

REVUE MALIENNE

DE SCIENCE ET DE

TECHNOLOGIE

COMITES VILLAGEOIS DE GESTION FONCIERE RURALE ET REGLEMENTS DES CONFLITS FONCIERS EN COTE D'IVOIRE : ENTRE LEGALITE, LEGITIMITE ET ENJEUX DE GOUVERNANCE

MLAN Konan Séverin*, IBO Guehi Jonas, TARROUTH Honnéo Gabin*****

*Socio-anthropologue, Maître-assistant, Université Jean Lorougnon Guédé de Daloa

**Socio-historien, Directeur de recherche, Université Nangui Abrogoua (Ex-Abobo-Adjamé)

***Docteur en sociologie, Université Félix Houphouët Boigny, Abidjan-Cocody

Résumé

Quel est le seuil de légalité et de légitimité des Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale (CVGFR) dans l'arsenal institutionnel foncier en Côte d'Ivoire ? Tel est le fond de cette contribution qui est le fruit de données empiriques rendant compte de la construction d'un nouveau modèle institutionnel Etat/acteurs locaux à même de favoriser la mise en œuvre de la loi sur le domaine foncier rural de la Côte d'Ivoire. Certes, l'Etat est « légalement » en train de réussir, par le truchement des Sous-préfets, la fabrique des Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale, dans tous les villages ivoiriens, conformément au Décret n°99-593 du 13 octobre 1999, fixant l'organisation et les attributions de ces Comités. Mais lorsqu'ils s'invitent comme instances de règlement des conflits fonciers ruraux, ces Comités perdent alors leur légitimité aux yeux des acteurs étatiques et villageois.

Mots-clés : Légalité, légitimité, comité, règlement, conflit foncier

Abstract

What is the threshold of legality and legitimacy of Village Committees of Rural Land Management (VCRM) in the institutional arsenal in Ivory Coast? Such is the background of this contribution which is the result of empirical data reflecting the construction of a new institutional model state / local actors able to promote the implementation of the law on rural land area of Ivory Coast. While the state is "legally" succeeding, through the Sub-prefects, the Village Committees of Rural Land Management fabric in all Ivorian villages, according to Decree No. 99-593 of October 13, 1999, establishing the organization and functions of these committees. But when they invite settlement bodies as rural land disputes, these committees lose their legitimacy in the eyes of state actors and villagers.

Keywords: Legality, legitimacy, committee, regulation, conflict, land

Introduction

Dans les années 1990, les débats politiques sur le domaine rural en Côte d'Ivoire aboutissent à une large convergence de vue : la mise en place d'une politique d'enregistrement des droits sur la terre et la délivrance de titres de propriété privée (Chauveau J-P. et Colin J-Ph., 2014, 2013 ; Colin et al., 2010 ; Chauveau, 2008 ; 2009 ; Toh, 2008).

Aussi, depuis le 23 décembre 1998, la loi sur le domaine foncier rural est-elle née de cette volonté politique nationale et internationale (Mlan, 2015a ; Colin et al., 2010). Trois premiers décrets aménagent son application, à savoir, **Décret n°99-593 du 13 octobre 1999**, portant organisation et attributions des Comités de Gestion Foncière Rurale, le **Décret n°99-594 du 13 octobre 1999**, fixant les modalités d'application au Domaine Foncier Rural coutumier de la loi, et le **Décret n°99-595 du 13 octobre 1999** fixant la procédure de consolidation des droits des concessionnaires provisoires de terres du Domaine Foncier Rural. En plus de ces décrets, des arrêtés et des structures de gestion doivent permettre l'obtention de titres de propriété privée (délivrance de certificats fonciers pendant 10 ans et l'immatriculation de terres rurales dans le registre foncier trois ans après¹ l'acquisition du certificat foncier). Il s'agit, à l'échelle de chaque village, du Comité Villageois de Gestion Foncière Rurale (CVGFR), et au niveau de tout chef-lieu de sous-préfecture, du Comité de Gestion Foncière Rurale (CGFR).

Or, dans chaque localité ivoirienne, il existe des instances de gestion foncière, à savoir :

- au niveau du village, les chefferies de familles, de lignages, du village et du canton ou du royaume² ;
- au-dessus des villages, la gendarmerie, la sous-préfecture et le tribunal.

A la suite du coup d'Etat de 1999 et de la crise postélectorale de 2010-2011, les acteurs politiques ivoiriens et les partenaires internationaux pensent que la stabilité de la Côte d'Ivoire viendrait de la « pacification » de la question du foncier rural. Alors nous nous interrogeons sur l'efficacité, la légitimité et la parfaite organisation des Comités de gestion foncière. Avant leur mise en place, on note de récurrentes remises en cause de règlements des conflits fonciers, les personnes déboutées considérant les instances d'arbitrage comme partiaux. L'installation de Comités dans les villages cristallise-t-elle la confiance des usagers du foncier rural ?

Ce qui nous intéresse dans cet article, c'est le positionnement de ces Comités CVGFR dans le jeu foncier ou les arènes foncières locales. Existe-t-il des antagonismes ou complémentarité entre les chefferies villageoises et les comités des villages, au regard des enjeux économique (coûts des règlements des litiges fonciers) et politique (CVGFR comme institution foncière) ?

Notre hypothèse de départ, c'est qu'à l'épreuve du terrain et de la loi sur le Domaine foncier rural, les Comités Villageois s'invitent comme des institutions légales mais non légitimes. Prétendument axé sur le modèle du Colonel Torrens³, en effet, donc a fortiori prenant appui sur la fabrique d'une politique de formalisation des droits fonciers « par le haut » (Comby, 1998), les Comités Villageois peuvent s'installer avec la puissance de l'Etat (Décision du Sous-préfet).

Mais, les populations étant enracinées dans une pratique de dévolution de droits fonciers, par un long processus de reconnaissance des tenanciers de la terre, générations après générations, comme c'est le cas en France (Comby, 1998), il paraît prétentieux que ces Comités Villageois soient acceptés comme légitimes.

L'étude a eu lieu dans deux zones forestières ivoiriennes où la pression démographique et la compétition sur la terre sont fortement ressenties, mais où l'on note une représentation divergente de la terre d'une zone à l'autre. On a, d'une part, Gnamagui, village Bakwé (près de Soubré dans le Sud-ouest) ayant été un site pilote de la mise en œuvre de la loi n°750-98 du 23 décembre 1998, et d'autre part, le village Afféry (du pays Akyé d'Akoupé, dans le Sud-est) considéré comme un site non pilote, mais où l'on note une mise en application de ladite loi sur le foncier rural. Il s'agit d'une étude compréhensive visant à examiner les éléments de légitimation et de l'efficacité des actions des Comités CVGFR dans les deux zones de l'étude, et à analyser l'interaction des acteurs institutionnels publics et locaux. Si l'enquête a été réalisée à Gnamagui du 09 juin au 03 juillet 2013, celle d'Afféry a été faite du 1^{er} au 30 septembre 2013.

La présente contribution se décline en trois points. Le premier point présente le contexte socio-historique des deux sites de l'étude. Le second aborde la question de la légalité des Comités Villageois sous l'angle des textes les instituant et fixant leurs attributions. La troisième partie traite des pratiques des Comités et des chefferies villageoises en matière de règlement des conflits fonciers.

¹ Voir Chauveau, 2009

² Pour les Baoulé, le Roi peut être sollicité pour le règlement de conflits fonciers aboutissant à des affrontements sanglants et des troubles sociaux récurrents. C'est le cas du conflit foncier opposant les Agba de Klagrassou Alluibo et les Aïtoun d'Abigui où le Roi Anouglé de Sakassou a contribué à son règlement définitif dans les années 1950.

³ Selon Comby (1998), le colonisateur du 19^e siècle a choisi de découper une terre vierge de droits et de la répartir entre les nouveaux arrivants. L'act Torrens fut adopté le 2 Juillet 1858, dans la province de South Australia.

I Présentation des peuples Bakwé et Akyé

1 Les Bakwé de Gnamagui dans l'arène des vagues migratoires de l'Ouest ivoirien

Gnamagui vient de l'ancêtre Opa Gnama qui signifie en Bakwé, « celui qui ne badine pas ». Il vient du pays Néo (au bord de la mer). Il suit le cours supérieur du fleuve Sassandra et arrive à Gozobo (Issia) avec son frère Wlakeu. Les litiges entre arrivants et premiers arrivés ont contraint les deux frères à revenir vers le site actuel, après plusieurs périples au bord de plusieurs rivières. Gnamagui est installé au bord du fleuve Sassandra : la pêche constituait l'activité majeure du peuple Bakwé.

Gnamagui est situé à 9 kilomètres de la ville de Soubré. Mais, administrativement, ce village dépend du département de Méagui (à 57 km) qui est « couché » sur l'aire culturelle Bakwé.

Les Bakwé de Gnamagui appartiennent à la tribu Nigagba, ce qui signifie en bakwé « les riverains du fleuve⁴ ». La tribu Nigagba comprend également les villages de Kopérargui, Kphéhiri et Galéa, et des centaines de campements de migrants. L'unité traditionnelle de base de la société bakwé est le *gribè* ou patrilignage qui se définit comme l'ensemble des descendants en ligne agnatique (paternelle) du même ancêtre. De manière générale, chez les Bakwé, le *gribè* s'identifie au village. Ainsi, il existe onze (11) *gribè* correspondant aux 11 villages originels bakwé⁵. Au plan traditionnel, chez les Bakwé, les rapports de pouvoir et les rapports de parenté sont étroitement liés. Trois règles fondamentales président aux rapports de parenté : la filiation est patrilinéaire, la résidence patrilocale, le mariage virilocal.

Ce substrat originel humain Bakwé a été modelé par l'arrivée massive et spectaculaire d'immigrants issus d'horizons divers, avec le « système houpouétien »⁶ (Ibo, 1995 ; Chauveau et al, 2014). Cette immigration massive s'inscrit ici dans le cadre d'un projet volontariste de développement, dénommée « Opération San Pedro » qui débuta en 1968 (Léna Ph. et al, 1977). Sans précédent dans l'histoire de la Côte d'Ivoire, cette opération, pilotée par l'Autorité pour la Région du Sud-ouest (ARSO) comprenait trois volets : la construction d'un port dans l'embouchure de la rivière San Pedro, l'édification autour de ce port d'une ville, l'aménagement de l'arrière-pays – la région du Sud-ouest. C'est la réalisation du dernier volet de l'opération, à savoir « l'aménagement de l'arrière-pays de San Pedro » qui a été à l'origine de l'immigration massive que connaît la région Sud-ouest, en général et celle de Soubré, en particulier, à partir de la fin des années 1960 (op cit), comme suit :

Encadré 1 : Terroir de Gnamagui et l'immigration étrangère

Au recensement que nous avons effectué dans les premiers jours de janvier 1971 de l'ensemble du front pionnier en cours d'émergence dans le canton Bakwé de la sous-préfecture de Soubré, ils étaient déjà pas moins de 1241 immigrants à être installés sur le seul terroir de Niamagui - 13 dans le village lui-même, 1228 répartis sur 64 campements -, soit 83,6 % des 1480 colons alors implantés dans la circonscription administrative.

Le recensement national de la population ivoirienne d'avril 1975 leur fait perdre leurs dernières illusions : ils sont à présent 6252 autochtones à être établis sur le terroir de Niamagui - 33 dans le village lui-même, 6219 répartis sur 185 campements -, soit 63,3 % des 9 875 colons implantés dans le canton bakwé de la sous-préfecture de Soubré.

Source : Schwartz Alfred, 1989.

En conséquence de cette immigration massive et « brutale », la zone d'étude est caractérisé aujourd'hui par trois groupes sociologiques distincts : i) les autochtones (Bakwé) devenu minoritaire ; ii) les allochtones, en majorité les Baoulé, suivis des Malinké, des Koulango, etc. ; iii) les étrangers venus, en majorité du Burkina Faso⁷, du Mali, de la Guinée, du Ghana, etc.

Carte : les sites de l'étude (avec les symboles bleu et vert)

⁴ Il s'agit de « riverains du fleuve Sassandra ». Ce fleuve s'appelle en Bakwé, Gniga d'où la tribu Nigagba qui regroupe les quatre villages bakwé riverains : Galéa, Kphéhiri, Kopérargui et Gnamagui.

⁵ Sous la pression coloniale, ces onze villages ont été multipliés par deux, ce qui donne aujourd'hui dans l'univers bakwé 22 villages appartenant à trois sous-préfectures : Méagui, Oupoyo et Soubré.

⁶ Système instituant la mise en valeur de la terre dès le début de l'indépendance. Sur des territoires de faible peuplement, une invite est faite aux populations nationales et des pays voisins d'anthropiser ces territoires et de les mettre en culture.

⁷ Les Burkinabè représentaient 76 % des étrangers du département de Soubré en 1998.



Source : Modèle : Carte/Côte d'Ivoire : Wikipédia (revu par MLAN le 27 septembre 2015)

Gnamagui compte actuellement environ 57 km² couverts, et enregistre 400 campements de migrants dont 18 sont érigés en villages (Mlan, 2004). Les Bakwé ne vivent que dans le village alors que l'essentiel des migrants habite dans leurs campements de culture. La principale culture de rente est le cacaoyer.

Gnamagui est un ancien site du Plan Foncier Rural (PFR), piloté dans les années 1990. De 2008 à 2011, ce site devient une zone pilote du projet de mise en œuvre de la loi n°98-750 du 23 décembre 1998 sur le domaine foncier rural. Ce projet financé par l'Union Européenne vise la formalisation des droits coutumiers en vue de l'attribution de titres de propriété dont le Certificat Foncier (CF) constitue la première étape (Chauveau et Colin, 2013). Le Comité Villageois de Gestion Foncière Rurale (CVGFR) de Gnamagui, censé valider les enquêtes du Commissaire-enquêteur à l'échelle villageoise est présidé par Vaka Noël, Chef du village de Gnamagui.

Si l'objectif de la délimitation⁸ du terroir de Gnamagui a été atteint, la formalisation des droits sur les 56 000 hectares (de terre) a connu des difficultés, à tel point que, jusqu'en Juin 2013, seulement neuf (09) Certificats Fonciers (CF) ont pu être délivrés. Ces CF obtenus à Gnamagui ne concernent que les autochtones Bakwé résidant à Gnamagui.

2 Les Akyé d'Afféry dans le Sud-est de la Côte d'Ivoire

Afféry est à la fois une circonscription administrative et une commune située à 11 km d'Akoupé (chef-lieu de département). Tout comme Afféry, Akoupé appartient à la région de la Mé dont Adzopé est le chef-lieu de Région. Akoupé est distant de 26 km d'Adzopé et de 150 km d'Abidjan.

Revenant Afféry, on note qu'il est situé sur l'axe Akoupé/Agboville et s'étend sur une superficie de 50 km². Erigée en sous-préfecture, selon l'esprit de la loi n° 69-241 du 09 juin 1969 et conformément au décret n° 69-538 du 22 décembre 1969, cette localité est une commune depuis 1985. Elle compte en son sein trois villages dont Asseudji à 3 km à l'Est, Daguiokoi à 7 km et Dodokoi à 16 km au Sud. Afféry fait partie du canton Ketin qui est l'un des 11 cantons Akyé.

Les Akyé sont issus du groupe ethnoculturel Akan venu du Ghana. L'histoire retient qu'on y notait deux rois de peuples voisins : l'un s'appelle Pin Pin - celui resté au Ghana - et l'autre Maféi - celui qui conduit les Akyé en terre ivoirienne.

Ancienne zone pionnière de production de café puis de cacao dès les décennies 1940-1950 (avec de grands planteurs⁹), Afféry regorge d'une importante population étrangère composée d'allochtones, surtout Baoulé-Agni mais également de Koulango, Abron, Bété, Guéré, Niamboua, Gouro, Yacouba,

⁸ Lors du colloque international sur "les frontières de la question foncière", Zalo (2006 : 1) écrit : « Dans ce contexte, l'essentiel des efforts porte sur la délimitation des terroirs villageois, qui fait l'objet d'une opération-test en vraie grandeur sur 150 villages environ situés dans quatre zones où coexistent des communautés autochtones, allochtones et non ivoiriennes, et présentant des problématiques foncières différentes ».

⁹ Une étude sur le devenir des domaines de grands planteurs d'Afféry est en cours.

Senoufo et Lobi, et aussi d'étrangers Burkinabé, Maliens, Béninois et Ghanéens. Si l'essentiel des migrants s'adonne au commerce (café, cacao, cola) en s'installant dans la ville d'Afféry, les Baoulé et les Agni sont fixés dans leurs campements de culture ou ceux créés par les Akyé (cadres ou paysans). La population autochtone est forte d'environ 35 000 individus. La spécificité Akyé, c'est que chaque famille dispose de son campement de culture. Ces campements ravitaillent Afféry, Akoupé, Adzopé et Abidjan en vivres. On dénombre ainsi environ 1029 campements. A la différence de Gnamagui où l'essentiel des terres est occupé par le cacaoyer, à Afféry, la population autochtone Akyé dispose toujours de réserves foncières qui sont des jachères (réserves de culture vivrière ou anciens vergers de cacaoyers). Si Gnamagui est un site pilote du processus de transformation des droits fonciers coutumiers en droits privés modernes, Afféry fait partie des villages de la Côte d'Ivoire engagés dans un mouvement 'naturel' de certification foncière. Le processus est enclenché dans cette zone comme la phase générale de mise en œuvre de la loi n° 98-750 du 23 décembre 1998 sur toute l'étendue du territoire ivoirien. Le CVGFR d'Afféry a enregistré 13 demandes de CF dont 3 CF ont été délivrés. Les bénéficiaires sont :

- 2 autochtones Akyé (Anon Y. I., cadre supérieur, Pr Bédia Y. B. (Cardiologue) ;
- 1 allochtone d'ethnie Agni (Ahuelie M. Administrateur des services financiers). Après ce bref historique, que dire des Comités fonciers installés dans ces deux villages ?

2 La légalité des Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale

2.1 Origine des Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale (CVGFR)

La loi n°98-750 du 23 Décembre 1998 sur le domaine foncier rural exige la mise en place d'institutions nouvelles devant contribuer à sa mise en œuvre. En dehors des institutions anciennes qui sont remises dans le jeu – Sous-préfecture, Gendarmerie, Justice -, la création de Comité Villageois de Gestion Foncière Rurale (CVGFR) constitue une étape nécessaire en vue du démarrage du processus de délivrance des titres de propriété. Quels sont les textes juridiques (législatifs et réglementaires) qui créent ces institutions ? Comment la loi définit-elle leurs attributions ?

C'est le Décret n°99-593 du 13 octobre 1999 qui institue le Comité CVGFR. A l'article 5 dudit décret, il est écrit : « Le Sous-Préfet crée des Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale pour l'étude de tous les dossiers concernant leurs terroirs ». A la suite de ce décret, l'Arrêté n°041 MEMIDI MINAGRA du 12 Juin 2001 fixe les modalités de constitution et de fonctionnement du Comité CVGFR. L'article 12 de cet Arrêté précise que : « A l'intérieur de chaque sous-préfecture, les Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale (CVGFR) sont créés par le Sous-Préfet soit à son initiative, soit sur recommandation du Comité ou à la demande des populations. Chaque village doit être doté d'un CVGFR aussi rapidement que possible. La création est impérative sans délai dès lors que, dans un village, soit se pose un problème foncier, soit une Enquête foncière officielle a été demandée ». De même, à l'article 13 de cet Arrêté, il est précisé que « les dispositions ci-après du présent Titre fixent les principes généraux des Règlements intérieurs des Comités ».

Subséquent à ces textes réglementaires mentionnés, les Sous-préfets d'Oupoyo - entité dont dépend Gnamagui – et d'Afféry ont pris des Décisions créant les Comités (CVGFR). A cet effet, le Sous-préfet d'Afféry écrit :

Encadré2 : DECISION N°04/SP-AF du 26 février 2008, portant création et fonctionnement du Comité de Gestion Foncière Rurale du village d'Afféry.

LE SOUS-PREFET,

Vu la loi n°61 du 10 août 1961, relative au fonctionnement des Départements, Préfectures et Sous-Préfectures ;

Vu la loi n°98-750 du 23 décembre 1998, relative au domaine foncier rural ; [...]

Vu le décret n°2007-574 du 15 août 2007, portant nomination dans les fonctions de Sous-Préfet ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est créé dans le village d'Afféry, Sous-Préfecture dudit village, un Comité de Gestion Foncière Rurale, dénommé « Comité Villageois de Gestion Foncière Rurale ».

En 2014, une autre décision met en place un Bureau du Comité, après son renouvellement. Ces décisions

indiquent la composition du bureau du Comité.

Si au niveau de la sous-préfecture, la composition du Comité CGFR ne connaît aucune interprétation, ce n'est pas de même pour le Comité CVGFR. Ici, le choix du Président du Comité est sujet à controverse. Certes, à l'article 4 de la Décision du Sous-préfet, il est écrit : « le Président, le Vice-Président, le Trésorier et le Trésorier Adjoint du Comité sont élus par le Comité, pour un mandat de trois (3) ans renouvelable ». De même, l'article 3 de cette Décision mentionne que « le Comité Villageois de Gestion Foncière Rurale d'Afféry comprend :

« Avec voix délibérative » : 1 représentant du Chef du village, le ou les Chefs de terre, 4 membres de la communauté villageoise, 1 représentant par communauté ethnique nationale, 1 représentant pour l'ensemble des communautés étrangères, 1 représentant des coopératives agricoles ».

Encore, relativement à la composition du Comité CVGFR, la Décision indique à son article 5 que « le Président élu nomme le Secrétaire Général, le Secrétaire Général Adjoint et les animateurs ». Plus encore, le règlement intérieur d'Afféry – en son article 6 – indique que « l'Assemblée Générale du village et des campements rattachés audit village désigne par consensus le Président et le Vice-Président » et que « le Président nomme les secrétaires » et les autres membres.

Mais les acteurs locaux ont des avis divergents sur le choix du président du Comité CVGFR. Voici les propos de L. Serge, Secrétaire Général (SG) du CVGFR et notable de Gnamagui :

« c'est pas une loi qui l'institue. Chez nous [...], le comité est personnel. Il est statique au niveau du village. Y a les modes de choisir les membres du comité : soit on peut le faire par vote, comme on peut le faire par acclamation ou bien par désignation. Et nous c'est par consensus, le comité est créé ».

Mais ce que le SG de CVGFR de Gnamagui appelle « consensus », c'est plutôt l'ordre tel que la chefferie est organisée, c'est-à-dire, que le Chef du village devient le Président du Comité, et les autres postes clés sont assurés par les autres notables. C'est pourquoi monsieur Vaka Kplé, chef du village de Gnamagui, est le Président du Comité CVGFR depuis sa création (en 2004). La chefferie villageoise est donc au cœur de la création du CVGFR de Gnamagui.

A Afféry, par contre, le Comité est né à l'initiative de Koman Charlemagne, un fils du village. En effet, dès qu'il apprend l'information à la radio ivoirienne (première chaîne), il se fait former par la direction régionale du cadastre d'Abengourou (département voisin à l'Est). Il mobilise ensuite la chefferie villageoise d'Afféry, et puis le Sous-préfet dudit village. De commun accord, Koman crée un Comité que préside le chef du village tandis que lui-même assure le secrétariat. Et Koman fait former d'autres jeunes du village, proches de la chefferie.

Très vite, le Comité se positionne comme un instrument de gestion de conflits fonciers dans la sous-préfecture d'Afféry. Mais il ruse de zèle en dilapidant les ressources financières du Comité. Le chef du village le démet et le fait remplacer par Assamoï Mathieu, jeune notable de quartier Ngossé d'Afféry.

Mais, au moment du renouvellement du bureau (2014), la chefferie villageoise ne parvient pas à contrôler le Comité. Son Président est choisi par vote, et c'est bien un allochtone Guéré (originaire de l'Ouest, près de Duékoué) qui est élu, au grand dam de la chefferie qui a présenté pourtant un notable comme candidat. Cela consacre une fracture entre la chefferie villageoise et le Comité.

Au-delà de la présidence, les autochtones ont également une compréhension divergente pour la présence des populations allochtones et étrangères dans le CVGFR. Si on note la présence du chef de la communauté Baoulé dans le CVGFR de Gnamagui, et le chef de la communauté Wê dans celui d'Afféry, on compte un Burkinabé et un Malien dans le CVGFR de Gnamagui et un Burkinabé dans celui d'Afféry. La composition du bureau du comité ne dégage donc pas l'unanimité. Profitant de d'un atelier organisé par le Ministère de l'Agriculture en 2013 à Soubré, le préfet de département de dire : « le chef du village ne doit pas être le Président du Comité villageois ». Il est donc clair que la place du chef du village et des membres non autochtones ne sont pas clairement définies par la loi et ses textes réglementaires. Ces textes sont donc plus ou moins flous.

2.2 Attributions

En parcourant les articles de loi n°98-750 du 23 décembre 1998 et ses textes subséquents (Décrets, Arrêtés et Décisions), les attributions des Comités Villageois portent essentiellement sur les enquêtes officielles. Ces enquêtes doivent aboutir à la délivrance de titres de propriété privée (Certificat foncier et Titre Foncier). La Décision N°001/S/P Oup. du 31 mars 2008 portant renouvellement du Comité

Villageois de Gestion Rurale de Gnamagui, à son article 2, précise ses missions :

- « participer aux enquêtes foncières officielles ; [...] »
- participer aux opérations de délimitation des terroirs des villages ;
- tenir les registres des accords et oppositions et tous les documents relatifs au foncier rural du village ;
- approuver les résultats des enquêtes foncières officielles ».

Même dans le règlement intérieur du CVGFR d’Afféry, l’article 3 portant sur le rôle et les obligations indique que : « le Comité est chargé de suivre toutes les enquêtes foncières rurales officielles du village ».

Cependant, les Comités Villageois de Gnamagui comme d’Afféry s’adonnent au règlement des conflits fonciers. A l’analyse, tout part de la constitution des Comités : les principaux membres sont issus de la chefferie villageoise. A cela, il faut ajouter le rôle de certains administrateurs civils. En effet, le Sous-préfet d’Afféry (des années 2000) faisait remarquer à la chefferie villageoise que toutes les questions portant sur le foncier rural ne devraient être abordées que par le Comité Villageois : la chefferie devrait s’abstenir de régler les conflits fonciers. De même, l’article 5 du Décret n°99-593 du 13 octobre 1999 (qui porte sur l’organisation et attributions des Comités de Gestion Foncière Rurale) indique que « Le Sous-Préfet crée des Comités Villageois de Gestion Foncière Rurale pour l’étude de tous les dossiers concernant leurs terroirs. Les chefs de terres sont obligatoirement membres des Comités Villageois ». Paradoxalement, le Sous-préfet actuel d’Afféry fait remarquer que les Comités Villageois sortent de leurs missions en participant au règlement des conflits fonciers. Kouassi B. (responsable du cadastre à Soubré) ne dit pas autre chose : « les Comités villageois ont pour mission de participer aux enquêtes officielles devant aboutir à la délivrance du Certificat Foncier et du Titre Foncier ».

Nonobstant, les Comités Villageois sont devenus des institutions de gestion des conflits fonciers ruraux. Leur existence légale, en vue des enquêtes officielles, fait d’eux des institutions que des antagonistes sollicitent en cas de conflits fonciers découlant de la gestion courante des terres rurales. Alors les Comités jouissent-ils de légitimité ? Quelle est l’audience qu’ils ont dans l’arène des conflits fonciers, au regard du positionnement des chefferies villageoises ? Quel est l’élément qui cristallise l’enjeu et fait du conflit foncier une arène d’antagonismes et de compétition ?

3 Conflits fonciers et enjeux de gouvernance locale

3.1 La légitimité des Comités

Avant d’aborder la question de la légitimité, il convient de relever les types de conflits fonciers que l’on rencontre dans nos zones d’étude. De Gnamagui à Afféry, les conflits naissent régulièrement des antagonismes entre membres de même famille. A Gnamagui, par exemple, le patriarche Tohou Ziet a eu l’opposition de ses neveux sur sa demande de certificat foncier. Ils lui reprochent de ne pas reconnaître les terres de leur père. De même, la femme n’ayant pas droit à la terre dans la société Bakwé, les cousins de Dégnan Marie se sont opposés à sa demande de certificat foncier (à Gnamagui). Certes leur père n’a fait que des filles, mais si Dégnan Marie avait mis en valeur la parcelle litigieuse, ses cousins ne se seraient pas opposés, selon Lia S., jeune notable et cousin de Dégnan.

Mais en dehors de ces deux types de conflit, les plus courants (à Gnamagui) portent, soit sur le retrait de terre aux migrants par des héritiers d’anciens cédants, soit sur des parcelles que les migrants exploitent et sur lesquelles des demandes de certificats fonciers sont formulées par des cédants ou leurs héritiers.

A Afféry, par contre, et suivant le Sous-préfet, « tous les litiges naissent des rapports entre les membres d’une même famille. Actuellement si vous avez 10 conflits, 9 relèvent des problèmes entre les enfants d’un même géniteur, [...]. Parce qu’en pays Akyé, ils ont une tradition dans le partage [...], c’est là où la maman a travaillé qui revient à ses enfants. [...]. Parce que si au moment du décès du monsieur, un enfant était dans le ventre de sa maman, il fait quoi. Est-ce que c’est de sa faute? ». Egalement, pour Traoré S., Chef de la communauté Burkinabé à Afféry, « les palabres, c’est entre Akyé. Et ça ne nous touche pas ».

Le constat d’ensemble, c’est que la chefferie villageoise se présente comme l’instance principale et première en matière de règlement des conflits, suivant les autorités administratives et populations. La

population s'adresse préférentiellement à la chefferie villageoise, c'est-à-dire, à la chefferie de famille, de lignage ou quartier et de village. Si le conflit n'est pas réglé, la suite dépend des populations.

Sur le front pionnier du Sud-ouest où les antagonismes entre autochtones et migrants sont forts, et où le Comité Villageois se trouve fondu dans la gouvernance coutumière, la plupart des conflits restent insolubles au niveau du couple chefferie-comité. Ici on note peu de recours à d'autres instances. C'est ce qu'exprime ce migrant Baoulé : « bon ! J'ai été voir monsieur Bada Jules [notable de Gnamagui], je lui ai exposé le problème. Ils ont dit, ils vont se concerter. Ils se sont concertés, et c'est de report en report que la crise est arrivée ». Et le Sous-préfet central de Soubré résume en ces termes : « conflit entre autochtones et allochtones ; [...] Ça, c'est régulier ».

A Afféry, par contre, l'essentiel des conflits se termine à la Justice. Là encore, le juge sollicite le Directeur départemental de l'agriculture, qui à son tour, requiert l'expertise des Comités Villageois. Dans cette cité, tous les mercredis, chaque cour de quartier, de famille ou du village s'affaire au règlement de plusieurs conflits fonciers. A ce niveau de l'analyse, une interrogation subsiste : les Comités Villageois ont-ils le droit de régler les conflits fonciers ?

A Gnamagui, cette question ne se pose pas, car les membres de la chefferie sont également ceux du Comité. Mais à Afféry, on note une véritable compétition entre chefferies et Comité. Chaque instance développe ses réseaux afin de recevoir des conflits fonciers. Quelle est alors la perception des acteurs locaux ?

Selon Zohouri, alors Sous-préfet central de Soubré, « le Comité villageois n'a pas pour mission de régler les conflits fonciers ». Le Sous-préfet d'Afféry, monsieur Moustapha, ne dit pas autre chose : « les Comités villageois ne sont pas des autorités. Ils n'ont pas à trancher les conflits. Ils doivent envoyer les résultats de leurs expertises au Sous-préfet qui écouterait les parties en conflit et tranchera ». Le rôle d'un CVGFR, c'est de travailler sur les dossiers de certification et non de se saisir des conflits fonciers, conclut-il. Il donne alors plus de clarifications :

« Vous voyez ! On dit souvent "qui peut le plus peut le moins". C'est le contraire qui n'est pas. On a créé les Comités villageois, pas pour, les comités villageois ne sont pas au-dessus du chef de village. Le chef de village est une autorité administrative. C'est une autorité administrative de base. Il a le pouvoir de police. Il a le pouvoir de décision. En fait, si on a créé les Comités villageois, c'est ce que je viens de dire, c'est d'essayer d'avoir tous les éléments qui concourent à la prise de la bonne décision. Que ce soit une décision prise par le chef du village, que ce soit une décision prise par le Sous-préfet ou le Préfet lui-même. C'est ça ! L'objectif donc, le rôle du Comité villageois de gestion foncière, pour moi, est technique. Il y a un litige foncier, normalement ils doivent mettre les instruments au service du chef. Malheureusement, ils sont devenus les concurrents du chef, parce que même chez moi ici, c'est ça. Le chef ne veut pas voir les membres du comité, les membres du comité ne veulent pas voir le chef s'immiscer dans ses affaires, et ça, j'ai ce problème-là à Afféry, et j'étais obligé de faire venir le directeur départemental de l'agriculture pour qu'on vienne clarifier le rôle de chacun ».

La population s'aligne sur la position des Sous-préfets. Le président des jeunes d'Afféry (Adou B.) argumente alors :

« les instances de règlement des conflits fonciers doivent successivement être : chefferie, Comité villageois et Justice. Lorsqu'il y a un conflit foncier, le premier recours doit être la chefferie. Après la chefferie, si les parties ne sont pas satisfaites, alors on peut faire recours au Comité villageois. Il faut plusieurs instances pour le règlement des conflits. La chefferie travaille avec plus de consensus. Elle tente de concilier les parties, et ne tranche pas net comme le fait la justice ».

Pour les jeunes de Gnamagui (interrogés), « la chefferie doit continuer à juger les conflits fonciers ». Mais pour les membres des différents Comités, « les comités sont crédibles » pour régler les conflits fonciers (Assamoi M. SG du CVGFR d'Afféry). La preuve, les dossiers de conflit augmentent au fil des ans. Par exemple, à Afféry, le Comité a reçu : 15 dossiers en 2010, 15 autres en 2011, et 57 en 2012 dont 31 ont été résolus¹⁰. Cette augmentation doit se comprendre comme le manque d'impartialité de la chefferie villageoise, et la faveur des populations pour les Comités, savourent Assamoi M.

Aussi, la capacité de la chefferie traditionnelle à juger les conflits est-elle mise en doute. Le Sous-préfet d'Afféry s'explique :

¹⁰ Certaines affaires retournent à la chefferie de famille, et sont résolues sans que les plaignants ne retirent leurs plaintes au Comité.

« La plus grande difficulté que moi en tant qu'administrateur, de toute ma carrière, que j'ai eu en matière de gestion foncière, c'est au niveau de la chefferie traditionnelle. Ces gardiens de la tradition, vous m'en excusez, surtout en cette matière, ne sont pas neutres ; je peux même dire ne sont pas fiables. [...]. Si eux, ils sont neutres et fiables, il n'y aurait plus de problème de terre ».

Au-delà des autorités locales et des membres des comités, quelle est l'opinion que se font les populations sur les Comités ?

Nzi K., migrant Baoulé témoigne : moi, je souhaiterais que, vraiment on essaie de voir le côté du, des autochtones, parce que c'est eux qui posent un peu de problème ». Le grief de Nzi, c'est que les autochtones Bakwé se sont opposés à sa demande de Certificat Foncier. Comme il n'a pas de recours proche, il s'insurge. En fait, c'est la chefferie qui reçoit les plaintes venant des oppositions sur les demandes de Certificats Fonciers et celles issues d'arrachage de terre, toutes venant de migrants. Les membres du Comité étant en même temps le « gouvernorat » du village, « le juge » devient donc la partie qui se défend. Acteurs donc des différents conflits fonciers, la chefferie et le Comité sont mal perçus par les migrants.

YAO de Djékouassikro (campement de Ganmagui) résume le malaise qui lie les migrants au Comité :

« Après un arrachage de 5 ha de terre par des jeunes Bakwé (en 2008), j'ai porté plainte au Comité et à la chefferie. Mais non seulement ma parcelle a été vendue à un Malien, mais le Comité m'a fait faire des va-et-vient sans régler le conflit. Les membres du comité sont les acteurs du conflit, et ils ont été partiaux. C'est pas sérieux » !

Comment travaillent alors les Comités et chefferies villageoises pour être sur la sellette ? Abé K. (chefferie du quartier Ngossé d'Afféry) explique :

« les protagonistes se rendent préférentiellement chez le chef pour porter plainte contre un membre du quartier qui tente de leur exproprier une terre. On tente un règlement à l'amiable. Lorsque le conflit est intense et que la chefferie n'arrive pas à régler, alors elle transmet le litige au Comité CVGFR, à travers un courrier adressé au Comité ».

Concernant le Comité, le Président Néné Kohon E. (d'ethnie Guéré de l'Ouest) à Afféry dresse le mode de travail :

« lorsque le Comité reçoit une plainte, il désigne 2 à 3 enquêteurs qui vont sur le terrain. Ils identifient la partie litigieuse. Un croquis accompagne l'enquête. Le Comité se réunit et fait un PV sur le conflit et le transmet au Sous-préfet. Le Sous-préfet réunit le Président du CVGFR et le Secrétaire Général du Comité. La conclusion portée dans le PV est expliquée au Sous-préfet. Lorsque le Sous-préfet constate que le règlement n'est pas trop satisfaisant, et que une des parties peut être injustement victime d'une mauvaise enquête, il instruit le Commissaire-enquêteur (de la direction départementale de l'agriculture), un agent de la sous-préfecture, les enquêteurs du CVGFR pour une autre enquête ».

A la suite du PV, alors le Sous-préfet convoque les parties et rend la décision. Pour Néné, si les Comités des villages de la sous-préfecture règlent les conflits, au niveau d'Afféry où le Sous-préfet est installé, c'est plutôt ce dernier qui utilise le travail du Comité pour régler les conflits. On peut dire que les populations et les autorités locales n'ont pas la même perception du rôle des comités et chefferie, relativement au règlement des conflits fonciers. Quel est alors le coût du règlement des conflits fonciers ?

A Afféry, les coûts pratiqués par le Comité CVGFR sont :

- convocation, 2000 par plaignant ;
- règlement, 1000 francs pour le demandeur, et 2000 francs pour le défendeur ;
- expertise venant de la Justice et le constat de limite, 25 000 francs par protagoniste ;
- partage de terre, 35 000 à 50 000 francs suivant le nombre d'hectare pour les plaignants ;
- deux motos pour le déplacement à 5 000 francs par engin. La chefferie d'Afféry exige par protagoniste 5 000 francs plus 10 000 à 30 000 le constat de la zone litigieuse.

A Gnamagui, on retient pour la chefferie : 5 000 francs par plaignant pour le règlement à l'amiable chez le chef ; lorsque les plaignants ne trouvent pas satisfaction, et que le Comité est saisi : 100 000 francs par plaignants (le Comité se juxtaposant sur la chefferie). Le revenu issu des coûts du règlement des

conflits constitue-t-il l'enjeu ?

3.2 Conflits fonciers et enjeux de gouvernance

A l'analyse, les chefferies villageoises reconnaissent les Comités villageois mais elles tentent de contrôler la gestion foncière en aval comme en amont. L'enjeu, c'est donc la gouvernance foncière : être l'autorité principale à qui doivent s'adresser les acteurs pour des questions foncières. L'invariant, c'est que les Sous-préfets positionnent le Comité villageois comme « un instrument de travail, au service de la chefferie et du Sous-préfet », selon les mots du Secrétaire Général de la préfecture de Méagui. La difficulté, c'est que, vraisemblablement, les membres de la chefferie villageoise et du Comité CVGFR ne connaissent parfaitement la mission de cette dernière institution. La population, qui est du reste à la recherche d'une instance crédible capable de dire la vérité lors de conflit, se tourne donc vers cette nouvelle instance, comme si elle n'est pas rassurée par l'arbitrage des chefferies villageoises. A entendre les administrateurs civils, il ne devait pas avoir de conflit de compétence : le Comité villageois constituant un cadre d'expertise au service des autorités locales (chef de village, Sous-préfet, Juge). Le modèle institutionnel Etat/acteurs locaux, sous le modèle du Colonel Torrens (Comby, 1998) prospère difficilement dans des contextes locaux où les normes partent des pratiques acceptées vers la reconnaissance « nationale ».

Nous sommes totalement dans un contexte de « pluralité d'institutions » (Lavigne, 1998). Alors que « les autorités coutumières, dont la légitimité tient en général de l'antériorité d'installation (descendants des fondateurs) et à l'alliance magico-religieuse passée avec les génies du lieu ou à la conquête (Chauveau, 1998) » (Lavigne, 1999 : 1), l'Etat, insidieusement, crée une institution, aux rôles flous et mal connus par ceux-là mêmes qui doivent la diriger. Dans un même village, le Comité et les chefferies villageoises tentent de coexister (op cit). On est face à un dilemme profond pour les populations qui n'attendent qu'une institution impartiale et juste les assiste lors des conflits fonciers. C'est le résultat de la gestion coloniale et postcoloniale de l'Etat qui tente d'absoudre les normes de gestion coutumières au profit de la toute-puissance étatique par les lois, arrêtés, circulaires et décisions. Lavigne l'a d'ailleurs bien décrit en ces lignes : « les autorités coutumières se sont vues en général dénier toute responsabilité officielle (sauf la gestion des conflits, au Niger par ex.) » (op cit : 3). Au niveau des chefferies coutumières, elles continuent de fonctionner comme si rien n'était. Alors « Cette dichotomie crée une situation de pluralité juridique, où différentes normes incompatibles entre elles se superposent » (op cit : 3).

L'enjeu portant sur les gains liés aux règlements des conflits fonciers fait sens. Mais pour cette étude, c'est plus un enjeu de gouvernance, c'est-à-dire de positionnement d'institutions étatique/locale qui prévaut.

Conclusion

La loi n°98-750 du 23 décembre 1998 présente la voie moderne de gestion du foncier rural. Elle crée le Comité Villageois de Gestion foncière Rurale (CVGFR). Au lieu d'un instrument, les membres de cette structure la postulent comme une véritable instance de règlement de conflits fonciers. Or, ce faisant, ses attributions se superposent à celles des véritables autorités ayant en charge la gestion quotidien du foncier, à savoir, les chefferies de famille, de lignage ou quartier et de village, et les Sous-préfet et les juges d'instruction. Au regard des textes et autorités qui les instituent, les Comités se présentent comme légale, en dépit de controverses liées aux membres de chefferies qui tentent de les contrôler.

Cependant, les Comités villageois ne sont pas tout à fait légitimes, surtout quand il s'agit de régler les conflits fonciers. De fait, la loi et les textes réglementaires qui les créent indiquent formellement qu'ils doivent contribuer activement aux enquêtes officielles devant permettre la délivrance de titres de propriété. Aucunement, il n'est mentionné dans un texte qu'ils peuvent régler les conflits fonciers.

En clair, les déboires des Comités villageois ou plus exactement les crises entre chefferies villageoises et Comités se présentent comme la fabrique de la politique publique, venant du « haut » contre une forme habituelle de gestion foncière enracinée dans le corpus sociologique et dans le temps, par le « bas ». C'est véritablement le même tableau entre la politique étatique de formalisation des droits coutumiers en droits modernes, s'appuyant sur la puissance de l'appareillage politico-économique et juridique, d'une part, et les allocations courantes de la terre, incrustées dans les modes de vie des populations locales avec une reconnaissance tacite des droits de chaque membre de la localité sur toute

terre donnée, d'autre part. Est-il alors possible d'inverser le modèle institutionnel en partant des normes sociales/Etat, de sorte à codifier les pratiques connues comme acceptées par la population auxquelles l'Etat appose son sceau ?

Le dilemme des populations continue tant que le pluralisme juridico-institutionnel tantôt coexiste, tantôt crée une instabilité de gouvernance, ce dernier cas, déstructurant les rapports entre Comités et chefferie (cas d'Afféry) ou entre populations migrantes et autochtones (l'exemple de Gnamagui).

Bibliographie

Chauveau, 2008, "La loi de 1998 sur les droits fonciers coutumiers dans l'histoire des politiques foncières en Côte d'Ivoire. Une économie politique des transferts de droits entre « autochtones » et « étrangers » en zone forestière". In Eberhard C. (ed), Law, land use and the environment. Afro-Indian dialogues, Pondichéry, Institut Français de Pondichéry, pp. 155-190

Chauveau J-P. et Colin J-Ph., 2014, La question foncière à l'épreuve de la reconstruction en Côte d'Ivoire, Les Cahiers du Pôle Foncier, N°6/2014, Montpellier

Chauveau J-P. et Colin J-Ph., 2013, La question foncière à l'épreuve de la reconstruction en Côte d'Ivoire. Promouvoir la propriété privée ou stabiliser la reconnaissance sociale des droits ? Les Cahiers du pôle foncier, UMR GRED-IRD, Montpellier, n°6/2014, 24p

Chauveau J-P. Colin J-Ph, **Bobo S., Kouamé G., Kouassi N., Koné M., 2014 : Côte d'Ivoire : la question foncière à l'épreuve de la paix,**

Colin J-P, Le Meur P. Y. et Léonard E., 2010 (éds), Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales. Hommes et sociétés-Karthala, Paris

Comby J., 1998, "La gestation de la propriété", In Lavigne (dir), Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Karthala-Coopération Française, Paris, pp. 692-706

Ibo J., 1995, Genèse de l'économie de plantation ivoirienne. Le cas de Yao Appéla. In Cahiers d'études africaines, 138-139, XXXV-2-3, pp. 541-562

Lavigne Ph., 1998. Privatiser ou sécuriser ? In Lavigne delville P. (dir), Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Karthala-Coopération Française, Paris, p. 28-35.

- 1999, Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux : expériences en Afrique de l'Ouest francophone, Londres, IIED

Léna Ph. et al., 1977. Le dynamisme pionnier dans le Sud-Ouest ivoirien : ses effets sur le milieu forestier (région de Soubré) : projet de recherche interdisciplinaire pilote sur les effets de l'accroissement des activités humaines sur la forêt de Taï du Sud-Ouest de la Côte d'Ivoire.

ORSTOM, Abidjan (CI), 257 p.

Mlan, 2015a, Emergence de l'hévéaculture, conflits et disparition de la riziculture familiale dans l'écotone (Centre de la Côte d'Ivoire)

- 2013, Le rônier, *Borassus aethiopum* Mart., dans la vie sociale et culturelle des Baoulé Aïtougbo de Dimbokro (Côte d'Ivoire), Thèse de Doctorat unique, Université Félix H. Boigny de Cocody, Abidjan, 445 p
- 2004, Le processus de valorisation des écosystèmes secondaires et son impact sur les rapports sociaux : cas de Gnamagui dans la sous-préfecture de Méagui (Soubré), Maîtrise de sociologie, Univ. Cocody, Abidjan

Toh A., 2008, Conflits-Gouvernance locale et dynamismes sociaux de régulation dans le Sud-est ivoirien : étude de cas de la sous-préfecture de Bonoua, Thèse unique de doctorat, Université Cocody-Abidjan.