

7.6. Le plan foncier rural en Côte-d'Ivoire

Jean-Pierre CHAUVEAU
Pierre-Marie BOSC et Michel PESLAY¹

Les projets de type plan foncier rural (ou PFR) en cours en 1996 sont récents. Le premier a débuté en Côte-d'Ivoire à partir de 1989-1990 (en Guinée à partir de 1991-1992 et au Bénin à partir de 1992-1993). Ils ont été lancés sous la forme d'opérations pilotes, ce qui demeure la situation en Guinée et au Bénin. L'expérience principale se déroule en Côte-d'Ivoire, où elle se trouve en 1996 dans une période de transition entre la fin de la phase pilote, en principe terminée en fin 1995, et le lancement d'un programme national, qui est en cours de discussion entre les autorités ivoiriennes et les bailleurs de fonds. On présentera d'abord les objectifs et l'organisation prévus, puis les principaux constats quant à la mise en œuvre et les résultats du projet, enfin un bilan général.

Objectifs et organisation du projet

On retrouve dans l'expérience ivoirienne les orientations majeures des opérations de type plan foncier rural. Elles peuvent être résumées en termes d'objectifs, de méthodologie, de documents finaux attendus (et de leur gestion) et de questions faisant l'objet de différentes options possibles et donc de débats. Nous résumerons en dernier lieu la hiérarchie actuelle des finalités dans la situation actuelle.

Le projet s'est fixé deux grands types d'objectifs :

- la sécurisation des droits fonciers des acteurs de base, notamment pour favoriser une meilleure gestion à long terme (investissements) et pour réduire les litiges fonciers, ou faciliter leur règlement ;

1. Les auteurs de ce texte ont été consultants ou experts-évaluateurs du PFR. Pour une évaluation détaillée du projet : République de Côte-d'Ivoire, ministère de l'Agriculture et des Ressources animales, *Évaluation de l'opération pilote du plan foncier rural*, Banque mondiale - CIRAD-SAR, 1996.

Fonds Documentaire IRD



010024278

Fonds Documentaire IRD

Cote : B*24278 Ex : 1

- l'élaboration d'un outil ou « documentation foncière » à usages multiples : administration foncière, aménagements fonciers, gestion des terroirs et des ressources naturelles.

Méthodologie

Le principe général est posé dans le texte d'accord de février 1989 : « Le plan foncier rural consiste à faire un recensement des droits existants sur les terrains ruraux, d'une part en fixant les limites géographiques sur une carte au 1/10000^e, et d'autre part en les répertoriant et en les décrivant dans un registre pour chaque parcelle recensée. (...) Le plan foncier recensera la situation foncière actuelle en constatant les droits à la terre tels qu'ils sont perçus et reconnus par les villageois et l'administration, et tels qu'ils résultent d'accord entre individus voisins, familles et villages, exprimés devant une équipe d'enquêtes du projet pilote, et qui n'auraient pas été contestés par d'autres intéressés. »

Ces principes impliquent notamment :

- l'enregistrement de tous les types de droits « d'usage comme de propriété » et de toutes origines : coutumières, par accords informels, titres officiels ou administratifs dans les cas rares où ils existent ;
- l'accord et la participation active des exploitants eux-mêmes, ainsi que des responsables villageois et lignagers ;
- le constat des droits existants, ainsi que des limites des parcelles correspondantes, sans les modifier en aucune manière, ni en plus, ni en moins, ni dans leur nature (pas de conversion de « maîtrises » coutumières, ou *a fortiori* de simples droits d'usage subordonnés, en un droit de propriété de type « moderne »).

Les évolutions de la législation foncière sont évoquées dans les textes initiaux comme une perspective probable et souhaitable, à laquelle l'opération de plan foncier rural doit contribuer par la clarification et la prise en compte des pratiques sociales réelles. Mais il s'agit d'étapes ultérieures et distinctes. Cette démarche pragmatique et prudente était en fait novatrice, dans ses principes tout au moins, par opposition aux démarches normatives, et « du haut vers le bas », utilisées en général pour élaborer les codes fonciers.

Des principes méthodologique complémentaires permettent, dans les cas de litiges fonciers, d'assurer la neutralité du PFR par rapport aux populations mais aussi pour respecter les compétences des autorités administratives et judiciaires, il a été prévu explicitement que les équipes d'enquêtes se limiteraient à enregistrer l'existence des conflits et à délimiter les zones litigieuses sans chercher à les résoudre directement, les équipes d'enquêtes « se

limitant à l'instruction des conflits dans le respect des délais qui leur sont par ailleurs impartis ».

De plus, par rapport aux multiples risques liés à ce type d'opération (accaparements abusifs de terres, extensions des droits détenus) des garanties ou des garde-fous ont été prévus dans deux directions :

- par le caractère public et contradictoire des enquêtes foncières sur le terrain (présence à la fois de l'exploitant enquêté et des voisins limitrophes, avec cosignature d'un procès-verbal) ;
- par la restitution des résultats des enquêtes en assemblées publiques villageoises, suivies d'une période de « publicité de trois mois ouvrant droit à contestation et correction des droits enregistrés et des délimitations effectuées »².

Les principales étapes et les activités élémentaires de la démarche du PFR sont les suivantes. Dans une phase préalable à la mise en œuvre sur le terrain, deux types de travaux sont réalisés :

- la sélection et la formation des personnels des équipes d'enquêtes ;
- la prise des photos aériennes, la stéréopréparation et l'élaboration des photoplans.

Dans chaque zone choisie pour la réalisation du plan foncier rural, les principes retenus se traduisent par la réalisation des étapes suivantes :

- l'étude préalable de la zone : les « études zonales de référence » doivent permettre au projet de disposer de connaissances des systèmes et des problèmes fonciers de la région (types de droits et d'ayants droit, lexique...) ;
- la sensibilisation des populations : elle se déroule à deux échelons complémentaires. La sensibilisation générale se déroule dans les sous-préfectures en présence des responsables nationaux de l'opération pilote, des représentants de l'État et de ses services décentralisés, des chefs de village, des notables... Dans un deuxième temps, au niveau de chaque village et, avant que ne débutent les enquêtes, une « sensibilisation rapprochée » est effectuée par le sous-préfet accompagné des responsables locaux et des équipes du PFR ;
- l'enquête démographique : l'objectif de l'enquête démographique est d'obtenir les données de base sur la structure sociale (composition en lignages, quartiers, communautés d'origine...) du village et d'identifier les niveaux individuels de responsabilité foncière (responsables fonciers, exploitants...) ;
- l'enquête foncière : sa réalisation effective comprend deux volets complémentaires qui doivent être menés de manière contradictoire, c'est-à-dire en présence des voisins et de témoins :

2. La durée initialement prévue était d'un mois. La durée de trois mois a été finalement retenue, en conformité avec les autres procédures officielles semblables.

- la délimitation topocartographique des parcelles sur la base des photoplans au 1/10000^e ;
- l'identification et l'enregistrement des ayants droit et des droits détenus « tels qu'ils sont perçus et reconnus par les intéressés » ;
- la publicité : elle consiste en une présentation officielle et publique au niveau du village des produits du plan foncier (registre et carte de terroir), l'objectif étant de permettre l'expression des désaccords et oppositions éventuelles aux données recueillies et traitées par le PFR. Cette étape constitue la validation du plan foncier et permet au plan foncier de produire les documents définitifs ;
- l'élaboration des documents finaux : elle résulte de la prise en compte des modifications éventuelles résultant de la publicité et aboutit à la confection des cartes du parcellaire foncier et des registres fonciers (droits/ayants droit).
- l'actualisation encore appelée « maintenance » : cette étape doit permettre l'actualisation permanente des données recueillies par le plan foncier rural et passe par la création de comités villageois de plan foncier rural, correspondants de l'opération pilote chargés de relever et transmettre les changements intervenant dans le domaine foncier (successions, installations...).

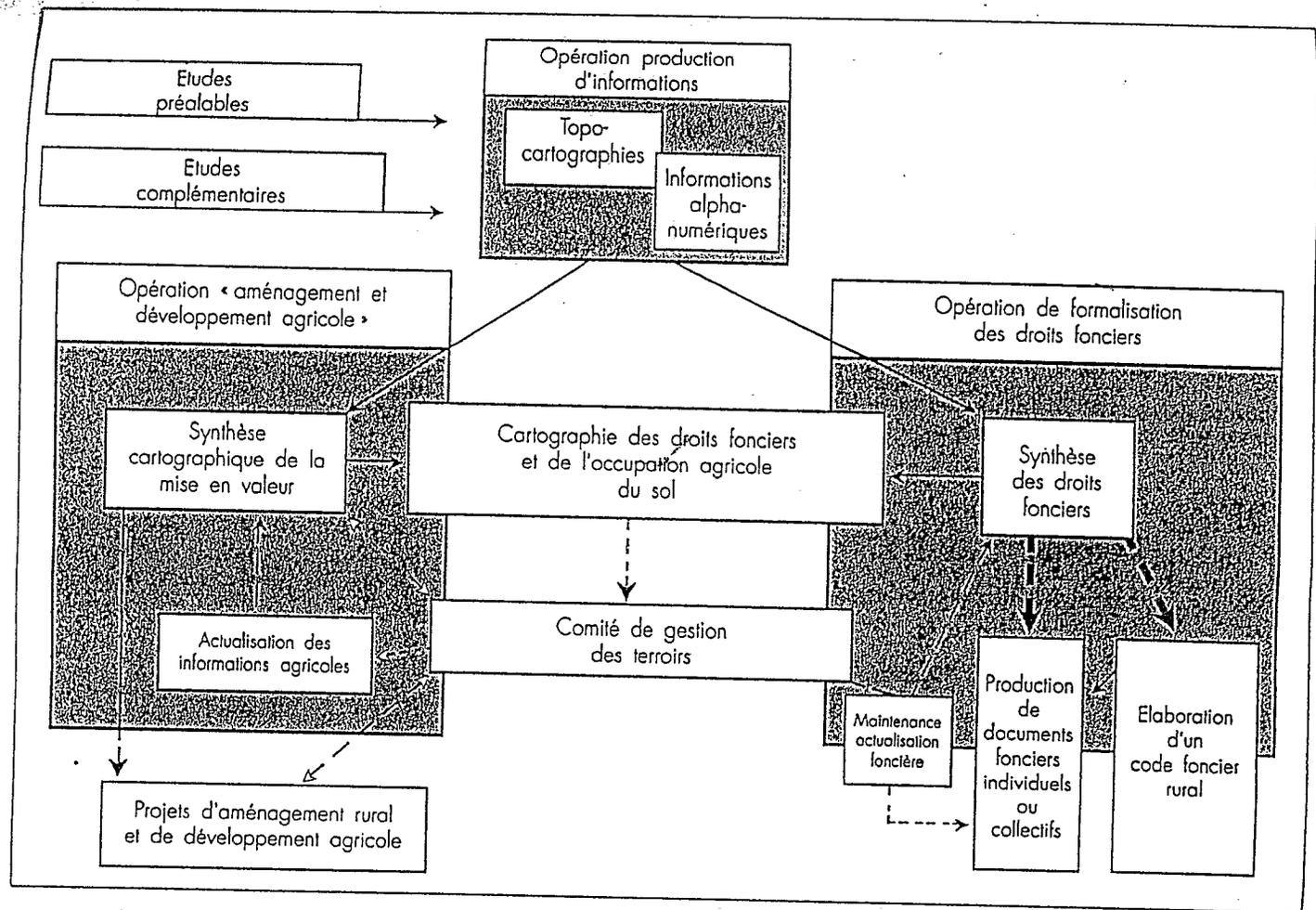
Les documents finaux et leur gestion

Les « plans fonciers » proprement dits initialement prévus étaient constitués par les deux documents finaux résultant des enquêtes de terrain et qui en synthétisent les résultats, à savoir :

- les registres fonciers (liste des ayants droit, des parcelles et des droits détenus) ;
- les cartes de terroirs, ou « parcellaires » villageois, identifiant les limites des différentes unités foncières (un système de numérotation adéquat permettant le passage de l'un à l'autre).

Face aux nombreux problèmes posés par l'élaboration et la gestion de ces documents finaux, et en restant au niveau de ce qui était prévu dans les textes initiaux, on soulignera trois points essentiels :

- les problèmes d'élaboration étaient perçus comme essentiellement techniques, à réaliser au niveau des bureaux des zones (qui seraient équipés en conséquence) ; la fiabilité des documents serait garantie à la fois par la compétence des agents (problèmes de sélection et de formation complémentaire) et par l'application du principe de rester au plus près des observations de terrain et des déclarations des intéressés (constat des limites et



Essai de représentation des activités de l'opération pilote plan foncier rural (PFR)

- des droits « tels que perçus et reconnus... »), en utilisant « le plus possible » la toponymie et les termes locaux, avec un lexique des équivalences en français ;
- les problèmes de validation étaient résolus comme suit, par rapport aux deux types d'acteurs concernés :
 - par rapport à l'administration : délégation des pouvoirs des sous-préfets aux chefs des équipes d'enquêtes pour recenser les droits fonciers et attribution aux enquêtes foncières de la même valeur que les enquêtes publiques dans les demandes officielles d'attribution de terres ; de ce fait, les documents du plan foncier pouvaient servir de base à des demandes de « concessions » administratives ;
 - par rapport aux détenteurs de droits sur les terres : d'une part, la période de « publicité » déjà indiquée ouvrant droit à contestation et correction des résultats des enquêtes et, d'autre part, la conformité des transcriptions dans les documents finaux des résultats des enquêtes tels que validés par les intéressés (par les procès-verbaux co-signés des enquêtes sur le terrain, puis par la période de « publicité ») ; à noter que la vérification de cette conformité n'était pas prévue de manière explicite, mais elle était possible à travers la remise prévue à chaque détenteur de droits d'un « extrait de recensement rural » le concernant (point repris ci-après) ;
 - il est explicitement prévu que le ministère de l'Agriculture sera le détenteur officiel et le gestionnaire des plans fonciers ruraux, chargé notamment de leur actualisation ou mise à jour.

Points ayant fait l'objet de compromis

Comme tout projet, le PFR est, dans sa conception même, le résultat de compromis entre des orientations différentes et entre des catégories de « décideurs » variés. On peut noter que la combinaison des deux grands objectifs de sécurisation foncière et de mise en œuvre d'une documentation foncière (cf. 1) représentait déjà un effort en partie de synthèse, en partie de compromis, entre les objectifs différenciés des principaux « décideurs » finaux³. Sans chercher à être exhaustif, on soulignera ici trois autres ques-

3. Sans exclure tous risques de contradictions. Ainsi, par exemple, fut maintenu un sous-objectif : « identification des terres éventuellement disponibles pour l'installation de jeunes agriculteurs », considéré comme prioritaire à l'époque par le ministère de l'Agriculture. Malgré la formulation large finalement retenue, il risquait de relancer les tentatives de contrôle de l'administration sur les jachères de longue durée, en opposition aux droits acquis des villageois, d'origine coutumière le plus souvent.

tions
ont i
l'opé

Le co

C
pren
jurid
terre
naiss
tives

D

cipes
quaié

gue à

au cc

et, er

final

conn

ordre

de pr

leur

lignag

liers.

Direc

Pl

soit c

dence

l'ense

techn

lier) e

perso

admin

baillie

CFD.

trava

de 'se

4. D

tions importantes qui, pouvant faire l'objet de différentes options possibles, ont fait l'objet de débats qui se retrouveront au cours de la réalisation de l'opération pilote.

Le constat et l'enregistrement de tous les types de droits, de toutes origines

Ce principe fondamental et novateur de l'opération de PFR visait à prendre en compte les pratiques sociales réelles. Il contredisait les principes juridiques officiels affirmant la propriété éminente de l'État sur toutes les terres non appropriées par la procédure de l'immatriculation et ne reconnaissant que les attributions de droits d'usage par les autorités administratives (« concessions provisoires » et « permis d'occuper »).

Des oppositions importantes se manifestèrent pour maintenir les principes officiels et proposer d'autres options. Mais les solutions proposées risquaient de susciter le refus par les exploitants des enquêtes foncières, analogue à celui qui avait fait échouer les tentatives de recensement des jachères au cours des années précédentes (1986-1987). Cette expérience malheureuse et, en parallèle, l'insistance des bailleurs de fonds conduisirent à un accord final pour un « recensement des droits existants » (« tels que perçus et reconnus... »), donc de toutes origines. A titre de compromis, il fut fixé un ordre de priorité ainsi formulé : « Les droits seront enregistrés dans l'ordre de priorité suivant : (a) les droits reconnus officiellement ; (b) la mise en valeur effective ; (c) les droits coutumiers d'usage au niveau du villageois, du lignage et du village ; (d) les droits écrits comme oraux passés entre particuliers. »

Direction et gestion de l'opération pilote

Plusieurs raisons militaient pour que la réalisation de l'opération pilote soit confiée à la DCGTx⁴, société d'État rattachée directement à la Présidence de la République qui avait assuré l'appui logistique et le contrôle de l'ensemble des études préparatoires, possédait les compétences et les moyens techniques nécessaires (pour les enquêtes et la photocopographie en particulier) et bénéficiait de la souplesse indispensable à la gestion des fonds et des personnels, par opposition à la rigidité prédominante dans des structures administratives. Ces arguments furent soutenus fortement par tous les bailleurs de fonds sollicités : la Banque mondiale, l'ex-CCCE devenue la CFD, et le FAC. Le ministère de l'Agriculture, qui avait été associé aux travaux préparatoires, revendiquait la direction de cette opération au nom de ses compétences statutaires : responsabilité de la gestion du domaine

4. Direction et contrôle des grands travaux.

rural et des décisions d'attribution des terres (existence d'un service technique spécialisé, présent à tous les niveaux territoriaux : le Service autonome des Affaires domaniales rurales ou SADR).

L'accord final de compromis peut être résumé en quatre points :

- la gestion de l'opération pilote est confiée à la DCGTx, à travers une « unité de gestion », qui comprend le chef de projet, assurant la direction et la coordination générale ;
- les chefs des équipes d'enquêtes, réalisant le recensement des droits fonciers, sont recrutés au sein des services du ministère de l'Agriculture (en priorité au sein du SADR) ;
- un comité de pilotage interministériel supervise l'opération et est présidé par le ministre de l'Agriculture, ou son représentant (le chef du SADR) ;
- le ministère de l'Agriculture deviendra le détenteur officiel des plans fonciers, après leur élaboration par l'opération pilote, et il sera chargé en particulier de leur actualisation. La durée de l'opération pilote était estimée initialement à deux ans environ, mais les problèmes techniques (réalisation des prises de vue et photoplans), institutionnels et de financement rencontrés ont prolongé cette durée à six ans. Le mandat de l'unité de gestion de la DCGTx englobait à la fois la réalisation des plans fonciers dans les cinq zones pilotes retenues et la préparation d'un futur projet de dimension nationale, en fonction des leçons de l'opération pilote.

Problèmes de la remise de documents aux intéressés et de leur gestion

La remise de document aux individus enquêtés ont été logiquement prévues dans les textes initiaux, et annoncées dans les villages lors des réunions d'information et de sensibilisation. « Au cours des enquêtes foncières, les parcelles de terre feront l'objet d'un récépissé de recensement, portant les numéros des parcelles recensées. Après achèvement du plan foncier, chaque usager recevra gratuitement un extrait de recensement rural consistant en une copie de la carte de la zone dans laquelle ses parcelles se trouvent, accompagnée d'une légende des types de droit enregistrés, toutes les parcelles figurant sur la carte étant identifiées par leurs numéros. Cet extrait sera daté de la date marquant la fin de la période d'appel... »

Il existait cependant des réserves de la part de certains responsables du ministère de l'Agriculture, en particulier en raison des craintes de bloquer des opérations d'aménagements fonciers, en donnant trop de moyens de contestation aux paysans. Ces réserves ont bloqué les premières expériences de remises de documents par l'opération pilote dans des villages.

Par contre, les textes initiaux ne précisent pas la remise de documents fonciers collectifs au niveau des villages, bien que les cartes et les registres soient confectionnées au niveau de chacun des terroirs villageois. Toutefois,

une formule qui s'en rapproche apparaît dans le cadre de l'ouverture de la période de publicité, marquées par des séances de présentation aux villageois des résultats des enquêtes et des plans réalisés, prolongées par l'affichage des cartes dans les villages.

La hiérarchie des finalités de l'opération pilote dans la situation actuelle

Cette hiérarchie est établie à partir de l'observation et de l'analyse du fonctionnement actuel du dispositif du PFR autant que sur des directives explicites. On ne dispose d'ailleurs pas d'un texte unique établissant une plate-forme d'action définitive ou constituant un cahier des charges précis⁵. Les raisons en sont la multiplicité des bailleurs de fonds et les modalités des premiers financements, qui furent assurés par la Banque mondiale sur le reliquat de fonds d'un autre projet (PACO : Projet d'aménagement du Centre-Ouest), par un simple avenant à l'accord de prêt antérieur ; un relais fut pris ensuite par les financements de la CCCE et du FAC.

A partir de ces documents et de l'organisation actuelle des activités du PFR, la hiérarchie des finalités du projet peut être résumée comme suit.

La mise en cohérence juridique des régimes fonciers coutumiers et du droit dit positif constitue la première de ces finalités. On pourrait même considérer qu'il s'agit de la finalité principale eu égard notamment aux documents officiels et à la justification des financements mis en œuvre. Au plan institutionnel, concernant le domaine coutumier, l'option consiste toujours à clarifier les droits existants, à s'assurer de leur validité aux yeux de tous les ayants droit, à les rendre opposables aux tiers, à promouvoir leur validation juridique dans le cadre du droit positif existant, puis à prévoir des dispositions qui, par un « effet de cliquet », faciliteraient leur évolution vers une individualisation et éventuellement, la propriété privée tout en empêchant un retour à des situations purement coutumières dès lors que les droits seraient enregistrés. Toutefois, les changements intervenus dans les

5. Les documents initiaux sont de trois types : des orientations générales issues du rapport de mission de Jacques Gastaldi : « Problèmes fonciers en Côte-d'Ivoire » (1987) ; le rapport d'évaluation (ex-ante) de la Banque mondiale (1988) rédigé par Maurice Asseo (chargé de mission de la Banque mondiale), avec l'appui de consultants, qui met en forme le financement de l'opération-pilote ; des échanges de lettres entre le Gouvernement ivoirien, la Banque mondiale et les autres bailleurs de fonds sollicités (l'ex-CCCE devenue la CFD et le FAC), qui ont apporté des amendements sur certains points sensibles ; ces lettres ne sont pas toutes connues. La dernière paraît être le « Texte d'accord de février 1989 », correspondant à la demande officielle de financement du gouvernement ivoirien à la Banque mondiale.

modalités de fonctionnement et imposés au PFR par la hiérarchie administrative et politique (interruption de l'enregistrement et de la remise de documents aux intéressés, mise en chantier du Code foncier rural) ont interféré sur le déroulement de ce volet des activités, en particulier sur les informations livrées aux populations et sur l'effet d'entraînement attendu du PFR quant à la validation juridique des droits recensés.

La seconde finalité officielle est directement liée au caractère expérimental de l'opération pilote. Cette finalité se réfère à la fonction de mise au point d'une démarche, d'expérimentation « en vraie grandeur » impliquant l'administration et qui soit réalisable techniquement, économiquement et socialement. L'importance de cette finalité est liée au fait que l'opération pilote est placée à la suite de la décision prise en conseil des ministres (août 1994) dans la perspective de la généralisation du plan foncier rural à l'échelle de toute la Côte-d'Ivoire.

La troisième finalité se rapporte aux prérogatives de l'État en matière d'orientation des politiques d'aménagement rural et de développement agricole. Pour ce faire, l'État souhaite disposer au niveau du ministère de l'Agriculture d'un outil de suivi et de pilotage du secteur agricole et rural. Cependant, cette finalité apparaît dans ces documents fondateurs comme très liée voire dépendante de la première. Elle n'apparaît d'ailleurs pas de manière explicite dans le document officiel qui décide de la création de l'opération pilote et, par la suite, la mise en œuvre de l'opération pilote a accentué le décalage relatif en faveur de la finalité « juridique ». Cette finalité est cependant présente dans les documents techniques de préparation du projet ainsi que dans les attentes actuelles vis-à-vis de cette opération pilote.

Évaluation de la mise en œuvre et des résultats

Au vu des multiples activités mises en œuvre (cf. « Les principales étapes et les activités élémentaires de la démarche du PFR » ci-dessus), et en sus de la dimension expérimentale propre à l'opération pilote, le PFR apparaît comme une « entreprise » complexe au sens où de nombreuses activités concourent à la réalisation de finalités englobantes relevant de domaines distincts (agro-économiques, juridiques et administratifs). Cette complexité

rend nécessaire une méthodologie d'évaluation adaptée, que nous décrirons rapidement⁶ avant de présenter les principaux constats.

Méthodologie de l'évaluation

Dans un souci opérationnel d'appréhension globale de l'articulation des différentes activités élémentaires, il est proposé une représentation schématique de l'opération pilote conduisant à distinguer trois « opérations » aux contours bien délimités mais nécessairement interdépendantes. Cette décomposition découle de la prise en compte simultanée dans l'analyse des activités de l'opération pilote :

- des finalités de l'État (cf. « Combinaison de deux grands types d'objectifs » et « La hiérarchie des finalités de l'opération pilote dans la situation actuelle », ci-dessus) ;
- de l'analyse des activités de l'opération pilote en termes de gestion de l'information ;
- de la distinction opérée entre validation intrinsèque et validation extrinsèque des droits coutumiers.

Nous précisons quelques principes de gestion de l'information, l'utilité opératoire de distinguer plusieurs niveaux de validation en fonction de la dualité des systèmes de droit concernés, les raisons de la distinction entre les activités élémentaires du PFR et leur articulation en grandes opérations.

Quelques principes en matière de gestion de l'information⁷

Le PFR est amené à recueillir des informations de natures très diverses et dont la manipulation implique d'en bien distinguer les différents types : informations recueillies, transcrites et validées. Cette distinction, qu'il convient de compléter avec celle opérée entre les deux formes de validation (voir *infra* « Distinction entre validation intrinsèque et validation extrinsèque »), est particulièrement importante compte tenu des conséquences résultant de l'utilisation des résultats et des produits du PFR dans le cadre de procédures engageant l'État ivoirien et ses administrés sur de longues périodes. En effet, chacun des trois types d'information est de nature et de qualité différentes et son utilisation dans « l'après PFR » ne pourra être que

6. Cf. République de Côte-d'Ivoire, Ministère de l'Agriculture et des Ressources animales, *Évaluation de l'opération pilote du plan foncier rural*, Banque mondiale - CIRAD-SAR, 1996.

7. Cette question est traitée de manière plus détaillée dans la contribution P. d'Aquino, « Le traitement et la gestion de l'information foncière », pp. 479-488.

différente. En particulier, l'information foncière n'a pas la même valeur que des données agricoles ou socio-économiques car elle aura dans un futur proche une implication et un contenu juridique.

L'information foncière de base, celle qui a la plus grande valeur parce qu'elle est encore exempte de « transcription », est consignée dans deux types de documents :

- la première minute cartographique pour ce qui concerne l'information cartographique ;
- les pages intérieures du formulaire d'enquête foncière pour ce qui concerne les informations non cartographiques (alphanumériques).

Les points particulièrement délicat en matière de transcription concernent :

- le passage des termes désignant les droits et les ayants droit dans chacune des langues régionales à des terminologies qui ne soient ni trop réductrices des réalités sociales, ni, à l'inverse, trop complexes afin d'être opérationnelles ;
- le fait que l'information foncière peut être traitée, modifiée, ou corrigée quatre ou cinq fois durant la démarche⁸. De plus, la nécessaire mise à jour des informations impliquera d'autres modifications. Tout traitement, toute transcription d'une information doivent donc être parfaitement identifiés et formalisés afin d'éviter une déperdition ou une dénaturation de l'information initiale.

Distinction entre validation intrinsèque et validation extrinsèque

Le terme de validation renvoie à l'idée de rendre conforme à des conditions légales pour que la chose ainsi validée soit en mesure de produire des effets. La notion de validation nécessite donc de bien préciser par rapport à quelles institutions on désire que les droits déclarés et enregistrés soient « validés ». La finalité première du PFR étant la mise en cohérence des régimes fonciers coutumiers avec le droit positif, il est nécessaire de bien distinguer si la validation se fait vis-à-vis des institutions coutumières ou vis-à-vis du système juridico-administratif régi par le droit positif ; l'objectif étant, à terme, de rendre cohérentes ces deux formes de validation qui ne se situent pas aux mêmes étapes de la démarche et concernent des formes institutionnelles distinctes.

Une première forme de validation consiste à s'assurer que les droits transcrits au cours des enquêtes foncières sont conformes aux principes coutumiers et sont entérinés par l'opinion ; nous parlerons alors de validation intrinsèque : on s'assure que les droits sont opposables à des tiers dans le

8. Cf. tableau dans la contribution de d'Aquino, p. 488.

seul domaine coutumier. Les enquêtes foncières, les phases de publicité et la maintenance visent à ce type de validation qui concerne donc, d'une part, les résultats des enquêtes foncières et, d'autre part, les résultats de la transcription qui prépare la validation juridique des droits coutumiers selon les catégories du droit positif.

Cette seconde forme de validation, ou validation extrinsèque (au droit coutumier) concerne la possibilité de rendre les droits coutumiers conformes au regard du droit positif afin qu'ils produisent des effets dans ce cadre juridique par leur transcription dans un système de droit qui leur est au départ étranger. Les différentes terminologies utilisées par le PFR quant à la nature des droits (« gestionnaire de terre », au sens proche de propriétaire, et « exploitant », au sens proche de possédant des droits d'usage sans droit de disposer de la terre) et aux modalités d'acquisition de droit (par héritage, achat, don, prêt...) visent à préparer cette traduction. C'est la tâche assignée au futur code foncier rural d'entériner cette traduction et d'opérer définitivement et sélectivement la validation extrinsèque des pratiques coutumières.

Avantage de recomposer les activités élémentaires du PFR en grandes opérations

L'avantage de représenter les activités de l'opération pilote par opération est de bien localiser les différentes activités élémentaires qui composent la démarche. Certaines activités sont spécifiques d'une opération, d'autres sont représentées dans deux opérations, mais avec des fonctions distinctes. Cela permet de faire les observations préalables suivantes :

- la transcription est actuellement réalisée dès le démarrage de l'opération de production des informations, au moment de l'enquête démographique, et cela influe, dans une mesure variable selon les zones pilotes, sur le recueil et la qualité des informations foncières. Or la transcription fait partie de l'opération de formalisation des droits fonciers dont elle constitue une étape délicate qui nécessiterait l'implication de compétences sociofoncières afin d'en assurer la rigueur et la cohérence ;
- certaines activités sont situées en position intermédiaire entre deux opérations. C'est le cas notamment des cartographies de synthèse des droits fonciers et de l'occupation agricole du sol ainsi que de la maintenance pour laquelle sont mis en place des comités de gestion des terroirs qui sont censés remplir des fonctions concernant les deux opérations. En cartographie, la superposition des différents plans d'information sur un même support cartographique est source de confusion pour la représentation des informations strictement foncières.

Les trois opérations

Ces remarques conduisent à distinguer trois opérations correspondant à un regroupement des phases ou activités élémentaires de la démarche du PFR pour remplir les tâches correspondantes :

- opération production de l'information : les activités que l'on a regroupées dans le cadre de cette opération concernent exclusivement le recueil des informations cartographiques et alphanumériques à partir de la mise en œuvre de la démarche générale présentée plus haut et des outils élaborés par le PFR à cet effet (photoplans et méthodes de levé, fiches d'enquêtes...). Cette opération est la base essentielle du PFR. La qualité de l'information recueillie conditionne les résultats que l'on peut attendre des deux autres opérations ;
- opération formalisation des droits et appui à élaboration d'un code foncier rural : cette opération, qu'il convient de bien distinguer de la précédente, regroupe les activités situées « en aval » de l'opération de recueil des informations et a pour vocation de préparer la validation extrinsèque de ces mêmes droits par les transcriptions opérées en alimentant la réflexion sur la mise en cohérence des régimes fonciers coutumiers et du droit positif et sur l'élaboration d'un nouveau code foncier rural. Cette opération prévoit des mécanismes de tenue à jour du plan foncier rural selon des formes qui restent à définir entre le ministère de l'Agriculture, destinataire du PFR et les structures villageoises ;
- opération aménagement rural et développement agricole. Cette opération a pour objectif de préparer les informations et l'organisation du milieu villageois à l'utilisation et à la gestion du plan foncier rural, d'une part, pour l'actualisation des informations agricoles (mais aussi foncières) et, d'autre part, en tant qu'outil d'aménagement dans une perspective d'appui à la gestion décentralisée des ressources des terroirs.

Ce découpage a pour but de faciliter l'appréciation des activités réalisées par l'opération pilote et sera utilisé dans l'analyse et l'évaluation des activités du PFR qui suit.

Évaluation de l'opération « production d'information »

L'appréciation du recueil de l'information doit être précisée par rapport aux finalités de l'opération pilote en matière de « formalisation des droits fonciers » et « d'aménagement rural et de développement agricole ».

Évaluation du recueil de l'information foncière

A la question de savoir si le PFR permet de recueillir l'information que l'on est en droit d'attendre dans la perspective de la formalisation des droits, on peut apporter les réponses suivantes :

- l'information recueillie par le PFR est dans une large mesure fiable en dehors de toute transcription. Cette fiabilité concerne les levés topographiques ainsi que dans une large mesure les déclarations brutes des exploitants, lorsque celles-ci n'ont pas fait l'objet d'interprétations anticipées auxquelles les agents de terrain étaient incités par l'enquête démographique⁹. Une information de base tout à fait considérable a donc été recueillie de manière systématique par les agents du PFR sur de très grandes superficies, constituant ainsi une base de données de premier ordre sur l'état des systèmes fonciers ivoiriens dans des situations contrastées. Pour des raisons qui tiennent à la mise en œuvre du projet, ces données n'ont pas fait l'objet de synthèses sociofoncières. Un effort particulier reste à faire dans le cadre d'une phase qui pourrait constituer une phase transitoire entre l'achèvement complet de l'opération pilote et le passage à une généralisation du plan foncier à l'échelle du pays ;
- pour ce qui concerne les nombreux PV qui posent problème quant à la validation intrinsèque des manipulations (corrections, ratures, reprises...), la mise en œuvre de l'opération pilote de maintenance, en même temps qu'elle actualisera les données, sera chargée de la rédaction de PV conformes à la réalité des droits tels que perçus et reconnus par les populations. Il faut noter que ces opérations de vérification et d'ajustements sont indispensables et montrent la nécessité d'un suivi-évaluation.

Évaluation du recueil de l'information agricole

- l'information recueillie dans le cadre de l'enquête socio-économique doit permettre de disposer d'une information de base utile et fiable dans une perspective d'équipement rural — sous réserve qu'elle soit systématisée,

9. Il convient de rappeler ici que la transcription de fait, effectuée avec le souci d'identifier dès le départ l'ensemble des ayants droit au niveau d'un village au moment de l'enquête démographique, a amené à classer *a priori*, c'est-à-dire avant la réalisation de l'enquête foncière, les individus en deux catégories (dont les dénominations ont sensiblement varié au cours du projet) : « exploitant » et « gestionnaire de terre », la seconde catégorie se voyant ainsi confirmer une certaine prééminence de ses droits. Notons qu'au départ, cette phase de l'enquête démographique devait servir à identifier les seuls droits d'exploitation sur les terres au sens de « mise en valeur ».

- que son contenu soit précisé avec les utilisateurs en aval du PFR et que des synthèses opérationnelles puissent être réalisées à différentes échelles ;
- l'information agricole concernant les mises en valeur souffre, en l'état actuel des modalités de recueil et de traitement, de plusieurs biais qui pourraient être corrigés dans le cadre des activités des cellules de maintenance :
 - d'une manière générale, la nature des informations agro-économiques recueillies par l'intermédiaire des enquêtes démographiques et des enquêtes foncières devra être davantage centrée sur la notion d'exploitation agricole au sens de la mise en valeur et d'unités familiales d'exploitation comme unités agro-économiques opérationnelles. En effet, le mode de recueil de l'information agro-économique focalisé sur la notion de parcelle foncière ne permet pas de reconstituer les unités familiales de production et de saisir la complexité des imbrications entre mise en valeur et accès au foncier. Par exemple, un allogène peut combiner au sein de son unité de production des modalités contrastées d'accès au foncier, allant d'un droit fort résultant de la mise en valeur dont la transmission à ses descendants peut ne pas être contestée par la communauté d'accueil à des droits de culture acquis par des formes de métayage auprès d'ayants droit autochtones... Le spectre des arrangements fonciers concourant à la mise en valeur est large, et il est dommage que les données du PFR n'en rendent compte que de manière partielle ;
 - une attention particulière devrait être accordée aux contrats de cession temporaire de droits (mise en gage, garantie, location) eu égard à leur importance tant en matière d'accès au foncier qu'en ce qui concerne leur rôle dans la reproduction des unités de production.

Évaluation de l'opération formalisation des droits

Les apports attendus du PFR dans le cadre de cette opération concernent d'une part la sécurisation des droits fonciers et d'autre part l'amélioration du cadre législatif et réglementaire devant permettre à terme une convergence entre les systèmes de droits coutumiers et le droit positif.

Évaluation de l'apport du PFR à la sécurisation des droits fonciers

Les apports attendus du PFR à la sécurisation des droits fonciers consistent en : une clarification des droits existants dans le cadre des systèmes coutumiers ; un appui au règlement des litiges ; un effet d'entraînement du PFR sur la validation extrinsèque des droits coutumiers dans le cadre du droit positif existant.

- Appui à la clarification des droits existants dans le cadre des systèmes coutumiers : cette clarification suppose une bonne connaissance des droits existants, une validation intrinsèque rigoureuse, la connaissance et le contrôle des effets induits par le projet.
- Concernant la connaissance des systèmes de droits coutumiers, l'apport positif concerne surtout la riche production d'informations contenues dans les PV des enquêtes foncières. Le côté négatif concerne la simplification excessive dans l'appréhension des règles du fait notamment du manque de rigueur dans la prise en compte : des hiérarchies de droits tant en ce qui concerne la hiérarchie des droits entre eux (droits domestiques et familiaux, droits entre communautés d'origine différentes) qu'en ce qui concerne les usages multiples ; des clauses non foncières attachées à l'exercice des droits fonciers ; d'un juridisme mal contrôlé dans la transcription des droits recensés (achat, don, prêt en particulier) ; de la non-prise en compte systématique des cessions temporaires de droits fonciers à vocation marchande et contractuelle (location, mise en gage, « garantie »).
 - Concernant les procédures de validation intrinsèque, leur rigueur n'est pas toujours démontrée en l'état des pratiques actuelles des équipes de terrain.
 - Le contrôle des effets induits par le projet lui-même. Ceux-ci proviennent des comportements des différentes catégories d'agriculteurs face au projet pour réduire l'incertitude que le projet fait naître involontairement mais indiscutablement. Les attentes des différentes catégories d'agriculteurs sont marquées par une ambivalence certaine, les attentes positives étant toujours partiellement teintées de craintes. Cette ambivalence est particulièrement illustrée par les comportements différenciés entre autochtones et allochtones en région forestière de colonisation récente. Pour un allochtone, l'intérêt de faire recenser les terres mises en valeur peut sembler évident et leur adhésion massive au projet en atteste. Mais les finalités n'étant pas explicitées, des craintes demeurent sur les suites qui pourront être données à ses déclarations dans le cadre de ses relations avec ses « tuteurs ». De même, si les autochtones trouvent un intérêt à recenser « leurs allochtones », ne serait-ce que pour avoir une idée précise du domaine foncier sur lequel ils revendiquent une maîtrise éminente, ils expriment de vives réticences par des comportements d'évitement et de contournement qui bloquent le processus car ils ne savent pas quel type de droit sera *in fine* reconnu aux allochtones. De leur côté, les équipes de terrain, soumises à une forte pression de « rendement » en terme d'hectares levés, jouent sur ces ambiguïtés en faisant valoir à chacun les aspects positifs de la démarche, sans être en mesure d'en clarifier

les points d'ombre. Les équipes de terrain ne sont, en effet, en mesure ni de réduire cette incertitude, ni d'en maîtriser les effets en l'absence d'une clarification, par les autorités politiques et administratives, des conditions sociopolitiques d'exercice de l'opération de recensement des droits¹⁰.

- Appui du PFR au règlement des litiges : dans de nombreux cas, l'intervention du PFR réactive les conflits fonciers. Ce constat n'est certainement pas à porter au débit du PFR mais plutôt à son crédit. La vocation du projet à clarifier les droits existants au moment des levés mais aussi à sensibiliser les populations à la nécessité de clarifier leurs droits dans l'avenir provoque nécessairement :

- la déclaration de conflits anciens non résolus ;
- la manifestation de conflits latents ;
- la reconsidération de droits considérés jusqu'alors comme allant de soi mais dont la formulation fait apparaître des prérogatives qui n'avaient nul besoin de se manifester dans la pratique d'exploitation quotidienne ;
- l'expression de stratégies opportunistes de la part de certaines catégories d'ayants droit, profitant du projet pour tenter de conforter leurs droits ou de se faire reconnaître des prérogatives.

L'attitude des équipes PFR à l'égard des conflits est ambiguë et variable selon les cas. Il est possible de distinguer trois types de comportements :

- respectueux de leur devoir de neutralité, les agents enregistrent les différends en « zone litigieuse » si ces conflits ne trouvent pas de solution et sans préciser les termes du désaccord entre les parties¹¹. Cette attitude comporte le risque de considérer la « zone litigieuse » comme indiquant un litige sur les limites alors qu'il peut s'agir d'un litige sur les droits ;
- soucieuses de ne pas envenimer les conflits et ne de pas nuire à l'image d'impartialité des équipes auprès des différentes catégories de population, les équipes peuvent aussi contourner la difficulté en abandonnant provisoirement les levés si les désaccords constituent des facteurs de blocage ;
- dans d'autres cas, limités essentiellement à la zone de Béoumi, les équipes du PFR interviennent dans le règlement des différends en col-

10. Cf. « Des conditions institutionnelles de faisabilité sociopolitique à mettre en place », ci-dessous.

11. Ainsi qu'il est prescrit dans la communication présentée au conseil ministériel de 1988, les équipes se limitent « à une instruction des conflits dans le respect des délais qui leur sont par ailleurs impartis », ce qui restreint la documentation utilisable éventuellement par les autorités administratives et judiciaires.

laborant avec les acteurs institutionnels coutumiers, administratifs, voire judiciaires.

- L'effet d'entraînement du PFR sur les procédures de validation extrinsèque. On constate un effet négligeable du PFR sur la validation extrinsèque des droits, notamment sur les demandes l'obtention de concessions provisoires. Ce fait n'est guère imputable au PFR mais plutôt au recul qui a été imposé à la démarche prévue du fait de la décision de suspendre la délivrance des extraits de recensement rural et au manque d'informations claires des populations quant aux objectifs du PFR et aux procédures administratives.

Évaluation de l'apport du PFR à l'amélioration du cadre législatif, réglementaire et administratif

L'appui du PFR à la mise en cohérence du droit positif existant et des régimes coutumiers s'est traduit essentiellement par la réalisation d'une *Étude juridique et administrative* (EJA) très complète¹². Cette étude examine entre autres la nature et la portée des droits recensés et leurs conditions de validation juridique dans le cadre du droit positif existant. Elle dessine les grands traits de la contribution du PFR à l'élaboration d'un droit foncier rural adapté aux réalités foncières en proposant la création de titres fonciers ruraux de différents types (lignagers, familiaux et individuels) affectés par l'État à ces différentes entités dont la personnalité juridique serait reconnue. Ces titres seraient attribués et gérés dans le cadre d'une Commission paritaire de gestion des terrains au niveau des villages. Très schématiquement, la validation des droits ainsi enregistrés dans le cadre du droit moderne serait progressive et facilitée par la simplification du régime des concessions.

Les conclusions et proposition de cette étude sur ces points particuliers mais importants appellent des commentaires et des observations :

- L'apport du PFR au dispositif juridique existant concerne :
 - la qualité technique au plan topographique des enquêtes foncières préliminaires ;
 - la possibilité d'assimiler les géomètres du PFR aux géomètres agréés ;
 - la contribution du PFR à la réactivation de la notion de réserve foncière villageoise.
- L'effectivité des droits recensés issus du droit positif existant demanderait à être également contrôlée.
- La reconnaissance du droit foncier coutumier est affirmée. Le PFR contribue en particulier à la stabilisation des règlements des litiges, à la stabili-

12. Cabinets Klein-Goddard et N'Goran-Dié-Kouakou, 1996, *Étude juridique et administrative du plan foncier rural* (provisoire), Abidjan, Côte-d'Ivoire, 127 p.

sation des transactions et à la validation des modalités de transmission successorale des droits. Il convient cependant de rester réservé sur les dénominations et le contenu précis des titres fonciers proposés ainsi que sur la validité et l'effectivité des transactions foncières « syncrétistes » retenues (achat, don, prêt) eu égard à l'absence d'une analyse critique et d'une synthèse des informations foncières recueillies par le PFR.

- La compétence de gestion des commissions paritaires devrait être réservée explicitement à l'actualisation et à la cogestion des titres et non à l'attribution des titres, qui relève d'une procédure de validation intrinsèque sur laquelle la Commission n'est pas seule compétente.
- La proposition de disjoindre le cas des allogènes ivoiriens et non ivoiriens concernant l'accès aux titres fonciers ruraux peut être difficilement entérinée sans considérations plus approfondies et motivées.
- Les dispositions de nature régaliennne inspirent fortement la nature du droit concédé par l'État aux titres d'origine coutumière, les procédures de morcellement et les prérogatives de l'État en matière de récupération de terres. Un dosage reste à trouver entre ces orientations et la perspective d'une politique de décentralisation.

Évaluation de l'opération « aménagement rural et développement agricole »

La finalité « aménagement rural et développement agricole » assignée au PFR est demeurée implicite pendant tout le déroulement de l'opération pilote en dépit des attentes qui devenaient de plus en plus fortes vis-à-vis du PFR concernant cette finalité. Il en a résulté pour l'opération pilote une position inconfortable dans la mesure où l'organisation des activités et les choix méthodologiques effectués ont correspondu de manière dominante au souci de PFR de remplir sa mission par rapport à la finalité « foncière » (délimitation des parcelles et recensement des droits) et d'en démontrer la faisabilité technique, sociale et économique. Le PFR a donc tenté, avec des moyens humains et matériels orientés sur une autre finalité dominante, de répondre au mieux à des attentes multiples pour lesquelles il n'a pu disposer des compétences et des moyens adéquats.

Il en résulte que les informations disponibles sont difficilement valorisables en l'état actuel des procédures du fait de biais importants dans le recueil des informations agricoles :

- perte d'information du fait du non-dépouillement de la partie agricole de l'enquête foncière ;
- influence de la période du cycle agricole où s'effectue le recueil de ces informations ;
- incertitude quant à la mise à jour systématique des prises de vue au moment du passage sur le terrain ;

- prise en compte privilégiée des droits de maîtrise foncière à l'exclusion des droits d'exploitation ou des droits d'accès et d'usage de certaines ressources comme les pâturages, le bois de feu ou l'eau pour l'abreuvement des troupeaux qui y sont associés ;
- confusion entre les notions sociofoncières et agro-économiques (parcelle foncière et exploitation agricole) ;
- manque de prise en compte de l'association étroite des questions foncières et des questions d'accès à la main-d'œuvre et des contrats monétaires liés au foncier et portant sur les cessions plus ou moins temporaires des droits d'exploitation (mise en gage, location...) alors qu'ils jouent un rôle important dans le fonctionnement des unités de production et font partie intégrante des modalités d'accès au foncier.

Les enjeux de la validation et de l'actualisation (« maintenance »)

La maintenance constitue une étape essentielle dans la démarche du PFR. Les réalisations dans ce domaine sont encore limitées car cette phase n'a réellement été amorcée que dans trois des zones pilotes à partir de 1994 : Béoumi, Korhogo et, depuis octobre 1995, Abengourou.

Quelle procédure de validation intrinsèque ?

La phase de publicité s'accompagne de la mise en place d'un comité villageois de gestion des terroirs chargé d'assurer l'interface entre les villageois et les agents du PFR, dans un premier temps pour les besoins de la publicité (relevé des oppositions et des désaccords), ensuite dans la perspective des opérations relatives à la maintenance du plan foncier du village et des opérations d'aménagement rural ou de développement agricole. D'une manière générale, cette phase de publicité est relativement peu codifiée. Elle a été réalisée de manière très partielle et alors que l'information qui est issue de la phase de publicité est celle qui sera conservée, il n'est pas établi de procès-verbal systématique.

Il apparaît donc que, contrairement à la doctrine du PFR, cette phase de publicité ne peut être considérée comme une phase de validation intrinsèque des droits coutumiers dans la mesure où il n'est pas possible — même si l'information est bien diffusée à l'avance avec l'appui des autorités administratives — que l'ensemble des intéressés soit présent au moment où se réalise la publicité. Seule la phase de maintenance, étroitement associée à celle de la publicité, est en mesure d'assurer la validation intrinsèque permanente des droits coutumiers sur la base des résultats des enquêtes foncières et de la transcription des droits fonciers coutumiers. Or la priorité donnée par l'opération pilote aux travaux de levés sur les zones d'extension n'a pas

permis au processus de maintenance de se situer dans le prolongement de la phase de publicité.

La production de documents par le PFR : registres fonciers et extraits parcellaires individuels

Dans la mesure où les procédures de validation intrinsèque ont souffert d'une formalisation insuffisante¹³ et du fait, surtout, des décisions intervenues en cours d'exécution de suspendre la remise de documents officiels, les registres fonciers n'ont été établis que sur les zones pilotes de Béoumi et Korhogo. Par la suite, il a été décidé d'interrompre leur fabrication du fait des incertitudes portant sur la transcription qui allait être faite et pérennisée dans les registres. Les extraits parcellaires individuels n'ont plus été remis aux populations depuis le début 1992, ce qui constitue une position de retrait notable en terme de degré d'implication de l'État.

La nécessaire sécurisation financière et institutionnelle du plan foncier rural

Les incertitudes financières qui ont accompagné le déroulement de l'opération pilote de PFR ont pesé fortement dans les prises de décision et d'une certaine manière ont eu pour effet de renforcer la tendance du PFR à privilégier la réalisation rapide des opérations de levé pour justifier de nouveaux financements qui se sont traduits par des extensions sur de nouvelles zones proches des zones pilotes sans que les enseignements aient été tirés de l'expérience de la zone pilote. Il est clair que cette responsabilité n'incombe pas à la seule opération pilote dans la mesure où les extensions ont bien été financées avec l'accord des bailleurs de fonds et de l'administration. Cette situation d'instabilité financière n'a pas permis à l'opération pilote de disposer de toutes les facilités pour entreprendre les synthèses critiques qui étaient attendues.

Pour des raisons similaires, tenant au souci des responsables de l'opération pilote de démontrer la faisabilité technique, au sens topographique, du plan foncier rural, l'insertion institutionnelle du PFR n'a pas reçu l'attention nécessaire tant au niveau de l'administration centrale qu'au niveau décentralisé des sous-préfectures (services décentralisés du ministère de l'Agriculture et autres acteurs du développement).

13. Dans les zones où les opérations de levé sont effectivement terminées, *a fortiori* dans les zones où les levés sont en cours comme Daloa et Soubré, le cas d'Abengourou étant intermédiaire du fait d'une utilisation judicieuse de la phase de maintenance.

Bilan général : une expérience novatrice et positive mais des réajustements nécessaires

A plusieurs points de vue essentiels, les apports et les résultats du projet pilote du PFR sont importants : la démarche adoptée est innovante et son caractère ambitieux n'exclut pas son efficacité potentielle ; sur le plan topographique, sa faisabilité technique et économique est démontrée. En ce qui concerne les objectifs de clarification et de formalisation des droits fonciers, des réajustements sont nécessaires dont certains relèvent des initiatives du projet (renforcement des compétences sociofoncières) et d'autres, probablement les plus importants car ils concernent les conditions socio-politiques de la sécurisation foncière, relèvent de l'initiative des autorités publiques.

Caractère expérimental et efficacité potentielle du PFR : le caractère innovant du projet

La démarche adoptée constitue une expérience novatrice en rupture avec les approches antérieures :

- La démarche est innovante en termes de choix institutionnels : elle suppose une reconnaissance explicite de la part de l'État des régimes fonciers coutumiers sans affirmer une option juridique décidée *a priori* quant à la validation juridique des droits recensés ; en outre, la démarche retenue est, dans ses principes tout au moins, de nature participative car le recueil des informations repose entièrement sur les déclarations des paysans et leur validation intrinsèque soumise à une procédure publique contradictoire.
- Le caractère innovant des options retenues explique la dimension pragmatique de cette expérience du fait de l'absence de repères sur lesquels l'opération aurait pu se fonder. Le choix de retenir cinq zones pilotes dans des contextes sociofonciers contrastés a permis de placer les équipes d'enquêtes dans des conditions de travail nécessitant des capacités d'adaptation. Seules les grandes lignes de la démarche étant retenues *a priori*, l'opération pilote a permis d'adapter la démarche et les outils à la réalité du terrain. En revanche, si un cahier des charges précis entre le ministère de l'Agriculture et la DCGTx, maître d'œuvre du projet, était difficilement envisageable au démarrage du projet et lui a permis de disposer de marges de manœuvre importantes pour innover dans le contrôle et la validation de la démarche, l'absence d'échéances et de repères formalisés n'a pas facilité le pilotage et le suivi.

- Un autre élément important de la démarche du PFR concerne l'échelle à laquelle s'opère le recueil de l'information foncière : les superficies sont en effet sans rapport avec les pratiques antérieures, notamment celles du service des Affaires domaniales et rurales ou celles du cadastre urbain. Il faut ici souligner la particularité du PFR ivoirien par rapport à ceux qui sont mis en œuvre en Guinée et au Bénin. Dans ces pays, les plans fonciers ruraux se trouvent intégrés en tant que volet foncier à des opérations d'aménagement et de gestion de terroirs. En Côte-d'Ivoire, cette finalité est intervenue plus tardivement, avec la volonté du ministère de l'Agriculture de disposer d'une documentation utilisable de manière opérationnelle pour des finalités de développement rural et les processus en cours de décentralisation. Cela conduit certes à réfléchir au plan des outils et des méthodes pour une meilleure intégration de ces préoccupations dans la démarche du PFR. Cependant, l'ambition ivoirienne de couvrir des zones importantes et, à terme, le territoire national, ne traduit pas nécessairement une ambition démesurée. Elle peut être au contraire le gage d'une efficacité potentielle dans le « changement d'échelle » (*scaling up*) qui constitue une des difficultés des projets localisés.

Sur le plan topocartographique : une faisabilité technique et économique démontrée

Le tableau ci-contre présente de manière synthétique les réalisations de l'opération pilote.

La faisabilité des techniques topocartographiques : expérimentation des méthodes de levé topocartographique

Le PFR a démontré — ce qui n'était pas évident au moment du démarrage de l'opération pilote — qu'il est techniquement possible en termes topocartographiques de réaliser sur des superficies significatives un recueil exhaustif de l'information foncière. Alors que le principe d'une cartographie exhaustive du foncier n'est pas envisageable à l'échelle d'une région ou *a fortiori* du pays avec les techniques habituellement utilisées (cadastre et service des Affaires domaniales et rurales du ministère de l'Agriculture), le PFR a su choisir et mettre au point les techniques les plus adaptées à l'enjeu mais aussi aux conditions de travail difficiles et contrastées du milieu rural ivoirien. De ce point de vue (topocartographique), on peut dire que l'opération pilote a rempli pleinement sa fonction de mise au point d'un outil technique performant et fiable avec la création des compétences techniques locales correspondantes : utilisation de photoplans par des équipes

Bilan récapitulatif des réalisations du PFR

Zone	Date de réalisation	Superficies couvertes	Coût par hectare, FCFA	Observations
Béoumi Zone pilote	07/89-05/92	45 000 ha	6 280	En prenant une moyenne des estimations (voir V.2.2.1.)
Béoumi Extension 1	05/92-06/94	42 000 ha	2 300	En moyenne entre la zone pilote et l'extension 1, on obtient un chiffre compris entre 3 900 et 4 200 FCFA (voir V.2.2.2.)
Béoumi Extension 2	07/94 en cours	23 285 ha sur 150 000 ha prévus	-	Zone non terminée
Korhogo Zone pilote	07/89-05/92	72 000 ha	5 180	En prenant une moyenne des estimations (voir V.2.2.2.)
Korhogo Extension 1	07/92-06/94	72 000 ha	2 130 (hors publicité)	En moyenne entre la zone pilote et l'extension 1, on obtient un chiffre compris entre 3 280 et 3 600 FCFA (voir V.2.2.2.)
Korhogo Extension 2	07/94 en cours	48 171 ha sur 150 000 ha prévus	-	Zone non terminée
Abengourou Zone pilote	08/92 en cours	58 534 ha sur 66 743 ha prévus	5 970 (non achevée)	Pour les détails de l'estimation, voir V.2.2.3.
Soubré Zone pilote	08/94 en cours	33 199 ha sur 45 000 ha prévus	6 195 (non achevée)	Estimation effectuée globalement sur Soubré et Daloa, mais zones pilotes non encore achevées
Daloa Zone pilote	08/94 en cours	32 317 ha sur 72 000 ha prévus	6 195 (non achevée)	Estimation effectuée globalement sur Soubré et Daloa, mais zones pilotes non encore achevées

d'enquêteurs maîtrisant les différents types de cheminement et capables de choisir le plus approprié au contexte pour garantir la fiabilité optimale des levés effectués. Il s'agit là d'un acquis extrêmement important au niveau national comme au niveau de la sous-région.

L'organisation des équipes et du travail montre que des superficies mensuelles de 1 000 hectares en savane et de 500 ha en zone forestière restent envisageables. Il devrait en outre être possible d'améliorer significativement la qualité des informations alphanumériques recueillies pour la hausser au niveau de celle des informations topo-cartographiques sans nuire exagérément au rendement des équipes en terme de levé sur les bases indiquées ci-dessus.

Évaluation des coûts

Les coûts estimés lors de l'évaluation montrent que l'opération pilote a effectivement démontré la faisabilité économique d'un plan foncier rural à l'échelle de la Côte-d'Ivoire. Il s'agissait d'un défi important. Les résultats obtenus prouvent, d'une part, que les coûts à l'hectare sont raisonnables et que, d'autre part, il existe des marges de progrès pour abaisser ces coûts tout en améliorant la fiabilité de l'opération « formalisation des droits fonciers » et l'insertion institutionnelle du PFR.

Les coûts estimés en se situant dans l'hypothèse de l'extension des activités à l'échelle nationale sont cependant sensiblement plus élevés que ceux qui sont fournis par le PFR sur la base des travaux déjà effectués. On peut les situer en moyenne entre 3 000 et 4 000 FCFA/ha dans les zones de savane et entre 6 000 et 7 000 FCFA/ha dans les zones forestières.

Dans ce type d'opération, le choix de contextes de milieu physique et socio-économiques diversifiés s'est révélé en effet pertinent pour pouvoir estimer de manière réaliste les coûts de la généralisation de l'opération à l'échelle nationale. Cette généralisation procédera probablement beaucoup plus par la juxtaposition de multiples « zones pilotes » que par diffusion d'une méthodologie et d'un savoir-faire standard, eu égard à la diversité des situations foncières et des systèmes coutumiers à l'échelle de la petite région, surtout si elle s'accompagne d'un renforcement de la participation décentralisée des populations.

S'il ne faut donc pas s'attendre à des économies d'échelle notables, il est toutefois raisonnable de penser que certains éléments de coûts seront sensiblement réduits dans le contexte d'une phase nationale. Les paramètres suivants pourront aller dans ce sens :

- les compétences globales seront déjà acquises tant par l'unité de gestion que par les équipes des bureaux régionaux et la transmission du savoir-faire à d'autres équipes en sera facilitée ;
- « l'effet de bordure », relativement important car de nombreux villages ne sont pas considérés dans leur ensemble par les photoplans utilisés dans la phase pilote, et les coûts qu'ils induisent seront limités dans le cas d'intervention sur de grandes surfaces.

Les coûts estimés suggèrent qu'une généralisation du plan foncier rural est possible à un coût qui demeure raisonnable. Toutefois, il ne faudra certainement pas s'attendre à des réductions spectaculaires de coût de réalisation tant que les finalités du projet n'apparaîtront pas plus clairement aux yeux des populations. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'une gestion peu précautionneuse des conditions sociopolitiques d'exercice du projet n'entraîne au cours du déroulement de l'opération des surcoûts imprévus.

Sur le plan de la clarification et de la formalisation des droits : une compétence technique sociofoncière à renforcer et des conditions de faisabilité sociopolitique à mettre en place

Une compétence technique sociofoncière à renforcer

La sous-représentation des compétences sociofoncières (sciences sociales et agro-économiques) dans l'unité centrale et dans les bureaux régionaux suscite une conception stéréotypée et contradictoire de l'évolution des régimes fonciers coutumiers :

- une conception tendanciellement contradictoire des dynamiques foncières actuelles en Côte-d'Ivoire car ces régimes sont, d'une part, analysés selon le schéma classique de la « transition foncière »¹⁴ dans les synthèses du PFR (individualisation, marchandisation, perte de l'autorité coutumière) tandis que les droits sont le plus souvent transcrits selon des principes traditionnels (chefferies de terre, gestionnaires collectifs) ou selon des « modes d'acquisition » (achat, don, prêt) dont le contenu est imprécis et les conventions sociales y afférent non enregistrées ;
- une conception stéréotypée des systèmes coutumiers car, outre la tentative de réifier les règles et les droits « traditionnels » pour faciliter la transcription, le projet tend à considérer l'existence de conflits fonciers comme un « défaut » des régulations coutumières alors qu'ils en sont et qu'ils en demeureront la « partie vive »¹⁵ ;
- le renforcement souhaitable des compétences foncières au sein du projet et en association avec lui devrait permettre :
 - de mieux prendre en compte : les différents niveaux existants de maîtrise foncière ; des droits liés à des usages multiples (dont l'élevage, très peu pris en compte) ; les conventions foncières qui se sont développées depuis une vingtaine d'années et qui sont très importantes

14. Cf. *supra* la section « Transition ou métissage », pp. 119-258.

15. Cf. *supra* « Dynamiques et enjeux des conflits », pp. 243-258 et « Logique des systèmes fonciers coutumiers », pp. 66-75.

dans la dynamique actuelle des systèmes de production (location, « métayage », mise en gage, crédit par cession temporaire de plantations, etc.) ;

- il s'agit aussi de mieux prendre en charge un suivi-évaluation dont un plan foncier dans sa phase expérimentale ne peut faire l'économie afin de : saisir la totalité des droits avant d'en proposer une grille de transcription juridique opératoire ; relever les éléments importants du fonctionnement des systèmes de production qui interfèrent avec les droits fonciers ; contribuer à une meilleure gestion de l'information.

Des conditions institutionnelles de faisabilité sociopolitique à mettre en place

La mise en place de ces conditions ne relève pas pour l'essentiel de la compétence du projet lui-même mais des autorités publiques initiatrices du projet. Elle apparaît cependant indispensable pour éviter que le projet ne dérive vers la production de documents sans effets réels ou, dans l'hypothèse la plus pessimiste, vers une insécurisation foncière contraire à l'effet recherché. Ces conditions portent sur la clarification des objectifs et des moyens ainsi que sur la mise en place de « règles du jeu » claires pour les différentes catégories d'acteurs du foncier.

Pour clarifier les finalités et les moyens, la méthodologie (simple « photographie » des droits) et les objectifs (sécurisation foncière par la mise en cohérence des droits coutumiers et du droit positif, confection d'un outil de documentation foncière à usages multiples en vue de moderniser l'agriculture et l'élevage) de départ étaient bien clairs. Cependant, l'outil a été conçu en fonction de conceptions et de hiérarchies des finalités différentes selon les différents services gouvernementaux et bailleurs de fonds. C'était le cas, en particulier, des finalités d'appui du projet aux prérogatives de l'État en matière de politique d'aménagement et de développement pour lesquelles n'a pas été clarifié le « dosage » entre la conception régaliennne de ces prérogatives et la conception décentralisée de la gestion foncière. Il en est résulté des ambiguïtés qui ont pesé sur le déroulement du projet et sur l'attitude des différentes catégories de la population rurale vis-à-vis du projet et de ses finalités.

- Le diagnostic était fortement orienté par la conception régaliennne du droit positif existant, ce qui a conduit à envisager la question foncière surtout comme un obstacle à l'intervention modernisatrice de l'État et à sous-estimer les ressorts véritables des dynamiques foncières. Les méthodes et le contenu de la « sensibilisation » des populations ont ainsi perdu une partie de leur dimension participative.

- Le pragmatisme de départ est demeuré fortement teinté de juridisme, ce qui a conduit à des inflexions dans la méthode (gel de l'enregistrement des droits et de l'appui à leur validation juridique dans le cadre du droit positif existant tandis qu'était initié l'élaboration d'un Code foncier rural). Cela a contribué à :
- brouiller la communication entre le projet et les différentes catégories de la population et à rendre plus difficile le contrôle des stratégies opportunistes des différents acteurs ;
 - entretenir l'incertitude quant à la portée des conventions coutumières elles-mêmes¹⁶ ;
 - par ailleurs, l'appui à l'élaboration d'un Code foncier rural par le PFR est resté limité dans la mesure où le suivi sur l'élaboration de synthèse est demeuré au second plan par rapport aux contraintes de déroulement du projet imposées par la recherche de financement.
- La finalité de la gestion décentralisée des terroirs est restée un aspect dérivé de l'opération « aménagement rural et développement agricole », elle-même mise au second plan vis-à-vis de l'opération « formalisation des droits ».

Pour clarifier les règles du jeu, il y a d'abord nécessité pour l'État de s'affirmer dans son rôle de régulateur et de recours. Dans les systèmes coutumiers, le rapport des hommes à la terre est englobé dans un système de rapports des hommes entre eux (les clauses foncières et non foncières se superposent et se justifient mutuellement). La logique de régulation de ces systèmes est par conséquent de nature profondément politique¹⁷. Les dimensions sociales et politiques de la question foncière se sont encore accrues par la question des relations entre autochtones, allogènes ivoiriens et non ivoiriens et par la politisation de la question foncière dans les arènes locales et régionales. Or les importantes dimensions sociales et surtout politiques dans lesquelles s'inscrit la mise en œuvre du PFR sont rarement explicitées par les autorités compétentes et légitimes pour le faire.

En outre, l'effectivité d'un droit foncier adapté aux réalités locales nécessite une clarification du rapport des populations au droit positif qui ne peut être du ressort du Droit lui-même. L'affirmation de l'État dans son rôle de régulateur et de recours est d'autant plus nécessaire qu'un certain nombre de situations foncières problématiques (en particulier dans l'ouest forestier) sont en partie le résultat des politiques antérieures de l'État et non pas tou-

16. Cf. *supra* « La sécurisation de l'accès aux ressources : par le titre ou l'inscription dans la communauté ? », pp. 76-86.

17. Cf. *supra* « Dynamiques et enjeux des conflits », pp. 243-258, « Logique des systèmes foncières coutumiers », pp. 66-75 et « Quelle place donner aux pratiques des acteurs ? », pp. 36-39.

jours, comme cela est trop souvent avancé, la conséquence d'une mauvaise gestion de la terre par les populations. Il en résulte qu'à tort ou à raison, la grande masse des agriculteurs a du mal à concevoir qu'il n'y ait pas d'enjeu autre que technique et économique à l'opération.

L'affirmation du rôle de l'État peut aller de pair avec la reconnaissance des modes coutumiers de régulation foncière, comme la démarche du PFR le prévoit mais sans peut-être en tirer toutes les conséquences faute d'une clarification des règles du jeu sociopolitique. La sécurisation par l'enregistrement des droits existants suppose en effet un bon fonctionnement des institutions foncières coutumières pour valider les droits (ce qui suppose l'expression des conflits et des différends) et, éventuellement, pour mettre en œuvre, avec l'appui de l'État, des instances d'arbitrage pour consolider et stabiliser des conventions foncières qui découlent des dynamiques des vingt dernières années.

Renforcer les institutions foncières coutumières ne signifie pas les « re-traditionnaliser » mais leur donner la capacité d'affronter les enjeux d'ordre plus général qui dépassent le cadre de la modernisation de l'agriculture et même la question foncière. Ces enjeux concernent le « mode de gouvernance », le contenu réel de la décentralisation et la mise en œuvre de structures de concertation et de négociation qui n'existent qu'à l'état embryonnaire au niveau des villages et des pays ruraux. C'est à ce type de problème que seront confrontés les comités villageois de maintenance et d'actualisation initiés depuis peu par le PFR, autant qu'à des problèmes tenant à la technique cadastrale.

SOUS LA DIRECTION DE
Philippe Lavigne Delville

Avec l'accompagnement scientifique de Jean-Pierre Chauveau,
Jacques Gastaldi, Michel Kasser et Étienne Le Roy

Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?

Réconcilier pratiques, légitimité et légalité



Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 PARIS

COOPÉRATION FRANÇAISE
20, rue Monsieur
75007 PARIS

28 JUIN 1999

010002770

f
AV

Avec

POU

Récor

Couverture : Le chef de terre mossi,
Collection Étienne Le Roy

© Éditions KARTHALA et Coopération française, 1998
ISBN : 2-86537-873-X

Éditions
22-24, bou
7501

B4
LAV