

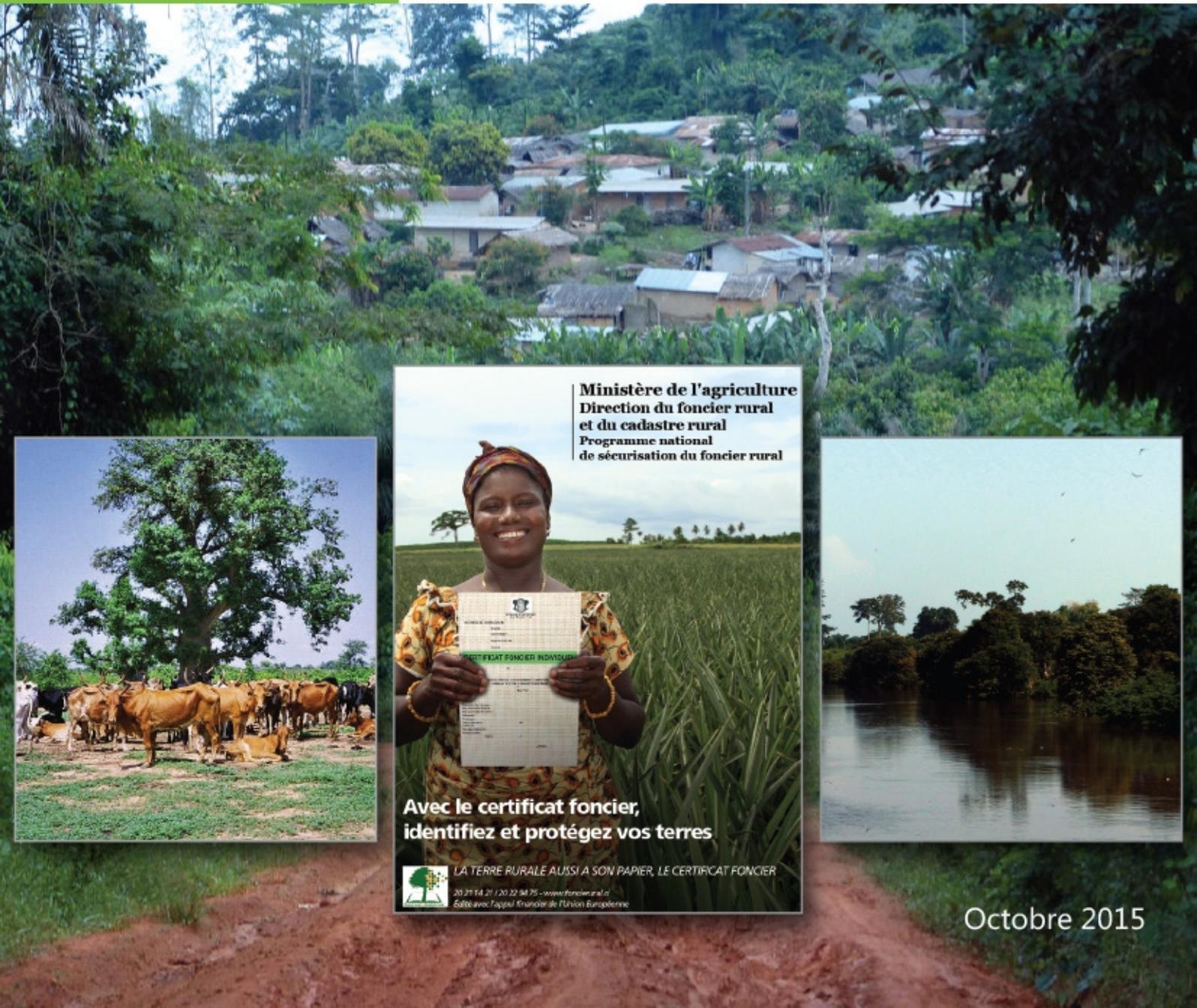


Formation

*Servir le bien commun*

# 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



**Ministère de l'agriculture  
Direction du foncier rural  
et du cadastre rural  
Programme national  
de sécurisation du foncier rural**

**Avec le certificat foncier,  
identifiez et protégez vos terres**

LA TERRE RURALE AUSSI A SON PAPIER, LE CERTIFICAT FONCIER  
20 21 14 21 / 20 22 94 75 - [www.foncierural.ci](http://www.foncierural.ci)  
Édité avec l'appui financier de l'Union Européenne



Octobre 2015

## REMERCIEMENTS

Cette étude a été réalisée grâce au soutien financier de Broederlijk Delen (BD).  
Nous lui en sommes très reconnaissants.

### Ont contribué à cette étude :

- Francis F. NGANG, Secrétaire général, Inades-Formation
- Stéphane LOROUX BI, Chargé de Plaidoyer, Inades-Formation
- Anne-Marie LOBE, Assistante de recherches, Inades-Formation
- Jean-Paul TUHO, Expert en Développement social local,
- Théodore DAGROU, Juge à la Cour Suprême, Expert en Foncier.

Crédit photos de couverture :

<http://baobab-gourmantche.over-blog.com/>

<http://lorbouor.org/tag/sara-2015/>

[http://www.xibar.net/VOYAGE-AU-COEUR-DU-PASTORALISME-  
Enquete-sur-le-systeme-d-elevage-au-Sahel-et-en-Afrique\\_a43590.html](http://www.xibar.net/VOYAGE-AU-COEUR-DU-PASTORALISME-Enquete-sur-le-systeme-d-elevage-au-Sahel-et-en-Afrique_a43590.html)

# Table des matières

<b>Remerciements</b>	
<b>Avant-propos</b> .....	4
<b>I - Introduction</b> .....	6
1.1 - Pourquoi une étude prospective sur les entraves à la mise en œuvre de la loi de 1998 sur le foncier rural en Côte d'Ivoire .....	6
1.2. - Les méthodes de collecte des données et les zones d'étude .....	7
1.2. 1 - La collecte des données .....	7
1.2. 2 - Les zones d'étude .....	8
<b>II – Les contextes socio-anthropologiques politiques et juridiques de l'étude et leurs évolutions</b> .....	11
2.1. – Le contexte socio-anthropologique de la terre en Côte d'Ivoire .....	11
2.1.1. - Le peuple akan .....	11
2.1.2. - Le peuple krou .....	12
2.1.3. - Le peuple gur ou voltaïque .....	12
2.1.4. - L'évolution des rapports des groupes ethniques à la terre .....	13
2.2. - Les évolutions historiques des dispositions juridiques et politiques de la gestion foncière en Côte d'Ivoire .....	14
2.2.1. - Du système foncier coutumier au système foncier napoléonien .....	14
2.2.2. - Adaptation du code Napoléon de 1804 à la gestion foncière des colonies de l'Afrique Occidentale Française (AOF) .....	14
2.2.3. - La Côte d'Ivoire indépendante et le flou juridique sur le foncier .....	16
2.2.4. - La loi N° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural Côte d'Ivoire .....	16
<b>III – Qu'est ce qui a freiné la mise en œuvre de la loi de 1998 sur le foncier en Côte d'Ivoire</b> .....	18
3.1. - Les entraves socio-anthropologiques .....	19
3.1.1. - La transformation des droits coutumiers en droits de propriété individuels, un virage mal perçu par les populations .....	19
3.1.2. - Les conflits fonciers, des freins à la procédure d'identification des terres .....	20
<i>Dans la zone forestière</i> .....	20
<i>Dans la zone des savanes</i> .....	21
<i>La résurgence des conflits favorisée par la procédure de sécurisation</i> .....	21
3.1.3. - L'impact du tutorat sur la procédure de sécurisation foncière .....	22
3.1.4. - L'interdiction de se faire identifier : un tabou culturel pour certains peuples .....	23
3.2. - Les difficultés d'ordre juridique .....	23
3.2.1.- Les dispositions ambiguës ou porteuses de conflits .....	23
3.2.2. - La portée juridique du certificat foncier .....	24
3.3. - Les difficultés et contraintes d'ordre pratique .....	24
3.3.1. - La méconnaissance de la loi foncière par les populations .....	24
3.3.2. - La couverture insuffisante du territoire en organes intervenant dans la procédure de sécurisation .....	26
3.3.3. - Le coût de la procédure de sécurisation foncière .....	27
3.3.4. - La lourdeur et les lenteurs administratives .....	29

3.4. - Les entraves liées au contexte .....	30
3.4.1. - La controverse sur le statut de certaines terres .....	30
<i>Les forêts classées</i> .....	30
<i>Les forêts sacrées</i> .....	31
<i>Les concessions abandonnées</i> .....	31
<i>Les terres concédées en raison du contexte politique</i> .....	31
3.4.2. - Les déplacements des populations liées aux crises socio politiques ....	31
3.4.3. - L'influence négative de certains cadres et acteurs politiques .....	32
3.4.4. - Une loi qui serait taillée sur mesure en faveur des non-ivoiriens .....	33

#### **IV - Quels questionnements soulève actuellement l'état de mise en œuvre de la loi de 1998 ? Quels sont les risques liés à cette mise en œuvre ?.....34**

4.1. Des questionnements .....	34
4.1.1. - Le niveau d'appropriation de la loi par les populations .....	34
4.1.2. - Les racines historiques de la méfiance des populations envers la nouvelle loi foncière .....	35
4.1.3. - Toujours en phase-test ou un faux départ ? .....	38
4.1.4. - La prise en compte de la pauvreté des populations .....	39
4.1.5. - L'esprit de la loi et les attentes du législateur .....	39
<i>L'esprit de la loi est-il maintenu ?</i> .....	39
<i>La loi a-t-elle répondu aux attentes du législateur ?</i> .....	40
4.2 - Des risques .....	41
4.2.1 - Couper le cordon ombilical du tutorat: un risque pour la cohésion sociale ? .....	41
4.2.2. - Le risque de conforter l'exclusion des femmes de la propriété foncière .....	41
4.2.3. - Le risque de compromettre la sécurité alimentaire des populations ....	41
4.2.4. - L'Etat peut-il appliquer la loi jusqu'au bout ?.....	42

#### **V – Des pistes pour remédier aux entraves à la mise en œuvre de la loi de 1998 .....**

5.1. - Lancer une campagne nationale d'information et de sensibilisation .....	44
5.2. - Adopter une approche de délimitation consensuelle des territoires Villageois .....	44
5.3. - Encourager la formalisation des transactions concernant les biens fonciers ruraux .....	45
5.4. - Renforcer la coordination du processus de sécurisation du foncier rural .....	46
5.5. - « Revisiter » la loi foncière de 1998 .....	46
<i>Les délais imposés pour la sécurisation des terres rurales</i> .....	46
<i>Les mécanismes de régulation des transactions sur les biens fonciers ruraux</i> .....	47
<i>Le certificat foncier comme attestation définitive de reconnaissance de propriété foncière</i> .....	47
5.6. - Améliorer l'accessibilité aux documents administratifs .....	48
5.7. - Mettre en place un programme national de sécurisation foncière .....	48

## Avant-propos

La loi n° 98-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire, a été adoptée à l'unanimité par les députés, ce qui est certainement la preuve d'une entente parfaite entre tous les acteurs politiques et sociaux représentés à l'Assemblée nationale à cette époque. En effet, compte tenu de l'importance de cette loi, des experts avaient été consultés avant l'examen du texte. Les députés avaient également tenu à recueillir préalablement les avis et observations des populations vivant dans les circonscriptions rurales.

La loi foncière de 1998 prend en compte la propriété coutumière et la gestion traditionnelle de la terre. Ce texte dispose en effet, en son article 3, que : « *Le Domaine foncier rural coutumier est constitué par l'ensemble des terres sur lesquelles s'exercent des droits coutumiers conformes aux traditions* ». Cette loi est une véritable avancée quand on sait que jusque-là, les droits coutumiers ont été plus ou moins ignorés par les administrations successives, tant coloniale que postcoloniale<sup>1</sup>.

L'analyse des entraves à la mise en œuvre de la loi foncière de 1998, est à la fois indispensable et délicate, au regard de l'importance et de la diversité des enjeux relatifs au foncier. Ceux-ci sont :

- *politiques et institutionnels* : la terre ou le foncier, comme élément de souveraineté, entre dans la définition d'un Etat et fait du foncier, le territoire sur lequel s'étend sa puissance politique. La terre est la preuve de l'existence de l'Etat ;
- *sociaux* : le foncier peut se concevoir comme un fait social total, constitué à la fois par la terre et par l'ensemble des relations entre les individus et les groupes, pour l'appropriation et l'utilisation des ressources<sup>2</sup>. Il apparaît donc comme support et capital intervenant dans la production;
- *culturels et religieux* : le foncier est un lieu d'expression religieuse et culturelle ; elle constitue un trait d'union entre le monde des vivants et celui des morts ;
- *économiques* : ces enjeux regroupent la valeur de la terre, son contrôle et sa productibilité ;

---

1 En réalité, des textes avaient été adoptés par le colonisateur pour reconnaître, d'une manière ou d'une autre, les droits coutumiers. Il s'agit du décret du 8 octobre 1925 instituant un mode de constatation des droits fonciers indigènes en Afrique occidentale française et du décret-loi du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique occidentale française et Afrique équatoriale française.

2 STAMM Volker : Structures et politiques foncières en Afrique de l'Ouest, Paris, Ed. L'Harmattan, 1998.

- *juridiques* : il s'agit ici des enjeux relatifs aux normes coutumières, au statut légal de la terre et des ressources, aux dispositifs législatifs ;
- *techniques* : les techniques d'aménagement de l'espace transforment la valeur et parfois le statut de la terre ;
- *environnementaux* : notamment la conservation de la biodiversité et des écosystèmes.

Tous ces enjeux expliquent pourquoi l'Etat ivoirien a fait de la réforme foncière, un outil de promotion du développement agricole et rural. Dans cette logique, la formalisation des droits coutumiers sur le domaine foncier rural était censée accroître la sécurité des populations rurales, limiter les conflits et permettre une hausse de l'investissement et de la productivité agricole. Mais la mise en œuvre de la loi de 1998, dans un environnement sociopolitique délétère, a fait de la question du foncier, une question politiquement si sensible que les débats contradictoires sur le sujet ont été finalement occultés.

La présente étude a été engagée essentiellement pour avoir des données de base permettant d'impulser un débat populaire sur la question de la sécurisation foncière en milieu rural. Elle doit également permettre de dégager des pistes d'actions consensuelles et idoines afin de donner une nouvelle impulsion à la sécurisation des biens fonciers ruraux en Côte d'Ivoire.

## I – Introduction

### 1.1- Pourquoi une étude prospective sur les entraves à la mise en œuvre de la loi de 1998 sur le foncier rural en Côte d'Ivoire

Le développement de la Côte d'Ivoire repose sur l'agriculture et le secteur agricole reste un pilier fort de l'économie nationale. Selon la Banque mondiale, ce secteur représente 25 % du PIB ivoirien et plus de 50 % des recettes d'exportation ainsi que les deux tiers des sources d'emploi et de revenu de la population<sup>3</sup>.

Toutefois, pour être performante et compétitive, l'agriculture ivoirienne a besoin d'un système foncier stable et sécurisant pour les producteurs et les investisseurs. C'est pourquoi, dans le Plan directeur du développement agricole (PDDA) de 1992-2015, l'Etat a prévu d'intervenir pour « *permettre de trouver une solution définitive et sécurisante au problème foncier rural* »<sup>4</sup>. De ce fait, l'attribution des terres devrait être organisée de telle manière que « *l'exploitant agricole puisse investir en capital et en travail sur sa terre, sans craindre d'en être dépossédé* »<sup>5</sup>.

Malgré ces ambitions affichées, l'évaluation de 2008 montre qu'un certain nombre d'actions, mises en œuvre dans le cadre de ce Plan directeur, ont échoué. Cette évaluation souligne notamment que « *la sécurisation du foncier rural demeure (par ailleurs) un problème sérieux pour l'agriculture* »<sup>6</sup>. En d'autres termes, la sécurisation foncière ne s'est pas faite conformément aux prévisions du Plan directeur.

En 2012, un séminaire gouvernemental a en outre relevé le fait que la question du foncier est mal connue du public ivoirien, du public paysan en particulier<sup>7</sup>. Le domaine du foncier rural est également désorganisé et mal administré. Les points majeurs suivants ont notamment été mis en évidence au cours de ce séminaire :

- méconnaissance de la loi sur le foncier rural ;
- occupations massives et parfois violentes des plantations et des terres rurales par des populations étrangères et /ou nationales ;
- mise en place incomplète des organes de gestion foncière rurale ;
- insuffisance de moyens ;
- inadaptation du cadre institutionnel d'administration du foncier rural.

---

<sup>3</sup> Source : [http://www.statistiques-mondiales.com/pib\\_agricole.htm](http://www.statistiques-mondiales.com/pib_agricole.htm)

<sup>4</sup> Rapport d'évaluation du PDDA 1992-2015.

<sup>5</sup> Rapport d'évaluation du PDDA 1992-2015.

<sup>6</sup> Rapport d'évaluation du PDDA 1992-2015.

<sup>7</sup> Séminaire organisé le 25 juin 2012 à Yamoussoukro et Atelier de restitution des travaux du Comité technique interministériel d'analyse des problèmes du foncier rural et urbain, du 4 au 5 octobre 2012 à Grand-Bassam.

Plus de quinze années après la promulgation de la loi foncière, les données obtenues auprès du ministère de l'Agriculture<sup>8</sup> montrent que le chemin à parcourir est encore très long pour atteindre la sécurisation foncière en milieu rural. Plus de quinze années après la promulgation de la loi foncière Les résultats enregistrés sont :

- sur 500 000 certificats fonciers à délivrer sur les terres du domaine foncier rural coutumier, seuls 1 038 l'ont été effectivement, dont 125 à des femmes ;
- 51 932, 6252 ha du domaine foncier rural coutumier sont sécurisés sur une superficie estimée à 23 000 000 d'ha ;
- 1 687, 613 ha de terres ont été immatriculées et ont donc des titres fonciers ;
- 171 territoires villageois ont été délimités sur les 8 563 villages prévus<sup>9</sup>.

Bien plus encore, les populations rurales qui, au bout de dix ans, délai imparti par la loi de 1998, n'ont pas pu sécuriser leurs terres, peuvent voir celles-ci tomber dans le domaine foncier de l'État.

Quels impacts une telle situation pourrait avoir sur le bien-être des familles agricoles, sur la cohésion sociale, le développement de l'agriculture ivoirienne et l'économie ivoirienne en général ? Quelles solutions proposer aux décideurs pour une mise en œuvre efficace du processus de sécurisation foncière en Côte d'Ivoire ? Telles sont les principales questions auxquelles cette étude prospective se propose de répondre.

Dans cette perspective, les analyses et réflexions menées au cours de l'étude ont porté sur les facteurs qui expliquent pourquoi la loi de 1998 peine à être mise en œuvre. Ces analyses se focalisent essentiellement sur les principaux acteurs de l'Agriculture familiale, les paysans. Elles débouchent sur des propositions d'actions visant à garantir durablement le succès du processus de sécurisation foncière en Côte d'Ivoire.

## **1.2. – Les méthodes de collecte des données et les zones d'étude**

### **1.2.1 – La collecte des données**

Les enquêtes ont été menées sur le terrain auprès d'une diversité de cibles, parties prenantes à la procédure de sécurisation foncière, à savoir :

---

<sup>8</sup> Données obtenues auprès du Ministère de l'Agriculture, fin août 2015

<sup>9</sup> Rapport de l'atelier de réflexion sur la relance de la mise en œuvre de la loi relative au domaine foncier rural, février 2015

- des populations locales ;
- des autorités administratives (préfets, sous-préfets, représentant du Ministère de l'Agriculture, Direction du Foncier rural, du cadastre) ;
- les organes intervenant dans le processus de sécurisation des droits fonciers, les Comités villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) et les Comités de gestion foncière rurale (CGFR).

A Abidjan plus particulièrement, les parties prenantes ciblées ont été :

- le ministère de l'Agriculture ;
- les ONG et structures nationales et internationales qui travaillent sur la problématique foncière ;
- des associations nationales et internationales travaillant sur les questions du droit ;
- l'Ordre national des géomètres-experts ;
- des chercheurs de l'Université.

Ces différents acteurs ont participé à :

- des entretiens individuels qui ont offert aux personnes rencontrées l'opportunité d'exposer leurs situations personnelles et de donner des exemples de leurs vécus ;
- des focus groups (groupes de discussions) à travers lesquels des personnes d'une même catégorie sociale ont pu confronter leurs idées sur la problématique. Cela a permis d'avoir un regard critique sur les dynamiques existantes au sein des différentes catégories sociales.

L'observation directe a été un moyen efficace pour recueillir des informations sur l'univers matériel et symbolique des zones d'enquêtes et saisir des éléments de temporalité difficilement perceptibles par ailleurs.

Enfin, une revue critique de la littérature, a permis d'avoir une idée générale sur le contexte juridique, politique et socio-anthropologique de la question foncière en Côte d'Ivoire.

### **1.2.2 – Les zones d'étude**

Pour être la plus représentative de la diversité socioculturelle de la Côte d'Ivoire, l'étude a couvert le Sud, le Nord, l'Ouest, le Centre et l'Est du pays. Les départements ont été ciblés sur la base des enjeux qu'ils représentent pour l'étude.

**A l'Est, le département d'Abengourou**, une des zones naturelles d'occupation du groupe ethnique akan, est un exemple de mise en œuvre plus ou moins réussie du processus de délivrance des certificats fonciers. Dans ces localités en effet, des projets et des actions pilotes ont abouti à la délivrance de ce document. Dès lors, il peut être intéressant d'interroger ces projets, afin d'apprécier les démarches empruntées.

**Au Sud, le département de Tiassalé**, autre zone naturelles de peuplement du groupe ethnique akan, la forte demande de terres pour diverses cultures, dont les cultures d'exportation en particulier, constitue un enjeu important pour les besoins de l'étude. L'acquisition, le plus souvent anarchique, des terres a fait apparaître des difficultés et naître des conflits qui handicapent fortement le processus d'obtention des titres fonciers.

**A l'Ouest, dans les départements de Duekoué, Bangolo, Guiglo, et Bloléquin**, zone naturelle de peuplement des groupes ethniques krou, les conflits fonciers et des difficultés de délimitation foncière, en vue de l'obtention des certificats fonciers, sont légion. Par ailleurs, après la crise post-électorale de 2010, il se pose dans ces localités, le problème de l'occupation violente et massive des terres qui rend difficile l'obtention des certificats fonciers.

**Au Nord, le département de Korhogo**, zone naturelle des groupes ethniques gur ou voltaïques, est connu pour ses conflits fonciers intercommunautaires et intra-communautaires liés, dans la plupart des cas, à l'élevage.

**Dans le Centre, le département de Bouaké**, zone de cohabitation des groupes ethniques akan et gur, est connu comme point de départ de l'exode vers les zones forestières favorables aux cultures de cacao et de café.

Dans l'ensemble de ces zones, les 700 personnes interrogées sur le terrain se répartissent comme le montre le tableau 1 :

	<b>Hommes</b>	<b>Femmes</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Autochtones</b>	335	106	441	63
<b>Non autochtones</b>	213	46	259	37
<b>TOTAL</b>	548	152	700	
<b>%</b>	<b>78,3</b>	<b>21,7</b>		

**Tableau 1 - Répartition des personnes interrogées**

Sur ces 700 personnes, 584 soient 85 % des personnes interrogées, détiennent au moins une parcelle de terre. Sur les 584 détenteurs d'une parcelle, 301 soient 52%, ont engagé la procédure de sécurisation de leurs droits fonciers, et sont à différents stades de la procédure, comme le montre le tableau 2.

	<b>Nombre de personnes interrogées</b>	<b>%</b>
Achat liasse foncière et introduction de la demande	152	50%
Enquêtes	129	43%
Ont obtenu le certificat foncier	20	7%
Total	301	

**Tableau 2 : Répartition des personnes par niveau d'avancement dans le processus de sécurisation**

## **II – Les contextes socio-anthropologique, politique et juridique de l'étude et leurs évolutions historiques**

### **2.1. Le contexte socio-anthropologique de la terre en Côte d'Ivoire**

L'examen du contexte socio-anthropologique permet, principalement, de mettre en évidence les logiques sociales et humaines qui sous-tendent et animent les rapports de l'homme à la terre. En effet, connaître les valeurs sociales et les croyances culturelles propres à un peuple permet souvent de mieux comprendre les relations de l'homme, des sociétés ou des organisations sociales avec la terre.

Quels sont les rapports des populations à la terre en Côte d'Ivoire ? Quelles sont les formes de résistance face à la cession de la terre ou à son appropriation ? Pour répondre à ces interrogations essentielles, nous nous intéresserons aux grands groupes ethniques des zones de l'étude, c'est-à-dire les groupes akan, krou et gur ou voltaïque.

#### **2.1.1. – Le peuple akan**

Le peuple akan est venu du Ghana ; aujourd'hui il est disséminé dans le pays par petites entités constituées, à l'Est, au Centre ou au Sud. Pour le Baoulé, par exemple, la terre est l'épouse de Gnamien, l'être suprême car elle est la mère nourricière de l'humanité. En tant que mère suprême, elle nourrit l'homme, le guide et l'accompagne dans sa marche sociale. A sa mort, elle « l'avale » pour en faire de la « poussière », c'est-à-dire une partie d'elle-même<sup>10</sup> ? En tant que la mère suprême de l'humanité, la terre est adorée ; c'est l'adoration d'Assiè. Lorsqu'un conflit foncier oppose deux personnes (enfants de la terre), les sacrifices offerts à la mère terre qui connaît ses enfants (hommes en conflit) permettent de résoudre le problème.

Par ailleurs, chez le peuple akan, les terres appartenait autrefois à la tribu, puis à des villages et à l'intérieur des villages, à des familles et lignages. Ces terres n'étaient ni cessibles, ni susceptibles d'appropriation privée ; leur transmission par voie de succession se faisait d'oncle à neveu, les femmes n'héritant pas de la terre, en raison de l'organisation matrilineaire de la société akan.

Aujourd'hui toutefois, cette règle de gestion foncière coutumière n'est plus aussi rigide. La croissance démographique, les mutations sociopolitiques, le développement de l'agriculture de rente de type extensif et l'afflux massif des migrants ont fait de la terre un objet de spéculation. La gestion foncière collective

---

<sup>10</sup> Tuho, J. P. : Propos des participants, Rapport d'atelier, Dialogue intercommunautaire à Bouaké, 10-15 décembre 2013, Bouaké, USAID.

ou collectiviste de type tribal ou villageois a fait place à la parcellisation des terres entre les membres des entités familiales ou lignagères. Mieux, chez les peuples akyé (Afféry) et agni (M'Batto, Bonguanou), les femmes accèdent à la terre au même titre que les hommes. Le système foncier traditionnel est également dynamique et s'adapte à l'évolution de la société globale.

### **2.1.2. – Le peuple krou**

Les Krou sont situés à l'Ouest de la Côte d'Ivoire. Chez ce peuple en pays wê, la terre est un bien commun inaliénable. Elle appartient aux villages, qui sont composés des lignages et des familles. Gérée par les chefs de terre ou les chefs de famille, la terre se transmet de génération en génération. Le régime traditionnel de succession étant de type patrilinéaire, la terre se transmet de père en fils. Chez les peuples bété, bakwé et kroumen, à quelques exceptions près, les femmes n'héritent pas de la terre. Toutefois, si un père de famille n'a que des enfants de sexe féminin, celles-ci peuvent hériter des terres de leur père.

L'Ouest de la Côte d'Ivoire, zone forestière, qui abrite Le peuple wê, est propice aux cultures de rente, celles du cacao et du café notamment. Cette zone, surnommée d'ailleurs la nouvelle boucle du cacao, est de ce fait soumise à un flux migratoire important. Ce brassage intense des populations a un impact sur sa stabilité. Cette dynamique et la crise socio-politique que la Côte d'Ivoire a connue à partir de 2002, y ont entraîné la désorganisation des systèmes politiques et culturels. Ceux-ci ont notamment perdu de leur rigidité.

### **2.1.3. – Le peuple gur ou voltaïque**

Au Nord de la Côte d'Ivoire, chez les Sénoufo, toutes les terres, y compris celles qui ne sont pas mises en valeur, ont un propriétaire. La terre appartient au premier occupant qui devient le *tarafolo ou trafoo*, c'est-à-dire le propriétaire terrien. La symbolique qui permet à quelqu'un d'accéder à la terre est le don d'un morceau de bois au propriétaire terrien. **Cela montre clairement qu'il s'agit d'un droit d'usage et non d'un droit de propriété.**

Le *tarafolo* a des responsabilités importantes, non seulement à l'égard du groupe familial mais aussi, à l'égard de toute la communauté villageoise. Un véritable pacte le lie aux dieux du sol et ce pacte est indissoluble quoi qu'il arrive.

Pour le paysan sénoufo, la terre est un être vivant, une matière animée, habitée par un souffle divin qu'on appelle génie. Ne pouvant entrer directement en contact avec ce génie, le Sénoufo vénère la terre en signe de respect et de considération pour le génie qu'elle abrite. La terre acquiert ainsi le statut d'une puissance surnaturelle, d'une déesse-mère que l'on ne peut s'approprier comme un vulgaire objet.

L'idéologie et la pratique foncière des Sénoufo sont donc incompatibles avec toute spéculation sur la terre. Celle-ci ne peut être ni vendue ni échangée. La forme d'appropriation de la terre en vigueur est de type communautaire. Chaque patrilignage et matrilignage propriétaire traditionnel d'une portion de terre, exerce un droit d'usage inaliénable sur celle-ci. L'accès à ce patrimoine foncier est accordé par le chef de lignage à tout individu appartenant à la communauté.

#### **2.1.4. – L'évolution des rapports des groupes ethniques à la terre**

Les règles, normes et principes coutumiers qui régissaient les rapports des populations à la terre et, entre elles, par rapport à la terre ont évolué au fil du temps.

Pour les Wê, les Bété, les Bakwé et les Kroumen par exemple, la terre est de plus en plus une marchandise ordinaire qui fait l'objet de spéculations financières. Elle peut de ce fait être cédée à titre onéreux. En effet, un grand nombre de personnes venant d'autres régions de la Côte d'Ivoire ou de l'extérieur du pays, ont pu acquérir des terres arables pour les mettre en valeur. Ces personnes sont confortées dans leur démarche par le fameux slogan-loi politique selon lequel : « *La terre appartient à celui qui la met en valeur* ». L'installation massive des « étrangers » sur les terres donne aux autochtones l'impression d'être victimes d'un envahissement cautionné par les autorités administratives.

Dans le Nord de la Côte d'Ivoire, par exemple, l'augmentation constante de la pression foncière est en grande partie responsable des nombreux conflits intra et intercommunautaires entre cultivateurs ainsi qu'entre éleveurs et cultivateurs.

A l'Est, dans le département d'Abengourou, l'évolution des rapports des Agni à la terre est consécutive au « boom » de la culture du cacao. Au départ, les allogènes établis dans cette localité travaillaient en tant que sujets des souverains agni. Avec l'introduction des cultures pérennes, ces allogènes sont devenus manœuvres dans les plantations créées par des autochtones agni. Le « boom » de la culture du cacao a conduit ces propriétaires terriens à étendre leurs exploitations ou à en créer de plus grandes, ce qui a accru la demande en main-d'œuvre. Au bout d'un certain temps toutefois, certains de ces planteurs ont dû céder une partie de leurs exploitations aux ouvriers agricoles qu'ils ne pouvaient plus rémunérer. Soucieux néanmoins de préserver le contrôle sur leurs terres ancestrales, ils ont pris soin de continger ces cessions et de les limiter au droit d'usage. Par ailleurs, le droit de propriété coutumier est exclu de toute transaction.

Au Sud, dans la zone de Tiassalé, l'évolution des rapports à la terre s'explique surtout par la proximité de cette zone avec Abidjan, la capitale économique du pays. Le phénomène des acquisitions massives de terres est de ce fait en nette progression dans cette zone.

**Ainsi comme on peut le constater dans toutes les zones couvertes par l'étude, les rapports des groupes ethniques à la terre ont évolué et la notion de « l'incessibilité de la terre », n'empêche pas différents types de cession des terres coutumières.**

## **2.2 – Les évolutions historiques des dispositions juridiques et politiques de la gestion foncière en Côte d'Ivoire**

### **2.2.1 - Du système foncier coutumier au système foncier napoléonien**

En Côte d'Ivoire, avant la colonisation et à l'instar de la plupart des peuples africains, les populations exerçaient des droits coutumiers sur les terres rurales. A l'arrivée du colonisateur, l'introduction du régime foncier, régi par le code Napoléon de 1804, remet en cause la notion de gestion foncière coutumière. Ce code, fondé sur le droit moderne, permettait aux individus de conclure librement des conventions commerciales sur des portions plus ou moins importantes de terres rurales.

Ce régime foncier introduisait aussi la notion de « *prescription acquisitive trentenaire* », c'est-à-dire la possibilité pour tout usager de devenir le propriétaire de la parcelle de terre qu'il a occupée pendant au moins trente ans.

Mais l'application de cette prescription se heurtait à un inconvénient majeur, en l'absence de preuves incontestables de la propriété. Cette absence de preuve incontestable compliquait singulièrement la tâche des notaires qui n'avaient aucun moyen de s'assurer que le propriétaire présumé était bien le véritable propriétaire. Pour surmonter cette difficulté, en cas de contestation, les tribunaux tranchaient en faveur de celui qui avait la jouissance continue et sans interruption sur le terrain litigieux.

Cette procédure qui privilégie l'appropriation privée de la terre, va se heurter à une réalité sociale et coutumière : la difficulté voire l'impossibilité d'acquérir et d'investir à long terme dans le foncier. Sur différents points, elle va en outre provoquer la résistance des populations paysannes rurales. Aussi, ce code va-t-il évoluer pour s'adapter au contexte des colonies de l'Afrique occidentale française (AOF).

### **2.2.2 – Adaptation du Code Napoléon de 1804 à la gestion foncière des colonies de l'Afrique occidentale française**

Le régime foncier de l'immatriculation est l'une des premières évolutions du code Napoléon de 1804. Ce système, qui semble plus fiable, est promulgué par le décret du 20 juillet 1906 portant organisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française. En 1925, un décret est adopté, qui reconnaît

les droits coutumiers des populations indigènes qui sont tenues d'entreprendre des démarches pour les faire reconnaître. Cependant, compte tenu du niveau d'instruction de ces dernière et au regard de la culture de non-déclaration liée à la tradition, autant dire que les choses étaient vouées à rester en l'état, consacrant ainsi, de fait, la vacance sur les terres coutumières<sup>11</sup>.

Par la suite, le code Napoléon a été remplacé par le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique Occidentale Française (AOF), qui s'inscrit dans la même logique ; il est inspiré du système Torrens qui avait cours en Australie du Sud.

Ce nouveau décret, qui réorganise le régime de la propriété foncière en AOF, peut se résumer comme suit :

- une fois immatriculé, un terrain bâti ou non, ne peut plus retrouver son régime initial ;
- le titre foncier est inattaquable ; toutes les actions visant à le remettre en cause sont irrecevables ;
- le titre foncier est imprescriptible ;
- les dispositions du Code civil restent applicables tant qu'elles ne sont pas contraires au décret du 26 juillet 1932 ;
- pour qu'un droit réel soit opposable à un tiers, il doit faire l'objet de publication au Livre foncier ;
- tout droit réel inscrit au Livre foncier ne s'éteint qu'après une radiation régulière ; dans ce cas, la terre fera l'objet d'un retour au domaine de l'État.

En dépit de l'adoption du décret colonial de 1932 visant la réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF, les populations ont continué à gérer les terres rurales sur la base de la coutume. C'est dans ce contexte que le colonisateur adopte le décret-loi de 1955 qui renverse la charge de la preuve des droits coutumiers, puisqu'il revient désormais à l'Administration de faire la preuve de la vacance<sup>12</sup>. Il reste alors que toutes les transactions foncières faites sur les terres rurales coutumières étaient jugées irrégulières au regard du droit moderne. Les populations, quant à elles, considéraient le régime foncier moderne comme un instrument qui les dépossédait de leurs terres ancestrales pour en attribuer la propriété à des individus.

---

<sup>11</sup> Décret du 8 octobre 1925 instituant un mode de constatation des droits fonciers indigènes en Afrique occidentale française.

<sup>12</sup> Décret-loi du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en Afrique occidentale française et Afrique équatoriale française.

### 2.2.3. – La Côte d'Ivoire indépendante et le flou juridique sur le foncier

A l'indépendance de la Côte d'Ivoire en 1960, la nouvelle administration ivoirienne a d'abord reconduit le système foncier de 1932 hérité du colonisateur. Mais ce décret avait pour vocation de régir toutes les terres des colonies de l'AOF. Pour avoir des textes mieux adaptés au contexte spécifique de la Côte d'Ivoire, le législateur ivoirien a adopté la loi du 20 mars 1963, qui a été votée à l'unanimité des députés présents à l'Assemblée nationale de l'époque. Ce texte qui favorisait l'accaparement des terres par l'administration, n'a heureusement jamais été promulgué ; il aurait en effet pu engendrer de nombreux conflits sociaux et politiques. Par exemple, l'article 21 de cette loi dispose, en substance, *que les terres non mises en valeur sont considérées comme vacantes et sans maîtres et seront, de ce fait, intégrées au domaine de l'État.*

Le vote et la non promulgation de la loi du 20 mars 1963 a créé un flou juridique en ce qui concerne la gestion des terres rurales, ce d'autant que le texte général régissant le foncier dans l'ex-AOF, loi héritée du colonisateur, n'est pas adaptée aux réalités du contexte socio culturel et politique de la Côte d'Ivoire. Pour pallier ce vide juridique et dans le souci d'encourager les populations à s'adonner à l'agriculture, le Président Houphouët-Boigny a décrété que *« la terre appartient à celui qui la met en valeur<sup>13</sup> »*.

Le décret n° 71-74 du 16 février 1971, relatif aux procédures domaniales et foncières, semble confirmer cette idée de négation de la coutume et de la propriété coutumière. L'article 2 de ce décret indique en effet que : *« Les droits exercés sur les terres rurales sont de simples droits d'usage strictement personnels à ceux qui les exercent. Comme tels, ils ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit et pour quelque raison que ce soit »*.

Les populations qui, naturellement, ne pouvaient pas accepter cette négation de leurs droits, continuent à gérer leurs terres comme par le passé. Elles se comportent en véritables propriétaires des terres rurales, ce que, du reste, elles n'ont jamais cessé d'être au regard des us et coutumes.

### 2.2.4 La loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural en Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire a choisi un modèle de développement fondé sur la production extensive du binôme café-cacao, fortement consommateur de terres arables. Ce choix a pour conséquence la raréfaction des terres, occupées par des migrants venus aussi bien du Centre et du Nord du pays que des Etats voisins.

---

<sup>13</sup> Discours politique du Président Félix Houphouët-Boigny à la rentrée politique du PDCI RDA, le 30 octobre 1970, à Yamoussoukro.

La forte demande en terres de culture a conduit de nombreux propriétaires terriens coutumiers à vendre leurs terres, en dépit des règles de gestion foncière traditionnelle qui existent dans de nombreuses régions du pays. Ce phénomène est particulièrement sensible à l'Ouest de la Côte d'Ivoire où les réglementations et mécanismes de régulation sont moins contraignants. Face à cette situation, les conflits fonciers sont de plus en plus fréquents et violents, surtout après la rupture du consensus national autour de la personne du Président Houphouët-Boigny<sup>14</sup>.

Ces conflits, qui fragilisent le tissu social, mettent en évidence l'inexistence d'une véritable législation sur le foncier rural en Côte d'Ivoire. Pour remédier à cette situation, le pays s'est doté de la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998. Ce texte a été voté à l'unanimité par les députés le 18 décembre 1998 ; il a été promulgué le 23 décembre 1998 et est entré en vigueur le 14 janvier 1999. Cette loi sur le foncier rural a été modifiée par la suite, afin de mieux prendre en compte certaines préoccupations<sup>15</sup>. Par exemple, la révision de l'article 26, intervenue le 2 juillet 2004, vise à régler la question des droits acquis des personnes non-ivoiriennes<sup>16</sup>. L'article 6 de cette loi a également été révisé, le 13 septembre 2013, pour accorder un nouveau délai de dix ans aux occupants des terres rurales et aux propriétaires coutumiers, pour faire constater l'exercice de leurs droits coutumiers sur les terres du domaine coutumier. Cet article accorde également un délai de cinq ans aux concessionnaires pour faire consolider leurs droits<sup>17</sup>.

En transformant les droits coutumiers en droits de propriété « moderne », la loi de 1998 devait apporter la sécurité foncière en milieu rural. Elle doit en effet aider à mieux identifier et clarifier les droits fonciers des propriétaires coutumiers ainsi que ceux des exploitants des terres rurales. Cette loi a suscité beaucoup d'espoir, notamment chez les populations dont les droits coutumiers étaient jusque-là ignorés par l'État. Son adoption a d'ailleurs été précédée d'une large consultation populaire, menée par seize délégations parlementaires. En juillet 1998, ces dernières ont sillonné chacune des régions administratives du pays pour échanger directement avec ces populations ; elles se sont imprégnées des us et coutumes concernant la gestion foncière dans les différentes localités et ont recueilli les avis et observations de ces populations.

Et pourtant, l'application de cet important texte ne se fait pas sans difficulté. Dans ces conditions, l'on est fondé à se demander, qu'est-ce qui fait obstacle à sa mise en œuvre de cette loi.

---

<sup>14</sup> Alfred BABO, *Conflits fonciers : de l'ethnie à la nation*.

<sup>15</sup> Sur ces différentes modifications et les raisons qui les ont justifiées, voir Théodore DAGROU, *Comprendre le Code foncier rural de la Côte d'Ivoire*, Frat-Mat Editions, 2e édition, 2005.

<sup>16</sup> Loi 2004-412 du 14 août 2004, portant amendement de la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural.

<sup>17</sup> Loi n° 2013-655 du 13 septembre 2013, relative au délai accordé pour la consolidation des droits coutumiers sur les terres du domaine foncier rural.

### III – Qu'est-ce qui a freiné la mise en œuvre de la loi de 1998 sur le foncier rural en Côte d'Ivoire ?

Les données collectées sur le terrain montrent que la majorité des populations concernées a bien accueilli la loi de 1998. Pour 541 des 700 personnes interrogées pour les besoins de notre étude, soit 77% de ces personnes, la loi de 1998 devait favoriser une meilleure sécurisation des terres, permettre d'éviter les conflits fonciers et accélérer le règlement des conflits existants.

Pourquoi cette loi peine-t-elle alors à être mise en œuvre ? Pourquoi les populations ne se pressent-elles pas pour se faire délivrer des certificats fonciers et faire immatriculer leurs terres ?

	Nombres de personnes interrogées	%
Permet de sécuriser les terres	255	47%
Permet d'éviter les conflits	215	40%
Permet d'accélérer le règlement des conflits existants	71	13%
<b>TOTAL</b>	<b>541</b>	

**Tableau 3 : Perception de l'utilité de la loi par la population**

Une première réponse se trouve dans les crises successives de 1999, 2000 et de 2002 à 2011. Elles n'ont pas permis de mettre en place le cadre nécessaire pour le décollage du processus de sécurisation foncière. La revue critique de la littérature et les enquêtes menées sur le terrain ont, en outre, mis en évidence d'autres difficultés et contraintes qui empêchent les populations de se conformer aux procédures de sécurisation foncière et donc à la loi foncière de 1998.

Quatre grandes catégories de difficultés et de contraintes ont été ainsi identifiées :

- des entraves socio anthropologiques,
- des ambiguïtés juridiques,
- des difficultés et des contraintes pratiques,
- des entraves liées au contexte.

### 3.1. – Les entraves socio-anthropologiques

Les entraves socio-anthropologiques font référence aux éléments culturels, notamment les conceptions sociales relatives à la terre. Ces obstacles socio-culturels qui influencent la procédure de sécurisation foncière, s'expriment différemment d'une aire culturelle à l'autre. Elles se recoupent toutefois sur de nombreux aspects.

#### 3.1.1. – La transformation des droits coutumiers en droit de propriété individués : un virage mal perçu par les populations

L'article 3 de la loi foncière de 1998 précise que « *le domaine foncier rural coutumier est constitué par l'ensemble des terres sur lesquelles s'exercent des droits coutumiers conformes aux traditions* ». Un autre article de cette loi, l'article 5, stipule que « *la propriété d'une terre du domaine foncier rural se transmet par achat, succession, donation entre vifs ou testamentaire ou par l'effet d'une obligation* ». Toutes ces dispositions indiquent que la loi foncière de 1998 prend en compte la gestion coutumière des terres ; en ce sens, elle constitue une véritable avancée par rapport aux précédents lois et décrets de l'Administration coloniale et postcoloniale.

Un problème se pose néanmoins : à l'origine, le régime foncier coutumier ne connaît pas la notion de propriété individuelle. Du point de vue coutumier, la terre ne peut pas faire l'objet d'une appropriation privée parce qu'elle appartient à l'ensemble d'une tribu, d'une communauté, d'un village, d'une lignée ou d'une famille ; l'élément de référence étant l'histoire commune. La gestion coutumière des terres est donc intimement liée à l'idée d'incessibilité : « *On ne vend pas la terre* » ; elle est un « *bien commun* ».

De plus, pour les populations en général, les systèmes coutumiers de gestion foncière sont déjà en eux-mêmes des modes de sécurisation des terres. Dans ces conditions, elles perçoivent mal comment la loi de 1998 va mieux sécuriser ces terres, surtout si cette sécurisation permet d'attribuer la terre à des individus. 35 % des personnes interrogées au cours de l'étude ont posé la question suivante : « *Pourquoi immatriculer les terres de nos ancêtres ?* ».

Aussi, de 2008 à 2011, pendant la phase-pilote de mise en œuvre de la loi foncière à Soubré, malgré un important financement de l'Union européenne, seuls 9 certificats fonciers ont été délivrés pour 56 000 hectares de terres parcellisées.

Aucun certificat foncier n'a pu être délivré à Daloa au cours de cette phase pilote. Ces échecs font penser à une opposition des populations à l'application de la loi foncière.

### **3.1.2. – Les conflits fonciers, des freins à la procédure d'identification des terres**

Les conflits fonciers freinent également le processus de mise en œuvre de la loi de 1998. En effet, une terre objet d'un litige foncier ne peut être immatriculée parce qu'aucune attestation « d'existence continue et paisible des droits coutumiers » ne saurait être délivrée pour ce genre de propriété. Cet élément est capital dans la procédure.

La nature et l'intensité des litiges fonciers varient d'une zone à l'autre.

#### **- Les conflits dans la zone forestière**

Les conflits fonciers sont plus nombreux dans la zone forestière, surtout à l'Ouest de la Côte d'Ivoire. Cette zone, propice au développement des cultures de rente, est depuis longtemps une zone d'accueil des mouvements migratoires. Le système du « tutorat », qui a permis de résorber cette forte migration, a également favorisé l'accès des non-autochtones à la terre. Cette ruée vers les terres arables de cette région a contribué à une valorisation plus importante de la terre et à l'enrichissement des populations accueillies. Elle a également fait naître la méfiance entre les tuteurs et leurs hôtes. La promulgation de la loi de 1998 a renforcé la crainte des « tuteurs » d'être dépossédés des terres de leurs ancêtres par ceux qu'ils ont accueillis. Les populations non-autochtones quant à elles, craignent de se voir arracher les terres qu'elles exploitent depuis plusieurs années. Se basant uniquement sur l'article 1er de la loi, disposition qui a été le plus souvent au centre des discours sur le foncier rural, les autochtones cherchent à dénier aux autres le droit de recourir aux procédures de sécurisation, pour l'obtention du certificat foncier ou du titre d'immatriculation.

La crise sociopolitique a ravivé ces conflits autour de la terre. Des autochtones, des allogènes et des allochtones se sont emparés des parcelles de terre, en profitant de l'absence des véritables propriétaires ou occupants. D'autres personnes se sont installées de force sur des terres appartenant à des tiers.

Aujourd'hui, avec le retour de la paix et le retour progressif des réfugiés, les « vrais propriétaires » cherchent à récupérer leurs terres, ce qui entraîne d'autres conflits.

### **- Les conflits dans la zone des savanes**

Dans les régions du Nord et du Centre de la Côte d'Ivoire, dans les départements de Korhogo et de Bouaké en particulier, la fréquence des conflits fonciers en milieu rural est plutôt faible. Ces zones sont celles dont partent les flux migratoires vers les forêts de l'Ouest, de l'Est et du Sud du pays. C'est pourquoi la quasi-totalité de la population de certains villages du Nord est autochtone ; presque tout le monde est propriétaire terrien dans ces villages. Dans ces régions, les litiges fonciers tournent surtout autour de la délimitation des terroirs inter-villages et des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

Dans certaines de ces zones, la mise en œuvre du Programme national de Gestion des Terroirs et d'Équipement rural (PNGTER) a ravivé les conflits fonciers latents entre villages, litiges opposant souvent deux chefs-lieux de sous-préfecture ou deux villages qui contestent la ligne de démarcation qui les sépare. Au Nord, c'est le cas, par exemple, des sous-préfectures de Tironiaradougou et de Napiélé Dougou ou des villages de Lamékaha et de Kaforo. Au Centre, ce genre de litiges a également été observé dans le département de M'Bahiakro.

Quelques rares conflits fonciers individuels sont liés au non-respect des limites des parcelles de terre entre voisins. Ils sont très souvent rapidement réglés à l'amiable par les autorités villageoises. Le système de gestion foncière en pays sénoufo est en effet encore sous le contrôle du chef, ce qui permet de maîtriser et de minimiser les litiges fonciers.

### **- La résurgence des conflits favorisés par la procédure de sécurisation**

Les données de l'étude montrent que des conflits latents sont souvent ravivés lorsque des requérants entament la procédure de sécurisation de leurs terres. 91 des 301 personnes qui ont entamé cette procédure, soit 30 % des requérants interrogés, ont déclaré que leurs dossiers ont été bloqués à cause des contestations.

Les données recueillies sur le terrain indiquent qu'à l'Ouest, au Sud et à l'Est du pays, les occupants des parcelles de terre et les propriétaires coutumiers n'éprouvent le besoin de se soumettre à la procédure d'acquisition d'un certificat foncier que si leurs droits fonciers sont menacés. Ces menaces peuvent être liées à des velléités d'empiètement sur leurs parcelles de terre ou à la crainte de perdre leurs droits coutumiers. Des oppositions surviennent alors pendant la procédure pour constater « *l'existence continue et paisible des droits coutumiers* » des demandeurs du certificat foncier.

De manière générale, des conflits surviennent aussi lorsque la sécurisation vise à transformer des droits fonciers coutumiers en droit de propriété moderne, cette procédure consacrant de façon définitive la propriété foncière privée. Profitant des enquêtes visant à constater l'existence des droits coutumiers, les propriétaires autochtones s'opposent souvent aux demandes de certificats fonciers des personnes auxquelles ils ont cédé des terres. Ils entendent ainsi faire prévaloir leur qualité de propriétaires coutumiers sur ces parcelles de terre. La procédure est alors bloquée, ce d'autant plus que les transactions foncières sont rarement consignées par écrit.

### 3.1.3. – L'impact du « tutorat » sur la procédure de sécurisation foncière

Le « tutorat » est une pratique foncière très répandue en pays wê à l'Ouest de la Côte d'Ivoire ; le mot « Wê » signifie d'ailleurs « hommes de grande bonté et de grande hospitalité ». Selon les autorités coutumières rencontrées au cours de l'étude, la richesse du Wê se mesure au nombre de membres de sa famille, plus celle-ci est grande et plus elle est respectée. L'esprit du tutorat impose une reconnaissance et une assistance indéfectible au « tuteur » qui, en retour, est le garant moral de son « filleul »<sup>18</sup>. Cette tradition explique pourquoi un grand nombre de chefs de famille wê ont accueilli des migrants sur leurs terres ancestrales et les ont autorisés à mettre ces terres en valeur.

Pour « *aider les uns et autres à manger* »<sup>19</sup> et conformément à la pratique du tutorat, les premiers migrants ont reçu des terres sans aucune contrepartie financière. Les tuteurs ont, par la suite, exigé des paiements symboliques en nature, des bouteilles d'alcool, de la cola... avant d'accorder la permission d'exploiter la terre. Les ventes de parcelles de terre sont une pratique plus récente.

Les procédures de sécurisation foncière remettent souvent en cause tous ces « arrangements », notamment la transmission des droits d'usage et des droits coutumiers sur les biens fonciers ruraux. Cette situation suscite plusieurs types d'interrogations : comment protéger les droits fonciers des propriétaires terriens autochtones, qui ont installé des migrants sur leurs terres ancestrales sans contrepartie financière ? Quels droits ces propriétaires ont-ils transféré à leurs hôtes : le droit d'usage ou le droit de propriété ? A ces questions, certains propriétaires autochtones répondent qu'ils ont « *installé (leur) hôte pour qu'il puisse manger et non pour qu'il prenne leur terre* ». D'autres affirment : « *Je n'ai pas vendu ma terre, mais j'ai vendu la forêt* »<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> *Tutorat et conflits fonciers ruraux dans l'ouest ivoirien : le cas de Fengolo dans la sous-préfecture de Duekoué*, Gaouli Bi Anicet Patrice. Dakar-Leiden, CODESRIA, AfricanStudies Centre, rapports de recherche n° 16, 2012, 52 p., ISBN : 978-2-86978-510-6

<sup>19</sup> C'est cette expression qui a été utilisée par les personnes interrogées lors de l'enquête.

<sup>20</sup> Propos recueillis au cours de l'enquête terrain dans les départements de Duekoué, Bangolo et Guiglo.

### **3.1.4. – L'interdiction de se faire identifier : un tabou culturel pour certains peuples**

La coutume interdit à certains peuples comme les Sénoufo ou les Tagbana du Nord de la Côte d'Ivoire de se faire identifier ou de faire identifier leurs biens. Ce refus du processus de « particularisation » explique en grande partie pourquoi beaucoup d'enfants ne sont pas déclarés à l'état civil. L'intérêt de la déclaration des naissances n'est perçu qu'à travers celui de la scolarisation, qui n'est pas un souci prioritaire pour ces populations essentiellement agricoles.

Ce fait culturel constitue un frein important à la mise en œuvre effective de la loi de 1998 dans ces régions. Un député interrogé dans le cadre de cette étude souligne que, « *s'il est difficile pour nos parents, pour des questions culturelles et économiques, de déclarer à temps leurs enfants, il sera encore plus pénible de les convaincre d'immatriculer la terre, si ce processus n'est pas précédé d'une sensibilisation accrue* ».

Chez le peuple baoulé également, les terres de lignage sont toujours gérées par les chefs de lignage. Elles ne peuvent être morcelées. Obliger ce peuple au morcellement des terres communes serait susceptible de « fabriquer » de nouvelles normes de gestion foncière, ce qui suscite la méfiance au sein de cette population.

## **3.2. – Les difficultés d'ordre juridique**

Les difficultés d'ordre juridique proviennent à la fois du contenu de la loi de 1998 et de celui de ses décrets d'application. En raison de leur ambiguïté ou de leur portée, certaines dispositions de ce texte sont de nature à porter atteinte à la cohésion sociale.

### **3.2.1. – Les dispositions ambiguës ou porteuses de conflits**

La notion de « *droits coutumiers conformes aux traditions* », contenue dans les dispositions de l'article 3 de la loi, apparaît comme ambiguë. En effet, non seulement la tradition ne coïncide pas toujours avec la coutume, mais également les coutumes ne sont pas les mêmes dans toutes les régions de la Côte d'Ivoire.

La notion de « *droits coutumiers cédés à des tiers* », est également ambiguë dans la mesure où elle n'indique pas clairement si les terres cédées avant l'adoption de la loi sont concernées. Il faut rappeler que l'article 2 du décret n°71-74 du 16 février 1971, précise que « *Les droits d'usage sur le sol dits droits coutumiers,*

sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent faire l'objet d'une cession de quelque façon que ce soit »<sup>21</sup>. L'article 2 peut-il s'appliquer de façon rétroactive alors que, en principe, toute loi dispose pour l'avenir ? Ne pas permettre l'application rétroactive de cette disposition et, partant, de ladite loi, ce serait ouvrir la voie à la nullité de toutes les cessions faites avant 1998<sup>22</sup>.

De ce point de vue, cet article est de nature à raviver les tensions sociales et à mettre à mal la cohésion sociale. Il pourrait en effet être utilisé par certaines personnes pour remettre en causes les cessions faites avant 1998. Il pourrait également susciter la méfiance et la résistance des occupants des terres cédées avant cette date.

Les contours de la notion d'«*existence paisible et continue des droits coutumiers*» ne sont pas très précis : quelle est la signification de la formule « existence paisible » ? A quel moment l'existence de ces droits cesse-t-elle d'être continue ? Cette notion, qui suscite de nombreuses interprétations, pourrait conduire certains à remettre en cause des occupations de terres rurales sous le prétexte que l'existence des droits coutumiers n'est ni continue, ni paisible.

### **3.2.2. – La portée juridique du certificat foncier**

La portée juridique du certificat foncier semble également poser un problème. La loi de 1998 n'indique pas clairement si ce certificat est un simple document administratif ou si, au contraire, il s'agit d'un titre de propriété. En pratique, ce document est considéré comme un acte administratif non définitif parce qu'il doit être transformé en titre de propriété après l'immatriculation.

L'ambiguïté juridique réside ici dans le fait que le législateur considère que « *la preuve de la propriété coutumière est faite par le certificat foncier* ». Ainsi, si ce document n'est pas un titre de propriété moderne (qui associe ce titre à l'immatriculation), il l'est indiscutablement au regard de la coutume, qui est bien prise en compte par la loi de 1998 en ses articles 2 et 3.

### **3.3. – Les difficultés et contraintes d'ordre pratique**

#### **3.3.1. – La méconnaissance de la loi foncière par les populations**

La grande majorité des populations rurales, les principales concernées par la loi foncière de 1998, sont mal informées sur cette loi. 28 % des personnes interrogées dans le cadre de l'étude n'avaient jamais entendu parler de cette loi et 25 % seulement parmi ces personnes savaient qu'une loi sur le foncier rural

<sup>21</sup> Aux termes de l'article 2 de ce décret, « Les droits d'usage sur le sol dits droits coutumiers sont personnels à ceux qui les exercent et ne peuvent faire l'objet d'une cession de quelque façon que ce soit ».

<sup>22</sup> Sur ce point, Cour Suprême, chambre judiciaire, 12 avril 2007, Sawadogo Mamadou contre Yéyé Kouadio Boniface, commentaire dans : DAGROU : Les juges et les problèmes de terre, CNDJ, 2013, p. 16 et suivantes.

avait été votée. Au Nord de la Côte d'Ivoire, par exemple, 86% des personnes interrogées ignoraient l'existence de la loi sur le foncier rural ; elles ne savaient pas non plus qu'un processus de sécurisation des terres rurales était en cours. La plupart des personnes interrogées dans cette zone ne connaissaient pas le contenu de cette loi et ne savait pas comment elle devait être mise en œuvre.

A l'Est et au Centre du pays par contre, la sensibilisation semble avoir réussi : 72% des personnes interrogées dans ces zones ont entendu parler de la loi de 1998. Ce succès relatif s'explique en raison de la situation particulière de ces régions : les départements d'Abengourou, de Man, de Guiglo et de Duekoué ont bénéficié des programmes de sécurisation foncière gratuite et de délimitation des territoires villageois. Ces programmes spéciaux de sensibilisation des populations sur le processus de sécurisation foncière rurale ont été mis sur pied et financés par les partenaires financiers de l'État.

Les enquêtes ont également révélé qu'une proportion significative de 36% des personnes interrogées ignorait qu'un délai de dix ans était imparti aux propriétaires pour sécuriser leurs terres. Ces propriétaires ne savaient pas qu'à l'expiration de ce délai, leurs terres tomberont dans le domaine de l'État

	Nombre de personnes interrogées	%
N'ont jamais entendu parler de la loi de 1998	194	28%
En ont entendu parler	178	25%
S'estiment bien formés sur ce texte	328	47%
TOTAL	700	

**Tableau 4 : Niveau d'information de la population sur la loi**

Pour pallier le manque d'informations dans certaines autres régions, les autorités administratives profitent des réunions qu'elles organisent dans les centres villes pour sensibiliser les populations. Mais les personnes qui participent à ces réunions ne relaient pas toujours les informations reçues.

Ces autorités reconnaissent toutefois que beaucoup reste à faire, pour mieux informer et sensibiliser les habitants des zones plus reculées. Elles soulignent également le manque de moyens logistiques et financiers adéquats, alors que la question d'une bonne information de toutes les populations est primordiale pour faire avancer et réussir le processus de sécurisation des terres rurales.

### 3.3.2. – La couverture insuffisante du territoire en organes intervenant dans la procédure de sécurisation

La faible couverture du territoire national en Comités villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) constitue un sérieux handicap dans la conduite du processus de sécurisation. En effet, ce sont ces comités qui doivent constater « l'existence continue et paisible des droits coutumiers » avant le début de la procédure de sécurisation des terres.

	Nombre	% Couverture
Comités villageois de gestion foncière rurale (CVGFR)	3363 sur 8571	40%
Comité de Gestion foncière rurale sous préfectoraux	164 sur 509	33%

**Tableau 5 : couverture du territoire en organes intervenant dans la procédure de délivrance de certificats foncier**

Dans les localités couvertes par l'étude, un constat s'est imposé : seuls quelques CVGFR ont été mis en place dans ces zones, hormis les localités qui ont accueilli des programmes spéciaux d'appui à la sécurisation foncière.

Les CVGFR installés fonctionnent difficilement parce que, d'une part, leurs membres n'ont pas toujours la formation nécessaire pour jouer pleinement leur rôle. D'autre part, ces structures manquent de ressources humaines (agents techniques, commissaires enquêteurs), d'équipements et de moyens de déplacement.

Elles sont également confrontées à la méfiance des populations et des autorités coutumières ; toutes les communautés composant les villages n'y étant pas représentées, les populations allogènes et allochtones sont souvent persuadées que ces Comités défendent plus les intérêts des autochtones.

Certains chefs de village et de canton s'opposent à la mise en place de ces CVGFR parce qu'ils ne comprennent pas pourquoi « *il faut faire des papiers pour la terre* »<sup>23</sup>. Les autorités coutumières, la chefferie, les chefs de terre... suspectent certains CVGFR de vouloir usurper leurs prérogatives. En effet, certains de ces Comités se sont carrément transformés en tribunaux coutumiers ou en véritables gestionnaires des litiges fonciers, sortant ainsi de leur rôle qui est de constater l'existence des droits coutumiers sur les parcelles à sécuriser.

Face à toutes ces difficultés d'ordre pratique, une question se pose : comment atteindre l'objectif de 22 millions d'hectares de terres à immatriculées en dix ans si le fonctionnement des structures techniques indispensables pose autant de problème ?

Fort heureusement, conscient de ce déficit, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité et le Ministre de l'Agriculture ont conjointement signée une circulaire à l'effet d'inviter les Préfets et Sous-préfets à mettre en place les CVGFR et CGFR<sup>24</sup>.

### **3.3.3. – Le coût de la procédure de sécurisation foncière**

Le coût de la procédure de sécurisation des terres est un des principaux facteurs qui ralentissent la mise en œuvre de la loi de 1998. Les populations rurales le jugent prohibitif. Parmi les personnes qui peinent à engager la procédure de sécurisation, 45 % déclarent manquer de moyens financiers pour le faire. Seulement 13 % des personnes qui ont entamé la procédure l'ont fait avec leurs propres ressources.

---

<sup>23</sup> Propos recueillis auprès de la Direction régionale de l'Agriculture de Tiassalé.

<sup>24</sup> Circulaire datée du 28 juillet 2015

	Nombre de personnes interrogées	%
<b>Ignorant l'existence de la loi</b>	112	<b>40%</b>
<b>Manquant d'argent</b>	139	49%
<b>Pas intéressées par la procédure</b>	32	11%
<b>TOTAL</b>	<b>283</b>	
<b>Programme spéciaux gratuits</b>	87	29%
<b>Ressources Propres</b>	40	13 %
<b>Assistance des parents</b>	174	58 %
<b>TOTAL</b>	<b>301</b>	

**Tableau 6 : Facteurs qui freinent la procédure et sources de financement des opérations de sécurisation des terres**

Le tableau 5 montre à l'évidence que la situation financière des populations peut être un frein important à la mise en œuvre de la loi, les « petits » paysans notamment n'ayant pas toujours les moyens nécessaires pour faire face à toutes les dépenses générées par la procédure.

Par exemple, la liasse coûte 10 000 F CFA, elle n'est disponible qu'à Abidjan à l'immeuble CAISTAB (siège du ministère de l'Agriculture). Il ne semble pas rationnelle de demander à un paysan de Ferkessedougou, qui a des difficultés financières pour faire face à certains besoins vitaux, d'engager au moins 20 000 F CFA pour venir se procurer ces documents à Abidjan.

Par ailleurs, il faut tenir compte du coût des interventions des structures et personnes qui prennent part au processus : les experts géomètres, les commissaires enquêteurs du ministère de l'Agriculture, les agents des comités de gestion du foncier rural, les CGFR, et les CVGFR. Dans certaines zones enquêtées, le coût de la délimitation d'un hectare de terre varie entre 10 000 à 30 000 F CFA. Il faut parfois près de 150 000 F CFA pour obtenir le dossier technique auprès des

experts géomètres. Parfois, le demandeur doit en outre payer 100 000 F CFA de frais de déplacement à certains de ces experts. Il doit aussi faire face à des « dépenses périphériques » comme la prise en charge des frais de déplacement du commissaire enquêteur et des membres du CVGFR. L'ensemble des coûts d'intervention varie d'une région à l'autre et peut aller de 464 150 F CFA à 1 649 750 F CFA<sup>25</sup> pour une parcelle de 5 hectares.

Les populations rurales ont ainsi du mal à s'engager dans des opérations dont elles ne maîtrisent pas tous les contours, notamment les coûts réels. On comprend dès lors pourquoi en dehors des requérants vivant dans les zones ayant bénéficié de programmes de sécurisation gratuits, la majorité de ceux qui ont pu se faire établir des certificats fonciers sont des fonctionnaires ou des individus relativement fortunés comme les commerçants, les Ivoiriens de la diaspora, les élus...

### **3.3.4. – La lourdeur et les lenteurs administratives**

Au cours des enquêtes, les populations dans leur grande majorité, ont dénoncé la longueur et la lourdeur de la procédure d'acquisition du certificat foncier. Cette procédure commence par l'obtention de la liasse constituée de l'ensemble des documents administratifs requis pour la sécurisation des terres et leur immatriculation. Cette liasse, qui ne s'obtient qu'à Abidjan, n'est pas toujours disponible. Ainsi, la procédure pour obtenir un certificat foncier peut durer 6 mois. Lorsqu'un litige survient comme par exemple des oppositions de la part des propriétaires coutumiers, elle peut s'étendre sur 3, voire 5 ans.

D'autres difficultés peuvent rallonger ces délais : le manque de moyens financiers pour s'acquitter des frais liés aux opérations de sécurisation, des problèmes de logistique et/ou l'indisponibilité des agents enquêteurs, des géomètres ou des membres du comité villageois de gestion foncière rurale.

Enfin dans certains départements, le traitement et la transmission des dossiers d'immatriculation des domaines fonciers ruraux se font avec tant de lenteur que seul un tout petit nombre de ces dossiers arrive jusqu'au préfet pour être signé.

---

<sup>25</sup> Une étude réalisée par GRAIN intitulé « Etude d'impact social du volet d'appui à la mise en œuvre de la loi sur le foncier rural du PARFACI » estime le coût de délimitation d'une parcelle de 5 ha entre « 464 150 F CFA à 1 649 750 F CFA.

Delai d'obtention des certificats fonciers	Nombre de personnes concerné par ce délai	%
0 à 1 an	1	5%
1 à 2 ans	12	60%
Plus de 2 ans	7	35%
TOTAL	20	

Tableau 7 : Le délai d'obtention des certificats fonciers

### 3.4. – Les entraves liées au contexte

#### 3.4.1. – La controverse sur le statut de certaines terres

Certaines terres comme les forêts classées, les terres coutumières dites sacrées et celles qui ont été concédées en raison du contexte politique, ont un statut ambiguë ou à controverse. Cette situation constitue un frein et une limite au processus de leur sécurisation.

##### **- Les forêts classées**

Pour pérenniser ses ressources naturelles, la Côte d'Ivoire a procédé au classement d'une partie importante de son patrimoine forestier. Les forêts classées sont donc des domaines relevant de la propriété exclusive de l'Etat ; leur gestion est confiée à la SODEFOR (Société de développement des forêts). La loi N°65-425 du 20 décembre 1965, en ses textes réglementaires, définit les forêts les aires protégées et de reboisement ainsi que les catégories de droits qui existent dans le domaine forestier.

Cependant, au regard de l'aménagement des terres cultivables, l'Etat est parfois amené à permettre l'exploitation de certaines forêts classées. Il reste qu'au moment de l'immatriculation des terres ainsi libérées, il est difficile de déterminer à qui profite la procédure de déclassement.

### **- Les forêts sacrées**

Les forêts sacrées ont des espaces dans lesquels les populations accomplissent des rites religieux ancestraux ; elles ont un statut communautaire et aucun individu ne peut se les approprier. Chaque village possède souvent sa ou ses forêts sacrées notamment les villages animistes comme ceux des Sénoufo et d'autres peuples ivoiriens. Les autorités coutumières affirment que les forêts sacrées ne peuvent pas faire l'objet d'immatriculation.

### **- Les concessions abandonnées**

L'Etat a concédé d'importantes superficies de terres rurales à des personnes physiques et/ou morales. Ces concessionnaires doivent souvent remplir un cahier de charges bien déterminées. Lorsqu'ils ne respectent pas ces obligations, notamment les conditions de mise en valeur de la terre dans les délais convenus, les concessions ne peuvent pas revenir aux populations. Le problème de l'immatriculation des terres ainsi abandonnées se pose alors en termes de propriété. Les populations locales les considèrent en effet comme appartenant à leurs ancêtres et l'Etat comme en étant le propriétaire légal.

### **- Les terres concédées en raison du contexte politique**

Certaines communautés avaient concédé des terres en raison du contexte politique. A la mort du président Houphouët-Boigny, le consensus autour de sa personne a été rompu et aujourd'hui, ces communautés réclament les terres mises à disposition de l'Etat dans le cadre des grands travaux comme les aménagements de la vallée du Bandama.

## **3.4.2. – Les déplacements des populations liés aux crises socio-politiques**

Le problème du déplacement massif des populations, à cause des crises socio-politiques, se pose surtout à l'Ouest de la Côte d'Ivoire, dans la zone d'implantation des peuples wê. Ce problème affecte de façon particulière le processus de sécurisation foncière dans ces zones. En effet, le départ de ces populations vers les pays voisins a brutalement interrompu les campagnes de sensibilisation commencées en 2000 et 2001, après l'entrée en vigueur de la loi foncière de 1998. Cette interruption a été prolongée par la crise survenue après les élections de 2010.

A cause de cette situation, les comités villageois de gestion foncière rurale, qui doivent conduire le processus de sécurisation, n'ont pu être installés. Dans les localités où ces structures sont fonctionnelles, les personnes déplacées et donc absentes, ne peuvent pas participer au processus. Des ventes illicites et/ou forcées de terres sont favorisées par l'absence des véritables propriétaires coutumiers.

La plupart des chefs de communauté et les populations interrogées dans ces localités, dénoncent la hâte avec laquelle les opérations de sécurisation foncière sont conduites. Ils craignent que cette situation crée de graves problèmes par la suite. Pour eux, l'Etat doit comprendre la spécificité de la situation socio-économique de cette partie du pays. Il doit y créer les conditions propices à une sécurisation foncière paisible afin de ne pas consacrer des situations d'injustice favorables au développement des conflits fonciers.

Pour les populations de ces localités, l'accent doit d'abord être mis sur le renforcement de la cohésion sociale, la création de conditions pour favoriser le retour des réfugiés et des personnes déplacées ainsi que le rétablissement de l'ordre social fortement bouleversé par les différentes crises.

### **3.4.3. – L'influence négative de certains cadres et acteurs politiques**

La politique s'est invitée dans le processus de sécurisation des terres. Par exemple, à l'Ouest du pays, par exemple, certains cadres encouragent leurs parents à céder les terres aux étrangers. Pour eux, *« les cessions opérées en dehors du cadre de la loi de 1998 sont nulles et de nul effet parce que les bénéficiaires ne seront pas en mesure de justifier d'un document pour prouver qu'ils sont détenteurs de droits coutumiers sur les terres concernées. »* C'est le sens d'une expression souvent entendue au cours des enquêtes dans cette zone: *« J'ai vendu ma forêt et non ma terre »* ; elle exprime le fait que la cession du droit d'usage n'équivaut pas à la transmission du droit de propriété sur une terre.

Ce genre de campagnes menées souvent par des politiciens pour se constituer et entretenir leurs électors, égarent les populations qui ne comprennent plus les objectifs réels de la loi de 1998.

#### **3.4.4. – Une loi qui serait taillée sur mesure en faveur des non-Ivoiriens**

Les populations pensent que la loi a été votée pour les exproprier de leurs terres ancestrales parce qu'elle permet aux exploitants de ces terres d'en devenir les propriétaires.

La méfiance de ces populations a été renforcée par un fait : la coïncidence de la présentation aux députés de deux lois. La première concernait l'amendement du code foncier rural et la seconde la modification du code de la nationalité pour permettre à une catégorie de personnes d'acquérir la nationalité par déclaration. Selon la loi de 1998, la nationalité ivoirienne est en effet une des conditions requises pour devenir propriétaire d'une terre rurale.

Dans la mesure où la loi modifiant le code de la nationalité permet à certaines personnes de devenir ivoiriennes, les populations, rurales surtout, en ont déduit qu'il s'agissait de faciliter l'accès des non Ivoiriens à la propriété foncière. Les paysans, qui ont cédé les droits d'exploitation de leurs terres à certain «étrangers» ont craint que, profitant des nouvelles dispositions de la loi, ces occupants revendiquent un droit de propriété sur les parcelles occupées.

## **IV – Quels questionnements soulève actuellement l'état de mise en œuvre de la loi de 1998 ? Quels sont les risques liés à cette mise en œuvre ?**

### **4.1. Des questionnements**

Les données recueillies sur le terrain et à travers la revue de la littérature appellent à des réflexions sur des questions comme :

- le niveau d'appropriation de la loi par les populations,
- la méfiance des populations envers cette loi sur le foncier rural,
- l'existence effective des conditions favorables à la mise en œuvre de la loi,
- l'adéquation entre le niveau des frais de sécurisation et la situation de pauvreté des populations rurales,
- l'esprit de la loi, les attentes du législateur et celles des populations,
- le délai fixé aux occupants de terres rurales et aux propriétaires coutumiers pour se mettre en règle avec la loi.

#### **4.1.1. – Le niveau d'appropriation de la loi par les populations**

Une question importante se pose ici : les populations n'ont-elles pas besoin de comprendre la loi de 1998, de se l'approprier pour pouvoir l'appliquer ? Cette question se pose d'autant plus qu'en général, ces populations s'appuient sur les us et coutumes locales pour gérer leurs biens fonciers. La loi de 1998 édictant un nouveau cadre référentiel de gestion de ces biens, il s'avère donc nécessaire d'aider ses usagers potentiels à se l'approprier afin de bien l'utiliser. Il faut à cet effet les aider à en comprendre les objectifs, le bien-fondé et les avantages comparatifs. Il faut également leur donner des informations adéquates sur les procédures, les coûts, le temps et les efforts nécessaires pour bien s'y conformer.

Les enquêtes réalisées sur le terrain montrent que très peu a été fait dans ce sens. Les populations concernées ont peu d'informations sur cette loi ; elles comprennent encore moins son contenu et le bien-fondé de la transformation des droits fonciers coutumiers en droits de propriété modernes.

Cette situation favorise des interprétations erronées qui expliquent la passivité, voire l'hostilité de ces populations.

#### **4.1.2. – Les racines historiques de la méfiance des populations envers la nouvelle loi foncière**

En introduisant de nouveaux codes fonciers en Côte d'Ivoire et dans l'ensemble des pays africains qu'ils administraient au Sud du Sahara, les colonisateurs ont voulu changer les systèmes coutumiers de gestion des terres dans ces pays. Ces systèmes, fondés principalement sur les notions de propriété collective, d'hospitalité entre les peuples et de solidarité intergénérationnelle<sup>26</sup>, permettaient une bonne intendance des biens fonciers ruraux et du patrimoine culturel local, la satisfaction des droits et besoins fondamentaux comme l'accès à l'alimentation, au logement et à la santé. Ils préservaient en outre la cohésion sociale.

Les nouvelles dispositions de gestion foncière, dites modernes, inspirent une certaine méfiance aux populations qui les considèrent comme des moyens pour les exproprier de leurs terres ancestrales. Comment cette appréhension se justifie-t-elle ?

Une première réponse à cette question se trouve sans doute dans la justification de l'instauration des nouvelles règles de gestion foncière dans les colonies : faciliter l'acquisition des terres rurales et des investissements à long terme sur ces terres.

Le code Napoléon de 1804 et le décret du 26 juillet 1932 inspiré du système Torrens consacrent ainsi la notion de la « *prescription acquisitive trentenaire* » qui permettait à tous usagers ayant occupé une parcelle de terre pendant une période d'au moins trente ans, d'en devenir légalement le propriétaire. En outre, ils introduisent le régime foncier de l'immatriculation, une notion complètement étrangère aux populations.

---

<sup>26</sup> Comme le résume Élias Owale, « La terre appartient à une grande famille, dont beaucoup de membres sont morts, quelques-uns sont vivants, et dont le plus grand nombre est encore à naître ».

Un autre aspect de la réponse se trouve dans la loi foncière du 20 mars 1963. L'article 21 de cette loi disposait en substance, que les terres non mises en valeur sont considérées comme « *vacantes et sans maîtres* ». Cette disposition légitime la « confiscation » des terres des populations par l'Etat<sup>27</sup>. Cet état de fait semble d'ailleurs avoir été renforcé par les propos du Président Houphouët-Boigny qui a déclaré que « *la terre appartient à celui qui la met en valeur*<sup>28</sup> ».

L'article 2 du décret n° 71-74 du 16 février 1971 justifie également l'appréhension des populations, en ce sens qu'il nie la propriété *coutumière des terres*. *Au terme de cette disposition, en effet : « Les droits exercés sur les terres rurales sont de simples droits d'usage strictement personnels à ceux qui les exercent et qui, comme tels, ne peuvent être cédés à quelque titre que ce soit et pour quelque raison que ce soit »*. Ce décret transforme ainsi les populations rurales en simples usagers de leurs terres ancestrales et leur fait perdre leur droit de propriété coutumière sur ces terres.

La loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 constitue, quant à elle, une véritable avancée par rapport aux précédents textes parce qu'elle prend en compte les droits fonciers coutumiers. Mais elle ne tient pas assez compte des pratiques coutumières spécifiques à chaque groupe ethno-culturel. Par exemple, ses décrets d'application 99-593, 594 et 595 ne disent rien sur les propriétaires coutumiers qui n'ont pas cédé leurs terres et qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour faire face au coût de la procédure d'obtention du certificat foncier.

Son article 6, révisé le 13 septembre 2013, soulève aussi quelques questions. Il maintient la notion de « terres sans maîtres » et fixe un délai de dix ans aux occupants de terres rurales et aux propriétaires coutumiers pour faire constater l'exercice de leurs droits coutumiers sur les terres du domaine coutumier<sup>29</sup>. Les terres non sécurisées au terme des dix ans deviennent des terres vacantes ou sans maîtres, susceptibles de tomber dans le domaine de l'Etat.

Un autre décret d'application de la loi de 1998 souligne que « *... si deux villages n'arrivent à s'entendre sur la délimitation de leurs territoires et après trois rendez-vous manqués, et après un délai d'un mois, la délimitation s'impose et se fait en présence du Sous-préfet* ». Même si les limites retenues ne respectent pas celles reconnues par le droit foncier coutumier, elles s'imposent. En la matière pourtant, seul un consensus peut garantir la pérennité de la solution et préserver la paix sociale.

---

<sup>27</sup> Ce texte voté n'a jamais été promulgué eu égard aux risques de conflits sociaux et politiques qu'il pouvait engendrer.

<sup>28</sup> Discours politique de Félix Houphouët-Boigny à la rentrée politique du PDCI RDA, le 30 octobre 1970 à Yamoussoukro.

<sup>29</sup> Loi n° 2013-655 du 13 septembre 2013, relative au délai accordé pour la consolidation des droits coutumiers sur les terres du domaine foncier rural.

Si les appréhensions des populations sont compréhensibles, il faut reconnaître que les préoccupations auxquelles le législateur moderne veut répondre sont également pertinentes, urgentes et légitimes. Elles concernent principalement la sécurisation et la valorisation des biens fonciers ruraux.

En l'occurrence, ces préoccupations sont évidentes dans le cas de la loi de 1998. Celle-ci a été votée dans un contexte caractérisé par les facteurs ci-après :

- 1. la quasi-généralisation de la vente comme mode de transmission de la propriété foncière** : comprenant que la terre pouvait leur rapporter de l'argent, les populations se sont engagées dans des transactions de toutes sortes sur les biens fonciers ruraux. Ces pratiques ont profondément remis en cause le principe de « l'incessibilité des terres rurales » et du tutorat, les ventes opérées par les parents ou les aînés, les ventes illicites des terres, etc. Le nombre et l'intensité des conflits fonciers en milieu rural se sont accrus, fragilisant le tissu social ;
- 2. un flou juridique en l'absence d'une législation adéquate et compréhensive permettant aux institutions étatiques de régler les litiges fonciers ruraux sur la base du droit.** Il y avait en effet, d'une part un texte général régissant le foncier en AOF, hérité du colonisateur et inadapté aux réalités du contexte socio-culturel et politique de la Côte d'Ivoire<sup>30</sup> et, d'autre part, un texte de loi voté mais non promulgué<sup>31</sup> ;
- 3. une volonté affichée par l'Etat de moderniser l'agriculture, pilier de l'économie nationale et de la sécurité alimentaire.** La concrétisation de cette volonté dépendait, entre autres, de l'organisation du droit foncier de manière à permettre à un exploitant agricole d'investir en toute sécurité sur sa terre<sup>32</sup>. Cette loi venait remédier au fait que, face à la forte demande en terres arables et à l'accroissement de la valeur de ces terres, les dispositifs coutumiers d'attribution des terres montraient leurs limites ;
- 4. l'accroissement de l'importance des activités d'exploitation des ressources naturelles (forêts, minerais) dans le processus de développement économique de la Côte d'Ivoire.**

---

<sup>30</sup> Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en Afrique occidentale française (AOF)

<sup>31</sup> La loi du 20 mars 1963

<sup>32</sup> Plan directeur du développement agricole 1992-2015

Tous les aspects de ce contexte et les préoccupations de développement ont rendu nécessaire le glissement du droit coutumier vers un droit plus moderne de gestion des terres rurales. Toutefois pour prendre en compte les appréhensions justifiées des populations, il aurait fallu d'abord :

- identifier effectivement et clarifier les droits coutumiers sur les terres rurales et les terres propriétés de l'Etat,
- solder définitivement le « passé conflictuel » en statuant sur les arrangements fonciers conclus durant la période de « conflit entre la coutume et le droit moderne<sup>33</sup>» et ceux conclus durant la « période du flou juridique<sup>34</sup>».

#### **4.1.3. – Toujours en phase-test ou un faux départ ?**

Plus de quinze ans après sa promulgation, le processus de mise en œuvre de la loi foncière de 1998 semble toujours à son point de départ. Les conditions préalables de sécurisation du foncier rural peinent à se concrétiser, à savoir :

1. la mise en place et le renforcement des capacités des différents organes intervenant dans le processus de délivrance des certificats fonciers (CVGFR, CGFR, Commissaires enquêteurs) ;
2. la délimitation des territoires villageois pour permettre, entre autre, l'établissement des bornes de références géographiques et la détermination des aires de compétence des CVGFR ;
3. l'harmonisation du système de référence géographique ;
4. la disponibilité des liasses foncières en quantité suffisante et accessible ;
5. la mise en place du système d'informations foncier (SIF).

La lenteur du démarrage du processus de sécurisation suscite les questions suivantes : l'Etat ivoirien s'est-il vraiment donné les moyens de réussir sa politique? La volonté de régler la question de sécurisation du foncier rural ne devrait-elle pas se traduire dans les budgets annuels ? En d'autres termes, l'Etat ne devrait-il pas voter un budget conséquent pour la sécurisation du foncier rural, compte tenu des enjeux économiques et sociaux qui y sont liés ?

---

<sup>33</sup> La période de l'Administration coloniale.

<sup>34</sup> De l'Indépendance en 1960 jusqu'au vote de la loi de 1998.

#### **4.1.4. – La prise en compte de la situation de pauvreté des populations**

« Comme c'est l'Etat qui dit de sécuriser nos terres, nous allons le faire. Seulement nous n'avons pas d'argent pour le faire<sup>35</sup> ». Ces propos des populations traduisent un manque d'enthousiasme envers la question de sécurisation foncière ; ils expriment également les difficultés des populations à satisfaire aux exigences financières de la procédure de sécurisation foncière.

En effet, les frais pour obtenir le certificat foncier et l'immatriculation d'une parcelle de terre en milieu rural sont trop élevés pour la plupart des paysans. Un grand nombre d'entre eux se trouvent ainsi exclus du processus. Les programmes de soutien, mis en œuvre dans certaines régions-pilotes pour financer les coûts de la procédure, ont aidé à résoudre la question du manque de moyens des populations dans ces régions. Mais ces « programmes de gratuité » ont aussi favorisé une attitude d'attentisme d'autres populations qui veulent que le même type d'actions soit mises en œuvre partout. « On nous demande de payer cher. Nous n'allons pas nous presser. Nous allons plutôt attendre notre tour<sup>36</sup> ».

Des raisons d'équité pourraient pousser l'Etat à subventionner la procédure pour tout le monde ; 45 % des personnes interrogées le souhaitent. Il est indispensable et urgent d'apporter une réponse adéquate à cette question. Faute de moyens en effet, un grand nombre des personnes concernées n'est pas en mesure de sécuriser les terres. Ces personnes risquent donc de perdre leur bien foncier à l'expiration du délai de dix ans prescrit par la loi. Certains propriétaires terriens bradent actuellement leurs terres pour éviter ce risque.

#### **4.1.5. – L'esprit de la loi et les attentes du législateur**

##### **- L'esprit de la loi est-il maintenu ?**

La loi de 1998 vise à sécuriser les terres en transformant la propriété coutumière en propriété moderne<sup>37</sup>. C'est dire, qu'au regard des dispositions de cette loi, ne devrait être propriétaire foncier que celui qui est déjà propriétaire coutumier ou celui à qui le propriétaire coutumier veut reconnaître la qualité de propriétaire coutumier, en son lieu et place.

Dès lors, donner le certificat foncier à un demandeur sans prendre en compte cette considération, ce serait s'écarter à la fois de l'objectif de la loi et de la

---

<sup>35</sup> Propos récurrents, recueillis au cours des enquêtes de terrain.

<sup>36</sup> Propos récurrents, recueillis au cours des enquêtes de terrain.

<sup>37</sup> Le certificat foncier est la matérialisation de la propriété coutumière au sens de l'article 4 de la loi de 1998.

conception traditionnelle de la propriété coutumière. On ne saurait devenir propriétaire coutumier du seul fait de la détention des droits coutumiers, dans la mesure où ces droits ne se confondent pas avec la propriété coutumière. La propriété coutumière est absolue. Elle est à la fois d'ordre anthropologique et spirituel. La mise en œuvre de la loi de 1998 devrait donc donner les mêmes droits au propriétaire coutumier et au détenteur des droits coutumiers, sous deux réserves :

1. le détenteur des droits coutumiers est le propriétaire originel et il exerce lui-même des droits coutumiers par l'exploitation de sa terre ;
2. l'occupant est devenu le propriétaire de par la volonté du propriétaire coutumier.

C'est là la condition pour que la mise en œuvre de ce texte soit paisible parce qu'acceptable et acceptée par tous. Procéder autrement c'est détourner la loi de son objet et de son objectif tel que cela ressort de sa lettre et de son esprit réaffirmé dans les rapports des débats parlementaires.

#### ***- La loi a-t-elle répondu aux attentes du législateur?***

La réponse à cette question est mitigée : elle pourrait être positive parce qu'il y a un réel besoin de sécurisation et de valorisation des terres rurales. Mais le texte apparaît, à bien des égards, comme la consolidation d'un fait accompli : l'attribution de la propriété foncière à tous ceux qui occupent et exploitent des terres rurales tout simplement parce qu'ils y sont déjà. Ce texte semble également pénaliser certains propriétaires coutumiers : la « cession » de leurs terres à des occupants serait une sorte de turpitude dont ils ne sauraient se prévaloir alors qu'en réalité, ils n'ont pas eu l'intention de céder leurs terres. Le système du tutorat est une illustration de cet état d'esprit. Il pose les limites ou la portée des conventions entre propriétaires et occupants. Au demeurant, est-il raisonnable de dire que les propriétaires, fautes d'avoir prévu un terme du contrat (verbal ou écrit) lors de la cession, ont cédé leurs parcelles de terre pour une durée de 99 ans (ce qui revient presque à une cession définitive)<sup>38</sup> ?

---

<sup>38</sup> Selon les conditions générales des obligations telles que prévues par le Code civil, en l'absence d'un terme expressément prévu par les parties lors dans leurs conventions, celles-ci sont censées avoir été conclues pour 99 ans

## **4.2- Des risques**

### **4.2.1 – Couper le cordon ombilical du tutorat : un risque pour la cohésion sociale ?**

Le tutorat, ce lien sociologique qui unit le propriétaire coutumier d'une terre à son hôte, a favorisé la cohésion sociale ; en effet dans cette pratique, la place et le rôle des uns et des autres dans la communauté sont bien définis. Ce modus vivendi risque d'être mis à mal par la loi de 1998 qui ouvre la possibilité de délivrer un certificat foncier à l'hôte et de lui accorder ainsi le droit coutumier de propriété.

L'accès au droit de propriété coutumier pourrait en outre exacerber les sentiments de jalousie ou de méfiance de certains tuteurs qui se retrouvent face à des hôtes dont la situation économique est devenue plus que reluisante. En effet, dans de nombreuses zones d'accueil des migrants, des campements allogènes ou allochtones plus ou moins prospères se développent à la lisière des villages autochtones. Ces situations peuvent être à l'origine des conflits de leadership dans les communautés.

### **4.2.2 – Le risque de conforter l'exclusion des femmes de la propriété foncière**

En transformant les droits coutumiers en droits de propriété « modernes », la loi foncière de 1998 conforte l'exclusion des femmes de l'accès à la propriété des terres rurales. Dans la quasi-totalité des communautés ivoiriennes en effet, les femmes n'héritent pas de la terre. Le plus souvent, elles jouissent simplement d'un droit d'usage, sous l'autorité de leur mari ou du chef de famille. L'évolution du contexte et l'incidence de certaines pratiques culturelles permettent toutefois à celles qui en ont les moyens, d'acquérir des terres. Mais combien de femmes rurales ont les moyens d'acquérir des terres ?

Les coûts de la procédure pour l'acquisition des titres fonciers en zones rurales peuvent également être un handicap pour les femmes rurales qui sont souvent très pauvres. Faciliter l'accès de ces femmes à la propriété foncière est pourtant une question importante lorsqu'on sait le rôle important qu'elles jouent dans la production des céréales et des cultures maraîchères, bases de l'alimentation des populations.

### **4.2.3 – Le risque de compromettre la sécurité alimentaire des populations**

Les enquêtes sur le terrain ont montré qu'en dehors des zones-pilotes, les

fonctionnaires, les commerçants, les Ivoiriens de la diaspora, les élus... sont en majorité ceux qui ont pu se faire établir des certificats fonciers à partir de leurs propres moyens financiers. La procédure et les coûts d'obtention de ces certificats peuvent ainsi favoriser l'acquisition massive des terres rurales par les nantis ; ces biens fonciers ruraux seront ainsi concentrés entre les mains de l'élite ou des entreprises nationales et multinationales.

En effet, ces certificats fonciers et titres fonciers rendent les biens fonciers plus « marchandables » mais, pour le moment, les transactions commerciales sur ces biens ne sont pas correctement encadrées. L'augmentation de la paupérisation des populations pourrait encourager celles-ci à brader leurs terres pour assurer leur quotidien et leur survie.

Cette situation pourrait aboutir à une réduction importante des terres disponibles pour l'agriculture familiale, agriculture qui assure encore la sécurité alimentaire des populations en Côte d'Ivoire.

#### **4.2.4 – L'Etat peut-il appliquer la loi jusqu'au bout ?**

Pour une sécurisation réussie de toutes les terres rurales, l'Etat ne doit pas imposer son temps au temps. Le risque ici est d'ignorer l'impératif du délai utile ou nécessaire pour obtenir l'adhésion des populations. Celles-ci ne sauraient en effet abandonner mécaniquement leurs habitudes, voire leurs croyances et leurs certitudes.

La mise en œuvre de la « réforme agraire » introduite par la loi de 1998 nécessite du temps pour préparer les esprits et disposer les populations à y adhérer et à s'y conformer. Imposer cette réforme risque de renforcer les questions que les occupants et les propriétaires coutumiers se posent à propos des droits de l'Etat sur les terres rurales.

En engageant l'Etat ivoirien sur le terrain de la coutume, la loi de 1998 lui impose de prendre en compte le temps. A cet effet, il est important de ne pas vouloir sanctionner l'absence de sécurisation d'une terre en l'arrachant ipso facto à son propriétaire comme le stipule l'article 6 de la loi.

D'ailleurs, les propos des populations interrogées à ce sujet sont assez clairs : « *Les terres sur lesquelles nous sommes installées nous ont été léguées par nos aïeux depuis la nuit des temps ; nous n'avons donc nulle part où aller à moins que l'État nous trouve un lieu* ». Ces propos laissent présager une résistance et

un conflit ouvert avec l'Etat si leurs terres venaient à être déclarées « terres sans maîtres ». L'Etat est-il prêt à une telle confrontation ? Cette situation ne risque-t-elle pas de promouvoir les conflits fonciers que la loi est censée régler ?

D'autres questions se posent : peut-on sanctionner les populations qui ne se sont pas engagées dans la procédure de sécurisation alors que l'Etat lui-même n'a pas créé les conditions préalables adéquates ? Peut-on imaginer de sanctionner l'Etat lui-même pour la lenteur observée dans la mise en place de ces conditions ?

Une solution serait, par exemple d'insister sur l'application de l'article 6 révisé en 2013 ; le délai de dix ans préconisé à l'origine serait ainsi prolongé d'un délai supplémentaire de dix ans, ce qui permettrait de prendre en compte le temps mis par l'Etat pour créer les conditions effectives de l'application de la loi, à savoir : les décrets d'application, techniques et organisationnels ; la mise à disposition des ressources humaines et financières.

## **V - Des pistes pour remédier aux entraves à la mise en œuvre de la loi de 1998**

### **5.1 – Lancer une campagne nationale d'information et de sensibilisation**

Pour tenir compte de la crainte des populations de perdre, à terme, leurs terres, une campagne nationale d'information et de sensibilisation s'avère nécessaire. Elle permettrait d'assurer la vulgarisation de la loi de 1998 auprès de tous les usagers potentiels de celle-ci.

Cette campagne doit être menée par les administrations, les autorités traditionnelles, les regroupements de ressortissants, les ONG, les communautés religieuses. Elle se ferait à travers les radios et télévisions nationales ou de proximité, les journaux, des affiches et des dépliants, sur les marchés, dans les écoles, les lieux de culte et à l'occasion de certaines manifestations culturelles (Pâquinou, fête des ignames, festivals, etc.).

### **5.2- Adopter une approche de délimitation consensuelle des territoires villageois**

Pour une mise en œuvre paisible de la loi de 1998, au regard de la méfiance de la population et de la diversité culturelle en Côte d'Ivoire, la réflexion doit s'orienter dans le sens d'une conciliation des intérêts de toutes les parties présentes sur le terrain.

A cet effet, un dialogue communautaire s'avère utile autour de la question des dispositions réglementaires et pratiques de transformation des droits coutumiers en droits dits modernes. Par son caractère participatif, cette approche de « sécurisation consensuelle des territoires villageois » pourrait permettre de relever les défis suivants :

1. la clarification de réalités comme les droits coutumiers de propriété et d'usage, les droits coutumiers sur les terres propriétés de l'Etat, le système de tutorat, les modes de gestion des lieux sacrés, etc. ;
2. l'identification des détenteurs de ces droits sur l'étendue de chaque territoire villageois, avant de passer à la sécurisation de ces droits selon la loi ;

3. la clarification des arrangements fonciers conclus, durant la période de « conflit entre la coutume et le droit moderne<sup>39</sup> » et ceux conclus durant la « période du flou juridique<sup>40</sup> »
4. le règlement local des litiges fonciers existant grâce au dialogue communautaire qui sera mis au centre de la démarche ;
5. l'aménagement du territoire villageois ;
6. l'économie des ressources en temps et en argent pour l'obtention des certificats foncier.

### **5.3 – Encourager la formalisation des transactions concernant les biens fonciers ruraux**

La remise en cause des clauses des contrats, notamment des ententes entre propriétaires fonciers coutumiers et occupants des terres rurales, est une des principales causes des conflits fonciers. La plupart du temps, ces transactions ne font pas l'objet d'un contrat formel écrit. Pour éviter ces conflits qui constituent une entrave importante à la mise en œuvre de la loi foncière rurale de 1998, il faudrait promouvoir une culture de contractualisation écrite pour les transactions concernant les biens fonciers ruraux.

Une étude pilotée par Inades-Formation<sup>41</sup> a permis d'identifier quelques formes de contrats écrits et oraux entre les propriétaires fonciers et les occupants de leurs terres dans la région Sud de la Côte d'Ivoire. Il s'agit du « planter-partager » ou « Domiantchè », du « partager en trois » ou « Aboussan », de l'« Aboussan amélioré » ; de l'« allocation annuelle et partage », de « l'achat de production ». Pour sa part, le ministère de l'Agriculture a pris l'initiative de proposer six modèles de contrat pour les transactions des biens fonciers ruraux.

Toutes ces initiatives qui vont dans le bon sens, peuvent être renforcées et améliorées par l'inventaire, l'analyse et la vulgarisation de toutes les autres formes traditionnelles de contractualisations foncières, afin de mieux sécuriser les biens fonciers et le travail des producteurs ruraux.

---

<sup>39</sup> La période de l'Administration coloniale

<sup>40</sup> De l'Indépendance en 1960 jusqu'au vote de la loi de 1998.

<sup>41</sup> Les acquisitions massives de terres agricoles en Afrique de l'Ouest et leur impact sur l'agriculture familiale et la sécurité alimentaire des populations locales, étude réalisée dans le cadre de la COPAGEN.

## **5.4 – Renforcer la coordination du processus de sécurisation du foncier rural**

La multiplicité des intervenants ralentit fortement le processus de mise en œuvre de la loi foncière de 1998, parce que les actions ne sont pas toujours menées en synergie. La création d'une structure de coordination pourrait permettre de mieux canaliser ces actions pour les rendre plus efficaces.

Cette structure, une Haute Autorité du Foncier rural, par exemple, pourrait être placée sous la tutelle de la Primature ou du ministère de l'Agriculture. Elle jouirait d'une certaine autonomie qui garantirait son efficacité.

## **5.5 – « Revisiter » la loi foncière de 1998**

L'ambiguïté ou la portée de certaines dispositions de la loi foncière de 1998 constitue en elles-mêmes des freins à une mise en œuvre paisible de cette loi. L'article 4<sup>42</sup> illustre bien ce propos.

Il conviendrait de revisiter l'ensemble de cette loi pour en clarifier certains aspects et proposer des mesures pour faciliter et accompagner leur mise en œuvre effective et paisible. Certains points de cette loi sont en effet porteurs de conflits potentiels ; il s'agit par exemple :

1. des délais imposés pour la sécurisation des terres ;
2. des mécanismes de régulation des transactions des biens fonciers ruraux ;
3. du rôle des comités villageois de gestion du foncier rural (CVGFR) ;
4. du certificat foncier comme attestation définitive de reconnaissance de la propriété foncière.

### ***- Les délais imposés pour la sécurisation des terres rurales***

L'article 4 fixe un délai de dix ans aux propriétaires fonciers ruraux pour l'obtention d'un titre foncier et de cinq ans pour l'immatriculation des terres ainsi sécurisées. Après ces délais, une terre sans certificat et titre fonciers devient la propriété de l'Etat.

<sup>42</sup> Sur ce point et sur l'esquisse de relecture de cette disposition, voir DAGROU Théodore, *Le Code foncier rural annoté*, CNDJ, éditions 2014 et 2015.

Plusieurs mesures incitatives pourraient convaincre les personnes concernées à respecter ces délais. Il s'agirait, par exemple, de :

- proposer des financements, sous forme de prêts, aux producteurs agricoles en règle avec la loi ;
- les aider à acquérir du matériel agricole pour rendre leur travail moins pénible et améliorer leurs rendements ;
- leur permettre d'accéder plus facilement à l'expertise des structures spécialisées d'encadrement.

Ce genre de mesures pourraient s'avérer plus efficaces que des menaces, surtout lorsque les personnes visées n'ont pas les moyens de se mettre en règle avec la loi.

### ***- Les mécanismes de régulation des transactions sur les biens fonciers ruraux***

L'article 16 de la loi sur le foncier indique que « Les propriétaires de terrains ruraux en disposent librement dans les limites de l'article 1 ci-dessus ». Cette disposition semble traiter les biens fonciers ruraux comme des biens ordinaires, alors que ceux-ci sont porteurs de plusieurs types d'enjeux vitaux aussi bien pour les Etats que pour les individus. Les terres sont, par exemple, des éléments de souveraineté qui entrent dans la définition d'un Etat. Ces enjeux sont également environnementaux, sociaux, économiques et religieux.

Des mécanismes efficaces de régulation sur les transactions foncières doivent éviter une situation de concentration des biens fonciers ruraux entre les mains de quelques personnes morales ou physiques, nationales ou non-nationales. Le monitoring des dispositions de gestion de la biodiversité et des écosystèmes, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan-cadre d'aménagement du territoire sont autant de pistes à explorer pour mieux réguler les transactions sur les biens fonciers ruraux.

### ***- Le certificat foncier comme attestation définitive de reconnaissance de propriété foncière***

Pour les populations, c'est le certificat foncier qui atteste de la propriété coutumière des terres, ce qui est d'ailleurs conforme à la lettre de la loi, notamment l'article 4 de ce texte<sup>43</sup>. Il offre la possibilité d'une reconnaissance des droits collectifs de la famille ou du clan sur leurs terres ancestrales, ce qui est conforme à la perception de la terre comme bien commun. Toutefois, en plus de ce certificat, la loi foncière fait obligation aux usagers de se faire établir un titre foncier comme preuve définitive de leur droit de propriété.

Les populations comprennent mal l'utilité de ce dernier document d'autant que son obtention rallonge les délais et augmente les coûts de la procédure de sécurisation des terres. Enfin, ce titre foncier ne garantit pas la possibilité d'une immatriculation collective des terres.

Garder le certificat foncier comme preuve définitive de la propriété foncière dans le monde rural, pourrait faciliter et accélérer la mise en œuvre de la loi foncière de 1998.

### **5.6. – Améliorer l'accessibilité aux documents administratifs**

La liasse est un des documents administratifs importants sur lesquels repose toute la procédure de sécurisation des biens ruraux. Ce document est délivré uniquement à Abidjan et souvent, il n'est même pas disponible. Pour aider les requérants à se le procurer plus facilement, il serait plus judicieux d'en déposer des exemplaires, en nombre suffisant, au moins dans les directions régionales et départementales de l'Agriculture, voire dans d'autres services plus proches des populations.

Il est par ailleurs important et urgent de réfléchir à la possibilité de réduire le coût de ces documents pour permettre aux populations les moins aisées de se les procurer plus facilement.

### **5.7. – Mettre en place un Programme national de sécurisation foncière**

En tant qu'un des principaux bénéficiaires de la sécurisation du foncier rural, l'Etat devrait mettre en place son propre Programme de sécurisation foncière. Il resterait ainsi maître du processus et en garantirait la réussite. Cette sécurisation est en effet primordiale pour un pays comme la Côte d'Ivoire dont l'économie repose sur l'agriculture. Elle peut en outre aider à combattre la pauvreté et la précarité des droits des paysans sur leurs terres.

Un programme spécial de sécurisation foncière, piloté par la Direction du foncier rural du Ministère de l'Agriculture pourrait donc être déterminant comme moyen pour mettre en œuvre efficacement la loi sur le foncier rural. Il s'articulerait autour des points essentiels suivants :

- la mise en place effective des conditions techniques, matérielles et organisationnelles préalables à la sécurisation du foncier rural ;
- la simplification des démarches d'établissement du certificat foncier. Cette simplification pourrait inclure l'allègement des coûts voire la gratuité de la procédure comme le réclame la majorité des populations.

---

<sup>43</sup> L'article 4 de la loi foncière de 1998 précise que «... la preuve de la propriété coutumière est faite par le certificat foncier ». Sur le sens de cette disposition, voir T. DAGROU, le Code Foncier Rural Annoté, CNDJ, 2013, commentaires sous l'article 4 suscit.