT B., 1994, « Land Rental Markets in Sub-Saharan Africa: Institutional Change in Customary Tenure », in ROSE R., TANNER C., BELLAMY M. (eds), *Issues in Agricultural Competitiveness: Markets and Policies*, Aldershots : Dartmouth Publishing Company, p. 58-67.
- MATHIEU P., LAVIGNE DELVILLE Ph., PARÉ L., ZONGO M. et OUÉDRAOGO H., 2003, *Sécuriser les transactions foncières dans l'Ouest du Burkina Faso*, Londres : IIED.
- MEILLASSOUX C., 1964, *Anthropologie économique des Gouro de Côte d'Ivoire*, Paris : Mouton.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 2008, *Étude sur la location et les ventes de terres rurales en Côte d'Ivoire. Rapport 1. Diagnostic des pratiques*, République de Côte d'Ivoire – ministère de l'Agriculture / Délégation européenne, 159 p. (Étude réalisée par J.-Ph. Colin). [www.foncierural.cilimages/telechargement/etude\\_location\\_vente\\_des\\_terres\\_mission\\_i.pdf](http://www.foncierural.cilimages/telechargement/etude_location_vente_des_terres_mission_i.pdf)
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, 2009, *Étude sur la location et les ventes de terre rurales en Côte d'Ivoire. Rapport 2. Propositions d'intervention*, République de Côte d'Ivoire – ministère de l'Agriculture / Délégation européenne, 187 p. (Étude réalisée par J.-Ph. Colin et A. Kakou). [www.foncierural.cilimages/telechargement/etude\\_location\\_vente\\_des\\_terres\\_mission\\_2.pdf](http://www.foncierural.cilimages/telechargement/etude_location_vente_des_terres_mission_2.pdf)
- PETERS P., 2004, « Inequality and Social Conflict Over Land in Africa », *Journal of Agrarian Change* 4 (3) : 269-314.
- PLATTEAU J.-Ph., 1996, « The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment », *Development and Change* 27(1) : 29-86.
- RAULIN H., 1957, *Mission d'étude des groupements immigrés en Côte d'Ivoire. Problèmes fonciers dans les régions de Gagnoa et Daloa*, Paris : Orstom.
- SJAASTAD E., 2003, « Trends in the Emergence of Agricultural Land Markets in Sub-Saharan Africa », *Forum for Development Studies* 1 : 5-28.
- SORO M., 2010, *Étude sur la gestion foncière sur les périmètres rizicoles de la région Centre de la Côte d'Ivoire*, Abidjan : FAO.
- TOULMIN C., 2008, « Securing Land and Property Rights in Sub-Saharan Africa: The Role of Local Institutions », *Land Use Policy* 26 : 10-9.
- VAN DEN BRINK R., THOMAS G., BINSWANGER H., BRUCE J. et BYAMUGISHA F., 2006, *Consensus, Confusion, and Controversy. Selected Land Reform Issues in Sub-Saharan Africa*, World Bank Working Paper n° 71, Washington, D.C. : The World Bank.
- WORLD BANK, 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, A World Bank Policy Research Report, Oxford : Oxford University Press.



# Forum « Foncier et développement »

**9 et 10 novembre 2010**

Campus du Jardin tropical de Nogent-sur-Marne

ACTES

---

## Sommaire

Avant-propos .....	5
--------------------	---

### CHAPITRE 1. Comment faire du foncier un levier du développement ?

I. Constats de départ .....	7
II. Éclairage : la situation foncière en Afrique à l'horizon 2050 .....	7
Méthodes d'analyse des dynamiques d'évolution du foncier .....	8
L'impact anticipé des changements affectant le foncier est abordé sous trois angles ..	10
Les scénarios qualitatifs .....	10
Conclusion .....	11
III. Synthèse de la table ronde et des débats .....	13
Une question au cœur des préoccupations des partenaires au développement mais des difficultés à passer à l'action .....	13
Des démarches qui demandent du temps, de la cohérence, du pragmatisme et de la réflexivité .....	14
Se doter d'outils pour l'observation .....	15

### CHAPITRE 2. Comment réguler les investissements agricoles à grande échelle ?

I. Constats de départ .....	17
II. Éclairage : analyse du phénomène et positionnement des acteurs .....	17
Le document du Centre d'analyse stratégique (CAS) .....	18
Le rapport de la Banque mondiale (BM) .....	19
Les propositions du rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation .....	20
Le document du groupe de travail élargi du Comité technique « Foncier & développement » .....	21
III. Synthèse de la table ronde et des débats .....	24
Des investissements oui, mais pour qui et pour quoi faire... ? .....	24
... Et sur quelles terres ? .....	24
Quels types de régulation privilégier ? .....	25
Un rôle clé pour la société civile .....	26

### CHAPITRE 3. Quel rôle et quelle place du foncier dans les crises et les conflits sociopolitiques ?

I. Constats de départ .....	27
II. Éclairage : dynamiques et enjeux des conflits fonciers .....	27
Les conflits : problèmes d'analyse et d'interprétation .....	27
Typologie des conflits selon la nature des droits .....	28
Description des conflits selon les acteurs impliqués et la manière dont ils s'organisent dans la confrontation .....	28
Enjeux et sens des conflits fonciers .....	30
Les conflits fonciers de plus grande échelle .....	31

III. Synthèse de la table ronde et des débats .....	32
Le foncier, un facteur déterminant du déclenchement de conflits sociopolitiques importants .....	32
La gestion des conflits fonciers au quotidien : quel dispositif imaginer? .....	33
Gérer le foncier dans les situations post-catastrophes, le cas d'Haïti .....	33

#### **CHAPITRE 4. Comment se construisent et se mettent en œuvre les politiques foncières?**

I. Constats de départ .....	35
II. Éclairage : une lecture de la réforme foncière rurale au Bénin .....	36
Introduction .....	36
La réforme foncière rurale au Bénin : une perspective sur vingt ans .....	37
Expérimentation des PFR et passage à la politique (1992-2007) .....	37
Le MCA-Bénin, le MUHRFLEC et le recadrage global (2004-2011) .....	40
Conclusions .....	42
III. Synthèse des tables rondes et des débats .....	45
L'évolution des idées et des sociétés au cœur de la naissance des politiques foncières .....	45
Par quoi et où commencer? .....	46
Se concerter pour dépasser les divergences d'intérêts et faire tomber les idées reçues .....	47
Des processus itératifs et incertains impliquant des interactions entre le local et le national .....	47
Le suivi-évaluation : des enjeux forts sur les dimensions juridiques .....	48
Ouverture et globalisation de la question foncière : une tendance lourde .....	48

#### **CHAPITRE 5. Comment sécuriser les transactions foncières?**

I. Constats de départ .....	51
II. Éclairage : des exemples en milieu rural et urbain .....	51
La sécurisation des transactions foncières en milieu rural africain. Une perspective ivoirienne .....	51
Sécuriser les mutations en milieu urbain .....	67
III. Synthèse de la table ronde et des débats .....	70
Sécuriser les droits avant les transactions, ou l'inverse? .....	70
Les prérequis au modèle romano-germanique .....	71
Vers des systèmes alternatifs d'enregistrements de l'information foncière? .....	71

#### **Conclusions**

I. Gérer l'incertitude autour de la question foncière : un devoir de prospective .....	73
II. Un changement de paradigme : de la promotion de la sécurisation foncière à sa régulation .....	73

#### **Annexes**

ANNEXE 1. Programme du Forum .....	77
ANNEXE 2. Présentation des intervenants .....	79
ANNEXE 3. Liste des participants .....	89

# Forum « Foncier et développement »

## ACTES

**9 et 10 novembre 2010**

Campus du Jardin tropical de Nogent-sur-Marne

Dans un contexte marqué par une forte croissance démographique, une ouverture des marchés, et une dégradation progressive des terres sous l'effet du changement climatique, le foncier constitue aujourd'hui un enjeu économique et politique majeur. Il représente un moyen incontournable pour les États des pays en développement de répondre aux défis de sécurité alimentaire, de gestion durable des ressources naturelles, et de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Très récemment, le foncier au Sud s'est inscrit au cœur de l'actualité avec la médiatisation de projets d'acquisitions de terres à grande échelle par de grandes entreprises internationales ou des États. Plusieurs dizaines de millions d'hectares agricoles seraient en jeu avec des risques importants d'exclusion des populations locales de l'accès à la terre et à ses ressources, alors même qu'elle constitue leur principale source de revenus.

Le Comité technique « Foncier & développement » de la Coopération française s'est saisi de cette question en décembre 2008 à la suite de l'affaire Daewoo à Madagascar. Il a ensuite participé et contribué aux initiatives françaises et internationales qui se sont constituées sur le sujet (document de positionnement de la France validé par le secrétariat

du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, rapport du Centre d'analyse stratégique, etc.).

Pour dresser un bilan des travaux initiés depuis 2006 et amorcer la suite de ses activités, le Comité technique « Foncier & développement » a organisé un Forum international qui s'est tenu les 9 et 10 novembre 2010 sur le Campus du Jardin tropical de Nogent-sur-Marne, grâce au concours financier de l'Agence française de développement et avec l'appui technique de son secrétariat (Gret). Ce Forum a rassemblé plus de 80 experts, chercheurs, décideurs, opérateurs et acteurs de la société civile français, africains et internationaux. Les débats se sont plus particulièrement focalisés sur les questions d'actualité et défis posés par la question foncière aujourd'hui, à partir des travaux produits par le Comité et son réseau.

Le présent document propose une synthèse des échanges et des débats. Le CD joint compile un ensemble de ressources sur les différents thèmes traités dans le cadre du Forum, les supports préparés et les matériaux présentés au cours du Forum (notes de cadrage, exposés), ainsi que l'enregistrement vidéo des différentes séquences.

Réunissant experts, chercheurs et responsables de la Coopération française, le Comité technique « Foncier et Développement » est un groupe de travail qui apporte depuis 1996 un appui à la Coopération française en termes de stratégie et de supervisions d'actions sur le foncier, en réseau avec de nombreux acteurs français et internationaux. Il est à l'origine de nombreux travaux visant à informer et outiller les acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques foncières au Sud. Ces travaux sont disponibles en version téléchargement libre sur le portail [www.foncier-developpement.org](http://www.foncier-developpement.org).

ORGANISÉ PAR :



AVEC L'APPUI DE :

