

La formalisation des transactions foncières en milieu rural africain. Une perspective ivoirienne

Jean-Philippe Colin¹

Résumé

De nombreux travaux de recherche attestent du développement des transactions foncières (ventes et faire-valoir indirect) en Afrique de l'Ouest. La marchandisation de l'accès à la terre, en particulier à travers les achats-ventes, apparaît comme une source majeure d'insécurité foncière et de conflits. Ce constat renvoie à la question plus large de l'identification et de la reconnaissance des droits transférés et des titulaires de ces droits. Ce texte traite des tensions et conflits induits par les transactions foncières en Côte d'Ivoire et explore comment ces transactions pourraient être sécurisées dans un contexte où la très grande majorité d'entre elles interviennent hors du cadre légal. La loi de 1998 sur le domaine foncier vise de fait à organiser une transition rapide vers un droit de propriété privée à travers un programme national de certification puis de titrage. Du fait des conditions politico-militaires, le processus de certification n'a été engagé qu'en 2010 et reste à ce jour anecdotique. Ce texte se focalise sur la question de la sécurisation des transactions foncières dans les contextes de pré-certification, sur la base de la longue expérience de recherche de terrain de l'auteur sur la question des transactions foncières en milieu rural ivoirien.

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

Introduction

De nombreux travaux de recherche attestent du développement des transactions foncières (ventes et faire-valoir indirect) en Afrique de l'Ouest. Ce texte traite de la sécurisation de ces transactions à travers leur formalisation dans le contexte ivoirien.

Cette question ne peut évidemment pas ignorer, en amont, celle de l'identification et de la reconnaissance formelle ou informelle des droits fonciers faisant l'objet du transfert et de leurs détenteurs. Jusqu'à la loi sur le

¹ IRD – UMR GRED, Montpellier jean-philippe.colin@ird.fr

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

domaine foncier rural votée le 23 décembre 1998, le cadre légal définissait un droit de propriété privée sur les terres immatriculées (une infime portion du territoire national) et un régime domanial faisant de l'Etat le propriétaire des terres non immatriculées (la quasi-totalité des terres agricoles), avec toutefois une reconnaissance des droits coutumiers, mais à titre personnel et non cessible. La loi de 1998 sur le domaine foncier, votée à l'unanimité dans un contexte de forte politisation et ethnicisation de la question foncière, vise, de fait, à organiser une transition rapide vers un droit de propriété privée et conforte largement les revendications foncières des autochtones. La loi prévoit dans un premier temps le cadastrage intégral du territoire national et l'émission de certificats fonciers (individuels ou collectifs) reconnaissant les droits coutumiers, quelle qu'ait été l'origine de l'accès à la terre des détenteurs actuels de droits et sans condition de nationalité. Dans un deuxième temps, les certificats fonciers doivent être transformés dans un délai de trois ans en titres de propriété individuels dont seuls pourront être bénéficiaires des individus de nationalité ivoirienne. Les droits d'exploitation des bénéficiaires de transferts fonciers passés qui n'auront pas accès au certificat foncier ou au titre foncier seront reconnus et formalisés par des baux de type emphytéotique.

Les positions sur la question de la formalisation des droits diffèrent sur de nombreux points, comme le rôle respectif de l'Etat et des communautés locales dans les procédures de formalisation, la nature et le contenu des droits à formaliser, leur caractère individuel ou collectif, etc. La discussion reste cependant inscrite dans le paradigme de la reconnaissance des droits (par le titre ou le certificat), i.e. sur un enregistrement des droits détenus par une entité juridique donnée sur une parcelle foncière, alors que l'enregistrement des transferts de droits (et en particulier des transactions marchandes) peut être vu comme une alternative (Mathieu, 2001; Arruñada, 2003; Fitzpatrick, 2005; Kanji *et al.*, 2005; Lavigne Delville, 2006; Comby, 2007). Un dispositif d'enregistrement des droits permet à ces derniers d'être opposables à tout tiers en éliminant toute incertitude sur le titulaire des droits et le contenu de ces derniers. Un dispositif d'enregistrement des transferts ne fait que rendre ces derniers publics et ne produit que des droits contractuels opposables au partenaire de la transaction (Arruñada, 2003). Ce type de dispositif est souvent vu comme moins lourd mais aussi moins effectif qu'un enregistrement des droits, mais l'expérience témoigne des limites de ce dernier. Dans des contextes où l'insécurité foncière vient pour l'essentiel des transactions foncières, la formalisation et l'enregistrement de ces dernières peut constituer l'option la plus pragmatique pour remédier au mieux à cette insécurité.

Dans cette ligne, l'argument majeur avancé dans ce texte, au regard de la situation ivoirienne, est que l'intervention publique, souvent décriée aujourd'hui relativement à la formalisation des droits, est ici nécessaire à travers une formalisation et une validation des transactions les plus porteuses de conflits, du fait de contextes socio-politiques souvent très tendus localement. Cette proposition se situe dans une situation de pré-enregistrement légal des droits, l'urgence, en termes de sécurisation, n'étant pas à la délivrance d'un titre formel, mais à la consolidation des pratiques locales de transferts.

Ce texte, adapté de Colin (2013), tire des enseignements généraux d'une longue expérience de recherche sur la question des transactions foncières en Côte d'Ivoire, ainsi que d'une étude réalisée par l'auteur pour le compte du Ministère de l'Agriculture de Côte d'Ivoire en 2008-2009, qui avait pour objectif de réaliser un diagnostic des pratiques de ventes et location de terre en milieu rural, des types de conflits induits et de proposer (avec un juriste), un dispositif de formalisation écrite des contrats fonciers en milieu rural afin de contribuer à la mise en œuvre de la loi foncière de 1998 et réduire les conflits sur les transactions foncières (Colin, 2008).

Caractérisation des transactions

On s'intéressera ici à trois grands types de transactions foncières en zone forestière : les achats-ventes, le Planter-Partager et la location. Quels que soient les arrangements institutionnels, ils mettent en rapport, de façon générale, des cédants autochtones et des preneurs non-autochtones. Cette dualité socio-politique structure fondamentalement la question des tensions et conflits induits par certaines transactions foncières.

a) **Achats-ventes.** Les ventes qui marquent de façon fondamentale la dynamique foncière en zone forestière correspondent à la cession de forêt ou de recrûs forestiers par des autochtones à des immigrants, pour la réalisation de cultures pérennes (cacaoyer surtout, mais aussi caféier, hévéa, palmier à huile). Elles restent généralement non explicites relativement à l'objet de la transaction et aux droits transférés : s'agissait-il de l'achat de la terre ou du droit de planter, avec une échéance déterminée implicitement par la durée de vie de la culture mise en place ? Le bénéfice du transfert de droit était-il personnel ou pouvait-il être cédé ? Les transactions peuvent également être réalisées entre "étrangers", en portant des plantations ou des friches. Les questions qui se posent alors ici encore sont celle de l'objet de la transaction, mais également celle de la légitimité de la cession ("l'étranger" sur le départ pouvait-il céder sa plantation ?) et de la transmission du

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

"devoir de reconnaissance", vis-à-vis du cédant, de l'acquéreur initial au nouvel acquéreur. L'accès des non-autochtones à la terre s'opérait en effet traditionnellement dans le cadre d'un système pérennisé d'obligations liant le migrant à son tuteur, impliquant un "devoir de reconnaissance" du migrant (Chauveau, 2006). La référence aux ventes peut en fait traduire un alourdissement et une monétarisation du devoir de reconnaissance du migrant, le transfert foncier conservant, du moins dans l'esprit des cédants, une dimension relationnelle forte. La vente ne peut donc pas toujours être considérée comme complète, comme libérant totalement l'acquéreur de toute obligation vis-à-vis du vendeur. Le paiement ne clôt pas alors la relation, il l'instaure ou la perpétue. La question majeure, s'agissant de la sécurisation des achats-ventes, est ainsi celle de la perception, par les acteurs, des droits et des devoirs induits par la transaction, en d'autres termes, du sens même de cette dernière.

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

b) **Planter-Partager (P&P)**. Ce nouvel arrangement contractuel, apparu dans les années 80, est de plus en plus mobilisé pour la création de plantations de cacao, de palmier ou d'hévéa. Le propriétaire foncier fournit la terre et l'exploitant réalise la plantation en apportant le capital et le travail nécessaire. A l'entrée en production, il y a partage de la plantation, de la plantation et de la terre portant cette dernière, ou encore de la récolte. Le P&P est marqué par différents types d'incomplétude. Certains sont identiques à ceux évoqués pour les ventes : incertitude relative au droit du cédant à céder la parcelle pour un contrat de P&P, ou sur l'éventail de droits du preneur. D'autres sont plus spécifiques au P&P : non-spécification des conditions techniques de création et d'entretien de la plantation, partage ou non des cultures vivrières pratiquées sur la parcelle par le cédant en association avec les jeunes arbres, échéance du contrat (i.e. moment où l'exploitant devra restituer au cédant la parcelle, sauf partage intégrant la terre). On retrouve souvent, comme dans le cas des ventes, une attente des cédants relativement au "devoir de reconnaissance" du preneur, au-delà des obligations contractuelles stricto sensu.

c) **Location**. La location concerne essentiellement les cultures vivrières. Elle est usuellement conclue pour la durée d'un seul cycle de culture (de quelques mois pour le maïs, l'igname, le riz, à une année pour le manioc et deux ans et demi à trois ans pour l'ananas). La rente est le plus souvent versée en numéraire, avant la mise en culture. A la différence des ventes et du P&P, la location tend à s'établir dans une relation "désenchassée socialement", avec un rapport contractuel qui se limite le plus souvent au seul rapport foncier correspondant à l'accès à la terre contre le versement de la rente. Les locations de long terme restent exceptionnelles, mais on peut anticiper leur développement, en particulier pour la plantation d'hévéa et de palmier à huile par l'agro-industrie; ces contrats devraient également venir sécuriser les droits d'exploitation des migrants qui ont bénéficié par le passé de transferts fonciers mais qui n'auront pas accès au certificat foncier ou au titre.

Tensions et conflits autour des transactions

Les tensions et conflits sont rares sur les **locations**. Ce constat est à mettre en relation avec le fait que ces dernières mettent en rapport des acteurs qui se connaissent, pour une durée limitée des arrangements et, usuellement, un paiement de la rente avant le cycle cultural.

Tensions et conflits sont par contre fréquents sur les **ventes**. La question des conflits entre autochtones et "étrangers" autour des cessions de terre a pris une acuité particulière depuis les années 1980-1990 dans un contexte d'épuisement des réserves foncières et de crise économique, avec en particulier le retour des villes des chômeurs et déscolarisés dans leurs villages d'origine et les doléances des jeunes qui se retrouvent sous forte contrainte pour l'accès à la terre et reprochent à leurs aînés d'avoir dilapidé le patrimoine familial en cédant la terre aux "étrangers". La majorité des conflits relatifs aux cessions interviennent au renouvellement des générations, entre héritiers de cédants autochtones et acquéreurs ou héritiers d'acquéreurs "étrangers".

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

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

Quelques sources majeures d'insécurité dans les transactions foncières peuvent être identifiées.

- a) Remise en cause de la transaction du fait d'une contestation des droits fonciers du cédant (droit à céder, ou plus largement droits du cédant sur la parcelle concernée).
- b) Remise en cause du type de transaction. Les droits transférés à travers une "vente" restent largement non spécifiés, avec en particulier une incomplétude portant sur la nature de la transaction, vente de la terre ou cession d'un droit d'exploitation, ce qui ouvre le champ à des interprétations divergentes de la transaction. Nombreux sont les autochtones qui réinterprètent ainsi aujourd'hui les transactions passées comme des cessions du droit d'exploitation et non de l'ensemble du faisceau de droits sur la terre.
- c) Divergences sur les termes des transactions. Certains conflits viennent de l'incomplétude du contrat organisant la transaction quant à ses termes (durée de l'arrangement, type de cultures pratiquées, etc.).
- d) Conflits sur les limites des parcelles faisant l'objet de transferts.
- e) Pratiques ouvertement opportunistes (ventes ou cessions en FVI de la même parcelle à différents preneurs).

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

Les pratiques locales de sécurisation des transactions foncières relèvent de différents registres : "être un bon étranger", choisir le partenaire de la transaction sur la base de relations de confiance ou de sa réputation, organiser la coordination contractuelle de telle sorte que certaines difficultés puissent être évitées, sécuriser la transaction par l'écrit. On ne développera ici que les deux derniers points.

Le rôle du "*contractual design*" dans le respect des engagements contractuels²

Les termes des contrats de P&P et de location contribuent à réduire les risques de non-respect des engagements contractuels. Ainsi, le versement de la rente locative avant la mise en culture par le preneur, évite le risque de défaut de paiement de cette dernière. Les contrats de P&P ne spécifient jamais l'itinéraire technique à suivre pour la réalisation de la plantation pérenne, mais le report usuel de la production d'un "petit papier" au moment de l'entrée en production et du partage constitue une forme de test du preneur : si ce dernier ne donne pas satisfaction, il court le risque d'être remercié, avec ou plutôt sans dédommagement. De plus, les conditions de création de la plantation ont évolué vers un système qui réduit les risques pour le cédant, dans les contrats avec partage de plantation. Dans certains cas, rares, l'exploitant crée pour le compte du propriétaire une plantation sur une parcelle, et se voit octroyer une autre parcelle pour créer sa propre plantation. Ce type d'arrangement, qui porte en germe le risque d'un mauvais entretien de la parcelle du propriétaire, semble avoir caractérisé les premiers temps de la pratique du P&P mais est d'ores et déjà en désuétude. A l'heure actuelle, la règle générale est la création d'une plantation sur une même parcelle par le preneur, avec un partage de la parcelle intervenant à l'entrée en production et un choix opéré par le cédant de la partie qui lui revient.

² On notera que cet élément reste largement ignoré des discussions sur la sécurisation des droits et des transferts de droits.

La sécurisation "semi-formelle"

Le recours à une formalisation écrite du contrat sous seing privé, éventuellement visé par une autorité (villageoise, préfecture), constitue un dispositif non légal de sécurisation des contrats devenu courant, en particulier pour les achats-ventes. Ces pratiques de sécurisation "semi-formelle" (au sens de procédures qui, sans avoir de validité légale, revêtent certaines caractéristiques d'une telle validation : support papier, terminologie utilisée, légalisation éventuelle de la signature) témoignent du besoin de sécurisation des transactions foncières. Les enquêtes en milieu rural témoignent du dynamisme de ces pratiques, mais aussi de la perception de leurs limites par les intéressés et d'une forte demande d'intervention publique.

Discussion³

On a vu que certains conflits induits par des transactions foncières n'étaient pas d'un strict registre contractuel mais venaient, en amont, d'incertitude tant sur les droits du cédant sur la parcelle concernée, que sur les droits transférés lors de la transaction. Il est évident qu'une reconnaissance formelle du contenu et des détenteurs des droits (avant leur transfert) résoudrait une bonne partie de ces conflits dans le contexte ivoirien. Le processus de certification foncière va théoriquement dans ce sens, mais outre l'ampleur de la tâche en termes d'organisation et de moyens administratifs, on peut identifier trois facteurs potentiels de blocages dans le processus de certification. (i) La certification foncière suppose l'implication d'un membre du Comité villageois de gestion foncière rurale (CVGFR) dans l'enquête foncière, puis la validation de cette enquête par le CVGFR. Les Comités villageois jouent donc un rôle clé dans le processus de certification. Des dysfonctionnements, liés à des carences de formation de leurs membres ou à l'absence d'implication de toutes les catégories d'acteurs concernés par la certification (non-autochtones ivoiriens et étrangers, jeunes, femmes) ne sont pas à exclure. (ii) Au sein même des groupes familiaux concernés, l'identification des droits et des détenteurs de droits est susceptible de catalyser des tensions ou des conflits préexistants⁴. (iii) La reconnaissance, par le certificat foncier, des droits obtenus par le passé par des non-autochtones (Ivoiriens ou non Ivoiriens) (ou leurs ascendants) auprès des populations autochtones, suppose une validation de ces transferts passés par les cédants ou leurs héritiers – l'alternative étant la certification au nom du cédant ou de son héritier, et la transformation formelle de l'exploitant en tenancier. On peut anticiper de nombreux recours lors du processus de certification, relativement à ces situations. La discussion sera donc conduite ici en considérant des situations de non-formalisation des droits fonciers du cédant.

Envisager la formalisation et validation des transactions sans une reconnaissance légale préalable des droits du cédant est évidemment pour le moins "hétérodoxe" dans le contexte légal actuel. Dans la mesure cependant où les conflits fonciers qui menacent le plus la paix civile viennent des transactions, il devrait être de la responsabilité des autorités de mettre en œuvre un dispositif transitoire (si la loi de 1998 devait effectivement être mise en œuvre à grande échelle) ou alternatif (si elle devait être remise en cause) susceptible de réduire les risques de conflits.

Cette section, en avançant des pistes concrètes d'action, se focalise sur la dimension "foncière" des transactions. Leur dimension "socio-politique" n'est pas ignorée – le contexte socio-politique dans lequel l'accès à la terre est négocié, validé et renouvelé reste bien évidemment un enjeu crucial –, mais la dimension "foncière" est à l'évidence la plus concernée par une perspective opérationnelle.

Le rôle de l'Etat

La tendance actuelle est de décrier l'intervention publique – source d'inefficience et de corruption – dans la sphère du foncier. Dans cette perspective, la définition des droits, leur sécurisation et celle de leur transfert sont vues comme pouvant être assurées de façon plus efficace et moins coûteuse dans le cadre des communautés locales qu'à travers une intervention directe de l'Etat. La priorité pour les politiques publiques est alors de renforcer les institutions de médiation des intérêts conflictuels (Le Roy *et al.*, 1996; Deininger et Feder, 2001; Toulmin, 2008).

Dans le contexte ivoirien, on pourrait penser que les CVGFR seraient susceptibles de jouer ce rôle d'enceinte décentralisée de formalisation et de sécurisation des transactions. Ces Comités pourraient effectivement être mobilisés pour adapter aux conditions locales des modèles de contrats, relativement à la location de court terme, peu conflictuelle et pour laquelle les conflits identifiés relèvent du strict rapport contractuel bilatéral. Par

³ Cette discussion reprend les recommandations faites au Ministère ivoirien de l'agriculture en 2008.

⁴ Les conditions effectives de certification sont en cours d'investigation par l'équipe de recherche ivoirienne JERFRI. Voir contribution de G. Kouamé.

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

contre, faire reposer la procédure de formalisation et de sécurisation des autres transactions (ventes, P&P, futurs baux à long terme) sur ces Comités serait plus problématique. Il serait illusoire de croire qu'un comité réuni localement permettrait une véritable "mise à plat" des positions pour engager une négociation ouverte sur les pratiques transactionnelles : du fait tant du contexte socio-politique que des relations de tutorat qui existent fréquemment, les non-autochtones, en particulier les étrangers, ne seraient pas en mesure ou craindraient d'exposer leurs positions. Le caractère très sensible des situations foncières locales fait craindre des tensions d'autant plus délicates à gérer que les parties prenantes dont les intérêts divergent sont susceptibles d'être en forte interaction quotidienne. L'établissement d'instances locales de formalisation/sécurisation à un niveau sous-préfectoral semble plus envisageable : ce niveau reste suffisamment proche du terrain pour que les conditions socio-économiques et agro-écologiques locales soient prises en considération, mais mettrait en rapport des individus venant de différents villages, donc plus à même d'arriver à des compromis sans incidence négative trop forte sur les interactions quotidiennes.

Dans le contexte ivoirien actuel et relativement aux transactions qui inscrivent dans la durée le transfert de droits d'appropriation ou d'usage, le rôle de l'administration publique est incontournable – en particulier du sous-préfet, le représentant de l'Etat le plus légitime aux yeux des populations rurales, quelle que soit leur origine. La "demande d'Etat" et de son rôle d'arbitrage dans la régulation des relations inter-communautaires (une dimension incontournable de la question des transactions foncières et des conflits) sont en effet ressorties très nettement dans les entretiens conduits avec toutes les catégories d'acteurs lors de l'étude de 2008 (Colin, 2008).

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

La formalisation des contrats et l'explicitation de leurs clauses

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

Une question essentielle, mais délicate, porte sur le droit du cédant à s'engager dans un contrat. Toutes les parcelles qui ne relèvent pas d'une propriété personnelle (après achat en particulier) sont le patrimoine d'un groupe de parents plus ou moins large, sous la responsabilité d'un héritier. Ce dernier dispose en général du droit de gestion du patrimoine familial, mais le droit de vente relève du conseil de famille. Dès lors, tout contrat signé par un individu pose la question de l'accord des ayants droit, ce qui est une cause fréquente de conflit, en particulier sur les ventes (et, potentiellement, pour le P&P et les baux à long terme). Juridiquement, le groupe familial n'est pas une personne morale, et il semble difficile d'en faire le signataire du contrat. Il est cependant essentiel que les procédures proposées traitent de cette question. Une piste possible consiste à indiquer clairement si le signataire agit en tant que propriétaire à titre personnel de la parcelle ou en tant que représentant du groupe familial propriétaire, et dans ce dernier cas, à adjoindre au contrat un procès-verbal de délibération du Conseil de famille l'autorisant à effectuer la transaction en question. Ce PV n'aurait pas de valeur juridique en tant que telle, mais le fait que les membres de la famille du cédant sachent qu'il a été annexé au contrat serait un frein réel à une contestation ultérieure de ce dernier.

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

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

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

Les modalités de validation des contrats

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

Si la mise en place de contrats formalisés vise d'abord à rétablir la paix sociale dans les campagnes ivoiriennes, il convient d'accorder une priorité absolue à la réduction de toutes les contraintes qui maintiennent les transactions dans l'informalité. Le coût de l'enregistrement des transactions serait précisément l'une de ces contraintes. La suggestion est donc ici de limiter le coût de validation et d'enregistrement des achats-ventes au seul timbre fiscal, le demandeur devant par ailleurs supporter le coût de la délimitation des parcelles.

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

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

Des recommandations à une mise en œuvre sélective

Dans la ligne des éléments qui précèdent, l'étude réalisée en 2008 a produit un certain nombre de modèles génériques de contrats pour formaliser achats-ventes, P&P et locations, avec deux jeux de contrats adaptés aux situations pré- et post-certification. Seuls les modèles post-certification devraient être diffusés par le Ministère de l'agriculture; la décision de restreindre la formalisation des transactions aux parcelles certifiées repose sur l'argument selon lequel l'administration ne peut pas valider des transactions impliquant des droits non définis légalement. Le processus de certification (s'il est effectivement poursuivi) ne pouvant être qu'une œuvre de très longue haleine, la situation actuelle ne devrait donc pas évoluer, le purisme légal les condamnant à une insécurité potentielle.

On peut en fait s'interroger : l'objectif implicite des mesures prises relatives aux transactions foncières est-il de contribuer à restaurer la paix sociale dans les campagnes ivoiriennes, ou de sécuriser des transactions spécifiques (une question qui renvoie aux objectifs implicites de la Loi de 1998) ? Il semblerait qu'une bonne proportion de demandes de certificats fonciers émane de propriétaires coutumiers en tant que préalable à des transactions avec deux types d'acteurs : des firmes agro-industrielles (hévée, palmier à huile) qui envisagent des baux à long terme sur des parcelles dont les bailleurs sont sécurisés par un certificat foncier, et des membres de l'élite administrative, économique, militaire, en recherche frénétique de terre à acheter pour créer des plantations d'hévée.

« Formalisation des droits et des obligations »

Journées d'étude du Comité technique « Foncier et développement », Nogent-sur-Marne, 16-17 décembre 2013

L'optimisme tempéré exprimé précédemment quant à la possibilité d'une intervention publique permettant de contribuer à sécuriser les transactions foncières en Côte d'Ivoire semble quelque peu miné... Cela n'infirme pas, de mon point de vue, l'intérêt d'une telle intervention, mais cela nous rappelle que les politiques (foncières) sont portées par des valeurs implicites ou explicites – ou, pour conclure sur une note de "vieille" économie institutionnelle, que les politiques ne sont pas neutres et déterminent quels sont les intérêts qui comptent.

Bibliographie

- Arruñada, B., 2003. Property enforcement as organized consent. *Journal of Law, Economics, and Organization* 19(2), 401-444.
- Chauveau, J.-P., 2006. How does an institution evolve? Land, politics, intergenerational relations and the institution of the *tutorat* amongst autochtones and immigrants (Gban region, Côte d'Ivoire). In: Kuba, R., Lentz, C. (Eds.), *Land and the politics of belonging in West Africa*. Boston, Brill, pp. 213-240.
- Chauveau, J.-P., Colin, J.-Ph., 2010. Customary transfers and land sales in Côte d'Ivoire. Revisiting the embeddedness issue. *Africa* 80(1), 81-103.
- Colin, J.-Ph., 2008. *Etude sur la location et les ventes de terre rurales en Côte d'Ivoire. Rapport 1. Diagnostic des pratiques*. Abidjan, République de Côte d'Ivoire, Ministère de l'agriculture / Délégation de l'Union Européenne, 143 pp.
- Colin, J.-Ph., 2013. Securing rural land transactions in Africa. An Ivorian perspective. *Land Use Policy* 31: 430-440.
- Comby, J., 2007. Reconnaître et sécuriser la propriété coutumière moderne. *Etudes foncières* 128, 38-44.
- Deininger, K., Feder, G., 2001. Land Institutions and Land Markets. In: Gardner, R., Rausser, G. (Eds.), *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 1A Agricultural Production. North Holland, Elsevier, pp. 288-324.
- Fitzpatrick, D., 2005. 'Best practice' options for the legal recognition of customary tenure. *Development and Change* 36(3), 449-475.
- Kanji, N., Cotula, L., Hilhorst, T., Toulmin, C., Witten, W., 2005. *Research Report 1. Can Land Registration Serve Poor and Marginalised Groups? Summary Report*, International Institute for Environment and Development, London, 30 pp.
- Lavigne Delville, Ph., 2006. Sécurité, insécurité, et sécurisation foncières: un cadre conceptuel. *Réformes agraires et coopératives* 2, 25-32.
- Le Roy, E., Karsenty, A., Bertrand, A., 1996, *La sécurisation foncière en Afrique*. Paris, Karthala, 388 pp.
- Mathieu, P., 2001. Transactions informelles et marchés fonciers émergents en Afrique. In: Benjaminsen, T., Lund, C. (Eds), *Politics, property and production: Understanding natural resource management in the West African Sahel*. Uppsala, Nordic Africa Institute, pp. 22-39.
- Toulmin, C., 2008. Securing land and property rights in sub-Saharan Africa: The role of local institutions. *Land Use Policy* 26, 10-9.