

REPUBLIQUE DE COTE D'IVOIRE  
Union-Discipline – Travail



CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL  
ENVIRONNEMENTAL ET CULTUREL



## ARGUMENTAIRE POUR UNE CERTIFICATION FONCIERE GENERALISEE EN COTE D'IVOIRE

Etude mise en œuvre par :  
Le Groupe



« Observation et Analyse des Systèmes à Impacts Sociaux Foncier-Démarginalisation »  
« Penser le développement pour panser les disparités »

# RAPPORT D'ETUDE

*Ce rapport a été réalisé par :*

***DAGROU Théodore***  
*Expert en droit en foncier,*

*Assisté de :*

***LOROUX Stéphane :***  
*Expert foncier rural,*

## Abréviations et acronymes

- AIA : Audace Institute Afrique
- AFD : Agence Française de Développement
- AFOR : Agence Foncière Rurale
- AGEF : Agence de Gestion Foncière
- ASAPSU : Association de Soutien à l'Auto Promotion Sanitaire et Urbaine
- CCC.CI-UE : Cellule de Coordination de la Coopération Côte d'Ivoire – Union Européenne
- CETIF : Cabinet d'Experts pour l'Assistance en Conseil Topographie et Foncier
- CGFR : Comité de Gestion Foncière Rurale
- CNRA : Centre Nationale de Recherche Agronomique
- CSA : Cellule de Suivi et d'Analyse
- CVGFR : Comité Villageois de Gestion Foncière Rurale
- DDA : Direction Départementale de l'Agriculture
- DFR : Direction du Foncier Rural
- DGI : Direction Générale des Impôts
- DDA : Direction Départementale de l'Agriculture
- DP : Devis-programme
- DRA : Direction Régionale de l'Agriculture
- DTV : Délimitation des Territoires des Villages
- FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture et
- JORCI : Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire
- LGAF: Land Governance Assessment Framework
- LOACI : Loi d'Orientation Agricole de Côte d'Ivoire
- MEF : Ministère de l'Economie et des Finances
- MEMID : Ministère d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation
- MFPES : Ministère de la Femme, de la Protection de l'Enfant et de la Solidarité
- MINADER : Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
- MIRAH : Ministère des Ressources Animales et Halieutiques
- MINEF : Ministère des Eaux et Forêts
- NRC : Conseil Norvégien pour les Réfugiés
- OASIS-fd : Groupe « Observation et Analyse des Systèmes à Impacts Sociaux-Foncier/Démarginalisation »
- PARFACI : Programme d'Appui à la Relance des Filières Agricoles de Côte d'Ivoire
- ONG : Organisation Non Gouvernementale
- ONS : Ordonnateur National Suppléant du Fonds Européen
- OSC : Organisation de la Société Civile
- OTA : Opérateurs Techniques Agréés
- PAD : Partenaires au Développement
- PARFACI : Programme d'Appui à la Relance des Filières Agricoles de Côte d'Ivoire.
- PFR : Plan Foncier Rural
- PNGTER : Programme National de Gestion des Terroirs et d'Équipement
- PNSFR : Programme National de Sécurisation du Foncier Rural
- PPP : Partenariat Public-Privé
- PTF : Partenaires Techniques et Financiers
- SIF : Système d'Informations Foncières
- UE : Union Européenne
- UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
- VNG : Association des Communes de la Hollande
- WB: World Bank (Banque Mondiale).

## SOMMAIRE

ABREVIATIONS ET ACRONYMES .....	3
ICONOGRAPHIE .....	6
RESUME EXECUTIF .....	7
<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>10</b>
CORPS DE L'ETUDE.....	12
INTRODUCTION .....	12
DEFINITIONS DES CONCEPTS .....	14
APPROCHE METHODOLOGIQUE .....	16
<b>I. LE CADRE DE MISE EN ŒUVRE DE LA SECURISATION FONCIERE .....</b>	<b>20</b>
A. CADRE JURIDIQUE .....	20
1. Le cadre juridique national .....	20
2. Les instruments juridiques internationaux .....	23
B. LE CADRE INSTITUTIONNEL .....	24
<b>II. APPRECIATION DE LA SECURISATION FONCIERE.....</b>	<b>26</b>
A. ANALYSE DE LA VISION ET DES ENJEUX DE LA SECURISATION .....	26
1. la réduction de la pauvreté en milieu rural,.....	26
2. le renforcement de la cohésion sociale, .....	26
3. la gestion durable des ressources naturelles, .....	27
4. la promotion du développement économique et social .....	27
B. ANALYSE DU CONTEXTE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI 1998 .....	27
1. Un modèle économique spécifique.....	27
2. Une sécurisation soutenue principalement par les partenaires au développement.....	28
3. Une approche de sécurisation foncière limitée .....	30
4. Des résultats mitigés .....	33
C. LES OBSTACLES A LA SECURISATION FONCIERE .....	34
1. Les entraves socio-anthropologiques .....	35
2. Les difficultés d'ordre pratique.....	35
3. L'absence d'une sensibilisation hardie .....	35
4. Le manque d'adhésion des populations aux opérations de sécurisation foncière .....	36
5. La consécration de la rupture de l'égalité .....	36
6. Le coût très élevé du certificat foncier .....	36
7. Des appréhensions liées à la certification foncière .....	37
8. La remise en cause du travail de certains opérateurs techniques.....	37
9. L'absence de coordination et de synergie entre les différents acteurs de la sécurisation .....	37
10. La prégnance et la résurgence des litiges fonciers .....	37
11. La non-prise en charge des personnes vulnérables et des cadets sociaux .....	38
<b>III. LA NECESSITE D'UNE PRISE EN CHARGE DE LA SECURISATION FONCIERE PAR L'ETAT.....</b>	<b>39</b>
A. LES FONDEMENTS DE LA PRISE EN CHARGE.....	39
1. Les raisons de la prise en charge .....	39
1.1. Le respect des principes de l'égalité et de non-discrimination.....	39
1.2. La certification généralisée des terres rurales .....	39
1.3. La sauvegarde de la cohésion sociale et de la paix .....	40
1.4. La lutte contre l'accaparement des terres rurales .....	40
1.5. La promotion de l'investissement et du développement agricole.....	40
1.6. Une mesure financièrement profitable à l'Etat .....	41
1.7. La sécurisation des transactions foncières rurales .....	41
2. La mitigation des risques liés à la prise en charge .....	42
B. LA FAISABILITE DE L'APPROCHE NOUVELLE .....	43
1. La stratégie pour la nouvelle approche .....	43
1.1. Une certification foncière généralisée.....	43
1.1.1. Justification .....	43
1.1.2. Les axes de mise en œuvre de la stratégie .....	44
1.2. Les mesures d'accompagnement.....	45
1.2.1. La nécessité d'une réduction du coût du certificat foncier .....	45
1.2.2. La nécessité d'une clarification des droits fonciers.....	46

1.2.3.	La nécessité d'une approche spéciale intégrée au profit des personnes vulnérables. ....	46
1.2.4.	La nécessité d'une approche de sensibilisation .....	47
1.2.5.	L'instauration d'un concours à la certification entre les régions .....	47
2.	Le financement de la stratégie.....	47
2.1.	La mise en place d'un financement spécifique .....	48
2.1.1	Une allocation budgétaire.....	48
2.1.2	La contribution des populations .....	48
2.1.3	Un appui financier des partenaires au développement.....	48
2.1.4	Une contribution des activités liées au foncier .....	48
2.1.5	Une contribution nationale à la sécurisation foncière .....	49
2.1.6	Les taxes sur les transactions foncières .....	49
2.2.	La mitigation des risques liés aux sources de financement .....	49
	<b>RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>53</b>
	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>55</b>
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>58</b>

## **ICONOGRAPHIE**

Chronogramme d'activités.....	19
Tableau en chiffre des appuis financiers à la sécurisation foncière rurale des PAD.....	28
Graphique des contributions financières à la sécurisation foncière.....	29
Carte illustrative des zones d'intervention des projets de certification foncière et/ou de délimitation des territoires villageois .....	32
Tableau synthétique des données de suivi des projets de sécurisation foncière .....	33
Tableau des résultats obtenus.....	34
Proportion des certificats fonciers réalisés en rapport avec la superficie totale à couvrir .....	34
Schéma d'opérationnalisation de la certification foncière généralisée .....	51
Schéma du rôle des acteurs de la certification foncière généralisée .....	52

## Résumé exécutif

Alors que la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural a été présentée comme le principal instrument pour assurer une gestion paisible des terres rurales et parvenir à la paix sociale, à la cohésion sociale et au développement économique et social, plus de 17 ans après son adoption, la sécurisation foncière, et plus particulièrement la certification foncière rurale, est loin d'être une réalité. C'est maintenant que la sécurisation foncière rurale entendue de la clarification des droits, de la certification, de la contractualisation et de l'enregistrement, commence véritablement son amorce. Aussi, le Conseil Economique Social, Environnemental et Culturel (CESEC), institution par excellence conseillère de l'Etat sur les thématiques économiques et sociales, a-t-il décidé de se saisir de la question afin d'explorer toutes les voies pouvant permettre la mise en œuvre effective de la loi suscitée et d'atteindre les objectifs que l'Etat a assignés à ce texte. C'est dans cette logique qu'il a commandité une étude sur le thème : « *L'élaboration d'un argumentaire en vue de la prise en charge par l'Etat de la sécurisation foncière au profit des personnes vulnérables et cadets sociaux.* »

L'étude, conduite dans différentes zones agroécologiques, révèle l'existence de plusieurs obstacles et des faiblesses dans la stratégie de mise en œuvre de ce texte. De même, il a été constaté que la politique foncière, telle que définie dans le document dit « Déclaration de politique foncière, adopté en 2017, n'est pas suffisamment implémentée. En outre, on observe que la sécurisation foncière rurale » est la quintessence des expériences résultant des projets réalisés avec le concours des partenaires au développement (PAD). Par ailleurs, les enquêtes de terrain ont fait apparaître que la certification foncière ne bénéficie pas à toutes les populations. Or, le coût du certificat est si élevé que très peu de personnes songeront à en faire la demande. Même les efforts d'opérationnalisation en cours, en vue de la réduction du coût du certificat foncier et à la durée des procédures ne pourront pas totalement régler la question. En effet, selon les estimations, les frais s'élèveront à environ 110.000 FCFA<sup>1</sup>. Ils resteront encore élevés et hors de portée de la population.

C'est dire qu'avec l'approche actuelle, une frange importante de la population se retrouvera en marge de la certification foncière. De toute évidence donc, elle conduit à une rupture de l'égalité, un principe pourtant consacré par la Constitution de 2016 et les principaux instruments juridiques internationaux auxquels la Côte d'Ivoire a adhéré pour l'essentiel. De même, on note que les opérations de certification ne prennent pas en compte toutes les localités. Si les choses en restent là, on peut craindre que le territoire ivoirien ne se présente sous forme d'un damier, avec des zones couvertes par des projets tandis que d'autres ne le sont pas.

Au regard de ce qui précède, il apparaît nécessaire et urgent d'envisager une nouvelle approche. On peut d'autant plus s'orienter dans ce sens que des enjeux importants sont liés à la question foncière. En effet, la Côte d'Ivoire est un pays à vocation agricole qui tire l'essentiel de ses revenus des activités de la terre. Par ailleurs, la cohésion sociale, la paix et le développement économique et social sont tributaires d'une gestion paisible et rationnelle des terres en milieu rural. En outre, une sécurisation réussie garantira à l'Etat, à moyen et long terme une source de revenus substantiels. C'est dire que la maîtrise de la gestion de la terre revêt un enjeu stratégique pour l'Etat. Cependant, cette volonté est contrariée par la cherté du certificat foncier.

Des enquêtes et recherches effectuées, il ressort que l'Etat peut effectivement prendre à son compte la certification foncière de tout le territoire national. L'idée d'une certification foncière généralisée de toutes les terres a été retenue. Ainsi, une fois la demande de certification

---

<sup>1</sup> Source : Etude financement projet foncier-Banque mondiale 2017.

exprimée, il reviendra à l'Agence foncière rurale (AFOR), en tant qu'organe dédié à la sécurisation foncière, de prendre toutes les dispositions utiles et nécessaires pour entreprendre les opérations pour la délivrance des certificats fonciers à tous ceux qui en auront fait la requête.

La stratégie proposée s'articule autour d'une prise en charge qui ne soit ni gratuite, ni trop onéreuse et qui tienne compte de la situation des personnes vulnérables sans pour autant faire de la vulnérabilité un critère pour le choix des bénéficiaires<sup>2</sup>. Toutefois, pour éviter de perpétuer d'une autre façon la rupture de l'égalité, l'on devra tenir compte de la situation particulière des personnes vulnérables qui devront bénéficier de mesures et d'actions spécifiques. L'Etat devra alors prendre des mesures spéciales et rechercher les financements nécessaires pour assurer la prise en charge de ces dernières. A cette occasion, il pourra bénéficier du concours des ONG aussi bien pour la mise en œuvre de ces mesures spécifiques que pour l'identification des personnes en situation de vulnérabilité. L'activité de ces dernières devra se faire sous la supervision du Ministère de la Femme, de la Protection de l'Enfant et de la Solidarité, en tant que département en charge de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de protection de l'enfant, de protection et d'autonomisation de la femme par le respect des principes d'égalité et de l'équité du genre.

Pour réaliser la certification foncière généralisée, l'Etat devra se donner les moyens de sa politique. La faisabilité de cette approche tient à la fois à la viabilité de la stratégie qui sera mise en place pour assurer le financement des opérations, mais également pour minimiser les coûts. D'abord, on pourrait compter sur une allocation budgétaire au profit de la sécurisation foncière rurale. Le budget national de la Côte d'Ivoire enregistre chaque année, et ce depuis 2012, un accroissement de la dépense pro-pauvre en général et du secteur de l'agriculture (élevage et forêts) en particulier. Il a atteint 107 milliards de FCFA en 2017<sup>3</sup>. Une affectation d'un montant de 5 milliards de FCFA dudit budget, serait une décision salubre, en ce qu'elle marquera une avancée significative dans la mise en œuvre de la Déclaration de politique foncière rurale.

Les populations ne devraient pas demeurer en reste pour la mobilisation des fonds. Car, ne pas exiger une quelconque contribution ferait courir le risque qu'elles se désintéressent de la certification foncière. Elles seraient, en effet, tentées de ne pas accorder de l'importance aux certificats fonciers tant il est vrai que ces acteurs sociaux ne ressentiront pas le besoin aussitôt. Aussi minime soit-elle, cette participation apparaît donc comme une mesure très utile à la réussite de la stratégie de certification foncière généralisée.

La contribution de base, représentant le droit à la certification foncière, estimée à la somme de dix mille (10.000) FCFA/requête, apparaît raisonnable. Ce montant sera majoré de 5 mille francs pour chaque tranche de 10 hectares supplémentaires. Elle devrait être acquittée au moment de la demande du certificat foncier. En tablant sur un nombre minimum de 2.000 demandes de certificats fonciers par département (la Côte d'Ivoire en compte 108) et en prenant en compte la majoration applicable en cas de superficies supérieures à 10 hectares, la participation des populations aux efforts de sécurisation de leurs terres permettra de mobiliser au moins la somme de 2,16 milliards FCFA<sup>4</sup>. Elle pourra constituer un apport local pour les opérations de certification.

---

<sup>2</sup> La vulnérabilité est relative. Elle dépend des éléments de référence. Sur ce point, voir ci-dessous nos développements sur cette notion.

<sup>3</sup> Voir rapport sur l'évolution budget pro-pauvre 2012-2017.

<sup>4</sup> Estimations tirées du RGPH (Recensement général de la population et de l'habitat) et du REEA (recensement des exploitants et des exploitations agricoles 2016).

Sur le coût du certificat foncier, la contribution de la population ne devrait pas dépasser 25 % du coût. En ce qui concerne l'Etat son apport devrait être au minimum 75 % étant entendu qu'il pourrait solliciter le concours financier des partenaires au développement (PAD)<sup>5</sup>. De cette manière, le financement des bailleurs contribuera non pas à soutenir des projets ciblés dans quelques régions ou départements mais plutôt à soutenir les efforts pour une couverture nationale en certificats fonciers dans le cadre d'un programme national de sécurisation foncière rurale. Toutefois, pour obtenir l'adhésion de tous, les opérations de certification ne devraient intervenir qu'après la clarification des droits fonciers. Toutefois, pour être efficace et viable, cette démarche devra bénéficier du concours des communautés locales, des organisations de la société civile et des partenaires au développement (PAD).

Par ailleurs, l'Etat devra jouer sur le facteur temps. Si le délai de 10 ans se justifie par sa volonté d'accélérer la modernisation des droits coutumiers, il reste que ce délai qui expire normalement en 2023 pourrait s'avérer intenable. Pire, on peut même craindre que l'établissement de certificats fonciers ne soit pas effectif après cette date, voire au-delà.

Au total, la prise en charge de la certification foncière rurale par l'Etat est non seulement souhaitable et souhaitée, mais elle est de l'ordre du possible pourvu que la puissance publique le veuille et le décide. Aussi, des recommandations ont été formulées pour permettre la mise en œuvre de la stratégie suggérée dans le cadre de la nouvelle approche.

---

<sup>5</sup> L'apport initial financier participatif est de 20 à 25 %. Il s'agit d'une contribution minimale demandée pour toute demande de concours financier.

## **RECOMMANDATIONS**

### ***A. A l'endroit des populations***

#### ***A.1. A l'endroit des communautés locales***

1. Contribuer au succès de la sécurisation foncière,
2. Assurer la protection des droits fonciers des femmes et des cadets sociaux,
3. Payer leurs droits d'adhésion qui permettent l'établissement du certificat foncier à leur profit.

#### ***A.2. A l'endroit de la chefferie traditionnelle***

1. S'impliquer activement dans la mise en œuvre de la nouvelle approche en vue de contribuer à la certification foncière généralisée,
2. Participer activement à la clarification des droits fonciers ruraux,
3. S'impliquer davantage dans la reconnaissance et la protection des droits des femmes et des cadets sociaux.

### ***B. A l'endroit de l'Etat***

#### ***B.1. Le Gouvernement***

1. S'approprier les résultats de l'étude, notamment la nouvelle approche de sécurisation,
2. Coupler la sécurisation foncière avec des actions de sensibilisation sur les dispositions juridiques qui protègent les femmes et les cadets sociaux en vue de la reconnaissance et la protection de leurs droits fonciers,
3. Réécrire les dispositions de l'article 3 de la loi foncière rurale de 1998 pour éviter l'application des coutumes qui excluent les femmes et les cadets sociaux de l'accès à la propriété foncière,
4. Elaborer des politiques de soutien à la promotion des droits fonciers des femmes et des cadets sociaux,
5. Donner à l'AFOR, en raison de la transversalité de la question foncière, un encrage institutionnel qui dépasse le cadre d'un seul ministère pour plus d'efficacité,
6. Rendre opérationnelle l'AFOR afin de lui permettre de s'acquitter au plus tôt de sa mission.

#### ***B.2. A l'endroit de l'AFOR***

1. S'approprier, en tant qu'agence d'exécution, les résultats de l'étude et prendre les mesures nécessaires pour leur mise en œuvre effective,
2. Promouvoir le certificat foncier collectif qui permet de prendre en compte les droits de tous les membres de la famille dont les femmes et les cadets sociaux.

### ***C. A l'endroit des Partenaires au développement***

1. Appuyer l'Etat dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie suggérée par l'étude,

2. Soutenir les initiatives des OSC pour assurer la prise en compte de la situation des personnes vulnérables lors de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie.

***D. A l'endroit du secteur privé***

1. Appuyer l'Etat et l'AFOR dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie suggérée par l'étude,
2. Aider les communautés à certifier leurs terres.

***E. A l'endroit des OSC***

1. Participer à la clarification et à l'enregistrement des droits fonciers coutumiers,
2. Participer à la sensibilisation sur les droits des femmes et des cadets sociaux,
3. Aider à la prise en charge des personnes vulnérables pour la sécurisation foncière dans le cadre de la stratégie suggérée par l'étude.

***F. A l'endroit du CESEC***

1. Elaborer un plaidoyer en direction de l'Etat et des partenaires au développement pour s'approprier les recommandations et la nouvelle approche de certification foncière généralisée,
2. Elaborer une stratégie de lobbying en direction du Gouvernement et des partenaires au développement pour la mise en œuvre effective des résultats de l'étude,
3. Mettre en place un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des recommandations et de la certification foncière généralisée.

## CORPS DE L'ETUDE

### Introduction

Le développement de la Côte d'Ivoire repose en grande partie sur l'agriculture. Ce secteur représente actuellement 22% du PIB<sup>6</sup> et plus des 2/3 de la population active assurent leurs revenus grâce à l'activité agricole. Les enjeux de l'agriculture se heurtent cependant à plusieurs problèmes et défis parmi lesquels figure, en bonne place, la question foncière. Pour être performante et compétitive, l'agriculture ivoirienne a besoin d'un système foncier stable et sécurisé pour les producteurs et les investisseurs. Or, on note la résurgence de nombreux conflits fonciers, qui perturbent sérieusement la cohésion sociale et menacent la paix, toutes choses qui contrarient le développement économique et social harmonieux. C'est dire que l'insécurité foncière constitue une contrainte majeure pour l'essor de l'agriculture.

Par ailleurs, le mode de gestion de la terre en milieu rural est fortement influencé par les coutumes et les pesanteurs socio-culturelles. Certaines traditions, sinon la plupart, écartent une partie de la communauté du fait de sa nature patrimoniale. Il s'agit notamment des femmes et les cadets sociaux. Ceux-ci sont tenus à l'écart de la gestion de la terre et leurs droits fonciers légitimes ne sont pas toujours reconnus alors même que certains jouent un rôle prépondérant pour la stabilité de la société et la production agricole. Aussi, pour créer les conditions de la cohésion sociale et de la paix afin de favoriser le développement économique et social mais aussi pour lutter contre la pauvreté, la Côte d'Ivoire a-t-elle adopté la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au Domaine foncier rural. Ce texte est considéré comme le principal instrument pour l'atteinte des objectifs susmentionnés, en ce qu'il ambitionne de transformer les droits fonciers coutumiers en droits modernes grâce à la sécurisation du domaine foncier rural et, plus précisément, la certification des terres rurales. A cet effet, diverses réformes et actions ont été entreprises. Au titre de celles-ci, on note l'inscription de la question comme une priorité nationale dans le Plan National d'Investissement Agricole dit PNIA élaboré en novembre 2017, le vote, en juillet 2015, de la Loi d'Orientation Agricole dite LOACI, l'élaboration d'un Programme National de Sécurisation Foncière Rurale dit PNSFR, la constitutionnalisation du droit d'accès à la terre rurale et de la protection des droits acquis, la création, en 2016, d'une structure dédiée à la sécurisation foncière, en l'occurrence l'Agence Foncière Rurale dite AFOR et l'adoption, en janvier 2017, d'une Déclaration de politique foncière. De même, des actions de certification des terres rurales et de délimitation des territoires des villages ainsi que des campagnes de sensibilisation sur les dispositions de la loi foncière de 1998 ont été menées, avec l'appui financier<sup>7</sup> de la communauté internationale. Il s'agit notamment de l'Union Européenne (UE) : 61.9%, de l'Agence Française de Développement (AFD) : 13.6%, de la Banque Africaine de Développement (BAD) : 6.5%, de l'Agence Américaine d'aide au développement (USAID) et l'Union Européenne (UE) 0.3%, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de la Banque Mondiale 14.9%<sup>8</sup>.

Cependant, force est de constater que, plus de 15 ans après l'entrée en vigueur de la loi, que malgré tous ces efforts, la sécurisation foncière n'est pas encore une réalité pour tous les

---

<sup>6</sup> Selon la Banque mondiale, le secteur agricole représente 22,3 % du PIB de la Côte d'Ivoire, plus de 50 % des recettes d'exportation et les deux tiers des sources d'emploi et de revenu de la population en 2016 et début 2017. Voir site internet : <http://www.banquemonddiale.org/fr/country/cotedivoire/overview>.

<sup>7</sup> Source Direction du Foncier Rural 2017.

<sup>8</sup> Synthèse des appuis financiers à la sécurisation foncière rurale des PAD tirée du tableau de suivi des projets de certification foncière ou de délimitation de territoires villageois (source DFR et CSA).

ivoiriens. Les projets initiés n'ont pas permis d'établir des certificats fonciers en grand nombre. De même, la superficie de terres qui ont fait l'objet de certification est très insignifiante. En effet, à la fin du mois juillet 2017, selon la Direction du Foncier Rural (DFR), on dénombrait moins de 4.000 certificats fonciers portant sur 118 466 ha, soit 0,5 % de la superficie totale des terres arables de la Côte d'Ivoire est estimée environ à 23 millions d'hectares<sup>9</sup>. Par ailleurs, on observe qu'une frange importante de la population n'a pas bénéficié de ces efforts. En effet, le nombre de femmes bénéficiaires de certificats fonciers restent dérisoire, seulement 441 certificats fonciers sur 4000, soit 11,5%. Quant aux cadets sociaux, la protection et la reconnaissance de leurs droits restent problématiques. De même, on relève que sur les 8571 villages inscrits dans les fichiers du ministère en charge de l'Intérieur, seulement 244 territoires villageois ont été délimités, soit 2,63 %<sup>10</sup>.

En outre, l'implémentation des projets de sécurisation foncière rurale ne se fait pas sur l'ensemble du territoire. A cet égard, la Direction du Foncier Rural, note que « La question du foncier rural n'a pas encore connu un traitement national. Les rares actions entreprises, eu égard à la faiblesse des moyens mobilisés étaient très localisées<sup>11</sup>».

De toute évidence, l'approche qui a été adoptée jusque-là, ne permettra d'établir des certificats fonciers que dans des zones ou localités choisies pour les besoins de la cause. C'est dire que le bilan de la sécurisation foncière se présentera sous la forme d'une mosaïque ou d'un damier, avec des localités couvertes par la certification foncière tandis que d'autres ne le sont pas encore. Mais au-delà, cette approche pose un problème de droit. Pourquoi certaines zones bénéficient-elles de la gratuité pour la certification de leurs droits fonciers dans le cadre des projets mis en œuvre alors que d'autres ne sont pas éligibles audits projets ? Peut-on laisser pour compte une frange importante de la population ? Certes, la décision de procéder à des opérations-pilotes est louable, il reste cependant que cette manière de procéder peut être interprétée comme une rupture de l'égalité de tous devant la loi alors même que ce principe est garanti par la Constitution mais aussi par les principaux instruments juridiques internationaux. L'observation paraît d'autant plus pertinente que la duplication des expériences acquises n'est pas aussitôt assurée ni même envisagée pour les localités limitrophes et que les responsables de la sécurisation ne communiquent pas suffisamment sur les raisons du choix des localités retenues.

En outre, cette approche est fortement préjudiciable aux personnes vulnérables, notamment les femmes et les cadets sociaux dans la mesure où leurs droits fonciers légitimes ne sont pas toujours pris en compte ou reconnus. Au demeurant, les populations ne sont pas très enclines à sacrifier à la procédure du certificat foncier. Car, certains, notamment les autochtones, trouvent inutile l'identification de terres qu'elles ont toujours considérées comme siennes. D'autres, en voyant se dérouler gratuitement dans les villages voisins des opérations de certification foncière, préfèrent attendre tranquillement leur tour. Ils estiment que si l'Etat s'est montré bienveillant pour les autres, il agira de même pour eux. Par ailleurs, et à supposer que tout le monde veuille sécuriser ses terres, il reste que très peu de personnes auront les moyens de le

---

<sup>9</sup> Ces chiffres proviennent de DFR lors de l'atelier de réflexion sur l'organisation d'opérations groupées de certification foncière en Novembre 2017 à Dabou. Sur ce point, voir LAND MATRICE.

<sup>10</sup> Source DFR 2017.

<sup>11</sup> Communication faite le 23 mai 2017 à Abidjan par la Direction du Foncier Rural sur les bilans des activités de sécurisation foncière rurale inscrite au PNIA, lors de l'atelier de lancement du projet LPI (Land Policy Initiative pour la préparation du PNIA 2.

faire, au regard du coût très élevé du certificat foncier (en moyenne 270 000FCFA par ha) et de la complexité des procédures<sup>12</sup>.

Pour sûr, si les choses restent en l'état, il sera difficile d'atteindre les objectifs assignés à la loi foncière de 1998.

## **Problématique de l'étude**

Comment parvenir à la certification foncière de l'ensemble des terres rurales et sécuriser les droits de tous, notamment ceux des personnes vulnérables et des cadets sociaux ? Autrement dit, quelle stratégie adopter pour pallier les insuffisances actuelles de la sécurisation foncière rurale ? Dans la mesure où la question foncière reste prioritaire pour la Côte d'Ivoire, notamment au regard des enjeux et défis liés à la terre et à sa gestion, on peut légitimement se demander si l'Etat ne devrait pas prendre en charge la sécurisation foncière, du moins pour les localités et les personnes susvisées qui ne bénéficient pas des projets de gratuité ?

C'est pour répondre à ces différentes préoccupations que le Conseil Economique Social Environnemental et Culturel (CESEC) a commandité la présente étude. Cette démarche se justifie à la fois par la mission qui est dévolue à cette institution, à savoir contribuer au développement économique et social du pays à travers ses avis éclairés<sup>13</sup> et par le souci d'aider à résoudre définitivement la question foncière rurale. Il s'agit de faire en sorte de réaliser une certification qui soit inclusive et globale afin de créer les conditions de la cohésion sociale, de la paix et du développement économique et social. Pour se donner les moyens de son ambition, le Président du CESEC a initié des réflexions sur le thème : « Foncier rural et sécurisation des terres ». Sur la base du rapport produit, il est suggéré que « Le financement de l'immatriculation foncière soit amorcée par l'Etat de Côte d'Ivoire, à travers un fonds dédié ou un financement spécial »<sup>14</sup>.

L'objectif de la présente étude est donc de développer un argumentaire afin d'amener l'Etat à prendre en charge les opérations de sécurisation foncière dans les régions non couvertes par les initiatives des partenaires au développement tout en prenant en compte les personnes vulnérables et les cadets sociaux.

## **Définitions des concepts.**

**La Politique de Sécurisation Foncière Rurale :** l'orientation donnée à l'action publique dans le domaine de la gestion des terres rurales. Dans cette politique, l'Etat opère des choix informés et cohérents en matière de sécurisation des acteurs ruraux en vue de garantir la paix et la cohésion sociales.

---

<sup>12</sup> Source Rapport DFR lors de l'atelier de réflexion sur l'organisation d'opérations groupées de certification foncière en Novembre 2017 à Dabou.

<sup>13</sup> Aux termes de l'article 163 de la Constitution de novembre 2016, « Le Conseil économique, social, environnemental et culturel donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnances ou de décrets ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Les projets de loi de programme à caractère économique, social, environnemental et culturel lui sont soumis pour avis. Le Président de la République peut consulter le Conseil économique, social, environnemental et culturel sur tout problème à caractère économique, social, environnemental et culturel. »

<sup>14</sup> Compte rendu de la séance de travail avec les bureaux des Groupes de travail des conseillers économiques, environnementaux et culturel à l'attention du Président du Conseil Economique, social, environnemental et Culturel du mardi 5 décembre 2017.

**La sécurisation foncière** : l'ensemble des processus, actions et mesures de toute nature, visant à permettre à l'utilisateur et au détenteur de terres rurales de mener efficacement leurs activités productives, en les protégeant contre toute contestation ou trouble de jouissance. Au sens de la loi de 1998 sur le domaine foncier rural, la sécurisation s'entend à la fois de la certification des coutumières et de la consolidation des droits des concessionnaires.

La sécurisation recouvre quatre réalités.

(1). *La clarification des droits sur les biens fonciers ruraux et la sensibilisation* : il s'agit d'une action visant à faciliter les travaux ultérieurs de sécurisation foncière et de délimitation des territoires. Elle peut être préalable ou concomitante aux opérations de certification. Toutefois, lorsqu'il n'y a pas de difficulté particulière, l'on peut faire l'économie de cette étape. Cette première activité comprend un inventaire des patrimoines lignagers et des contrats passés avec les exploitants; un appui à la structuration ou une formation complémentaires des Comités Villageois des Gestion Foncière Rurale (CVGFR) et la fourniture de moyens logistiques ; une sensibilisation des populations concernées à la loi de 1998 à ses décrets d'application et aux procédures correspondantes ; le scannage et l'archivage des contrats et des « petits papiers » qui attestent localement des arrangements fonciers et une aide à la formalisation écrite d'arrangements fonciers avant la phase de certification.

(2). *La certification des terres et la délimitation des territoires des villages* : ensemble des opérations de topographie et d'identification des domaines fonciers ruraux des personnes physiques et des limites de l'espace terrestre couvert par chaque village.

(3). *L'enregistrement des droits et la tenue du registre fonciers* : ensemble d'activités visant à répertorier, au plan local, les droits fonciers coutumiers et toutes autres informations se rapportant aux terres rurales.

(4). *La contractualisation* : désigne le fait de passer sur des terres des conventions ayant pour objet la transmission des droits fonciers ou l'exploitation desdites terres.

**Le domaine foncier rural** : l'ensemble des terres rurales coutumières ou non qui se trouvent hors de certains domaines, notamment du domaine public, du domaine forestier classé, du domaine urbain et des zones d'aménagement différé officiellement constituées.

**Les cadets sociaux** : désigne les derniers nés des familles. Le plus souvent, ceux-ci évoluent « à l'ombre » de leurs aînés dont l'autorité repose sur l'âge. Ainsi, il leur est difficile d'accéder à certains droits et de les exercer. Dans la présente étude, l'on vise les personnes exclues par la coutume de l'accès à la terre, soit en raison de leur sexe, soit du fait de la règle de la primogéniture qui prévaut dans bien de localités.

**La vulnérabilité** : La notion de vulnérabilité renvoie à un individu ou à un groupe d'individus suivant qui ne sont pas en mesure de défendre leurs droits ou de les mettre en œuvre ou encore qui se trouvent dans une situation de risque<sup>15</sup>. Dans le cadre de notre étude, la vulnérabilité

---

<sup>15</sup> Selon le rapport émis par la Commission plénière lors de la 27<sup>ème</sup> Conférence internationale du CICR<sup>15</sup>, la notion de groupes vulnérables fait référence à des catégories de personnes (dont l'âge, le sexe, la condition sociale, économique, ethnique, physique, psychologique, etc.) peut constituer un risque majeur dans un contexte sécuritaire très précaire (lors de conflits armés, guerres civiles, tensions sociales, catastrophes humanitaires, écologiques, périodes intenses de violence, etc.).

Le degré de vulnérabilité dépend de la sensibilité face aux événements dommageables et de la capacité d'adaptation face à ceux-ci. Pour un être humain, la vulnérabilité peut avoir des conséquences en termes d'autonomie, de santé, d'espérance de vie, de dignité, d'intégrité physique ou psychique.

concerne les catégories sociales telles que les femmes, les cadets sociaux, les enfants du défunt « déshérités » par leurs oncles, les personnes démunies ou en situation de précarité qui ont du mal à faire reconnaître leurs droits ou les sécuriser en raison des frais élevés du certificat foncier. Il s'agit de tous ceux dont le revenu ne permet d'assurer la quotidienneté et, a fortiori de faire face aux frais du certificat foncier<sup>16</sup>.

**La discrimination positive** : le fait de favoriser certains groupes de personnes victimes de discriminations systématiques de façon temporaire, en vue de rétablir l'égalité des chances. Il s'agit surtout d'opérer des choix et de mener des actions dans le respect du principe de l'équité.

**L'approche par projet** : un mode de planification et de gestion stratégique lié au projet, en tant que processus unique qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées, comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques<sup>17</sup>. Dans le cadre de notre étude, ce qui est décrit c'est le fonctionnement par à coup. Aussi, la caractéristique de l'approche, se définit dans un « effort dans lequel des ressources humaines, matérielles et financières sont organisées de manière nouvelle pour entreprendre un type de travail particulier, aux spécifications données, dans le cadre de contraintes de coût et de temps, de façon à apporter un changement avantageux défini par des objectifs quantitatifs et qualitatifs » (Turner, 1993).

**L'approche-programme** : approche axée sur une série de projets, avec des objectifs spécifiques, qui concourent à la réalisation d'un objectif global<sup>18</sup>.

## Approche méthodologique

Les termes de référence portent sur « l'élaboration d'un argumentaire pour une prise en charge par l'Etat de la certification foncière rurale au profit des personnes vulnérables et des cadets sociaux ». Il s'agit d'identifier les facteurs qui freinent la certification foncière et, plus particulièrement, les obstacles qui empêchent de sécuriser les droits fonciers des personnes vulnérables et les cadets sociaux. Le rapport doit donc intégrer des données quantitatives et des statistiques pour une meilleure appréciation de ces réalités dans l'optique d'envisager les solutions adaptées.

Pour la réalisation de l'étude, il a été procédé à une revue documentaire et à des enquêtes de terrain. L'analyse des données recueillies ont permis de rédiger un rapport provisoire qui a été soumis au CESEC et aux partenaires au développement ainsi qu'à des ONG pour leurs

---

<sup>16</sup> Il s'agit ; selon la pyramide de Maslow, des catégories à la recherche de besoins physiologiques liés à la survie de l'individu lesquels se résument à des besoins concrets, tels que manger, boire, se vêtir, se reproduire, dormir...

<sup>17</sup> Etude GCP : Fiche planification par projet, COTA/HHC/CA, 2003-2006, p.1 voir également Commission Européenne EuropeAid : Manuel de Gestion du Cycle de Projet, mars 2001, p. 3 -4.

<sup>18</sup> Commission Européenne EuropeAid : Manuel de Gestion du Cycle de Projet, mars 2001, p. 3 -4.

observations. L'intégration desdites observations a permis l'amélioration du document qui a été déposé au commanditaire de l'étude.

### **La revue documentaire**

La recherche documentaire a permis de mieux cerner les concepts et notions de vulnérabilité et de cadets sociaux. Cela a facilité la définition des principaux axes d'investigation en les appliquant au cas de la Côte d'Ivoire. En outre, les informations obtenues ont permis de combler les lacunes qui pourraient affecter l'étude du fait que toutes les localités n'ont pas été visitées.

### **Les outils d'enquête**

Des guides d'entretien ont été élaborés en direction des différentes cibles identifiées (Administration générale et services techniques, communautés, partenaires techniques, bailleurs de fonds, OSC...). De même, une matrice pour le recueil des données statistiques a été établie. Selon le niveau de la cible, le guide d'entretien a été administré soit en entretien individuel, soit en focus group. Cette dernière technique, utilisée principalement avec les communautés, a permis de susciter le débat afin de mieux observer les réactions et d'appréhender les phénomènes sociaux liés au foncier au sein des communautés.

### **Les enquêtes**

Les enquêtes de terrain ont permis de recueillir des données sur diverses thématiques dont les suivantes : connaissance de la loi foncière de 1998 et de ses avantages et intérêts pour les populations ; localisation, objectifs et statistiques des projets de sécurisation foncière déjà mis en œuvre ou en cours d'exécution ; connaissance des coûts et procédures de l'opération de certification foncière par les populations ; statut des demandeurs et opinions des populations et des acteurs sociaux du processus de certification foncière sur la mise en œuvre de la cette loi, les règles relatives à la transmission des droits fonciers, les régimes successoraux et les traditions pratiquées à l'occasion de la gestion de la terre.

Plus de 13 départements, 11 sous-préfectures et 37 villages ont été visitées. De même, environ 200 personnes ressources ont été interrogées sur la thématique foncière et sur « la stratégie » qui pourrait être la plus adaptée pour réussir la sécurisation foncière rurale.

### **Choix des localités**

Des critères ont été définis pour le choix des localités. D'abord, il a été tenu compte des zones couvertes par un projet de sécurisation foncière afin de recueillir les opinions des populations bénéficiaires et celles non bénéficiaires à l'intérieur d'une même localité. Ensuite, il fallait prendre en considération la pression foncière. A cet égard, les zones où les terres arables sont très disputées en raison de leur raréfaction, ont été privilégiées. L'agroécologie, les conflits intergénérationnels, l'orpaillage ont aussi guidé les choix.

En outre, la fragilisation de la cohésion sociale, les la prégnance et résurgence de conflits fonciers liés aux disputes des terres en milieu rural ont été également pris en compte.

### **Liste des localités visitées :**

- Localités ayant bénéficié d'un projet : Sous-préfectures d'Aboisso, d'Agboville, d'Abengourou, de Tiébissou, d'Adzopé, de Toumodi et de Dimbokro.
- Localités bénéficiant d'un projet en cours : Sous-préfecture de Bouaflé.

- Localités voisines limitrophes d'un projet mis en œuvre : Sous-préfectures de Tiassalé, de N'douci.
- Localités ne bénéficiant pas de projet sur le foncier : Sous-préfectures de Gagnoa, de Daloa et de Gnagbodougnoua (Département de Gagnoa).
- Yamoussoukro du fait que cette ville abrite le siège de la Chambre des Rois et Chefs Traditionnels de Côte d'Ivoire.

**NB.** Dans chaque département, en plus de la préfecture et/ou de la sous-préfecture du chef-lieu, deux villages ont aussi été visités.

### **Les personnes enquêtées**

Les personnes-cibles étaient : Préfet de région ou de département, Secrétaire Général de Préfecture, Sous-préfet, Directeur Régional ou Départemental de l'Agriculture, agents fonciers, notabilité villageoise, CVGFR, associations de femmes, associations de jeunesse, communautés non autochtones, bénéficiaires de projet d'appui et non bénéficiaires

### **Les échanges et visites à Abidjan**

- Une partie des enquêtes de terrain s'est déroulée à Abidjan, auprès des responsables et structures ci-après : Direction du Foncier Rural (DFR), Agence Foncière Rurale (AFOR).
- Des échanges ont eu lieu avec des partenaires au développement et les structures ci-après notamment : AFD, CSA, FAO.
- Des Opérateurs Techniques Agréés ont été interrogés : Cabinet CETIF.
- Des organisations de la société civile ont été interrogées : INADES, AIA, OASIS-fd, ALERTE-Foncier, ASAPSU, etc.

### **Les consultations indirectes**

- Le rapport provisoire a été enrichi avec les observations des personnes et structures avec qui les échanges directs n'ont eu lieu, en l'occurrence la Banque Mondiale, la BAD, l'UE, l'AFD.

### **Le processus de consultation**

L'étude a été organisée autour d'un processus de consultation séquentielle. La première séquence a consisté en des enquêtes auprès de toutes les cibles concernées par l'étude afin de connaître le sentiment aussi bien des populations, de l'Administration et ses organes techniques, des opérateurs techniques agréés, de la société civile que des partenaires au développement. La seconde consultation a été faite de façon participative en donnant l'occasion aux personnes interrogées de donner leurs avis sur une nouvelle approche de sécurisation foncière.

### **Difficultés rencontrées**

La principale difficulté réside dans l'impossibilité de faire des enquêtes sur l'ensemble du territoire, notamment en raison du temps imparti pour exécuter la mission. Cependant, des informations obtenues à l'occasion de la revue documentaire et plus précisément en visitant les rapports d'études se rapportant à la même thématique, ont permis de compléter les données des enquêtes de terrain.

## Chronogramme d'activités

	Sem 1	Sem 2	Sem 3	Sem 4	Sem 5	Sem 6	Sem 7	Sem 8	Sem 9	Sem 10
Recherche documentaire										
Enquêtes terrain (intérieur)										
Enquêtes terrains (Abidjan)					11 janvier					
Analyse données recueillies										
Rédaction du rapport provisoire										
Imprégnation du rapport provisoire par les conseillers économiques et sociaux							12 février			
Présentation du rapport provisoire								22 février		
Partage du rapport provisoire avec les OSC et les PTF									23 février	
Intégration des observations										
Remise officielle du rapport final										8 mars

# I. LE CADRE DE MISE EN ŒUVRE DE LA SECURISATION FONCIERE

## A. Cadre juridique

### 1. Le cadre juridique national

#### 1.1. La Constitution de 2016

La Constitution de 2016 comporte des dispositions qui sont relatives à la terre et à sa gestion. A cet égard, on peut citer l'article 11 qui garantit le droit de propriété pour tous en précisant notamment que « Nul ne doit être privé de sa propriété si ce n'est pour cause d'utilité publique et sous la condition d'une juste et préalable indemnisation. » L'article 6 consacre « Le droit de toute personne à un libre et égal accès à la justice est protégé et garanti ». L'article 12 précise que « Seuls l'État, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes peuvent accéder à la propriété foncière rurale. Les droits acquis sont garantis ». En réalité, il s'agit d'une reprise combinée des articles 1<sup>er</sup> et 26 de la loi de 1998 relative au Domaine foncier rural. Toutefois, la loi fondamentale va au-delà des droits de propriété. Désormais, ce sont tous les droits liés à la terre rurale (occupation et exploitation ; propriété...) qui sont protégés<sup>19</sup>.

#### 1.2. La Déclaration de politique foncière, adoptée en Conseil des Ministres le 18 janvier 2017.

Ce texte précise la vision de l'État en matière foncière et affirme les grands principes qui devront présider à la gestion de la terre et, plus particulièrement, des terres rurales. « *L'État, en concertation avec les institutions nationales chargées de la cohésion sociale, les Organisations Agricoles et les Organisations de la Société Civile, définit et met en œuvre une politique visant à renforcer la cohésion sociale entre acteurs du milieu rural (...) par le règlement des conflits liés au domaine foncier rural* ». Ce texte constitue donc un élément de référence pour inspirer toute stratégie et politique pour le renforcement et à la préservation des droits fonciers de tous et en particulier ceux des personnes vulnérables.

#### 1.3. La Loi d'Orientation Agricole de Côte d'Ivoire n° 2015-537 du 08 juillet 2015 dite LOACI.

Il s'agit de préciser la vision et l'orientation que l'Etat veut donner à son action en matière agricole. La LOACI, qui se situe donc dans la même logique que la déclaration de politique foncière, définit la politique de développement agricole de l'État en général et établit les grandes orientations de la politique foncière en particulier. En effet, aux termes de l'article 60, « *La politique foncière de l'Etat vise la sécurisation des droits des détenteurs coutumiers, des concessionnaires des tous les occupants, le maintien des jeunes et des femmes à la terre sur un bien foncier identifié, la valorisation de la ressource foncière, l'accès équitable des hommes à ladite ressource et sa gestion durable* ». Toutefois, pour les options de développement agricole initiées par l'Etat ou les collectivités territoriales, des préférences sont accordés aux groupes vulnérables, notamment les jeunes, les femmes et les personnes handicapées. Telle est l'économie de l'article 61 : « *L'Etat assure, conformément à la législation foncière en vigueur, un accès équitable aux ressources foncières, à tous les exploitants agricoles, personnes physiques ou morales* ». C'est qui ressort de l'article 60

---

<sup>19</sup> Voir INADES sur les conséquences de la Constitution de 2016 sur le foncier rural.

Pour assurer une gestion efficace et durable du domaine foncier rural, l'Etat prend les dispositions pour faciliter la délimitation des territoires des villages et des parcelles de terre de tous, la mise en place d'un cadastre rural et la promotion de la contractualisation des rapports entre propriétaires fonciers et exploitants non-propriétaires.

#### *1.4. La loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au Domaine foncier rural et ses textes d'application.*

La loi de 1998 relative au Domaine foncier rural et ses textes d'application organisent l'accès, l'occupation, la transmission et la gestion des terres rurales. Les articles 1<sup>er</sup> et 26 sont respectivement relatifs aux conditions d'accès et au maintien des droits acquis. Ils ne distinguent pas selon qu'il s'agit d'une femme ou d'un homme.

L'article 3 alinéa 1<sup>er</sup> intègre dans le domaine foncier rural, les terres sur lesquelles s'exercent des droits coutumiers conformes aux traditions. En raison de la diversité des coutumes dont certaines excluent les femmes de la gestion de la terre ou à son accès, tout comme elles privilégient les aînés ou les neveux. On peut craindre que son application ne soit préjudiciable à la femme et aux cadets sociaux.

L'article 4 précise, en substance, que le certificat foncier accessible à tous. Mais dans la pratique, faute d'exercer des droits fonciers ruraux en tant que détentrices, empêche les femmes, dans la plupart des localités et du fait des pesanteurs culturelles, de demander et d'obtenir un certificat foncier, son établissement étant subordonné au constat de l'existence paisible et continue des droits coutumiers. De même, cela empêche de faire figurer leur nom dans le certificat foncier collectif. Elles sont exclues par la coutume.

#### *1.5. Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française*

Pour l'essentiel, ce décret définit la procédure d'immatriculation des terres. Il permet à toute personne qui détient des droits fonciers et qui est attributaire d'un terrain de faire la preuve de sa propriété. Ce texte prévoit une procédure d'immatriculation individuelle. Sa mise en œuvre, dans le cadre de la loi foncière de 1998 aboutira au morcellement préalable des certificats fonciers collectifs. Le problème qui peut se poser ici est celui de l'attribution des terres à titre individuel à des femmes dont les noms figurent sur ce type de certificat foncier (collectif). Les membres du groupement, bénéficiaires du certificat foncier, pourront-ils accepter que les femmes reçoivent pour leur propre compte une portion de la terre concernée.

Par ailleurs, l'idée d'une immatriculation collective s'oppose aux dispositions de la constitution qui exclut la propriété pour les personnes morales autres que l'Etat et les collectivités publiques (y compris les groupements constitués par les certificats fonciers collectifs). Sans doute faudrait-il faire admettre à tous que quoique collective, l'immatriculation se fera en réalité au nom de chaque membre de sorte qu'ils se retrouvent tous dans une indivision.

#### *1.6. Décret n° 2015-358 du 20 mai 2015 portant organisation et fonctionnement de la Chambre Nationale des Rois et Chefs traditionnels.*

Ce décret institutionnalise la chefferie traditionnelle à travers l'instauration d'une Chambre spéciale appelée à jouer un rôle officiel. Cette mission a été précisée par la Constitution de 2016. En effet, aux termes de l'article 175, la chefferie traditionnelle est chargée, entre autres, du règlement non juridictionnel des conflits dans les

villages et entre les communautés. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural, le rôle de la Chefferie Traditionnelle est déterminant pour le règlement des conflits fonciers et le maintien de la cohésion sociale, essentielles pour mener et réussir la certification foncière rurale<sup>20</sup>. En outre, ils pourront aider à la promotion et à la protection des droits fonciers des femmes et des cadets sociaux.

#### *1.7. Le Décret n° 2016-590 du 03 août 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Agence Foncière Rurale, dénommée AFOR.*

L'AFOR est l'organe dédié à la sécurisation foncière. Son rôle sera donc déterminant pour la reconnaissance et la sécurisation des droits de tous et en particulier ceux des femmes et des cadets sociaux.

#### *1.8. Le Code forestier, ses textes d'application.*

L'une des caractéristiques du nouveau code forestier, c'est l'appropriation des dispositions de la loi foncière de 1998 sur les conditions d'accès à la propriété foncière. L'article 19, qui définit les conditions d'accès aux droits de propriété sur les forêts, précise que « *L'ensemble des forêts, sur toute l'étendue du territoire national, fait partie du patrimoine national auquel toute personne physique ou personne morale peut accéder. Toutefois, seul l'État, les Collectivités territoriales, les communautés rurales et les personnes physiques ivoiriennes sont admis à en être propriétaires* ». Les observations faites plus haut relativement à l'article 1<sup>er</sup> de la loi foncière de 1998 restent donc valables.

#### *1.9. Code pénal*

Le règlement de certains conflits fonciers nécessite le recours à des mesures d'ordre public, voire l'application du Code pénal. En effet, certaines contestations peuvent dégénérer en violences. De même des transactions foncières frauduleuses peuvent nécessiter des poursuites judiciaires. Ce sera notamment le cas lorsque les faits pourront s'analyser en une escroquerie et un abus de confiance.

#### *1.10. Le code civil*

Le code civil contient des dispositions qui protègent la propriété privée. Ainsi, l'article 545 précise que « *Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité* ». L'article 555 protège les propriétaires de terre et les détenteurs de droits coutumiers contre les intrusions irrégulières et dépossessions irrégulières. Ils peuvent fonder des actions en revendication ou en déguerpissement de terres. De même, ils peuvent servir de base juridique pour lutter contre les occupants de mauvaise foi dont les oncles et aînés sociaux qui s'accaparent injustement des terres familiales et des biens fonciers lignagers.

#### *1.11. La loi n°64-379 du 7 octobre 1964 relative aux successions*

L'article 25 précise, en substance, qu'à défaut de frères et sœurs ou descendants, les 3/4 de la succession sont dévolus au père et mère ou à celui des deux qui survit, 1/4 au conjoint

---

<sup>20</sup> Cf. *Etude de l'Union Européenne sur les mécanismes de règlement des litiges fonciers liés aux limites entre les terres villageoises et les autres domaines, réalisée par DAGROU Théodore.*

survivant. Quant à l'article 22 de la loi sur les successions dispose que « les enfants ou leurs descendants succèdent à leurs père et mère (...) sans distinction de sexe (...) par égales portions et par tête quand ils sont tous au premier degré et appelés de leur chef ». Il s'agit là de dispositions qui méritent d'être connues et suffisamment divulgués pour permettre aux femmes et aux enfants, quels qu'ils soient, de pouvoir jouir de leurs droits sur les terres rurales.

#### *1.12. La loi n°64-380 du 7 octobre 1964 relative aux donations entre vifs et aux testaments*

Ce texte protège également la femme si bien sûr le mari défunt avait pris des dispositions pour donner à la femme une partie de ses biens fonciers.

#### *1.13. La loi n° 64-375 du 7 octobre 1964 modifiée par la loi n° 83-800 du 2 août 1983 relative au mariage*

Ce texte consacre certains droits au profit de la femme mariée qui peut accéder librement à la terre. De même, au décès de son mari, elle pourra non seulement obtenir, selon le régime matrimonial, la moitié des biens fonciers laissés par son époux, mais elle pourra également administrer les terres héritées par ses enfants encore mineurs et les administrer pour leur compte.

#### *1.14. Arrêté n°600/MINADER/CAB du 11 décembre 2017, portant création, attributions, organisation et fonctionnement du groupe de travail pour la révision des procédures de délimitation des parcelles et des territoires des villages.*

A travers ce texte, le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural a mis en place un groupe d'experts et de personnes et de structures intéressées par la question foncière en vue de réfléchir sur les textes relatifs à la sécurisation foncière dans le but de parvenir à la réduction des coûts du certificat foncier et à la simplification des procédures de délimitation des parcelles et des territoires des villages.

#### *1.15. Décret n°2013-296 du 02 mai 2013 portant définition de la procédure de délimitation des territoires des villages.*

Ce texte définit la procédure de délimitation des territoires des villages. Mais sa particularité réside surtout dans le fait que les frais des opérations sont à la charge de l'Etat au contraire de de celles permettant de délivrer le certificat foncier.

## **2. Les instruments juridiques internationaux**

### *2.1. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 des Nations Unies et les pactes internationaux de 1966*

Ces textes affirment le principe de la non-discrimination et proclament l'égalité des tous les êtres humains (ils naissent libres et égaux en dignité et en droit). En outre, ils prônent la non-discrimination entre la femme et l'homme. Ce principe est également applicable pour l'accès à la propriété de terre et aux autres droits réels immobiliers.

### *2.2. La charte des Nations Unies*

Cette convention se situe dans la logique des textes ci-dessus. Elle réaffirme la foi dans les droits fondamentaux de l'homme dans la dignité et la valeur de la personne humaine et dans l'égalité des droits de l'homme et de la femme.

### *2.3. Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (1967)*

Plusieurs autres textes protègent la femme et condamnent toutes sortes de discrimination à son encontre. Tel est le cas de la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, qui a été adoptée et soumise à ratification par l'Assemblée Générale de l'ONU dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979. Cette convention invite, entre autres, instamment les gouvernants à accorder à la femme paysanne un traitement égal à l'occasion des réformes foncières et agraires et dans la définition et la mise en œuvre des projets d'aménagement rural. A cela s'ajoutent la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples et la Convention relative à l'Élimination de toutes les formes de Discriminations à l'Égard des Femmes (CEDEF) en 1995.

### *2.3. Les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées en 2012.*

Il s'agit de principes consacrés au plan international sur des pratiques responsables. Ces principes doivent être pris en compte dans l'élaboration des régimes fonciers appliqués aux terres, aux zones de pêches et aux forêts. Plus particulièrement, les gouvernants se doivent de reconnaître et de respecter les intérêts de tous les détenteurs de droits fonciers légitimes ; de protéger lesdits droits contre les menaces et les violations, de promouvoir et faciliter leur exercice, de favoriser l'accès à la justice pour la défense de ces droits fonciers en cas de violation, de prévenir les différends fonciers, les conflits latents ou violents et la pratique de la corruption.

L'on pourra donc trouver dans ces textes, les moyens pour assurer la protection des droits des femmes et des cadets sociaux. La seule difficulté réside dans le caractère non-contraignant de ces directives qui n'obligent pas les États.

### *2.4. Les cadres et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique*

Les cadres et lignes directrices sur les politiques foncières en Afrique, élaborés par les États membres de l'Union Africaine, et adoptés en 2009 à Syrte (Libye) avant d'être finalisés en 2010. Il en ressort que l'élaboration des stratégies pour la mise en œuvre des politiques foncières des États membres devront tenir compte d'un certain nombre de principes dont ceux relatifs aux investissements agricoles responsables afin que les "*droits existants pour l'utilisation de la terre et la propriété foncière, qu'ils soient statutaires ou coutumiers, formels ou informels, collectifs ou individuels, doivent être respectés*".

## **B. Le cadre institutionnel**

La thématique foncière rurale est transversale. Elle fait intervenir plusieurs institutions et divers autres acteurs. Au titre de l'Administration, on peut noter le Ministère en charge de l'Agriculture, à travers la Direction du Foncier Rural. Un organe dédié à la sécurisation foncière rurale a été créé en 2016, en l'occurrence l'Agence Foncière Rurale.

Au plan local, divers organes dédiés interviennent pour réaliser la sécurisation foncière rurale. Il s'agit notamment des Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale (CVGFR) et des Comités de Gestion Foncière Rurale (CGFR). L'accomplissement des opérations de sécurisation foncière rurale se fait avec l'intervention de plusieurs personnes dont les commissaires-enquêteurs qui sont chargés de réaliser les enquêtes officielles ; les géomètres-experts qui ont pour mission de délimiter les parcelles de terres rurales qui devront faire l'objet de la certification foncière. Toutes ces interventions ont un coût.

Certains ministères sont également impliqués dans la sécurisation foncière en raison des rôles qu'ils jouent. Tel est le cas du Ministère en charge du Budget. Il intervient dans la sécurisation foncière grâce à l'immatriculation des terres rurales. Cette tâche est confiée à la Direction du Domaine de la Conservation Foncière de l'Enregistrement et du Timbre, en collaboration avec la Direction du Cadastre. L'examen de la procédure montre que les frais ne sont pas à la portée de tous. Par ailleurs l'intervention de cette administration rime souvent avec l'idée de l'impôt foncier qui fait que les paysans rebutent la certification.

On peut aussi citer le Ministère de la Solidarité, de la Famille, de la Protection de l'Enfant. En tant que département dédié, il peut intervenir pour aider à la reconnaissance et à la préservation des droits de la femme et des enfants. Ensuite, en raison de la transversalité de la question foncière, on peut mentionner les ministères en charge des Eaux et Forêts, de l'Urbanisme, des Infrastructures Economiques et de l'Environnement. Ceux-ci participent à la sécurisation foncière rurale en tant que membres des Comités de Gestion Foncière Rurale (au niveau sous-préfectoral).

## II. APPRECIATION DE LA SECURISATION FONCIERE

La Côte d'Ivoire, en adoptant la loi n°98-750 du 23 décembre 1998 portant code foncier rural, devait apporter la sécurité foncière en milieu rural, grâce à la transformation des droits coutumiers en droits de propriété « modernes ». Près de 18 ans après la mise en œuvre de cette loi, les résultats restent largement insuffisants. L'arrivée de la fin du délai fixé pour la certification des terres rurales pourrait faire craindre des troubles, du fait notamment de la sanction applicable en cas d'inertie<sup>21</sup>.

La question que l'on peut alors se poser est celle de savoir quelle stratégie envisager pour réussir la sécurisation foncière. Pour répondre à cette interrogation, il importe de faire préalablement un état des lieux qui consistera essentiellement à présenter tout en l'analysant, la vision et les enjeux de la sécurisation foncière.

### A. Analyse de la vision et des enjeux de la sécurisation

La vision et les enjeux de la sécurisation foncière en Côte d'Ivoire ne s'éloignent pas des standards internationaux liés au système foncier en général<sup>22</sup>. A l'analyse, le foncier est porté par plusieurs enjeux notamment les enjeux politiques et institutionnels ; les enjeux sociaux ; les enjeux culturels et religieux ; les enjeux économiques ; les enjeux juridiques ; les enjeux techniques et les enjeux environnementaux. Ceux-ci ont été réaffirmés à la fois dans la loi d'orientation agricole et la Déclaration de Politique Foncière Rurale. Il s'agit notamment de :

#### 1. la réduction de la pauvreté en milieu rural,

En tant que pays en voie de développement, la Côte d'Ivoire connaît un taux de pauvreté élevé. Selon le rapport bilan du PND 2012-2015, le taux de la pauvreté a baissé de 49% en 2008 à 46% en 2015. Les statistiques de la Banque Mondiale et de l'institut National de la Statistique situent ce taux à 46,3 % pour l'année 2017. Le seuil de pauvreté est de 737 FCFA par jour soit 269 075 F CFA par an. Par ailleurs, le niveau de pauvreté mesuré reste toujours élevé. Surtout en zone rurale où il est proche de 60% contre 35% en zone urbaine. La réduction de la pauvreté en milieu rural reste donc un objectif pour l'Etat<sup>23</sup>.

#### 2. le renforcement de la cohésion sociale,

La grave crise économique que la Côte d'Ivoire connaît depuis les années 1980, a suscité une crise de la ruralité. Celle-ci se traduit par la forte pression foncière et démographique qui sont à l'origine de conflits fonciers ou y contribuent largement. Tant que des terres étaient

---

<sup>21</sup> Aux termes de l'Article 6 : Les terres qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat et sont gérées suivant les dispositions de l'article 21 ci-après. Ces terres sont immatriculées, aux frais du locataire. Outre les terres objets d'une succession ouverte depuis plus de trois ans non réclamées, sont considérés comme sans maître : - Les terres du domaine coutumier sur lesquelles des droits coutumiers exercés de façon paisible et constitués n'ont pas été constatés dix ans après la publication de la présente loi.

<sup>22</sup> Pour rappel, un système foncier, s'entend des mécanismes et de l'organisation mis en place pour assurer et régler l'accès à la terre et aux ressources naturelles qui sont fixées sur le sol. Il détermine l'ensemble organisé, formé de règles, les normes, les principes, régissant les rapports des hommes à la ressource foncière et aux autres ressources naturelles ainsi que des rapports des hommes entre eux par rapport à la terre. Sur ce point, voir Le Bris Emile, Le Roy Étienne, Mathieu Paul, eds. - L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion, Paris Karthala 1991 « économie de développement, Cahiers d'études africaines, 1992 Volume 32, Numéro 128, pp. 723-727.

<sup>23</sup> <http://www.ins.ci/n/>

disponibles, et que l'Etat procédait à une certaine redistribution des fruits de la croissance, le consensus politique et social persistait et permettait d'éviter la fragilisation de la cohésion sociale. Pour enrayer les conséquences de la crise socio-politique, traduites par la fragilisation du tissu social, l'Etat s'est engagé dans la recherche de solution par une meilleure gestion du secteur foncier rural.

### **3. la gestion durable des ressources naturelles,**

Si la Côte d'Ivoire veut assurer le progrès socio- économique, elle doit absolument veiller à la préservation des ressources naturelles en améliorant la gouvernance foncière pour une gestion durable des ressources foncières rurales. Le constat qui est fait actuellement est que l'absence de sécurisation de toutes les terres rurales ne permet pas une meilleure gestion et notamment d'envisager toutes les dispositions pour la protection de l'environnement et de ressources naturelles.

### **4. la promotion du développement économique et social**

La question ici est de savoir comment favoriser le développement national à travers le développement de l'agriculture ? La réponse à cette interrogation passe par une sécurisation afin de créer les conditions de ce développement. Comme condition de développement, l'Etat doit créer les conditions de l'investissement avec la formalisation et la fiabilité des transactions, l'enregistrement des données foncières. Cela n'est possible que si les droits fonciers de tout le monde sont reconnus et sécurisés. Une telle politique devrait faire la part belle aux personnes vulnérables dont les femmes et les cadets sociaux.

## **B. Analyse du contexte de la mise en œuvre de la loi 1998**

La mise en œuvre de la loi foncière de 1998 est intimement liée au modèle économique en vigueur dont les difficultés offrent la possibilité de nouvelles initiatives d'amélioration de l'approche de sécurisation des terres.

### **1. Un modèle économique spécifique**

Le modèle de développement économique de la Côte d'Ivoire est basé sur l'agriculture. Il est dominé notamment par l'exploitation de cultures de rente, en particulier le binôme café-cacao auquel s'ajoutent d'autres produits comme l'hévéa, le palmier et bien d'autres. Face à la forte demande de terres arables, les propriétaires coutumiers ont procédé à des transactions foncières et plus précisément à des cessions de terres rurales en dehors de toute formalité. Comme conséquence prévisible, les conflits fonciers ont resurgi. Dans le milieu rural, on assiste à l'accentuation des clivages entre communautés qui s'opposent sur la gestion et l'exploitation de la terre.

On comprend dès lors pourquoi la mise en œuvre de la sécurisation foncière suscitée n'a pu donner les résultats escomptés, et ce, malgré l'adoption des textes d'application et les campagnes d'explication et de vulgarisation des dispositions de la loi foncière. Par ailleurs, le délai de dix (10) ans initialement accordé aux détenteurs de droits coutumiers pour consolider lesdits droits n'a pu être respecté, et cela, malgré sa prolongation<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Un nouveau délai de 10 ans a été accordé avec la modification de cette loi le 13 septembre 2013.

## 2. Une sécurisation soutenue principalement par les partenaires au développement.

Les activités de sécurisation foncière ont été possibles, en grande partie grâce à des appuis extérieurs des partenaires financiers. Au titre de ceux-ci, on peut citer l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la Banque Islamique de développement, de l'AFD et de la BAD<sup>25</sup>.

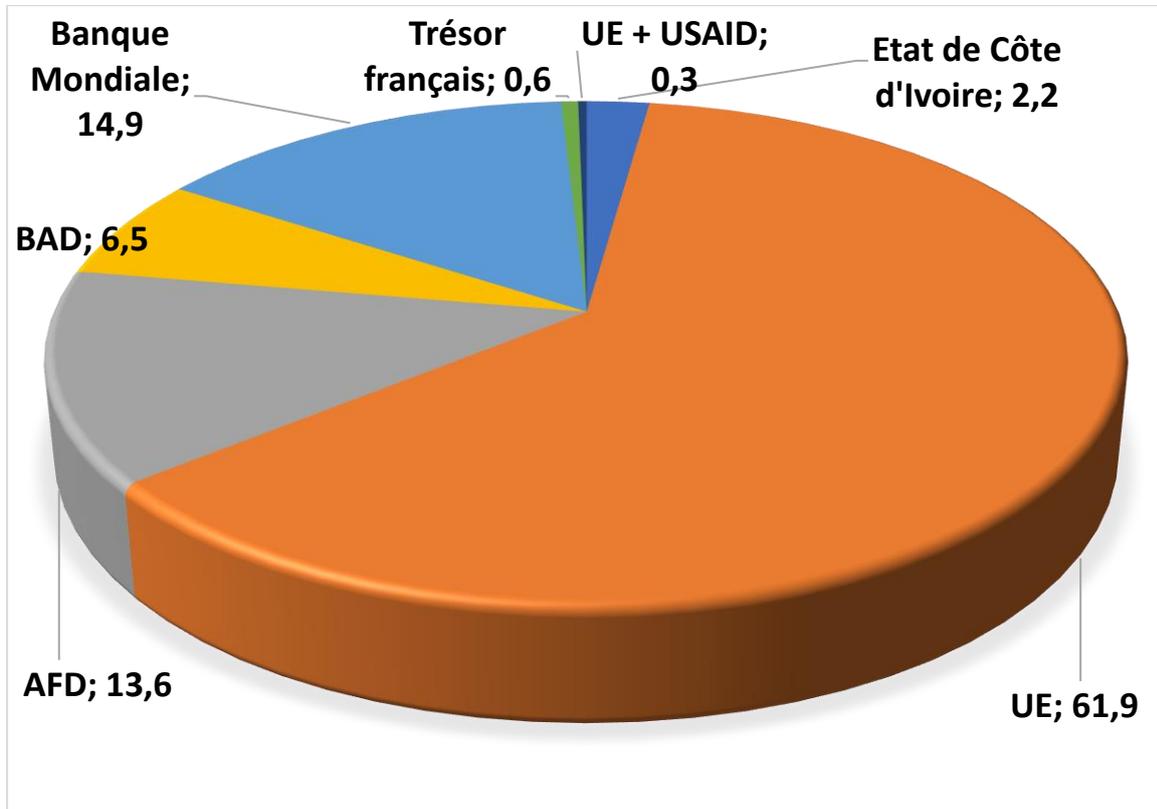
**Tableau en chiffre des appuis financiers à la sécurisation foncière rurale des PAD<sup>26</sup>.**

<b>BAILLEURS</b>	<b>CUMUL DES CONTRIBUTION A CE JOUR en millions de francs CFA</b>	<b>CONTRIBUTION en %</b>
Etat de Côte d'Ivoire	1274	2.2%
UE	36215	61.9%
AFD	7984	13.6%
BAD	3800	6.5%
Banque Mondiale	8736	14.9%
Trésor français	336	0.6%
UE + USAID	170	0.3%
<b>TOTAL</b>	<b>58515</b>	<b>100%</b>

<sup>25</sup> La complémentarité financière signifie que l'Etat finance en partie le programme de sécurisation foncière.

<sup>26</sup> (synthèse tirée du tableau de suivi des projets de certification foncière ou de délimitation de territoires villageois (source DFR et CSA)

*Représentation graphique des contributions financières à la sécurisation foncière rurale (synthèse tirée du tableau de suivi des projets de certification foncière ou de délimitation de territoires villageois (source DFR et CSA)*



Les initiatives actuelles visent la massification de la certification. A cet effet, l'appui des partenaires se fait sur trois (3) volets :

Le premier volet porte essentiellement sur le renforcement des capacités en matériel des structures dédiées à la sécurisation. Pour les directions ministérielles, régionales ou départementales la capacité d'intervention repose sur la dotation de matériels roulants, informatiques, mobiliers de bureau et d'archivage et de moyens de fonctionnement et la réhabilitation des locaux affectés à ces Services du Foncier Rural et du Cadastre Rural suscités. Quant au second, il vise le renforcement des capacités en formation, information pour mieux répondre aux questions de sensibilisation des populations y compris la campagne de communication (médias), la formation des acteurs intervenant dans la mise en œuvre des programmes financés. En ce qui concerne le troisième, il porte sur l'organisation des activités de terrain pour la délimitation des territoires des villages, la délivrance de certificats fonciers et de titres fonciers sur des parcelles portant sur des superficies définies par appui, la promotion de la contractualisation des rapports entre propriétaires et exploitants agricoles non propriétaires, la mise en place et la gestion d'un cadastre rural y compris le Système d'Informations Foncières Rurales (SIF), le recrutement de personnel et la prise en charge des frais de fonctionnement y afférents. Ces différentes activités se sont déroulées sur deux périodes, à savoir : de 1999 à 2012 et de 2012 à 2017.

La première expérience marquée par un contexte de crise socio-politique qui n'a pas été propice à la sécurisation. En témoignent les résultats très insuffisants qui ont été obtenus<sup>27</sup>. La seconde se nourrit des leçons de la première. A partir de 2012, l'Etat a décidé de fournir davantage d'efforts. Malheureusement, les obstacles rencontrés sur le terrain n'ont pas permis d'obtenir des résultats à la mesure des moyens déployés. Les résultats restent insuffisants. Si l'Etat veut atteindre les objectifs fixés qui sont de couvrir la totalité du territoire dans le nouveau délai ou, à tout le temps, sur une période appréciable, il doit absolument tirer des leçons de l'approche actuelle pour engager différemment le processus.

### 3. Une approche de sécurisation foncière limitée

La sécurisation se fait selon une approche sélective caractérisée essentiellement par une implémentation des activités dans des zones choisies pour une durée bien définie. Un tel procédé, même si l'on ne peut à proprement parler, d'une approche par projet, n'en revêt pas moins les allures<sup>28</sup>. Or, une telle stratégie comporte nécessairement des limites qui ne permettent pas d'obtenir les résultats escomptés. On peut en énumérer quatre :

**3.1. La précarité de l'approche actuelle**, traduite par le manque de pérennisation de l'action dès lors que les financements sont limités dans le temps. La précarité des projets de sécurisation foncière dans le temps est souvent soulevée par la DFR en ces termes « Ceux-ci étant limités dans le temps, ils ont malheureusement, bien souvent pris fin au moment où l'engouement sur le terrain devenait plus effectif<sup>29</sup> » ;

**3.2. Le « court-terminisme »** : Le temps réduit de mise en œuvre apparaît inadapté aux réalités socio-anthropologiques (gestion coutumière des terres, la cherté de la vie au niveau rural, les appréhensions liées au manque de sensibilisation...) qui nécessitent davantage de temps de préparation pour obtenir l'adhésion des populations à travers la clarification des droits et la sensibilisation. Ici, le délai d'exécution du projet est largement entamé par la préparation et les délais liés aux procédures de décaissement des fonds, de sorte qu'il n'est toujours évident de mener jusqu'à son terme les activités prévues.

**3.4. La fragmentation de l'aide au développement** qui a un impact négatif sur les programmes. Le fait de couvrir seulement une infime partie d'une localité favorise le statu quo, car les populations préfèrent attendre leur tour. En outre, cette approche peut générer des frustrations. Des propos comme ceux-ci sont suffisamment éloquents à cet égard : « *Je n'ai pas les moyens financiers de sécuriser mes terres, aux termes du délai fixé* » ; « *J'attends de voir comment l'Etat va récupérer mes terres* » ; « *C'est une politique de 2 poids 2 mesures* » ou encore « *Cela risque de créer des conflits* »<sup>30</sup>.

Par ailleurs, la prolifération des projets de sécurisation foncière en Côte d'Ivoire (PARICS, DP, PARFACI (...)), ne permet pas à l'Administration locale et aux services déconcentrés du

<sup>27</sup> Sur ce point nos développements dans la partie consacrée aux résultats mitigés

<sup>28</sup> En effet, la caractéristique de l'approche, se définit dans un « effort dans lequel des ressources humaines, matérielles et financières sont organisées de manière nouvelle pour entreprendre un type de travail particulier, aux spécifications données, dans le cadre de contraintes de coût et de temps, de façon à apporter un changement avantageux défini par des objectifs quantitatifs et qualitatifs » (Turner, 1993).

<sup>29</sup> Bilan des activités de sécurisation au cours de l'Atelier de lancement du projet et de l'élaboration de la méthodologie d'inscription de la question foncière dans le PNIA et de son suivi-évaluation 11 juillet 2017 à l'Hôtel Tiama à Abidjan-Plateau

<sup>30</sup> Cri de cœur lancé lors des enquêtes par les populations des Sous-préfectures d'Aboisso et de Krinjabo.

Ministère de l'Agriculture de s'organiser pour être efficaces, et intervenir sur divers projets partout et en même temps<sup>31</sup>.

**3.5. L'absence de cohérence et de continuité dans la sécurisation constitue une autre faiblesse.** En effet, dans le cadre de l'accompagnement fait par les partenaires dans le processus de sécurisation, chaque bailleur choisit d'orienter son concours selon l'objectif qu'il se fixe. Souvent, l'Etat n'a pas la possibilité de remettre en cause cette orientation. Le risque que comporte une telle approche est que l'ensemble du territoire ne puisse pas être couvert. En outre, le chevauchement des projets peut affecter l'efficacité de la sécurisation avec des résultats qui se présenteront sous forme de mosaïque. Au demeurant, les zones choisies sont investies mais pas totalement couvertes et cette approche génère quelquefois des frustrations pour les populations non-éligibles.

Par ailleurs, les critères pour le choix des sites sont loin d'être toujours évidents. Pour un des chefs de villages interrogés, cette injustice se désigne en langue locale par le terme « *ADONNANT* » et suscite des inquiétudes. Il ressort que cette approche de projet met à mal la cohésion sociale ; ce qui pourrait compromettre la sécurisation foncière elle-même, mais aussi contrarier sérieusement les objectifs de développement économique et social et des investissements (émergence à l'horizon 2020) fixé par l'Etat.

### **3.6. Ineffectivité de l'AFOR et continuation des activités de sécurisation foncière par la DRF**

L'adoption de la déclaration de politique foncière a réaffirmé la vision du Gouvernement en matière de politique foncière rurale qui est la sécurisation des droits des détenteurs coutumiers, des concessionnaires et des exploitants. Pour mettre en œuvre les principes contenus dans cet important document, l'Etat a pris certaines dispositions au nombre desquelles la création, par décret n°2016-590 du 03 août 2016, d'une agence dédiée à la sécurisation foncière rurale, en l'occurrence l'Agence Foncière Rurale (AFOR). En tant que maître d'œuvre en la matière, cette structure est chargée de réaliser l'ensemble des opérations de sécurisation foncière. Seulement l'on observe qu'elle n'est pas encore opérationnelle. Du coup, la Direction du Foncier Rural continue, comme par le passé, de mener toutes les activités de sécurisation foncière ; ce qui instaure une sorte de bicéphalisme qui pourrait être source d'inefficacité. Il serait donc souhaitable que l'AFOR s'emploie effectivement pour réaliser sa mission tant il est vrai que sa création répond à un réel besoin au vu des difficultés de mise en œuvre de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural. A cet égard, la mise à la disposition de l'AFOR du personnel de la DRF peut constituer une solution de démarrage en attendant que cette structure constitue son personnel de travail. On peut d'autant plus l'envisager que l'article 18 du décret créant cette agence précise que « Le personnel de l'AFOR est constitué de fonctionnaires en situation de détachement (...) qui continuent de relever du Statut général de la Fonction Publique ».

Au regard de tout ce qui précède, il serait souhaitable, voire judicieux, pour l'Etat ivoirien, d'opter pour une approche-programme afin de mener à bien la sécurisation foncière, conformément à la Déclaration de Politique Foncière. Car, elle permettra une couverture homogène du territoire par les opérations de certification foncière rurale. Ainsi, l'Etat pourrait faire des choix stratégiques en fonction des priorités nationales et réaliser les objectifs fixés. La prise en charge de la vulnérabilité sera davantage facilitée.

---

<sup>31</sup> Au total 22 projets ont été mis en œuvre et financés respectivement par la Banque Mondiale, l'Union Européenne, AFD, le trésor français, la BAD, et USAID. Le tableau ci-dessous permet de mettre en parallèle les objectifs globaux de ces projets ci-haut énumérés et les résultats obtenus.



#### 4. Des résultats mitigés

Après 18 ans d'application de la loi foncière rurale de 1998, le bilan de la sécurisation foncière révèle des résultats mitigés<sup>32</sup>. Très peu de certificats fonciers ont été délivrés sur l'ensemble du territoire : fin juillet 2017, 3854 certificats fonciers ont été accordés. Ils représentent une surface de 118 466 ha, soit 0,5 % de la surface totale rurale à immatriculer (23 millions d'hectares)<sup>33</sup>. Les raisons qui expliquent ce résultat mitigé sont multiples : toutes les structures intervenant dans la mise en œuvre de cette procédure (Services du Foncier Rural dans les Directions départementales de l'Agriculture, Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale, etc.) n'ont pas encore été mises en place ou ne sont pas opérationnelles<sup>34</sup>.

Un autre facteur qui n'a pas permis l'atteinte des objectifs fixés, est incontestablement le coût très élevé du certificat foncier. Aux frais officiels s'ajoutent les dépenses officieuses, occasionnés par les multiples interventions dont celles des agents de l'État, des opérateurs privés et des acteurs villageois, sans compter les démarches administratives liées à la procédure<sup>35</sup>.

**Tableau synthétique des données de suivi des projets de sécurisation foncière de 1998 à 2017**  
(Source : CSA).

Objectifs globaux des projets		Résultats globaux réalisés		
Intitulé	Nombre	Intitulé	Réalisé	%
Réhabilitation DDR/DRA	133	Réhabilitation DDR/DRA	39	29.32%
CVGFR	6964	CVGFR	811	11.65%
CGFR	90	CGFR	43	47.8%
Territoires villageois	8174	Territoires villageois	308	3,8%
Certificat Foncier	700	Certificat Foncier	5	0,71%
Convertir superficie en certificats fonciers	2251 certificats fonciers sur 28350ha	Convertir superficie en certificats fonciers	2251 certificats fonciers sur 28000 ha	98,7%
	56100ha à convertir		69 certificats fonciers sur 966 ha	1,7%
Contrôle de bornage		Contrôle de bornage	Réalisé	

<sup>32</sup> Les deux grands tableaux en annexe portant « tableaux suivi des projets de certification foncière ou de délimitation de territoires villageois » nous permettent d'apprécier les engagements des partenaires et certains résultats obtenus. Bien que les données de ces tableaux ne soient pas exhaustives, on peut clairement apprécier les résultats. Jusqu'en 2017, la sécurisation foncière a été financée environ à hauteur de 58,515 milliards de franc CFA dont 57,244 milliards de francs soit 97,8% comme financement extérieur et 1,274 milliard comme participation de l'Etat ivoirien soit 2,2% du financement total.

<sup>33</sup> Source DFR lors de l'atelier de réflexion sur l'organisation d'opérations groupées de certification foncière en Novembre 2017 à Dabou

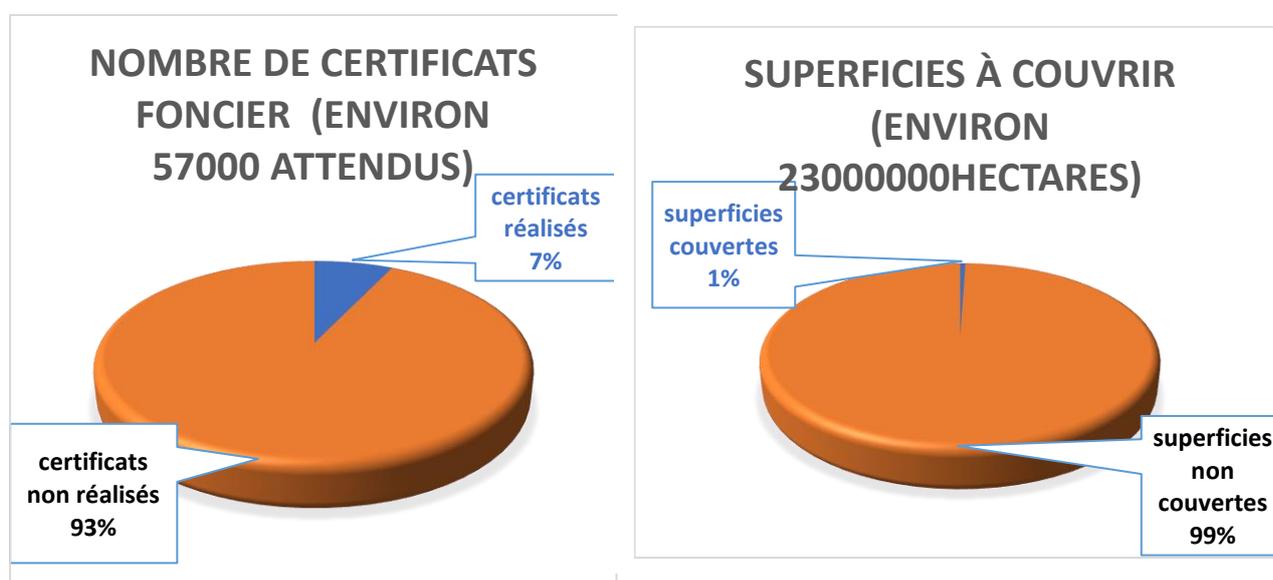
<sup>34</sup> Source DFR

<sup>35</sup> Voir rapport de INADES-Formation sur « les entraves à la mise en œuvre de la loi 1998 relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire : analyse et réflexion prospective » 2015

**Tableau des résultats obtenus lors de l'atelier de réflexion sur l'organisation d'opérations groupées de certification foncière en Novembre 2017 à Dabou organisé par la DFR**

Libellé	Attendus	Réalisés	Non-réalisés
Certificats fonciers	57 000	4 000	53 000
Superficie à couvrir (certification foncière et consolidations des droits des concessionnaires) en (ha)	23 000 000	118 466	22 881 534

**Proportion des certificats fonciers réalisés en rapport avec la superficie totale à couvrir (Source CSA).**



**Observations :** ces graphiques et tableaux permettent de dire au regard de la superficie à couvrir et des résultats obtenus, que la tâche à accomplir requiert des efforts importants.

Même si des efforts ont été faits, la tâche demeure immense. En effet, selon la Direction du Foncier Rural, le taux de couverture des besoins nationaux en certificats fonciers ne dépasse pas 0,2%. La Direction du Foncier Rural a fait remarquer que pour assurer la certification foncière de l'ensemble du Domaine Foncier Rural en moins de 25 ans, il faudrait mettre en œuvre des opérations concernant 1 000 000 ha par an, soit 80 000 à 100 000 certificats fonciers par an. Mais comment y arriver quand on sait les nombreuses difficultés.

### C. Les obstacles à la sécurisation foncière

Plusieurs rapports d'études ont fait le même diagnostic. Il existe de nombreux obstacles à la sécurisation foncière rurale. Au nombre de ceux-ci, on peut citer l'LGAF<sup>36</sup>, le Rapport PARFACI<sup>37</sup> et le rapport de l'INADES sur « les entraves à la mise en œuvre de la loi de

<sup>36</sup> Rapport LGAL, 2016

<sup>37</sup> PARFACI, Aout 2014

1998 »<sup>38</sup>. Les obstacles à la sécurisation foncière sont à la fois d'ordre pratique et socio anthropologique<sup>39</sup> A cela s'ajoutent les faiblesses liées à la stratégie de mise en œuvre de la loi de 1998 sur le Domaine foncier rural. Entre autres entraves à la sécurisation foncière, on peut citer ci :

### **1. Les entraves socio-anthropologiques**

Les entraves socio-anthropologiques ont en lien direct avec les éléments socioculturels, notamment les conceptions sociales relatives à la terre. Ces obstacles socioculturels qui influencent la procédure de sécurisation foncière, s'expriment différemment d'une aire culturelle à l'autre. Elles se rejoignent toutefois sur de nombreux aspects comme la notion de propriété individuelle, la notion d'incessibilité des terres, l'importance du tutorat dans la gestion paisible des terres, etc.

### **2. Les difficultés d'ordre pratique**

Les difficultés d'ordre pratique concernent l'appréciation et l'interprétation de la sécurisation. Elles ont trait à la méconnaissance de la loi foncière et aux conditions pratiques d'obtention du certificat. La couverture insuffisante du territoire en Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale sécurisation constitue un handicap. A cela, il faut ajouter la lourdeur administrative qui contribue à augmenter le délai et les coûts d'obtention des certificats fonciers. Par ailleurs, le contexte de crise n'a pas toujours permis la mise en œuvre de la loi foncière de 1998 dans certaines localités.

### **3. L'absence d'une sensibilisation hardie**

L'approche actuelle de sécurisation foncière à grande échelle à travers le Programme National de Sécurisation Foncière Rurale (PNSFR), telle qu'envisagée par l'Etat ivoirien, ne paraît pas viable en ce que la sensibilisation est insuffisante. Les populations ne perçoivent pas toujours l'importance du certificat foncier et hésitent, par conséquent, à s'engager dans la certification foncière. Même la gratuité des projets ne suffit pas toujours à les décider. D'ailleurs certaines personnes ne voient pas pourquoi elles devraient sécuriser des terres dont elles sont déjà propriétaires. D'autres aussi estiment qu'« *il appartient à l'Etat de faire les papiers des terres puis qu'on nous dit que la terre appartient à l'Etat* ». Cette position a été ouvertement exprimée par les personnes interrogées à Toumodi et Dimbokro. Mais elle est largement partagée.

Une telle confusion donne tout son sens à la phase de clarification qui permettrait de dissiper les malentendus préjudiciables. Elle montre aussi les limites de l'approche actuelle avec une sensibilisation qui ne parvient pas jusque dans les villages. Selon, les populations rencontrées, « *les sous-préfets rencontrent les chefs de villages pour leur parler des terres et le retour est souvent difficiles au niveau de toute la population* ».

Par ailleurs, la sensibilisation ne touche pas très souvent les tiers absents alors que ces derniers « *ont une influence considérable sur les populations et leur position conditionne l'adhésion de ces dernières au processus de sécurisation foncière* ».

---

<sup>38</sup> Les entraves à la mise en œuvre de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire: analyses et réflexions prospectives, INADES-Formation, 2015.

<sup>39</sup> Cf. Rapport ci-dessus.

#### **4. Le manque d'adhésion des populations aux opérations de sécurisation foncière**

Un autre obstacle est constitué par le manque d'adhésion des populations aux activités de délimitation des territoires des villages. Alors que l'opération est entièrement prise en charge par l'Etat, les résultats ne sont pas reluisants et les actions sur le terrain rencontrent de nombreux obstacles. Il est souvent difficile de tracer les limites entre les villages riverains, les populations percevant cette activité comme une dépossession de leurs terres qui relèveront désormais d'un autre village.

#### **5. La consécration de la rupture de l'égalité**

Le fait que ces projets ne couvrent pas la totalité des localités, est diversement apprécié autant par les heureux bénéficiaires comme les non bénéficiaires. Si les premiers voient en ces projets une occasion de se mettre à l'abri de toutes contestations ou de tout conflit, en sécurisant leurs biens fonciers, les non-bénéficiaires se sentent lésés et dénoncent une politique de « deux poids deux mesures »<sup>40</sup>. En réalité, cette réaction n'est pas dénuée de tout fondement. En effet, une telle pratique constitue une rupture du principe de l'égalité<sup>41</sup>. Comment comprendre l'objet des programmes quand ils sont gratuits pour une frange de la population ivoirienne ? Le désaccord de ces populations est marqué la plupart du temps par le manque de collaboration lors des enquêtes foncières.

Certaines personnes estiment que *« la situation de propriété et des droits exercés par les uns et les autres n'étant pas clarifiée, il serait illusoire de demander aux non autochtones d'avoir des certificats sur les terres dans la zone du SANWI. A la dernière visite de la délégation de l'AFOR, le Roi lui a demandé de réfléchir à des pistes de solutions permettant d'éviter des conflits avant de s'engager dans la sécurisation foncière »*.

#### **6. Le coût très élevé du certificat foncier**

La cherté du coût du certificat foncier est l'argument le plus souvent invoqué par les populations pour se désintéresser de la certification. Les populations de Dimbokro l'expriment de façon plutôt imagée : *« L'opération de sécurisation est longue et coûteuse. Il faut payer à l'agriculture, payer le géomètre expert etc. faire son certificat foncier est bon, mais les dépenses engendrées fatiguent car nous les paysans, nous n'avons pas l'argent »*. La situation de précarité, conjuguée à cette injustice a fait dire à un habitant d'un village enquêté, *« même moi en tant que Chef de village, je n'ai pas les moyens financiers de sécuriser mes terres, aux termes du délai fixé par l'Etat, j'attends de voir comment celui-ci va récupérer mes terres »*.

Entre autres raisons, les populations ont relevé les frais élevés du géomètre et la prise en charge des commissaires enquêteurs par le demandeur du certificat foncier. Ce point a été relevé dans toutes les localités visitées. Il s'agit là d'une situation qui contribue à augmenter le coût du certificat foncier. Or, la conjoncture économique avec la mévente des produits agricoles, seule

---

<sup>40</sup> On peut rappeler ces propos déjà rapporté à la page 31: *« Je n'ai pas les moyens financiers de sécuriser mes terres, aux termes du délai fixé, j'attends de voir comment l'Etat va récupérer mes terres. »*

<sup>41</sup> C'est le cas de la charte des droits de l'Homme (la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et leurs deux protocoles facultatifs). Au niveau local la nouvelle constitution de 2016, en imitant ses définites, prône l'égalité entre les citoyens. Au regard de tous ces principes,

source de revenus pour les paysans, ne disposent ces derniers à sacrifier aux procédures de certification<sup>42</sup>.

## **7. Des appréhensions liées à la certification foncière**

De façon générale, les populations appréhendent la certification foncière. Ce qui revient le plus souvent, c'est la peur de l'impôt foncier ou le prélèvement des taxes ou encore l'accaparement des terres par l'Etat. Les personnes interrogées à Adzopé ont déclaré « *L'Etat fait tout pour nous obliger à payer l'impôt.* » Selon elles, il ne s'agit là ni plus ni moins que d'une ruse de l'Etat afin de prélever plus tard un impôt ou de faire payer des redevances sur les transactions et activités agricoles. D'autres n'hésitent pas à se braquer contre l'Etat. « *Je n'ai pas les moyens financiers de sécuriser mes terres, aux termes du délai fixé, j'attends de voir comment l'Etat va récupérer mes terres.* ».

Tout ce qui précède montre une fois encore la nécessité d'une clarification des droits fonciers afin de lever toute équivoque et obtenir l'engagement des populations à la certification.

## **8. La remise en cause du travail de certains opérateurs techniques**

Du fait du monopole qu'ils ont en matière de délimitation des parcelles de terre, il revient aux géomètres-experts d'intervenir lors de la certification foncière. Or, ces derniers sont en nombre réduit. Cela constitue un facteur de ralentissement des opérations de certification foncière. Par ailleurs, du fait du nombre réduit de géomètres-experts, ceux-ci ne se rendent pas toujours eux-mêmes sur les terrains. Ce sont plutôt leurs agents qui procèdent aux délimitations. Or, la qualité du travail de ces derniers est souvent remise en cause puisque des corrections sont nécessaires. C'est ce qui ressort des déclarations recueillies lors des enquêtes. Ainsi, selon la plupart des structures locales de des personnes « *Les plans sont presque toujours décalés et ne correspondent pas à la réalité surtout quand les raccordements aux points géodésiques sont faits. Des parcelles distinctes et éloignées se retrouvent juxtaposées sur les plans* ».

## **9. L'absence de coordination et de synergie entre les différents acteurs de la sécurisation**

La synergie dans le travail n'est pas toujours de mise, notamment entre l'Administration et les opérateurs techniques. L'administration n'a pas de contrôle des activités. Il a été observé que les agents de l'Administration ne s'acquittent pas toujours avec diligence de leurs tâches, ce qui a un impact à la fois sur la qualité de travail des OTA et sur les résultats qui restent en deçà des attentes.

## **10. La prégnance et la résurgence des litiges fonciers**

Malgré l'adoption de la loi foncière de 1998 et les modifications y apportées, les conflits fonciers ruraux restent fréquents et récurrents dans l'ensemble des régions de la Côte d'Ivoire. Il suffit, pour s'en convaincre de se référer aux conflits fonciers observés dans les localités de Guiglo, Bloléquin, Mahapleu, Bouna, Priko. Ils constituent le point d'orgue dans les difficultés

---

<sup>42</sup> Les prix de leurs produits de ventes (cacao, café, hévéa, palmier à huile) sont en forte baisse. A côté de cela, les couts des certificats sont jugés prohibitifs et les prix ne sont pas harmonisés et semblent se pratiquer à la tête du client. Certaines directions de l'agriculture font état des intervalles de prix allant de 500 000fcfa à 800 000fcfa par hectare. Dans la répartition, 100 000 à 250 000fcfa pour la direction de l'agriculture, 250 000 à 350 000 FCFA pour le géomètre expert et les autres frais sont repartis au niveau des autres étapes.

d'adhésion à la sécurisation foncière en Côte d'Ivoire. Ils sont surtout favorisés par l'absence de formalisme des transactions foncières qui ajoutent à la confusion et à l'insécurité foncière. Même si le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural a élaboré des modèles de contrats pour favoriser la contractualisation et créer les conditions de la sécurité foncières, ceux-ci ne sont suffisamment connus des populations qui continuent de transiger comme par le passé<sup>43</sup>. En outre, les conventions qui ont été « constatés par écrit », ne sont pas enregistrés et la crédibilité de « petits bouts de papier » laisse à désirer. Ils se présentent sous plusieurs formes<sup>44</sup>. Les données recueillies au niveau des tribunaux montrent une augmentation du nombre des litiges portant sur le foncier rural. A titre d'exemple, les autorités judiciaires d'Aboisso ont relevé que « plus de 70% de dossier concernent le foncier dans les tribunaux d'Aboisso ». Ce constat est du reste valable pour la plupart des juridictions du pays dont le contentieux est constitué en très grande majorité de litiges fonciers ruraux ».

### **11. La non-prise en charge des personnes vulnérables et des cadets sociaux**

Les autorités judiciaires de Daloa ont noté l'existence de conflits liés à l'héritage et en rapport avec les femmes et les cadets sociaux. Selon elles, « dans bien des cas, les biens échoient à des neveux qui les gèrent et refusent de les rétrocéder aux enfants du défunt. Cela donne lieu à des procédures judiciaires. La femme du défunt est souvent dépossédée des terres aux motifs qu'elle est femme et que la femme n'a pas droit à la terre. On observe aussi que les biens laissés par le défunt se retrouvent entre les mains de personnes autres que ses enfants ». Cela donne lieu à des actions en revendications de terres rurales. Lorsque les faits sont avérés, la justice rétablit les demandeurs dans leurs droits. Cela s'explique par les régimes successoraux coutumiers qui excluent très souvent les enfants du défunt père (les aînés et les cadets sociaux) et les femmes de l'accès à la terre. Dans bien des cas, l'on ne distingue pas entre les biens familiaux ou lignagers des biens propres du défunt. La volonté légitime des enfants du défunt cadets de récupérer les terres laissées par leurs parents, contribue à raviver les conflits latents. Pour la gestion desdits biens, les magistrats se basent sur « les procès-verbaux établis sur la base de la coutume qui sont très utiles à la justice qui en tient compte dans le règlement des litiges ».

Tous ces conflits ont pour conséquence de contrarier la certification foncière et montrent la marginalisation des femmes et des enfants du défunt (aînés et cadets sociaux).

---

<sup>43</sup> Sur ce point, voir communication (inédite) de DAGROU Théodore sur le thème : Contractualisation et sécurisation foncière rurale, organisée par Alerte-Foncier, le 16 février 2018.

<sup>44</sup> Etude sur les mécanismes permettant de gérer les problèmes posés par les limites entre les terres villageoises et les autres domaines, pour le compte de la cellule de suivi et d'analyse pour l'amélioration de la gouvernance dans l'application de la loi sur le foncier rural en Côte d'Ivoire, juillet 2017.

### III. LA NECESSITE D'UNE PRISE EN CHARGE DE LA SECURISATION FONCIERE PAR L'ETAT

En raison des difficultés rencontrées par les populations pour faire le certificat foncier et du désintérêt manifesté par ces dernières, l'on peut se demander s'il ne serait pas judicieux que l'Etat prenne en charge la certification foncière. La réponse à cette interrogation passe par celles qui peuvent être données aux trois questions ci-après :

- Pourquoi l'Etat doit-il prendre en charge la certification foncière.
- L'Etat a-t-il les moyens d'une telle politique ?
- Comment l'Etat doit-il s'y prendre pour réussir cette entreprise ?

Cela pose respectivement, le problème de la justification ou du fondement d'une telle approche, celui de la capacité à la mettre en œuvre et de la stratégie à mettre en œuvre pour ce faire.

#### A. Les fondements de la prise en charge

L'Etat pourrait-il prendre en charge la certification foncière en lieu et place des particuliers ? Pourquoi l'Etat doit-il prendre en charge la certification ?

##### 1. Les raisons de la prise en charge

L'idée de proposer à l'État de prendre en charge la certification des parcelles individuelles n'est pas nouvelle. Se faisant l'écho d'une préoccupation largement partagée par les populations, la chambre des rois et des chefs traditionnels de Côte d'Ivoire, en a fait la suggestion au Chef de l'Etat au cours des échanges qu'elle a eu avec celui-ci en décembre 2015<sup>45</sup>. Une telle proposition ne paraît dénuée de tout fondement tant il existe de nombreuses raisons qui militent dans ce sens.

##### 1.1. Le respect des principes de l'égalité et de non-discrimination

Une telle approche apparaît non discriminatoire et tient compte de l'équité en tant que principe devant présider au traitement des situations inégalitaires. En prenant en charge cette certification foncière, l'Etat mettra fin à la rupture de l'égalité décriée par les populations « *l'Etat est notre père à tous, il ne peut pas rendre gratuit l'opération dans le village voisin et nous demander de nous saigner financièrement, ce n'est pas possible (...)* Dans ce cas on attend notre tour ». En mettant fin à la politique du « *deux poids, deux mesures* », une telle mesure aura pour objectif de renforcer l'unité nationale et la cohésion sociale.

##### 1.2. La certification généralisée des terres rurales

La sécurisation foncière devrait être appréciée comme un bien publique et non pas seulement comme des services au profit des populations. En effet, si ces dernières ont besoin de sécuriser leurs terres, il reste que l'État ait la maîtrise de la gestion foncière. En prenant en charge la certification foncière, l'Etat ne sera plus obligé de faire des choix en tenant compte des options

---

<sup>45</sup> A cette occasion, après avoir fait le constat que le certificat foncier coûte cher, les autorités traditionnelles ont souhaité que soit créé un organe dédié et qu'il prenne à son compte tous les frais de sécurisation foncière ou à défaut apporte une subvention aux populations. A cette sollicitation, le Président de la République a répondu favorablement en partie en décidant de créer une agence dédiée à la sécurisation foncière, à savoir l'Agence foncière rurale dite AFOR. Sur ce point, voir *Fraternité Matin* du 7 décembre 2015

retenues par les projets d'appui à la sécurisation foncière. De cette manière, il pourra procéder, à terme, à la couverture totale du territoire.

### **1.3. La sauvegarde de la cohésion sociale et de la paix**

Les résultats de l'enquête ont montré le rôle des conflits fonciers dans la fragilisation de la paix sociale. Il est donc une nécessité pour l'État de créer toutes les conditions de de la cohésion sociale et de la paix afin de favoriser le développement et la prospérité de du pays. Comme le souligne les responsables de l'AFOR lors des échanges « *l'Etat gagnerait à prendre en compte la certification parce que la paix sociale le commande, la cohésion sociale l'exige autant les enjeux de développement* ».

### **1.4. La lutte contre l'accapement des terres rurales**

La gestion coutumière des terres devrait s'appuyer sur l'impérieuse nécessité de ne pas déposséder les populations de leurs biens fonciers, qu'il s'agisse de patrimoines lignagers ou de terres individuelles. En prenant en compte « *les droits coutumiers cédés à des tiers* », la loi foncière de 1998, permet les cessions de terres rurales, même non encore certifiées. Dès lors on peut craindre que des personnes fortunées ou des structures, profitent de cette disposition pour accaparer les terres rurales. Car, du fait de la pauvreté, les populations sont plus ou moins enclines à céder leurs terres.

A cet égard, on peut utilement se référer aux résultats de l'étude réalisée en 2015 par INADES-Formation, sur le thème : « *Touche pas à ma terre c'est ma vie, synthèse des résultats de la recherche sur les acquisitions massive de terres en Afrique de l'ouest et leur impact sur l'agriculture familiales et la sécurité alimentaire des populations locales* ». Le rapport révèle plusieurs contextes qui favorisent l'accapement des terres. Il s'agit notamment de la fragilité des Etats et de l'adoption par les Etats d'une « *gouvernance libérale* » qui favorise l'investissement privé agricole<sup>46</sup>. Une protection juridique a été préconisée par l'étude.

La paupérisation généralisée dans le monde rurale a créé les conditions d'un marché foncier rural sans réglementation. Avec la cherté du certificat foncier, on peut craindre que longtemps après la mise en œuvre de la loi de 1998 relative au Domaine foncier rural, les terres des paysans restent sans protection. Cette situation pourrait favoriser les ventes ou cessions de terres dès lors que les transactions se déroulent en l'absence de tout formalisme. On pourrait alors craindre qu'en laissant les populations dans une situation d'insécurité foncière, elles ne soient spoliées de leurs terres par des personnes ou des sociétés plus nanties.

### **1.5. La promotion de l'investissement et du développement agricole**

Pour être performante et compétitive, l'agriculture ivoirienne a besoin d'un système foncier stable et sécurisant tant pour les producteurs que pour les investisseurs. C'est pourquoi, dans le Plan Directeur du Développement Agricole (PDDA) de 1992 à 2015, l'Etat a prévu d'intervenir

---

<sup>46</sup> *Rapport d'évaluation du PDDA 1992-2015. Les raisons ci-après sont avancées : La fragilité des Etats : la majorité des pays de cette partie de l'Afrique vivent ou ont vécu une crise socio-politique poussant les Etats à rechercher des capitaux ou des investissements étrangers pour relancer leurs économies. C'est le cas pour des pays comme la Guinée-Bissau, le Mali, la Côte d'Ivoire et la Guinée. L'adoption d'une « gouvernance libérale » qui favorise l'investissement privé agricole (par les étrangers et les Élités locales). Il s'agit de : L'adoption de codes législatifs qui favorisent l'investissement privé agricole ; L'instauration de dispositions fiscales incitatives ; la création de programmes spéciaux ; la mise en place de zones économiques spéciales.*

pour « *permettre de trouver une solution définitive et sécurisante au problème foncier rural* ». Dès lors, la maîtrise de la gestion de la terre grâce à la sécurisation de toutes les terres rurales, instaurera la sécurité foncière et rassurera les opérateurs économiques qui pourront investir davantage dans l'agriculture. Il faut, en effet, faire en sorte que l'exploitant agricole puisse investir en capital et en travail, sans craindre d'en être dépossédé.

C'est dire que la prise en charge de la certification foncière est une mesure qui profitera au final à l'économie nationale.

### **1.6. Une mesure financièrement profitable à l'Etat**

Outre les investissements dans le monde agricole, l'Etat pourra instituer l'impôt sur les terres rurales dès lors qu'elles auront été identifiées et sécurisées. Il est vrai qu'à l'heure actuelle l'impôt foncier n'est pas à l'ordre du jour pour des questions stratégiques et notamment pour ne pas « *effrayer* » les populations qui pourraient en tirer prétexte pour ne pas s'engager dans la certification foncière, mais en réalité cette mesure n'est que retardée. « *L'impôt foncier sera possible plus tard et profitera à l'Etat* », c'est la position des représentants de l'Etat (Directions Régionales du Foncier, DFR, AFOR.)

De toute évidence, l'imposition sera, pour l'Etat, un retour sur investissement fait dans la prise en charge en charge de l'opération. A cela s'ajoutent la fiscalité qui pourra être pratiquée sur les différentes activités en rapport avec la terre. Le secteur sera d'autant plus profitable que l'on peut s'attendre à un boom économique important avec la sécurité foncière. En outre, l'Etat pourra également percevoir des frais sur toute transaction foncière sur des terres sécurisées, à l'instar de l'obligation de l'acte notarié imposée par la loi de finances de 1970<sup>47</sup>.

Au total, il faut pallier les insuffisances de l'approche actuelle et corriger les disparités aux conséquences préjudiciables. De nouvelles solutions sont envisagées et sont en cours d'expérimentation. Les angles d'approche de réussite sont débattus et adoptés. Il s'agit des demandes groupées. Mais en réalité cela ne peut constituer LA<sup>48</sup> solution car, dans la pratique, non seulement il faudra trouver des voisins non seulement qui veuillent bien aller à la certification des terres rurales et qui acceptent également de payer suivant les montants repartis. Au demeurant, la taille des parcelles de terre à certifier n'étant pas les mêmes, on peut craindre que la contribution de chacun ne suffise pas toujours à couvrir la totalité des frais nécessaires et donc freiner les initiatives. Ce point a été relevé par certains magistrats comme ceux de Daloa, Aboisso etc.

### **1.7. La sécurisation des transactions foncières rurales**

De nombreuses transactions sont faites sur les terres rurales en dehors de tout formalisme. Cela ajoute à l'insécurité foncière et favorise les conflits fonciers. L'ETAT en prenant en charge la certification foncière permettra la transformation des droits coutumiers en droits modernes. Dès lors, les conventions pourront être faites en toute régularité et en toute transparence. En combinant cette mesure avec la mise en place d'un système d'informations foncières et l'enregistrement des droits fonciers ruraux, l'Etat favorisera la contractualisation.

---

<sup>47</sup> Il s'agit de l'article 8 de l'annexe fiscale pour la gestion 1970 qui oppose l'obligation de l'acte notarié pour toute transaction immobilière.

<sup>48</sup> La majuscule a son importance pour montrer que ce n'est pas une panacée

Mais l'efficacité de la prise en charge par l'Etat de la certification foncière nécessite que soit pris en considération les risques inhérents à cette stratégie.

## 2. La mitigation des risques liés à la prise en charge

Plusieurs risques peuvent être relevés : Il s'agit notamment de :

**2.1. Risques sociaux et sécuritaires** : certains pensent que la loi foncière a été adoptée pour leur « arracher les terres non certifiées ». En effet, expliquent-ils, l'Etat attend le délai de 10 ans pour tirer les conséquences de leur inertie en considérant les terres comme vacantes et sans maîtres. Ce faisant, ils se réfèrent à l'article 6 de la loi de 1998 relative au Domaine foncier rural qui prévoit que les terres sur lesquelles s'exercent des droits coutumiers de façon paisible et continue qui n'auront pas été certifiées seront considérées comme sans maîtres et tomberont dans le domaine de l'Etat. Ces propos d'un notable de la chefferie traditionnelle recueillis lors de l'enquête illustrent suffisamment ce sentiment, du reste largement partagé<sup>49</sup>.

De toute évidence, ces dires laissent présager des troubles liés à la certification foncière. C'est dire, qu'il faut non seulement mieux expliquer cette loi, mais également que la nouvelle approche ait effectivement pour objet de corriger les injustices liées à une sécurisation foncière sélective qui laisse une partie de la population de côté.

**2.2. Des risques liés à l'arrêt des financements** : La question est de savoir si le mode de financement permettra de remédier aux risques liés aux appuis extérieurs qui ne permettent pas toujours de conduire à leur terme les projets faute de temps. La prise en compte de ce facteur est déterminante dans la mesure où la période de préparation des conditions de mise en œuvre des concours financiers empiète nécessairement sur le temps d'exécution des projets.

**2.3. Des risques liés aux aléas de la coopération** : S'il est vrai que les partenaires au développement se sont toujours disposés à accompagner la Côte d'Ivoire pour la réalisation de son programme de sécurisation foncière, on peut craindre que l'arrêt de ce concours pour une raison ou pour une autre ne mette à mal la mise en œuvre de la loi foncière de 1998.

**2.4 Des risques liés à l'absence d'un plan de sécurisation foncière** : L'existence d'un tel instrument est le gage d'une mise en œuvre homogène de la loi foncière de 1998 et de la certification foncière. Il faut donc souhaiter que ce vide soit comblé dans les meilleurs délais.

**2.5. Des risques d'ordre juridique** : La loi foncière de 1998, dans sa mouture actuelle, comporte des insuffisances qui devraient être corrigées pour mettre en place un mode opératoire viable de la certification foncière. De même, on note que le délai imparti est largement entamé sans que la certification ait donné des résultats significatifs. Sa prolongation sera donc inévitable. Seulement, on peut craindre qu'en raison de la sensibilité de la question foncière, la modification de cette loi ne suscite des mouvements sociaux qui pourraient mettre à mal cette certification. Il faudrait alors communiquer suffisamment sur les aspects de la loi foncière rurale concernés par les modifications nécessaires afin d'éviter toute ambiguïté préjudiciable. Il faudrait alors communiquer suffisamment sur les aspects de la loi concernés par les modifications nécessaires afin d'éviter toute ambiguïté préjudiciable.

---

<sup>49</sup> A cet égard, voici les propos rapportés plus haut d'un notable interrogé lors des enquêtes de terrain : Ainsi, « même moi en tant que chef de village, je n'ai pas les moyens financiers de sécuriser mes terres, aux termes du délai fixé, j'attends de voir comment l'Etat va récupérer mes terres. ». Cf. Page 31 et 37

Si la prise en charge par l'Etat de la certification foncière apparaît comme une évidence, la question reste de savoir comment celui-ci devra s'y prendre pour que cette option soit effective. En d'autres termes, quelle est la faisabilité de la nouvelle approche ?

## **B. La faisabilité de l'approche nouvelle**

Parler de faisabilité d'une approche ou d'une politique de développement, c'est s'interroger à la fois sur la stratégie à mettre en place et sur les ressources qui permettront sa mise en œuvre.

### **1. La stratégie pour la nouvelle approche**

La stratégie pour la nouvelle approche se caractérise essentiellement par une certification foncière rurale généralisée avec des mesures d'accompagnement.

#### **1.1. Une certification foncière généralisée**

Plusieurs raisons militent en faveur de la certification foncière généralisée. Par ailleurs sa mise en œuvre doit reposer sur des axes bien identifiés.

##### ***1.1.1. Justification***

(1). *La prise en compte des risques liés à la prise en charge totale de la certification foncière au profit des populations vulnérables*, comporte des risques qui la rendent applicable. En effet, il n'existe pas à l'heure actuelle en Côte d'Ivoire un fichier unique d'identification des personnes rentrant dans les catégories sus mentionnées.

(2). *La prise de conscience de la valeur du certificat foncier*. En effet, l'option de gratuité comporte le risque que les populations ne percevront pas toutes et aussi évidemment la valeur du certificat foncier. Il apparaîtra alors comme un simple document à l'instar des jugements supplétifs tenant lieu d'actes de naissance délivrés au cours des audiences foraines gratuites<sup>50</sup>.

(3). *La gratuité partielle, présente également quelques risques*. En effet, si la contrepartie est assez élevée, elle exclura une frange importante de la population, notamment les populations vulnérables. Au demeurant elle rompra le principe d'égalité là où il aurait fallu faire de la discrimination positive qui permet un traitement basé sur l'équité. En effet, l'approche basée sur les vulnérabilités aura le désavantage de rendre difficile le choix. Comment déterminer ces personnes sans faire preuve d'arbitraire. Est-ce que « tout le monde » ne cherchera pas à se faire passer pour des personnes vulnérables ? Au demeurant, la vulnérabilité est relative car elle est aussi liée au coût de la vie ou à sa cherté. Celui qui gagne beaucoup mais est obligé de dépenser beaucoup est dans une situation de précarité proche de la vulnérabilité.

(4). Cette approche pallie les tares liées à la *sélectivité*. En effet, *quelle qu'elle soit, elle présente le risque d'une certification non homogène à l'horizon 2023*. Certaines zones et parcelles pourraient être laissées de côté au motif que les détenteurs de droits coutumiers sont fortunés. Du coup, la Côte d'Ivoire pourrait se retrouver en situation de damier ou de mosaïque que nous décrions.

---

<sup>50</sup> Ce qui caractérise ces opérations, c'est la gratuité. Les populations y prennent part pratiquement mécaniquement. Elles ne se donnent pas la peine de récupérer les copies des jugements rendus. Aussi, quelques temps après, l'on toujours retourne à la case-départ. Sur ce point, voir le rapport VNG de l'étude sur le renforcement des capacités des communes de l'ouest en matière d'état civil et de foncier.

(5). *Cette approche supprime les taxes de la gratuité.* En effet, l'approche de gratuité totale est une option qui connaît des limites relevées sur le terrain des enquêtes. Elle n'est faisable, en ce qu'elle coutera excessivement chère au coût moyen actuel de 270 000 FCFA/ ha et qu'aucun bailleur ne voudra la soutenir pour les 23 millions de terres restantes avec une participation insignifiante de l'Etat.

(6). *Une option qui n'est pas discriminatoire.* Il suffira alors d'imaginer une contribution modique pour chaque personne qui désire faire certifier sa parcelle.

(7). *Une option qui garantit un coût fixe pour le certificat foncier.* L'avantage de cette contribution forfaitaire est de dégager le demandeur du certificat foncier du souci du suivi et lui évite des dépenses supplémentaires ou induits. Car, une fois le droit au certificat foncier payé, il reviendra aux services de l'AFOR d'entreprendre toutes les démarches nécessaires à cet effet pour l'obtention de ce document.

(8) *La facilitation de la transition vers l'immatriculation.* La nouvelle approche non seulement permettra d'établir des certificats fonciers au profit de tous les détenteurs de droits coutumiers mais facilitera l'immatriculation dans les mêmes conditions sans qu'il ne soit nécessaire de refaire une nouvelle enquête.

Il faudra, en outre, choisir des axes pour la mise en œuvre de la stratégie

### ***1.1.2. Les axes de mise en œuvre de la stratégie***

Ces axes concernent le choix des bénéficiaires, du temps de réalisation de la certification, la fixation du coût de la certification foncière et des zones de mise en œuvre de la stratégie.

#### ***(1). Le choix des bénéficiaires***

La nouvelle approche dite « certification foncière généralisée », se veut avant tout une sécurisation inclusive en ce que la prise en charge interviendra au profit de tous les détenteurs de droits coutumiers, sans exclusive ni exclusion. Les défenseurs de cette thèse estiment que l'introduction d'un critère de sélection, tel que la vulnérabilité pourrait accroître davantage les tensions et freiner la sécurisation foncière. Par ailleurs, ils estiment que la vulnérabilité est relative et s'apprécie en considération de plusieurs facteurs dont ceux qui obèrent le pouvoir d'achat. Ils pensent encore que si l'on veut discriminer en mettant en avant le critère de femmes ou de cadets sociaux, cela pourrait conduire à une impasse tant il sera difficile d'en éliminer d'autres catégories sociales consacrées ou non. Il devrait donc s'agir d'une prise en charge généralisée par l'Etat au profit de toutes les populations qui devrait être ni gratuite ni trop onéreuse. Elle devrait plutôt faire intervenir tous les acteurs de développement chacun à son niveau avec un mode opératoire bien définie.

Aussi intéressante soit cette approche, elle ne comporte pas moins des faiblesses. D'abord, le traitement sur un pied de d'égalité de tous les détenteurs de droits coutumiers pourrait s'avérer en réalité discriminatoire. Dès lors, la prise en charge des vulnérabilités, sur la base de critères objectifs, grâce à une discrimination positive et un traitement basé sur l'équité, constituera la mesure qui rétablira l'égalité de traitement.

Par ailleurs, il sera difficile de faire l'économie d'une contribution minimale si l'on veut mieux faire percevoir aux populations l'importance du certificat foncier et lui donner de la valeur. Toutefois, des mesures spéciales pourraient être envisagées dans le cadre de programmes liés à la vulnérabilité. Par exemple, une assistance apportée par des ONG pourrait aider à prendre en charge les personnes vulnérables sans pour autant remettre en cause le principe de l'égalité de tous devant la loi et les charges publiques.

### **(2). La certification simultanée de tous les départements**

La réussite de la nouvelle approche réside aussi dans la planification pour la prise en charge de toutes les localités. L'objectif visé est d'éviter de reproduire les erreurs liées à l'approche actuelle qui aboutit à une sécurisation du territoire non-homogène. Il est important que toutes les localités soient en même temps visées par les opérations de certification foncière. Cela permettra à toutes populations de se sentir concernées. Ce faisant, l'Etat résoudra la question de la rupture de l'égalité tant au niveau des personnes que des localités.

De façon pratique, « *Chaque année, on pourrait allouer une partie du fonds dédié à la sécurisation foncière à chaque région au prorata des zones à certifier* ».

### **(3). Les délais de sécurisation**

Pour réussir « *L'Etat doit se donner un délai suffisant pour réaliser la certification. Il ne faut se mettre la pression avec des délais trop courts* »<sup>51</sup>. Cette idée est largement partagée. Pour certains, « *l'Etat doit se fixer un objectif sur 25 ans* ». En réalité, Une telle approche apparait à la fois raisonnable et légitime. Comment pourrait-on comprendre que l'Etat fixe un délai de sécurisation à des populations sans s'assurer que ces dernières ont les moyens de payer le certificat foncier au prix actuel très prohibitif ? Ne paraît-il pas plus raisonnable que ce soit plutôt la puissance publique qui procède à la sécurisation foncière étant donné que c'est une question stratégique et de salut public qui met en jeu la souveraineté du pays (dixit Responsable AFOR) ?

Au demeurant, cette manière de procéder fera retomber les tensions et appréhensions liées à la mise en œuvre de la loi, notamment avec le risque que les terres non certifiées tombent dans le domaine de l'Etat pour cause de vacance.

Dans le cadre de l'approche proposée, l'Etat doit se fixer un délai raisonnable qui tienne compte de tous les aspects de la certification et surtout de l'ampleur de la tâche.

Ainsi qu'il est a été relevé plus haut, la nouvelle approche doit prévoir des mesures d'accompagnement.

## **1.2. Les mesures d'accompagnement**

Plusieurs mesures peuvent être identifiées

### **1.2.1. La nécessité d'une réduction du coût du certificat foncier**

La situation de paupérisation généralisée est un facteur aggravant de la vulnérabilité des populations face à la problématique de sécurisation foncière. C'est dire que, plus le coût de sécurisation est élevé, plus la base de vulnérabilité augmente. Du coup, la prise en charge

---

<sup>51</sup> Dixit responsables AFOR.

souhaitée pourrait être trop onéreuse pour l'Etat de sorte que cette approche pourrait être hypothétique. De toute évidence, il s'avère impérieux d'agir sur le coût de la certification foncière afin de réduire la base de la vulnérabilité. Pour ce faire, l'Etat pourrait même procéder à l'annulation de certaines taxes liées aux OTA afin de réduire en contrepartie leurs honoraires. Il pourra également réduire des frais officiels que les dépenses indirectes telles que celles nécessitées par les interventions et déplacements multiples des agents de l'Etat comme les commissaires enquêteurs.

C'est du moins ce que la plupart des directions régionales comme départementales ont toujours préconisé. A cet égard, il importe de saluer la mise en place récente d'un groupe de travail pour la relecture des textes relatifs à la sécurisation foncière, dans le souci de réduire les lourdeurs administratives et le coût du certificat foncier<sup>52</sup>.

### ***1.2.2. La nécessité d'une clarification des droits fonciers***

L'une des difficultés de la certification foncière réside dans le manque d'information et dans le fait que les populations ne perçoivent pas toujours le bienfondé de ces opérations. Cela signifie qu'il est urgent de revoir la stratégie en remédiant avec l'approche habituelle orientée uniquement vers l'explication des dispositions de la loi. Au lieu de ce qui a été fait jusque-là, l'on pourrait montrer l'intérêt du certificat foncier et les avantages que les populations en tirent. A cet égard, on pourrait utilement se référer à la stratégie de communication de proximité sur la loi de 1998 relative au Domaine foncier rural basée sur l'intérêt et les enjeux de la sécurisation foncière ainsi que le règlement des litiges fonciers, élaborée dans le cadre de la mise en œuvre du PBF par la FAO et l'UNESCO<sup>53</sup>. Cette stratégie participe de la clarification des droits exercés. On pourra ainsi identifier le titulaire de la parcelle coutumière et, le cas échéant, les occupants de bonne foi qui méritent protection<sup>54</sup>. Une place importante doit être accordée à la clarification des droits fonciers. Il s'agit là d'une étape importante qui a manqué, dans bien des cas, à l'approche en cours.

La clarification pourra être préalable si elle s'impose avant les opérations de sécurisation. Mais elle pourra aussi être couplée avec la certification de sorte que les deux opérations se déroulent concomitamment.

### ***1.2.3. La nécessité d'une approche spéciale intégrée au profit des personnes vulnérables.***

La stratégie devra s'accompagner de mesures en vue de la reconnaissance et de la protection des droits fonciers des personnes vulnérables, en l'occurrence les femmes et les cadets sociaux. Il s'agira de mettre en place une stratégie spéciale dans le cadre de la certification foncière rurale généralisée. A cet égard, des campagnes et actions vulgarisation de sensibilisation devront être menées au profit des personnes concernées. Les programmes devront mettre l'accent sur les textes qui reconnaissent et protègent les droits de ces derniers. Il s'agit notamment des lois sur le mariage, les successions et à la transmission des droits. Dans le même temps, il faudra insister

---

<sup>52</sup> Pour certains OTA, que nous avons interrogés, « Dans les coûts actuels de nos activités tel que financé directement par les bailleurs (DP4, PARICS), 45% sont destinés aux OTA et 55% à l'Administration. Mais en réalité, dans ce pourcentage réservé aux frais administratifs, seulement 15 à 20% sont effectivement justifiés, le reste représente des frais officiels.

<sup>53</sup> Cf. article 4 du décret n° 99-594 du 13 octobre 1999 fixant les modalités d'application au domaine foncier rural coutumier de la loi n°98-750 du 23 décembre 1998.

<sup>54</sup> Cf. article 14 du décret de 1999 pris pour l'application de la loi de 1998 au domaine foncier rural.

sur les infractions pénales et les sanctions afférentes ainsi que les poursuites judiciaires auxquelles s'exposent les contrevenants aux différentes dispositions.

Pour la mise en œuvre des mesures spéciales en faveur des personnes vulnérables, notamment les femmes et les jeunes et les cadets sociaux, l'Etat devra rechercher des financements auprès des partenaires au développement et de tout autre organisme dévoué à cette cause. Dans cette tâche, l'Etat pourra bénéficier du concours des ONG. Il leur reviendra la tâche de préciser la notion de vulnérabilité et d'identifier les personnes qui bénéficieront de l'assistance. Il leur reviendra également le soin de mener les campagnes de vulgarisation et de sensibilisation ci-dessus spécifiée et d'aider les personnes vulnérables à s'acquiescer le droit de certification forfaitaire.

La sécurisation foncière est un domaine qui relève de la souveraineté de l'Etat<sup>55</sup>. Réaliser donc la sécurisation de ses terres est donc dans la logique de ses attributions régaliennes. Mais l'Etat a-t-il les moyens pour la mise en œuvre de cette politique ? Plus particulièrement, il se devra trouver les ressources nécessaires pour mener à bien son action.

#### ***1.2.4. La nécessité d'une approche de sensibilisation***

La nouvelle approche de sensibilisation vise essentiellement la clarification des droits fonciers ruraux. Celle-ci passe par l'information, la sensibilisation, la formation, la campagne avec les radios de proximité et la création de registre foncier rural.

La sensibilisation de proximité demande la contribution de la chefferie traditionnelle en raison de sa parfaite connaissance des questions foncières et réalités locales ainsi que de sa proximité naturelle avec les populations. A cet égard, on pourra utilement recourir à la stratégie élaborée dans ce sens par la FAO avec le concours certaines ONG, à l'occasion d'une phase pilote implémentée dans les départements de Bocanda, Bouna.

#### ***1.2.5. L'instauration d'un concours à la certification entre les régions***

La réussite de la certification foncière dépend en grande partie de l'adhésion aux différentes opérations et à la mobilisation des populations. Pour les y amener, l'on pourrait prendre des mesures d'incitation sous la forme d'une compétition entre les localités. Par exemple, l'éligibilité aux programmes de développement pourrait dépendre du degré d'adhésion à la certification foncière rurale généralisée qui s'apprécierait par rapport au nombre de de demande de certificats fonciers matérialisé par le payant des droits de certification foncière.

## ***2. Le financement de la stratégie.***

Pour mettre en œuvre la certification foncière généralisée, l'Etat devra créer un fonds dédié et prendre des dispositions pour assurer la mitigation des risques liés aux différents modes de financement.

---

<sup>55</sup> Le Bris Emile, Le Roy Étienne, Mathieu Paul, eds. - *L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion*, Paris Karthala 1991 « économie de développement, Cahiers d'études africaines », 1992 Volume 32, numéro, 128, pp. 723-727 : « Le foncier est un rapport déterminé par l'appropriation de l'espace. Il est constitué par la terre et les autres ressources naturelles (l'eau, la faune, la fertilité ...), comme capital physique et facteur de production, et par l'ensemble des relations sociales, entre les individus et groupes sociaux pour l'appropriation de la terre ».

## **2.1. La mise en place d'un financement spécifique**

Il s'agit d'identifier ici les sources de financement

### **2.1.1 Une allocation budgétaire**

Pour réaliser la certification foncière généralisée, l'Etat devra se donner les moyens de cette politique. La faisabilité de cette approche tient à la fois à la viabilité de la stratégie qui sera mise en place pour assurer le financement des opérations mais également à l'optimisation des coûts. D'abord, on pourrait compter sur une allocation budgétaire au profit de la certification foncière rurale. Le budget national de Côte d'Ivoire enregistre chaque année depuis 2012 un accroissement de la dépense « pro-pauvre » en général et pour les secteurs agricoles, pastoral et forestier. Il a atteint 107 milliards de FCFA en 2017. Une affectation d'un montant de 5 milliards de FCFA dudit budget, serait une décision salutaire, en ce qu'elle marquera une avancée significative dans la mise en œuvre de la Déclaration de politique foncier rurale.

Cette option est judicieuse et juste. Il est, en effet, normal et logique que l'Etat qui a décidé de la politique de sécurisation des terres du domaine foncier rural se donne les moyens de réaliser cette certification au profit des populations. Il pourra alors légitimement envisager les sanctions en cas de non sécurisation d'une parcelle de terre, en application de l'article 6 de la loi de 1998 relative au Domaine foncier rural.

### **2.1.2 La contribution des populations**

Les populations ne devraient pas demeurer en reste pour la mobilisation des fonds. Une contribution de base estimée à la somme de dix mille (10.000) FCFA/requête apparaît raisonnable. Ce montant sera majoré de cinq mille (5.000) francs pour chaque tranche de 10 hectares supplémentaires. Elle devrait être acquittée au moment de la demande du certificat foncier. En tablant sur un nombre minimum de 2.000 demandes de certificats fonciers par département (la Côte d'Ivoire en compte 108), la participation des populations aux efforts de sécurisation de leurs terres permettra de mobiliser la somme de 2,16 milliards FCFA.

Sur le coût du certificat foncier, la contribution de la population ne devrait pas dépasser 25 % du coût. En ce qui concerne l'Etat son apport devrait être au minimum 75 % étant entendu qu'il pourrait solliciter les partenaires au développement.

### **2.1.3 Un appui financier des partenaires au développement**

Pour la mise en œuvre de cette nouvelle approche du concours des partenaires financiers, l'Etat pourrait bénéficier de l'appui des partenaires au développement, d'autant plus que ceux-ci se sont toujours montrés disponibles pour la sécurisation foncière<sup>56</sup>.

### **2.1.4 Une contribution des activités liées au foncier**

Le foncier rural est une matière transversale qui intéresse beaucoup d'activités. Tous les acteurs sociaux ont donc intérêts à une gestion paisible et rationnelle de la terre. Dès lors il apparaît indiqué que ces différents secteurs contribuent sa sécurisation. En conséquence, une taxe ou

---

<sup>56</sup>Il suffit de rappeler leurs différents engagements rapportés plus haut, en termes de contributions financières à la sécurisation foncière. Cf. Page 48

une redevance serait une participation parfaitement justifiée. Ainsi, les secteurs agricole, minier, forestier, touristique (...) pourraient être mis à contribution. Il pourrait s'agir notamment de redevances et de droits issus de l'enregistrement des transactions foncières sur les terres certifiées dans la logique de la loi de finance de 1970.

### **2.1.5 Une contribution nationale à la sécurisation foncière**

En raison de l'importance de la cohésion sociale et la paix qui sont tributaires de la gestion paisible de la terre, tout le monde devrait y contribuer. Il suffit de rappeler que l'une des causes évoquées le plus souvent pour expliquer la crise socio-politique en Côte d'Ivoire est la question foncière. Aussi, grâce à la volonté politique, l'Etat pourrait instaurer, même avec un montant modique, un prélèvement sur les revenus des citoyens, une contribution nationale à la sécurisation foncière rurale.

### **2.1.6 Les taxes sur les transactions foncières**

La viabilité de la nouvelle approche dépend aussi, et avant tout, des dispositions qui seront envisagées pour la mitigation des risques liés à sa mise en œuvre. En effet, il s'agit de faire en sorte que tous les acteurs se sentent concernés par le financement de la certification en les mettant à contribution notamment les populations. Ainsi, l'Etat pourrait par des mécanismes indirects faire contribuer les populations à travers des taxes perçues sur les contrats sur des terres sécurisées passés devant notaire. Les droits d'enregistrement, peuvent constituer une source de revenu non négligeable dont le montant irait croissant.

## **2.2. La mitigation des risques liés aux sources de financement**

*(1) S'agissant de l'appui des partenaires au développement.* Comme indiqué plus haut, jusque-là, le financement des actions de sécurisation foncière rurale a été assuré presque exclusivement par les partenaires au développement. On peut alors craindre que le fonds dédié alimenté dans les mêmes conditions que la nouvelle approche de sécurisation, ne s'essouffle avec la cessation de cette aide qui peut prendre fin pour une raison ou une autre.

Comme solution, l'Etat doit mettre en place un financement spécifique ou dédié permettant de couvrir la totalité de l'opération de certification. Ce financement va nécessiter la contribution de l'Etat lui-même, de ses partenaires au développement et des premiers concernés que sont les populations. Pour une bonne couverture dans le temps, l'apport des partenaires financiers doit être échelonné afin de mieux couvrir la totalité des charges de cette certification et prolonger ainsi le délai de couverture financière.

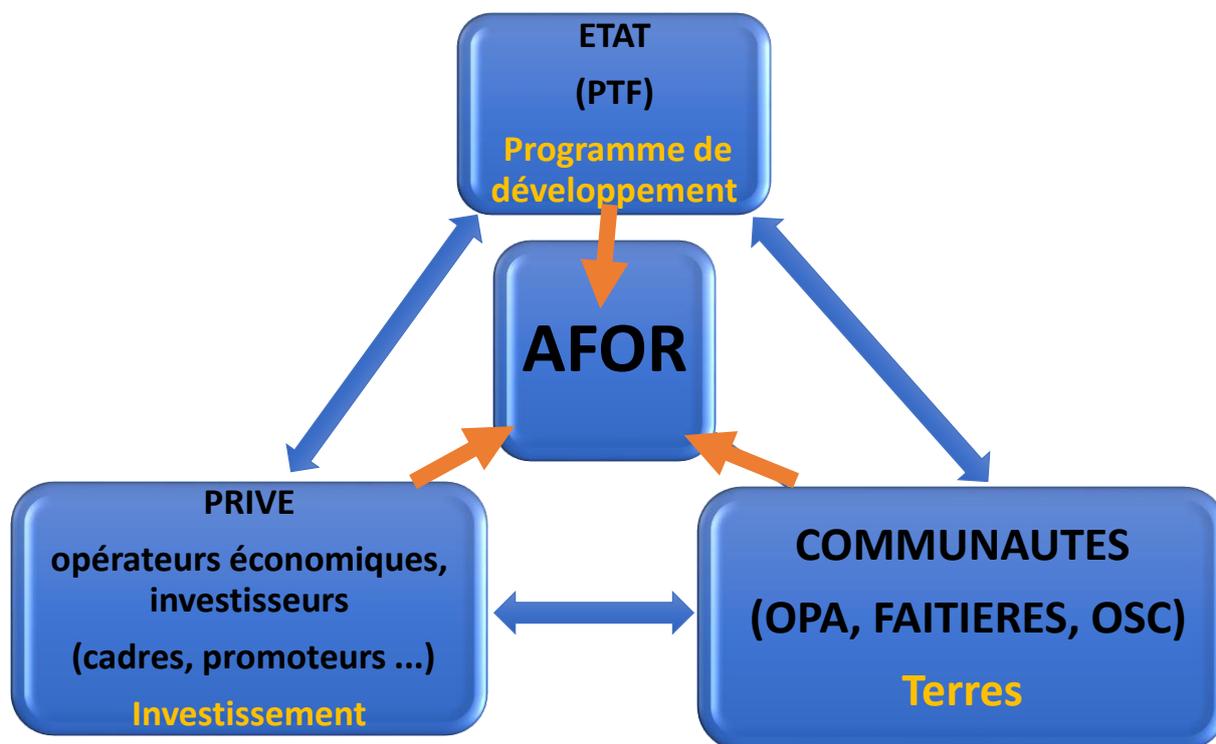
*(2) S'agissant de la contribution des populations :* Elles ne devraient pas demeurer en reste pour la mobilisation des fonds. Car, ne pas exiger une quelconque contribution ferait courir le risque qu'elles se désintéressent de la certification foncière. Elles seraient, en effet, tentées de ne pas accorder de l'importance aux certificats fonciers tant il est vrai qu'elles ne ressentiront pas le besoin aussitôt. Aussi minime soit-elle, cette participation apparaît donc comme une mesure très utile à la réussite de la stratégie de certification foncière généralisée.

La contribution de base, représentant le droit à la certification foncière, estimée à la somme de dix mille (10.000) FCFA/requête, apparaît raisonnable. Ce montant sera majoré de cinq mille

(5.000) francs pour chaque tranche de 10 hectares supplémentaires. Elle devrait être acquittée au moment de la demande du certificat foncier. En tablant sur un nombre minimum de 2.000 demandes de certificats fonciers par département (la Côte d'Ivoire en compte 108) et en prenant en compte la majoration applicable en cas de superficies supérieures à 10 ha, la participation des populations aux efforts de sécurisation de leurs terres permettra de mobiliser au moins la somme de 2,16 milliards FCFA. Elle pourra constituer un apport local pour les opérations de certification.

**(3) S'agissant de l'allocation budgétaire :** la question foncière relève de la souveraineté de l'Etat. En outre, les enjeux de développement économique et social, commande que l'Etat ait la maîtrise de la gestion de la terre. Dès lors la prise en charge par l'Etat en finançant la certification foncière généralisée devrait constituer une priorité. De cette manière il se donnera les moyens pour atteindre les objectifs qu'il s'est assigné avec l'adoption de la loi relative au domaine foncier.

**Schéma d'opérationnalisation de la certification foncière généralisée.**

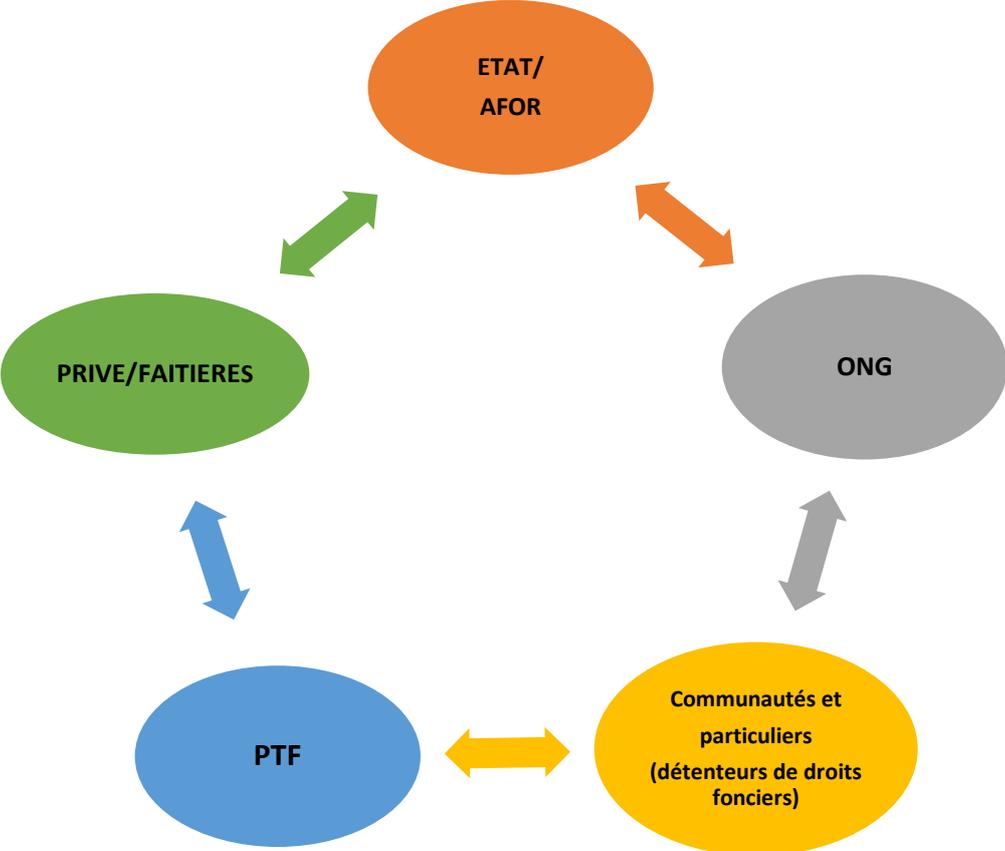


La mise en œuvre de l'approche nouvelle doit concerner tous les acteurs de développement dans un cercle vertueux qui met en relation la collaboration et la contribution de tous (flèches en bleu). Tous les financements doivent converger vers l'AFOR (voir flèche en rouge). Ainsi, le schéma de mise en œuvre de la certification foncière généralisée se présente comme suit :

**Indication des activités de certification foncière rurale généralisée**

<b>Opérations techniques :</b>	<b>Clarification : (OSC/ONG /Communautés)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisations professionnelles (agricoles, élevage, forestières...)</li> <li>- Opérateurs techniques agréés (privé)</li> <li>- Opérations techniques (géomètres, notaires, cartographes...).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Communication de proximité</li> <li>- Dialogue social</li> <li>- Campagne de sensibilisation sur les droits fonciers</li> <li>- Enregistrement des droits fonciers ruraux</li> </ul>

*Schéma du rôle des acteurs de la certification foncière généralisée et leurs interactions*



## **RECOMMANDATIONS**

### ***A. A l'endroit des populations***

#### ***A.1. A l'endroit des communautés locales***

4. Contribuer au succès de la sécurisation foncière,
5. Assurer la protection des droits fonciers des femmes et des cadets sociaux,
6. Payer leurs droits d'adhésion qui permettent l'établissement du certificat foncier à leur profit.

#### ***A.2. A l'endroit de la chefferie traditionnelle***

4. S'impliquer activement dans la mise en œuvre de la nouvelle approche en vue de contribuer à la certification foncière généralisée,
5. Participer activement à la clarification des droits fonciers ruraux,
6. S'impliquer davantage dans la reconnaissance et la protection des droits des femmes et des cadets sociaux.

### ***B. A l'endroit de l'Etat***

#### ***B.1. Le Gouvernement***

7. S'approprier les résultats de l'étude, notamment la nouvelle approche de sécurisation,
8. Coupler la sécurisation foncière avec des actions de sensibilisation sur les dispositions juridiques qui protègent les femmes et les cadets sociaux en vue de la reconnaissance et la protection de leurs droits fonciers,
9. Réécrire les dispositions de l'article 3 de la loi foncière rurale de 1998 pour éviter l'application des coutumes qui excluent les femmes et les cadets sociaux de l'accès à la propriété foncière,
10. Elaborer des politiques de soutien à la promotion des droits fonciers des femmes et des cadets sociaux,
11. Donner à l'AFOR, en raison de la transversalité de la question foncière, un encrage institutionnel qui dépasse le cadre d'un seul ministère pour plus d'efficacité,
12. Rendre opérationnelle l'AFOR afin de lui permettre de s'acquitter au plus tôt de sa mission.

#### ***B.2. A l'endroit de l'AFOR***

3. S'approprier, en tant qu'agence d'exécution, les résultats de l'étude et prendre les mesures nécessaires pour leur mise en œuvre effective,
4. Promouvoir le certificat foncier collectif qui permet de prendre en compte les droits de tous les membres de la famille dont les femmes et les cadets sociaux.

### ***C. A l'endroit des Partenaires au développement***

3. Appuyer l'Etat dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie suggérée par l'étude,

4. Soutenir les initiatives des OSC pour assurer la prise en compte de la situation des personnes vulnérables lors de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie.

***D. A l'endroit du secteur privé***

3. Appuyer l'Etat et l'AFOR dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie suggérée par l'étude,
4. Aider les communautés à certifier leurs terres.

***F. A l'endroit des OSC***

4. Participer à la clarification et à l'enregistrement des droits fonciers coutumiers,
5. Participer à la sensibilisation sur les droits des femmes et des cadets sociaux,
6. Aider à la prise en charge des personnes vulnérables pour la sécurisation foncière dans le cadre de la stratégie suggérée par l'étude.

***F. A l'endroit du CESEC***

4. Elaborer un plaidoyer en direction de l'Etat et des partenaires au développement pour s'approprier les recommandations et la nouvelle approche de certification foncière généralisée,
5. Elaborer une stratégie de lobbying en direction du Gouvernement et des partenaires au développement pour la mise en œuvre effective des résultats de l'étude,
6. Mettre en place un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des recommandations et de la certification foncière généralisée.

## CONCLUSION

L'étude a montré que la sécurisation foncière rurale menée jusque-là s'est faite presque exclusivement avec l'appui des partenaires au développement (PAD) et ne bénéficient pas à toutes les populations tout comme elles ne couvrent pas l'ensemble du territoire. L'approche actuelle consacre une rupture de l'égalité et ne tient pas compte de l'équité. Ce constat a justifié un changement de paradigme. La nouvelle approche de sécurisation foncière rurale proposée répond à ce souci.

Grace à la stratégie de certification foncière généralisée, les obstacles et les faiblesses à la sécurisation foncière actuelle pourront être levés. De même, la clarification des droits fonciers, qui constitue un des moyens de mise en œuvre de ladite stratégie, permettra de prendre en charge des intérêts des personnes vulnérables, notamment les femmes et les cadets sociaux. Ainsi, l'Etat pourrait-il atteindre certains objectifs principaux qu'il s'est fixés à travers la Loi d'orientation agricole LOACI 2015 et la Déclaration de Politique Foncière, adoptée en 2017.

Il reste à souhaiter que l'Etat fasse sienne cette nouvelle approche et se donne les moyens de mettre en œuvre la stratégie de certification foncière rurale généralisée. Il y va non seulement pour la maîtrise de la gestion de la terre en milieu rural mais également pour la cohésion sociale, la paix et développement économique et sociale.

Il reste que la viabilité et le succès de ce nouveau paradigme est largement tributaire de l'engagement de la population à s'inscrire dans la dynamique de la certification foncière rurale généralisée.

## Bibliographie

- BNETD, 1997 : étude démo-foncière de la zone d'Odienné, pays ruraux de Madinani et de Siansoba. Abidjan, PFR.
- Chauveau, J-P., 1998 : Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource. Une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien. Communication faite le 23 mai 2017 à Abidjan par la Direction du Foncier Rural sur les bilans des activités de sécurisation foncière rurale inscrite au PNIA, lors de l'atelier de lancement du projet LPI (Land Policy Initiative pour la préparation du PNIA 2.
- COFFI Jean-Paul, Accès de la femme a la terre agricole et principe d'égalité, voir résumé de la CSA.
- COFFI Jean-Paul, Accès de la femme a la terre agricole et principe d'égalité, voir résumé de la CSA. 56
- COLIN J.-Ph. (2008) « Les transactions foncières, interprétations et conflits (Côte d'Ivoire). » dans Ruralités nord-suds : inégalités, conflits, innovations. Rakoto Ramiarantsoa H., Thibaud B., Peyrusaubes D. Paris : l'Harmattan, pp. 4157. (Itinéraires Géographiques).
- DAGROU Théodore, Code foncier rural annoté.
- DAGROU Théodore, Comprendre le Code foncier rural de la Côte d'Ivoire.
- DAGROU Théodore, Les juges et les problèmes de la terre.
- Diaby Nissoiti et Aka, D., 1992 : le rôle et la place de la femme dans les programmes de développement agricole. Abidjan, UNCI/Banque Mondiale.
- Diallo, M., 1986 : enquête dans la zone cotonnière de Boundiali in Savané (ed), 77-99.
- GTZ, 1999: Gender responsive Land tenure development.
- Guillaume, A., et Yapi Diahou, A. 1989 : Femmes, enfants et crise en Côte d'Ivoire. UNICEF.
- Inades-Formation, « les entraves à la mise en œuvre de la loi de 1998 relative au domaine foncier rural : analyse et réflexions prospectives », 2015.
- KONE Mariatou, IBO Jonas, Les politiques foncières et l'accès des femmes à la terre en Côte d'Ivoire : cas d'affalikro et djangobo (est) dans la région d'Abengourou et de Kalakala et Togogniere (nord) dans la région de Ferkessedougou, Avril 2009.
- Koné, M. 2003 : Les Femmes et l'accès à la terre en milieu rural ivoirien. In Regards sur le foncier rural en Côte d'Ivoire (51-80) Abidjan, Les Editions du CERAP/NEI
- Koné, M., 2006 b : Côte d'Ivoire : Quelles lois pour résoudre les problèmes liés au foncier ? In Défis Sud : Comment garantir le droit à la terre, n°74 : 27-28. Bruxelles, SOS Faim ASBL/Action pour le développement.
- Koné, M., 2006 c : De l'indispensable révision de la loi foncière In Grain de Sel : Le Foncier, un enjeu crucial aux multiples dimensions, n° 36 : 20. Paris.
- Koné, M., Basserie, V., Chauveau, J-P.), 1999 : “ Petits reçus ”, et “ conventions ”. Les procédures locales de formalisation des droits fonciers et les attentes de “ papiers ”. Etude de cas dans le centre-ouest ivoirien. in Lavigne Delville, P. et Mathieu, P. (éds) : formalisation des contrats et des transactions. Repérage des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale. Paris/Louvain, GRET/IED : 52-76.
- KOUAME Georges, Gestion patrimoniale de la terre, droits fonciers des femmes Abouré et Guéré de côte d'ivoire. une perspective socioanthropologique, voir résumé de la CSA.
- KOUAME N'Guessan, de la femme, de la Protection de l'Enfant et de la Solidarité, communication à l'atelier de Grand-Bassam., voir résumé de la CSA.

- Lavigne Delville P., 1998 : Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. Paris, Karthala-Coopération Française.
- Le Bris Emile, Le Roy Étienne, Mathieu Paul, eds. - L'appropriation de la terre en Afrique noire. Manuel d'analyse, de décision et de gestion, Paris Karthala 1991 « économie de développement, Cahiers d'études africaines, 1992 Volume 32 Numéro 128 pp.723-727.
- Le Roy, E., Karsenty, A. et Bertrand, A., 1996 : la sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion fiable des ressources renouvelables. Paris, Karthala.
- LOROUX Stéphane, Problématique d'accès des femmes et des cadets sociaux à la terre en côte d'ivoire : enjeux et propositions a partir d'expériences terrain, Voir Résumé CSA.
- LOROUX Stéphane, Problématique d'accès des femmes et des cadets sociaux à la terre en côte d'ivoire : enjeux et propositions a partir d'expériences terrain.
- NENE BI Boti séraphin, Femmes et droit des marches fonciers en Côte d'Ivoire, voir résumé de la CSA.
- NENE BI Boti séraphin, Femmes et droit des marches fonciers en Côte d'Ivoire Traoré, A., 1981 : L'accès des femmes ivoiriennes aux ressources : les femmes et la terre en pays adjoukrou. BIT.
- Oble, J., 1984 : le droit des successions en Côte d'Ivoire : tradition et modernisme. Abidjan, NEA.
- Rapport de l'étude VNG dans la bibliographie.
- Rapport NRC de l'étude, A qui sont ces terres.
- SORO Débénoun Marcelline, Accès des femmes et des cadets sociaux a la terre et au certificat foncier au nord de la côte d'ivoire / freins et leviers pour une meilleure sécurisation des droits fonciers, voir résumé de la CSA.
- Touré, T., 1994 : Rapport national sur la situation des femmes en Côte d'Ivoire. Abidjan, MFPP, quatrième conférence mondiale sur les femmes à Beijing (Chine).
- UNICEF, 1990 : Analyse de la situation des enfants et des femmes en Côte d'Ivoire.
- Van den Wiele (citant Haire, H.) 1963 : Les systèmes familiaux et matrimoniaux au sein des sociétés négro-africaines. Revue générale politique d'Outre-Mer.
- Yolande FOLDAH-KOUASSI, Aspects juridiques de l'accès des femmes aux droits fonciers en Côte d'Ivoire, Voir Résumé CSA.
- Winrock International, 1990 : La promotion des femmes africaines dans le secteur agricole.

<http://www.ins.ci/n/>

## ANNEXES

### Les termes de référence

#### 1. CONTEXTE

Le développement de la Côte d'Ivoire repose en grande partie sur l'agriculture. En effet, ce secteur représente actuellement 22% du PIB et plus des 2/3 de la population active assure leur revenu grâce à l'activité agricole. L'objectif général du PND est de « faire de la Côte d'Ivoire un pays ayant une économie émergente à l'horizon 2020 avec une base industrielle solide ». Il reste que si d'importants résultats ont été obtenus ces dernières années quant à l'amélioration de la performance du secteur de l'agriculture, celui-ci fait face à plusieurs problèmes ou défis qui ont un effet négatif sur son développement durable. Parmi ceux-ci, figure en bonne place, la question liée au foncier, structurant les logiques et les stratégies des acteurs en présence, apparaît comme un enjeu majeur. A cet égard, on peut relever l'insécurité foncière qui demeure une préoccupation permanente des producteurs ruraux, et donc une incertitude peu favorable aux investissements pouvant ou devant valoriser, améliorer ou maintenir le potentiel de production du capital terre sur une longue durée. L'insécurité foncière est le plus souvent due aux nombreux conflits et disputes de terres rurales. Pour y mettre un terme ou, à tout le moins, pour en atténuer les effets, la Côte d'Ivoire a adopté la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 dont l'objectif est la transformation des droits fonciers coutumiers en droits modernes grâce à la certification foncière

Quelles que soient leur nature et leur ampleur, les conflits constituent des freins majeurs au développement de l'agriculture. Au regard du potentiel en terre existant et des perspectives de développement du pays, le Gouvernement Ivoirien a inclus le développement du secteur foncier rural comme une priorité nationale dans son Plan National d'Investissement Agricole (PNIA). Ce faisant, la Côte d'Ivoire s'est dotée (i) d'une Déclaration de politique foncière, adoptée le 18 janvier 2017, qui présente les objectifs et les orientations du Gouvernement en matière foncière rurale et propose d'étendre la durée du certificat de 3 à 10 ans ; (ii) d'un Programme Nationale de Sécurisation Foncière Rurale (PNSFR), soutenu par la nouvelle Constitution de novembre 2016 (iii) d'une Agence Foncière Rurale (AFOR) créée le 3 août 2016 (iiii).

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce texte, des opérations de délimitation des territoires des villages et la délivrance de certificats fonciers a été entreprises dans de nombreuses régions. La constance desdites opérations est qu'elles se réalisent avec l'appui de projets financés par la communauté internationale (Union Européenne, AFD, BAD, USAID) et d'un contrat de réforme sectoriel passé avec l'Union Européenne. Malgré cette progression significative, la portée des résultats et un grand nombre de certificats fonciers restent en attente de validation administrative (seulement 3.857 certificats fonciers ont été délivrés dans tout le pays, dont plus de deux tiers depuis le 1er Janvier 2016. De même, si les opérations de délimitation des territoires villageois s'intensifient, les résultats restent encore mitigés (Sur 8.530 villages 168 en 2012 et 284 en décembre 2016).

L'action des partenaires se concentreront plus particulièrement dans les zones répondant aux différents principes : (i) priorité aux zones de conflits, là où le besoin est le plus pressant pour maintenir la cohésion sociale ; (ii) priorité aux zones où des résultats quantitatifs importants sont garantis dans des zones moins exposées aux conflits ; (iii) choix de zones représentatives des différents contextes socio géographiques en perspective d'un ajustement des approches aux diversités socio-foncieres des régions ; (iv) priorité aux zones où des interventions sont restées inachevées (délimitations de territoires villageois déjà faites mais non suivies d'action en faveur

de la certification, d'actions de clarification des droits déjà engagées, demandes de certification restées sans suites...).

Par ailleurs, le déploiement du dispositif de sécurisation foncière rurale sera forcément zonal et ne pourra pas toucher l'ensemble du territoire national. De même, il ne prendra pas en compte toute la population, et plus particulièrement les plus pauvres qui vivent et cultivent des parcelles de moins d'un (1) ha ou qui exploitent des terrains ruraux qui leur appartiennent pas. Parmi celles-ci, on note les personnes vulnérables et les cadets sociaux. Si l'approche actuelle de sécurisation foncière n'est pas revue pour tenir compte des populations vulnérables et des cadets sociaux, les risques de conflits et la tension sociale liés à la gestion des terres rurales resteront latents. Autant dire que la mise en œuvre de la loi foncière de 1998 aura du mal à résoudre l'épineuse question du foncier rural, du moins dans un délai appréciable. D'où l'urgence de mener des réflexions et d'entreprendre des actions pour sécuriser également les biens fonciers ruraux des personnes vulnérables mais aussi de toutes les populations non prises en charge par les programmes de gratuité. On peut d'autant plus s'orienter sur cette voie qu'aussi bien la Constitution de 2016, la loi d'orientation agricole que la Déclaration de politique foncière prescrit des actions dans ce sens.

Le Conseil Economique, Social, Culturel et Environnemental (CESCE), dont la mission est de contribuer au développement économique et social du pays par ses avis éclairés, a naturellement un rôle essentiel à jouer. En effet, non seulement il peut être saisi par les pouvoirs publics de toute question pertinente qui engage la société mais il peut aussi s'autosaisir pour opiner sur telle question qu'il jugera digne de réflexion afin de proposer au Président de la République ou au Président de l'Assemblée Nationale les réformes qui lui paraissent de nature à favoriser le développement économique et social. De même, il peut faire connaître au Gouvernement son avis sur l'exécution des plans ou des programmes d'action à caractère économique et social. C'est dans cette logique que s'inscrit la décision d'initier la présente étude. Celle-ci se justifie par des impératifs de développement des activités agricoles, les opportunités économiques à court terme, la densité de population et la pression sur la terre mais aussi par le niveau de pauvreté et la demande sociale pour la sécurisation foncière et l'accessibilité à la terre.

## **2. OBJECTIF GENERAL**

L'objectif visé est la prise en charge par l'Etat de Côte d'Ivoire des vulnérables et les cadets sociaux lors la certification foncière rurale.

## **3. RESULTATS ATTENDUS DE LA MISSION**

L'argumentaire du CESCE, répondant aux normes de forme et de fond prescrites par les lois et les réglementations ivoiriennes en la matière de protection sociale, face à la perte des moyens d'existence, au droit d'établissement et de sécurisation de biens fonciers, est produit. Cet argumentaire devra, en conséquence, indiquer clairement les procédures et modalités institutionnelles pour le respect des dispositions et réglementations nationales et la politique en matière de sécurisation des biens fonciers ruraux.

L'argumentaire s'articulera comme suit :

- Abréviations et acronymes.
- Sommaire.
- Liste des cartes et documents illustratifs.
- Résumé exécutif en français.
- Corps de l'étude.

- Introduction du rapport
- Définitions et mots clés.
- Brève description du projet et état des lieux de la sécurisation foncière rurale
- Cadre juridique et institutionnel relatif à la certification de terre et à la protection des droits fonciers légitimes des personnes concernées par l'étude.
- Principes, objectifs, et processus d'appui pour l'identification des groupes cibles.
- Critères d'éligibilité pour diverses catégories de personnes dans la communauté.
- Recommandations.

#### **4. ACTIVITES INDICATIVES**

Les principales activités prévues sont les suivantes :

- Recherche et analyse documentaire sur des programmes de sécurisation foncière, des financements de la certification sur les terres à certifier et sur les personnes cibles.
- Rencontres avec la Direction du foncier rural, les partenaires au développement engagés dans la certification foncière et la sécurisation foncière, notamment l'Union Européenne, la BAD, la Banque mondiale, la FAO les collectivités et les OSC.
- Enquêtes de terrain, notamment dans des zones ayant bénéficié de programmes de gratuité de sécurisation et des localités où de telles activités n'ont pas été menées.
- Rédaction du rapport de 25 pages maximum en format Word et PDF.

#### **5. CONDITIONS DE LA CONSULTATION / EXÉCUTION DES TÂCHES**

L'étude sera réalisée par un expert senior assisté d'un expert junior. Le (la) consultant(e) devra fournir au commanditaire une note méthodologique contenu dans son offre technique, qui comportera les grandes lignes qu'il (elle) prévoit d'utiliser pour la conduite de l'étude, la démarche de consultation et d'entretien qui garantira le dialogue et la participation de tous les acteurs concernés par le projet (en phase d'exécution de la mission) et un calendrier de mise en œuvre de la mission. Il (elle) devra utiliser des documents et informations appropriés du commanditaire, des partenaires et d'autres sources, ainsi que son expérience personnelle, ses contacts et références sur des activités similaires réalisés dans le pays ou dans la sous-région.

#### **6. ORGANISATION DE L'ETUDE**

##### **6.1. Coordination de la mission**

La mission sera coordonnée à travers une supervision du CESE.

##### **6.2. Consultants**

La réalisation de la mission sera confiée à un expert senior. Ce dernier sera assisté d'un expert junior.

##### **6.3. Plan de travail**

L'organisation de la mission donnera lieu à plan de travail que présentera le consultant senior lors de la réunion de lancement avec le commanditaire. Il intégrera autant que nécessaire des réunions avec les acteurs clés et les bénéficiaires potentiels en vue de la prise en compte de leurs points de vue.

## 7. DUREE, LIEU ET DEROULEMENT DE L'ETUDE

### 7.1. Lieu et déroulement

La mission se déroulera à Abidjan et à l'intérieur du pays sur une période de 60 jours calendaires, soit deux (02) mois.

### 7.2. La durée des prestations à fournir est de :

- 30 jours travaillés pour l'expert senior.
- 15 jours travaillés pour l'expert junior.

### 7.3. Plan de travail

Dans le cadre des prestations demandées, l'expert effectuera deux (02) déplacements de 5 jours à l'intérieur du pays. Le plan de travail intégrera les éléments ci-dessous :

- Réunion de lancement -----01 jour
- Elaboration de la méthodologie : -----02 jours
- Recherche et analyse documentaire : -----03 jours
- Missions terrain : -----10 jours
- Analyse des données recueillies lors des enquêtes de terrain-----03 jours
- Réunion de suivi de l'étude -----01 jours
- Rédaction du rapport provisoire : -----08 jours
- Intégration des observations et rédaction du rapport définitif : -----02 jours.

**NB.** Un atelier ou une réunion de restitution pourra être organisé (e) par le commanditaire. L'activité sera alors comptée considérée comme un jour travaillé.

## 8. PROFIL DU (DE LA) CONSULTANT(E).

### 8.1. Profil de l'expert senior :

Qualifications et compétences	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Une formation universitaire minimum Bac+4 en Droit ou administration publique ou toute autre discipline pertinente ;</li><li>▪ Une bonne maîtrise des logiciels courants tels que WORD, EXCEL, POWERPOINT ainsi qu'une connaissance de l'utilisation d'internet et de la messagerie électronique ;</li><li>▪ Une bonne maîtrise du français</li></ul>
Expérience professionnelle générale	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Un minimum de 10 ans d'expérience professionnelle dans le domaine du Droit ;</li></ul>
Expérience professionnelle spécifique	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Une expérience avérée concernant le droit foncier rural en Côte d'Ivoire, au sein d'un projet de développement rural, dans le cadre d'une profession impliquant la gestion et/ou le règlement des problèmes fonciers ou bien en tant qu'expert chargé de rédiger des études</li></ul>

	spécifiques (ou des rapports de recherche) sur les questions foncières.
Expérience souhaitable constituant un atout supplémentaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avoir rédigé des publications scientifiques, des ouvrages ou des rapports d'expertise sur les questions de droit foncier.</li> </ul>

## 8.2. Profil de l'expert junior :

Qualifications et compétences	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Une formation universitaire minimum Bac+4 en Droit, administration publique, agronomie, économie, sociologie ou toute autre discipline pertinente ;</li> <li>▪ Une bonne maîtrise des logiciels courants tels que WORD, EXCEL, POWERPOINT ainsi qu'une connaissance de l'utilisation d'internet et de la messagerie électronique ;</li> <li>▪ Une bonne maîtrise du français</li> </ul>
Expérience professionnelle générale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un minimum de 3 ans d'expérience professionnelle dans le domaine du Droit ou du Développement rural ;</li> </ul>
Expérience professionnelle spécifique	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Une expérience avérée concernant les questions foncières en milieu rural en Côte d'Ivoire, au sein d'un projet de développement rural, dans le cadre d'une profession impliquant la gestion et/ou le règlement des problèmes fonciers ou bien en tant qu'expert chargé de rédiger des études spécifiques (ou des rapports de recherche) sur les questions foncières.</li> </ul>
Expérience souhaitable constituant un atout supplémentaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avoir contribué à la rédaction de publications scientifiques, ouvrages ou rapports d'expertise sur les questions de droit foncier.</li> </ul>

## 9. Réalisation de l'étude

Le présent projet sera mis en œuvre par le Groupe « Observation et d'Analyse des Systèmes à Impacts Sociaux Foncier-Démarginalisation », dit OASIS-fd qui se chargera, à cette fin de recruter les experts et de remettre au mandant, l'ECOSEC, le rapport final des travaux de la recherche.

## Annexe 2

### I. ETAT GLOBAL DES ACTIVITES REALISEES POUR L'OPERATION DE DELIVRANCE DES CERTIFICATS FONCIERS

**Tableau 1 : récapitulatif des résultats de l'opération de délivrance des Certificats Fonciers (objectifs 28 000 hectares)**

départements	Objectifs en ha	Demandes enregistrées	Publicités réalisées		approbation				validation			
			Nbre dossiers	Superficies en ha	Dossiers approuvés	Superficies en ha	Dossiers Non approuvés	Superficies en ha	Dossiers validés	Superficies en ha	Dossiers Non validés	Superficies en ha
Abengourou	12 000	1 034	1 034	12 470,6	975	12 050,96	59	419,64	972	12 050,96	3	abeng
Agnibilékro	7 000	426	agnib	agnib	agnib	agnib	agnib	agnib	303	agnib	agnib	agnib
Agboville	4 000	453	341	4992,7705	328	4802,9995	agbo	agbo	271	4038,4305	agbo	agbo
Daloa	5 000	1101	768	5508,2526	725	5069,1767	43	439,0759	699	4808,5558	09	60,8447
<b>TOTAL</b>	<b>28 000</b>	<b>2 780</b>							<b>2 245</b>			

(suite du tableau récapitulatif)

départements	Signature de Certificats Fonciers							
	Plans définitifs livrés	superficies	Plans définitifs restants	Superficies en ha	en CF signés	Superficies en ha	CF non signés	Superficies en ha
Abengourou	390	abeng	582	abeng	705	8 800,02	267	3 250,94
Agnibilékro	124	agnib	179	agnib	303	agnib	agnib	agnib
Agboville	226	3482,9745	45	566,2862	271	4049,2607	00	00
Daloa	780	4976,9038	67	369,5724	699	4808,5558	00	00
<b>TOTAL</b>								

**Tableau 2 : statistiques des certificats fonciers délivrés**

départements	Nbre de CF	Superficies en ha	Répartition selon la nature				Répartition selon le genre				Répartition selon l'origine				
			individuels	Superficies en ha	collectifs	Superficies en ha	homme	Superficies en ha	femme	Superficies en ha	ivoirien	Superficies en ha	Non ivoirien	Superficies en ha	
Abengourou	972	12050,96	518	5245,07	454	6805,89	826	10658,24	146	1392,72	835	11129,30	137	921,58	
Agnibilékro	303	7090,4808	219	4322	84	2768,143	221	6328,6945	37	761,786	255	7068,5576	3	21,92	
Agboville	271	4049,2607	151	1456,9376	120	2592,3231	255	3931,6067	16	117,654	214	3478,8296	57	570,4311	
Daloa	Contrat CETIF	694	4591,9853	605	3621,4382	89	970,5471	668	4432,0305	26	159,9528	497	3767,2733	197	824,71
	Hors contrat CETIF	05	216,5725	02	89,7104	03	126,8621	05	216,5725	00	00	05	216,5725	00	00
<b>Total Daloa</b>	<b>699</b>	<b>4808,5578</b>	<b>607</b>	<b>3711,1486</b>	<b>92</b>	<b>1097,4092</b>	<b>673</b>	<b>4648,603</b>	<b>26</b>	<b>159,9528</b>	<b>502</b>	<b>3983,8458</b>	<b>197</b>	<b>824,71</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>2245</b>	<b>27999,2666</b>	<b>1495</b>	<b>14735,1562</b>	<b>750</b>	<b>13263,7653</b>	<b>1975</b>	<b>25567,1442</b>	<b>225</b>	<b>2432,1128</b>	<b>1806</b>	<b>25660,533</b>	<b>394</b>	<b>2328,6411</b>	

**Tableau de suivi des projets de certification foncière ou de délimitation de territoires villageois (1/2)**

Version : 15/01/2017

NOM	Titulaire	Début	Fin	Durée	Source de financ <sup>t</sup>	Budget (millions FCFA)			Nature*	Objectifs	Résultats	Zone d'intervention
						Financ <sup>t</sup> extérieur	Contrib. nationale	Montant total				
PNGTER - volet ASFR	MINAGRI	avr-98	août-10	12 ans	WB	8 736	n.d.	8 736	AI + CF + TV	CF sur 30 000 ha 223 TV (2002-03) 120 TV (2010)	0 CF 103 TV (2002-03) 60 TV (2010)	Abengourou, Alépé, Bonoua, Daloa, Soubré, puis Bangolo, Béoumi, Bondoukou, Daoukro, Korhogo
DP Cadastre	DFR	août-06	août-07	12 mois	UE - FED9 - PUR1	630	0	630	AI	7 DDA/DRA	7 DDA/DRA	Tabou, San Pedro, Sassandra, Soubré, Daloa, Abengourou, Agnibilekrou
DP1	DFR	nov-06	mai-08	18 mois	UE - STABEX	1 208	0	1 208	AI	200 CVGFR 26 CGFR 200 CF	364 CVGFR 26 CGFR 5 CF	idem
DP2	DFR	avr-08	août-09	16 mois	UE - STABEX	1 072	0	1 072	AI	450 CVGFR 26 CGFR 500 CF		idem + Aboisso, Adiaké
STABEX-CF	BNETD	nov-08	juin-10	19 mois	UE - STABEX	130	0	130	CF	CF sur 17 600 ha	69 CF sur 966 ha	Soubré, Daloa, Abengourou
STABEX-TV	BNETD	sept-07	mai-10	32 mois	UE - STABEX	619	387	1 006	TV	334 TV	8 TV	San Pedro, Sassandra, Tabou, Abengourou, Agnibilekrou
DP3	DFR	oct-09	mars-11	18 mois	UE - FLEX	984	311	1 295	AI	Poursuite des activités du DP2 + 350 CVGFR + 19 CGFR + 8 DRA + 21 DDA	Poursuite des activités du DP2. 300 CVGFR + 15 CGFR + 8 DRA + 15 DDA	Zones du DP2 + les 21 départ. Des régions de Divo, Agboville, Bouaflé, Yamoussoukro, Abidjan, Dimbokro, Guiglo et Gagnoa
DP4	DGDRME	août-13	févr-15	18 mois	UE - FLEX	525	236	761	AI	147 CVGFR + 17 CGFR 5 DRA + 4 DDA	147 CVGFR + 17 CGFR 5 DRA + 4 DDA	Abengourou, Agnibilekrou, Daloa, Agboville et Toulépleu

\*Nature : AI = Appui institutionnel (équipement, formation, communication, études) ; CF = Certification foncière ; TV = territoires villageois ; DRA/DDA = DRA ou DDA équipées ou appuyées

## Budget (millions FCFA)

Version : 15/01/2017

NOM	Titulaire	Début	Fin	Durée	Source de financ <sup>t</sup>	Financ <sup>t</sup> extérieur	Contrib. nationale	Montant total	Nature*	Objectifs	Résultats	Zone d'intervention
DP4-CF 1	CETIF/FIT	mai-14	mai-16	24 mois	UE - FLEX	69	0	69	CF	358 CF sur 5000 ha	358 CF sur 5000 ha	Daloa
DP4-CF 2	CETIF/FIT	mai-14	mai-16	24 mois	UE - FLEX	131	0	131	CF	858 CF sur 12 000 ha	858 CF sur 12 000 ha	Abengourou
DP4-CF 3	CETIF/FIT	mai-14	mai-16	24 mois	UE - FLEX	89	0	89	CF	500 CF sur 7 000 ha	500 CF sur 7 000 ha	Agnibilekro
DP4-CF 4	CETIF/FIT	mai-14	mai-16	24 mois	UE - FLEX	55	0	55	CF	285 CF sur 4 000 ha	285 CF sur 4 000 ha	Agboville
DP4-TV 1	Politecnica	mai-14	mai-16	24 mois	UE - FLEX	47	0	47	TV	21 TV	21 TV	Agboville
DP4-TV 2	CETIF/FIT	mai-14	mai-16	24 mois	UE - FLEX	248	0	248	TV	115 TV	115 TV	Abengourou, Agnibilekro, Toulepleu
Géodésie	BNETD	mai-14	mai-16	24 mois	UE - FLEX	66	0	66	Géodésie	Contrôle du bornage	Contrôle du bornage	Zones du DP4
DP5	DFR	avr-16	mars-17	12 mois	UE - PPP AMOLFR	426	126	552	AI	17 CVGFR+2 CGFR 1 DRA	en cours	Mankono
Projet Coton-Foncier	INTERCOTON	avr-16	oct-18	30 mois	UE - PPP AMOLFR	625	69	694	PPP	17 TV 8500 ha en CF	en cours	Mankono
PAFR (Appui budgétaire)	Gvt CI	2 016	2 020	4 ans	UE - FED11	23 614	0	23 614	AI + CF + TV	. $\sum$ DRA/DDA = 87 en 2018 . $\sum$ TV = 4300 en 2019 . $\sum$ CVGFR/CGFR = 5800 en 2018	en cours	Côte d'Ivoire
PARFACI - volet Foncier	MINAGRI	déc-13	juil-16	30 mois	AFD-C2D	7 698	145	7 843	AI + CF + TV	Appui institutionnel + 1260 TV + 2500 CF	en cours	Sikensi, Tiassalé, Divo, Aboisso, Bocanda, Daoukro, Korhogo, Ferké, Boundiali, Soubré, Touba, Katiola, Bouaké, Béoumi, Tiébissou
FASEP - volet Foncier	FIT/MEMORIS	juin-15	nov-16	16 mois	Trésor Français	336	n.d.	336	AI + TV	Projet pilote 1 TV	1 TV	Lahourebo (près de Toumodi)
PARICS - volet Foncier		2 015	2 017	2 ans	BAD	3 800	n.d.	3 800	AI + CF + TV	1761 TV	en cours	18 départements des Montagnes et du Zanzan
Projet REDD+ (Mabi-Yaya) - volet Foncier	ETC TERRA	juin-16	juin-19	3 ans	AFD-C2D	286	n.d.	286	AI + CF + TV	7 TV 250 CF sur 3500 ha	en cours	Adzopé, Alepé, Yakassé-Attobrou
Projet Diamant Artis. - volet Foncier	TETRA TECH	2 013	sept-18	5 ans	UE + USAID	170	0	170	TV	15 TV	en cours	Séguéla, Tortiya
<b>Total :</b>						<b>42 828</b>	<b>1 274</b>	<b>44 102</b>				

\*Nature : AI = Appui institutionnel (équipement, formation, communication, études) ; CF = Certification foncière ; TV = territoires villageois ; DRA/DDA = DRA ou DDA équipées ou appuyées

Récapitulatif des activités de délimitation des parcelles dans le cadre du Devis Programme N°4 selon le genre

Sous-préfecture	Nom du CE	Villages concernés par le DP4	Nb de Dossiers		Nature de la demande						Selon le genre					
			Total	Sup (ha)	ind	Sup (ha)	col	Sup (ha)	Total dossiers	Sup (ha)	Homme	Sup (ha)	Femme	Sup (ha)	Total	Sup (ha)
Abengourou	Kouadio Kouman	Kodjina	279	3833,66	127	1279,49	152	2554,17	279	3833,66	251	3457,39	28	376,27	279	3833,66
Aniassue	Koffi Bakan N'dabian Climbié	Aniassué	320	4144,32	213	2329,16	107	1815,16	320	4144,32	290	3704,08	30	440,24	320	4144,32
Niablé	Assiri Kouao Moïse	Affaliko	92	1200,21	74	477,83	18	722,38	92	1200,21	80	1126,94	12	73,27	92	1200,21
		Diangobo	281	2872,77	104	1158,59	177	1714,18	281	2872,77	205	2369,83	76	502,94	281	2872,77
<b>Total General</b>			<b>972</b>	<b>12050,96</b>	<b>518</b>	<b>5245,07</b>	<b>454</b>	<b>6805,89</b>	<b>972</b>	<b>12050,96</b>	<b>826</b>	<b>10658,24</b>	<b>146</b>	<b>1392,72</b>	<b>972</b>	<b>12050,96</b>

**Commentaire**

- Sur les 972 Certificats Fonciers signés on note 518 (53,29%) de C.F individuel et 454 ( 46,70%) de C.F collectif
- 826 (84,49 %) d'Hommes bénéficiaires du Certificat Foncier
- 146 (15,02 %) de Femmes bénéficiaires du Certificat Foncier

## PERSONNES RENCONTREES LORS DES ENQUETES

DATE	LOCALITE	NOMBRE DE PERSONNES RENCONTREES
02/01/2018	Aboisso	6
03/01/2018	Krindjabo	9
03/01/2018	Mouyassué	9
04/01/2018	Agboville	3
04/01/2018	N'douci	1
05/01/2018	Offa	14
05/01/2018	Adahou	7
04/01/2018	Abengourou	6
05/01/2018	Kodjinan	44
06/01/2018	Adzopé	<b>11</b>
08/01/2018	Tiassalé	6
08/01/2018	Gnazombly	11
08/01/2018	Offa (N'douci)	13
09/01/2018	Bouaflé	11
09/01/2018	Toumodi	15
10/01/2018	Tiébissou	6
10/01/2018	Dimbokro	10
10/01/2018	Daloa	5
10/01/2018	Tahiraguhé	5
11/01/2018	Yamoussoukro	5
<b>TOTAL</b>		<b>200</b>