

**Plan Foncier Rural en Côte d'Ivoire :
une approche novatrice**

Volker Stamm

Ancien enseignant des sciences économiques à l'Université de Ouagadougou, Volker Stamm est actuellement Senior Officer auprès de la Coopération Allemande. Il conduit des recherches sur les systèmes agraires et fonciers en Afrique et en Europe pré-industrielle. Il est membre de l'APREFA. Pour de plus amples informations, veuillez contacter l'auteur : Volker Stamm, Robert-Schneider-Str.15a, 64289 Darmstadt, Allemagne. Courriel : volker.stamm@gtz.de

TABLE DES MATIERES

Remerciements	ii
INTRODUCTION	1
GENESE ET OBJECTIFS DU PLAN FONCIER RURAL	1
STRUCTURE ET POLITIQUE FONCIERES EN COTE D'IVOIRE	4
Structures foncières	4
Politique et législation foncières	6
LA PHASE PILOTE DU PFR ET SES RESULTATS	7
Eléments de base	7
Démarche	7
Publicité et délai d'opposition	12
Résultats de la phase pilote	12
PHASE DE VULGARISATION	15
Eléments de la planification opérationnelle	15
Planification technique	16
Résultats attendus de la phase de vulgarisation	18
LA LEGISLATION FONCIERE	18
ANNEXE	22
REFERENCES	26

REMERCIEMENTS

L'auteur tient à remercier les responsables du projet au ministère de l'Agriculture à Abidjan, le directeur du projet Plan Foncier Rural, M. Okoin, ainsi que ses collaborateurs à Abidjan et Abengourou. Il exprime également sa gratitude aux projets de Coopération technique pour le soutien qu'ils ont bien voulu lui apporter lors de ses missions d'étude, la dernière en date ayant eu lieu en mars 1998.

Une version antérieure de ce texte, présentée à la conférence « Land Tenure Models for 21st Century Africa », organisée par le Centre d'Etudes Africaines de Leiden (8 – 10 septembre 1999), a beaucoup profité des remarques des participants, ainsi que de la lecture critique de Thea Hilhorst et de Camilla Toulmin.

INTRODUCTION

L'exposé qui suit a pour objet de présenter un projet original de politique foncière rurale, qui revêt d'ores et déjà un caractère exemplaire pour l'ensemble de la région¹, et de retracer l'évolution de ce projet depuis ses débuts jusqu'à sa mise en œuvre au niveau national. Il s'agit là du Plan Foncier Rural (PFR) en Côte d'Ivoire. Les activités mises en œuvre à ce jour ont été accompagnées de vastes études scientifiques et ont conduit à l'élaboration d'une loi - dans le cadre du droit foncier rural - qui fut adoptée en 1998 par l'Assemblée Nationale.

GENESE ET OBJECTIFS DU PLAN FONCIER RURAL

En Côte d'Ivoire, comme dans de nombreux Etats d'Afrique de l'Ouest, différents cadres de référence et systèmes juridiques réglementant l'accès aux ressources foncières et leur l'utilisation coexistent et se font concurrence. Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner les réglementations imposées par l'Etat, les influences d'obédience politique et les pratiques locales, ces dernières étant encore largement prédominantes dans de grandes parties du milieu rural. En Côte d'Ivoire comme ailleurs, cette situation est une source de conflits que d'importants mouvements migratoires, des transactions foncières monétaires de plus en plus fréquentes et la prédominance de cultures pérennes de rente, à forte intensité de capital, ne font qu'aggraver dans les parties situées au sud du pays. L'éclatement de conflits fonciers a régulièrement placé l'administration devant une situation de crise aiguë sans qu'elle ait disposé d'informations suffisantes sur les règles régissant le régime foncier ou de bases juridiques praticables lui permettant d'intervenir pour régler les différends. Ce constat a fait naître, du point de vue des responsables politiques, la nécessité de dresser un inventaire en matière de droits fonciers (Gastaldi et al. 1994 :13).

On peut déceler, dans cette tentative, l'influence d'une conception moderniste qui, sur la base des hypothèses de l'économie orthodoxe, affirme que les droits fonciers traditionnels font obstacle au développement agricole, inhibent la propension à investir et rendent plus difficile l'accès au crédit formel, ce dernier étant une condition indispensable à l'introduction de méthodes de production modernes et rentables. Aussi, convient-il de promouvoir activement l'introduction de titres formels individuels et d'encourager la mise en place d'un

¹ Des opérations analogues sont en cours au Bénin, au Burkina Faso et en Guinée.

marché foncier. Il n'existe guère d'exemples en Afrique venant corroborer ces arguments d'un point de vue empirique (Bassett, 1995 ; Stamm, 1998 ; Lavigne Delville, 1998) mais ceci n'empêche ni l'administration agricole nationale ni les donateurs internationaux de s'y tenir et de fonder leurs interventions sur ces convictions. Le droit, et plus précisément le droit foncier est considéré comme un moyen de modernisation (en ce qui concerne la critique lancée à l'encontre de cette conception, voir Spellenberg, 1997).

Pourtant, il y a lieu de constater que le PFR a réussi à adopter une position nuancée et réaliste dans ces discussions. L'étude fondamentale de Gastaldi (1987) constatait déjà : *« Il y a lieu de surseoir à une concrétisation systématique du droit de propriété, tout en protégeant et en renforçant le droit d'usage et en donnant à ce dernier le cadre propre à son évolution vers un droit réel »*. La manière dont cette intention se reflète dans les objectifs, la conception et la démarche adoptés par le PFR font l'objet des considérations ci-après ; de manière générale, la contradiction existant entre le respect des pratiques locales et les exigences de modernité se retrouve tout au long de l'histoire du projet et jusque dans la Loi relative au domaine foncier rural.

Les objectifs du Plan Foncier Rural sont sanctionnés et définis dans une communication au Conseil des ministres datant du 21.12.1988 :

« Le PFR consiste à faire un recensement des droits existants sur les terrains ruraux, d'une part en fixant les limites géographiques sur une carte au 1/10.000 et, d'autre part, en les répertoriant sur un registre pour chaque parcelle recensée [...] Le PFR recensera la situation foncière actuelle en constatant les droits à la terre tels qu'ils sont perçus et reconnus par les villageois et l'administration et tels qu'ils résultent d'accords entre individus, voisins, familles et villages, exprimés devant une équipe d'enquête du projet pilote et qui n'auraient pas été contestés par d'autres intéressés ».

Durant la phase pilote, les sous-objectifs poursuivis étaient les suivants :

1. Recenser, enregistrer et documenter les droits locaux traditionnels d'un commun accord avec tous les intéressés. Ils acquièrent ainsi un statut qui les rapproche du droit positif et qui finalement permet leur intégration dans la législation foncière à mettre en place.
2. Développer des méthodes d'enregistrement des terres qui soient à la fois faisables au plan technique et financier et qui soient acceptées par la population parce qu'elles correspondent à leur propre conception du droit.
3. Enfin, la phase pilote doit livrer aux instances compétentes une base de données et des supports de décision en vue de la conception et de la mise en œuvre d'activités de développement rural.

Le caractère novateur du PFR réside dans le fait qu'il n'introduit pas des catégories de droit préétablies, calquées sur l'Europe, et n'enferme pas les pratiques rurales dans un carcan normatif ; au contraire, il prend appui sur la diversité des règles locales en vigueur. Ceci garantit également que ces conceptions du droit soient reconnues par l'Etat, ce qui est un fait bien rare en Afrique occidentale. Le PFR a en outre recours à une approche participative, non administrative, par laquelle tous les participants font des déclarations sur la situation foncière juridiquement pertinentes, et ce indépendamment de leur position (« gestionnaires de terres » ou « exploitants de terres »). La reconnaissance des droits existants² prend place dans le cadre du système de référence local. Elle est assurée par les acteurs locaux sans que l'on ait recours pour ce faire aux systèmes régulateurs externes de l'Etat (principe de la validation intrinsèque).

Le recensement de ces droits jette en même temps les bases d'une conformité future avec la nouvelle législation foncière publique devant être mise en place (validation extrinsèque).

² Par exemple, les droits d'exploitation, de transfert, de parcours, de pacage, de cueillette, etc.

Encadré 1 : la Côte d'Ivoire en bref

La superficie totale de la République de Côte d'Ivoire, située entre les pays sahéliens et le Golfe de Guinée, est de 322.400 km², dont 170.000 km² sont des terres agricoles. La population est estimée à 16 millions de personnes, avec un taux de croissance de 2.5%. Le pays se divise en deux grandes zones agro-écologiques :

- les régions de savane au Nord
- les régions forestières au Sud

Les zones de savane, avec une pluviométrie entre 900 et 1.200 mm, sont caractérisées par des systèmes de cultures pluviales ; mil, maïs, arachides et coton étant les cultures principales. L'élevage transhumant y joue un rôle important. Les zones forestières (pluviométrie 1.200 à 2.000 mm) sont dominées par des cultures pérennes (café, cacao, et huile de palme), destinées en grande partie à l'exportation.

Les campagnes ivoiriennes ont connu, depuis les années trente, un fort mouvement de migrations, le front pionnier principal étant situé en zone forestière. Ce mouvement est surtout alimenté par les Baoulés du centre du pays, mais aussi par des migrants du Mali, de Guinée et du Burkina Faso. Depuis les années 70, une importante immigration d'éleveurs transhumants en provenance des pays sahéliens a lieu au nord de la Côte d'Ivoire. Le dernier front pionnier en date est ouvert dans le sud-ouest, où les migrants ivoiriens et étrangers (burkinabé) forment aujourd'hui la grande majorité de la population. Récemment, les conflits entre autochtones et migrants (surtout étrangers) se sont intensifiés.

STRUCTURE ET POLITIQUE FONCIERES EN COTE D'IVOIRE

Structures foncières

Les structures foncières prévalant dans les zones de savane du nord de la Côte d'Ivoire sont très différentes de celles rencontrées dans les zones boisées du sud. Les principaux critères contribuant à cette différenciation sont l'individualisation des droits d'usage et la fréquence des transactions foncières monétaires (achat, bail). Ces dernières occupent une place importante dans le sud, en particulier chez les migrants, alors que dans la zone de savanes, l'accès à la terre s'effectue principalement par héritage et par cession gratuite. Dans cette zone de savane, le droit de disposer des terres réside entre les mains des chefs lignagers ; plus au sud, ce pouvoir est de plus en plus souvent accaparé par des chefs de famille (restreinte) et se trouve ainsi « individualisé » au sens où l'entend la terminologie d'usage : « La dimension individuelle inclut ici la dimension de la famille restreinte » (CIRAD, 1996 : 258).

Il convient cependant de nuancer cette vision globale. Dans les zones de savane du nord et du centre, le PFR n'a, à quelques exceptions près, pas constaté d'achats de terres. Sous l'aspect de la prédominance de structures foncières non-

marchandes, ces régions forment ainsi une unité avec les zones de savane limitrophes du Mali et du Burkina Faso (Stamm, 1996).

Dans les zones forestières, les transactions foncières commerciales entrent pour une part variable mais néanmoins considérable dans les modes d'accès. Ceci tient principalement à la forte demande de terres émanant des migrants ainsi qu'aux systèmes de production pratiqués, notamment les cultures pérennes de rente. Toutefois, des différences importantes peuvent être constatées, même dans ces régions : dans le sud-est (zone d'Abengourou), les ventes de terres s'effectuent presque exclusivement entre groupes de population autochtones et allochtones, les premiers appartenant presque tous à la catégorie des vendeurs. Au sein de la population autochtone, les modes d'accès non commerciaux (en particulier, succession par héritage) continuent de prédominer. A l'ouest (zones de Dalao et de Soubré), les modes d'accès commerciaux se sont en revanche généralisés et la population autochtone est devenue fortement minoritaire.

Le tableau ci-après récapitule les modes d'accès aux terres dans différentes zones de la région forestière (CIRAD, 1996 : 282-284) ; il s'agit en l'occurrence de valeurs approximatives provenant de diverses sources et qui ne concordent pas toujours.

Tableau 1 : Modes d'accès aux terres en %

Modes d'accès	Abengourou (sud-est)	Soubré (sud-ouest)	Dalao (centre-ouest)
Achat	16	32	58
Don	33	52	10
Héritage	26	7	31
Prêt/fermage	16	5	1
Premier établissement	3		
Divers	6	4	
n = nombre de parcelles	5 123 = 100 %	2 376 = 100 %	sans indication

Concernant l'interprétation de ce tableau, signalons que les contenus des catégories mentionnées se recoupent et se chevauchent souvent, qu'ils varient d'une région à l'autre, et qu'ils ne coïncident nullement avec les définitions européennes de ces notions.

Ainsi la distinction entre « don », et « prêt » est très floue ; dans le nord, la notion de don recouvre une cession gratuite et durable ; dans le sud, elle implique des prestations de travail ou des transactions monétaires considérables. La notion de « prêt » n'est pas non plus interprétée de manière uniforme. Il peut s'agir d'une cession gratuite, à durée déterminée ou indéterminée, mais aussi d'un rapport de bailleur à fermier. Enfin, même l'objet de la vente n'est pas sans ambiguïté : est-ce que ce sont les cultures, et donc aussi les droits d'usage, ou

est-ce le sol lui-même qui ont été cédés ? Selon la région, on relève une certaine préférence pour la première interprétation, ce qui implique que l'acheteur n'est pas autorisé à revendre la terre (Etude Juridique et Administrative (E.J.A), 1996; Gragg, 1996).

Indépendamment de leur hétérogénéité et de leur manque de transparence pour l'observateur externe, les droits cités donnent accès aux terres et confèrent des droits d'usage, même à des personnes étrangères à la région. Ces droits incluent l'établissement de cultures pérennes. Cette situation ne permet pas de conclure à une insécurité juridique des producteurs ruraux. Ces derniers sont eux-mêmes conscients de leur statut et considèrent dans une large mesure que celui-ci est suffisamment assuré (CIRAD, 1996; Heath, 1993).

Politique et législation foncières

Jusque très récemment, la politique foncière de la Côte d'Ivoire était déterminée par les textes énumérés ci-après et dont on remarque l'orientation contradictoire :

- Un décret, datant du début de l'époque coloniale (1900), qui stipulait que toutes les terres « sans maître » et non cultivées devaient aller à l'Etat.
- Un décret de 1932 prescrivant que la propriété privée de terres s'acquiert par la mise en culture de ces dernières et devait être répertoriée par enregistrement dans le livre foncier.
- Un décret de 1935 réaffirmant pour l'essentiel les principes promulgués en 1900 et les renforçant en ce sens que même les surfaces cultivées, exploitées en vertu du droit coutumier, peuvent être transférées à l'Etat.
- Le décret de 1955 annulant ces dispositions restrictives et reconnaissant expressément les droits traditionnels.

Après avoir conquis son indépendance, la Côte d'Ivoire renoue une nouvelle fois avec la tradition des droits coloniaux, qui se caractérisaient par une forte prépondérance de l'Etat. Divers textes ont ainsi été élaborés :

- Un projet de loi de 1963, qui n'est cependant jamais entré en vigueur, prévoyait que l'Etat devienne propriétaire de toutes les terres non enregistrées et non cultivées.
- Un décret de 1967 attribuant les terres à ceux qui les mettent en valeur. Après le fameux discours de Félix Houphouët-Boigny (« la terre à ceux, qui la cultivent »), ce principe a pendant longtemps infléchi la politique foncière du pays.
- Enfin, une circulaire du Ministère de l'Intérieur datant de 1968 et décrétant que toutes les terres non enregistrées étaient la propriété de l'Etat et, en particulier, que les droits coutumiers étaient supprimés.

La partie des terres rurales immatriculées ne dépasse guère 1%.

LA PHASE PILOTE DU PFR ET SES RESULTATS

Eléments de base

La phase pilote du PFR s'étendait à 5 zones représentant les conditions écologiques, sociales et économiques variées de la Côte d'Ivoire :

- Zone de savane nord : zone de Korhogo
- Zone de savane du centre : zone de Beoumi
- Zone forestière est : zone d'Abengourou
- Zone forestière ouest : zone de Soubré
- Zone forestière du centre : zone de Dalao.

Les travaux sur le terrain ont commencèrent en 1990 après que les photographies aériennes eurent été prises. Le financement de la phase pilote a été assuré par la Banque mondiale et par la Coopération française, qui a également fourni l'assistance technique. L'engagement de la Banque mondiale peut être considéré comme un premier test de son approche évolutionniste des droits fonciers (Platteau, 1996), dans un contexte d'ajustement structurel du secteur agricole.

Démarche

L'enregistrement des parcelles et des droits détenus sur celles-ci constitue l'élément central des méthodes appliquées par le PFR. L'enregistrement des parcelles s'effectue en deux étapes, à savoir :

- le relevé des limites des parcelles ;
- l'enquête foncière.

Limites des parcelles

L'établissement des plans parcellaires s'effectue sur la base de photographies aériennes, qui sont ensuite vérifiées et corrigées sur le terrain. Certains points et lignes fixes comme les rochers, les arbres, les chemins, les cours d'eau servent en l'occurrence d'orientation. Les paysans concernés indiquent les limites des parcelles aux équipes d'enquête qui les reportent ensuite sur le plan. Est enregistrée comme parcelle, une surface sur laquelle est exercé un droit d'usage uniforme. La parcelle peut faire l'objet de différentes utilisations, à savoir, cultures vivrières, cultures pérennes, jachère. Après le relevé des limites d'un

terrain, l'équipe d'enquête passe au champ suivant, etc. Il est important que les exploitants du champ, les gestionnaires et les voisins soient présents lors du relevé des limites des parcelles, afin que celui-ci puisse s'effectuer d'un commun accord ou que l'objet d'un conflit éventuel puisse être identifié.

Les informations ainsi obtenues peuvent être rapportées aux exploitations individuelles, de sorte qu'il est possible d'établir une carte par exploitant ou gestionnaire de terres ou de dresser des cartes des terroirs. Ces informations peuvent ainsi servir de support à une gestion des terroirs villageois.

Enquête foncière

Parallèlement au relevé des limites des parcelles, les droits à la terre sont constatés individuellement par parcelle au moyen d'une « fiche d'enquête foncière » : cette constatation s'effectue en plusieurs étapes :

- identification des parcelles ;
- identification du gestionnaire des terres ;
- identification de l'exploitant³ ;
- détermination de la nature et de l'origine des droits exercés ;
- enregistrement des cas de litige.

La troisième page de la « fiche d'enquête foncière » formalise par écrit l'origine et la forme des droits existants sur les terrains ruraux. Ce procès verbal, qui reconnaît également les limites constatées, est signé par le chef de l'équipe d'enquête et par tous les participants (gestionnaire des terres, exploitants, voisins).

Cette étape de travail, réservée à la constatation des limites et des droits à la terre en présence de tous les participants, est l'élément clé de la démarche du PFR ; la qualité de ce travail revêt une importance décisive pour garantir l'existence juridique et effective des résultats. Aussi, cette étape a-t-elle fait l'objet d'une vérification approfondie par l'Etude Juridique et Administrative (1996) et par la mission d'évaluation de la phase pilote. Celle-ci a conduit à de nombreuses améliorations de la méthode et des instruments d'enquête. La démarche adoptée pour la collecte des données est illustrée à travers deux exemples. Les deux entretiens ont été enregistrés le 3 mars 1998 à Amiankouassikro, zone d'intervention d'Abengourou, dans le cadre des opérations régulières du PFR sur les champs des paysans concernés. Le premier paysan originaire du village a donné les explications suivantes (en français) :

³ L'exploitant dispose du droit de mise en valeur de la terre, le gestionnaire du droit de disposition y inclus les droits de transfert.

« Le champ est à moi. Avant, c'était à mon papa. Il l'a eu de mon grand-père. C'est moi-même qui le cultive. »

« C'est à vous seul à déterminer de son utilisation ou devez-vous demander à d'autres personnes ? »

« Non, c'est moi seul. Comme celui qui me l'a donné n'est plus là, je peux faire ce que je veux. »

(D'autres questions montrent que le paysan n'a pas hérité du champ directement de son père mais qu'il en a hérité de son frère aîné, qui est lui aussi décédé entre-temps).

« Est-ce que vous pouvez donner la parcelle à quelqu'un d'autre ? »

« Un jour, je vais la donner à mon fils. Je peux aussi en céder une partie à une autre personne, mais je ne le fais pas. »

« Pouvez-vous vendre la parcelle ? »

« Non, je ne peux pas. J'en ai besoin pour nourrir ma famille, et après, mes enfants vont la prendre. »

« Oui, d'accord, mais avez-vous le droit de la vendre ? »

(Le paysan ne comprend pas le motif de la question et, après quelques explications complémentaires, répond)

« Oui, je peux la vendre. Mais je ne vais pas le faire. »

Dans le deuxième cas, il s'agit d'un migrant du Burkina Faso, qui vit dans le village depuis 15 ans environ et qui exploite la parcelle en question. L'entretien était conduit en Dioula.

« C'est votre parcelle ? »

« Oui. Mon tuteur (également présent) m'a donné la parcelle il y a 15 ans pour que j'en tire mes moyens d'existence. Je lui ai donné une somme d'argent. »

« Pour quelle période pouvez-vous utiliser la parcelle ? »

« Ce n'est pas précisé. »

« Qui a planté les arbres ici (caféiers, cacaoyers) ? » - « C'est moi. »

« Est-ce que vous êtes libre d'utiliser la parcelle comme vous l'entendez ? » - « Oui. »

« Vous pouvez la donner à vos enfants ? » - « Oui. »

« Vous pouvez changer de culture ? » « Après l'avoir dit au propriétaire (« tigi »), je peux le faire. »

« Il faut l'informer ou obtenir son accord ? »

« L'informer, et il va donner son accord. »

« Et s'il ne donne pas son accord ? » - « Je vais dire pardon »

« Pouvez-vous vendre la parcelle ? » - « Non. »

« Pouvez-vous la donner à une autre personne ? »

« Oui, après avoir informé le propriétaire. »

« Avez-vous pris des engagements vis-à-vis du propriétaire, sous forme d'assistance, de versement d'argent ou en nature ? »

« Comme il m'a beaucoup aidé, je vais moi aussi l'aider en cas de besoin ».
« C'est une obligation de votre part ou est-ce que vous le voulez bien ? »
« C'est comme ça qu'on fait ici. »

Critique à l'encontre de la démarche

Comme mentionné en introduction, le caractère novateur de la conception du PFR réside dans le fait qu'il s'emploie à recenser les formules juridiques endogènes, et à long terme, à établir une relation cohérente avec le droit positif.

La grande ambition d'un tel projet et les nombreux problèmes qui y sont liés deviennent évidents quand on analyse de manière détaillée la « fiche d'enquête ». La logique de cette dernière ne correspond pas à l'approche retenue. En effet, la situation concernant les droits fonciers et l'explication de leur origine sont présentées en dernier lieu, à la page 3 du questionnaire. Cette présentation est précédée (page 2) par un « recensement des droits » qui se sert de catégories de droit européennes (héritage, achat, gage, prêt, location, etc.). Dès la première page, on trouve une différenciation entre détenteurs de droits de disposition et de droits d'usage (gestionnaires/exploitants).

Les premiers sont non seulement autorisés à exploiter la terre mais encore peuvent aliéner et céder à des tiers des droits limités ou illimités, à durée déterminée ou définitive. Le cas échéant, ils peuvent prétendre à un titre de propriété. Dans certains cas, cette classification a été extrapolée de « l'enquête démographique » précédant l'enquête foncière. En effet, si l'enquête démographique devait normalement servir à constater les unités d'enquêtes, elle a aussi été utilisée pour poser des questions concernant la propriété des terres.

Cette procédure a donné lieu à de nombreuses erreurs et simplifications. Nous avons déjà constaté que les notions utilisées pour définir les modes d'accès à la terre sont souvent peu claires et contradictoires. Les raisons de cette imprécision se situent avant tout au niveau de la collecte de données primaires : les équipes d'enquête sont tenues d'identifier sur place et de formaliser les catégories de droit d'usage à partir des explications données par les exploitants des terres. Ces catégories doivent ensuite être réduites à une classification en « gestionnaire des terres » ou « exploitant ».

De toute évidence, cette méthode ne rend pas justice à l'esprit du PFR et comporte par ailleurs le risque de parvenir à des résultats imprécis et simplifiés. Ce risque se trouve encore aggravé par la pression des délais dans la mesure où chaque équipe d'enquête s'emploie à démontrer qu'elle a réussi à recenser un maximum de parcelles en un minimum de temps. Par la suite, le processus de collecte de données a été réorganisé (en 1998), la fiche d'enquête a été formulée en termes nouveaux et un répertoire des notions et définitions locales des droits

fonciers est en train d'être établi. Les opérations de recensement et de transcription des situations foncières ont été séparées l'une de l'autre. Après l'identification des intéressés et de la parcelle, la « fiche d'enquête foncière » actuelle commence par la déclaration de l'exploitant. La classification des exploitants dans une catégorie préétablie a notamment été supprimée. La déclaration de l'exploitant actuel de la parcelle porte sur les points suivants :

- antécédents du champ jusqu'à la date de sa première mise en culture, pour autant que ces données soient connues ;
- présentation de la manière dont l'exploitant actuel a eu accès à ce champ ;
- mode et date d'accès ;
- délai de cession ;
- lien entre le cédant du champ et l'accédant à ce champ (par exemple rapports familiaux, relations de voisinage, etc.) ;
- paiements ou autres prestations de l'accédant ;
- description des droits liés à la terre ;
- présentation de tous les droits détenus sur la parcelle et des détenteurs de ces droits, avec leurs restrictions ;
- description de l'origine des droits, selon qu'ils soient exercés au nom des ayants droits ou au nom d'un groupe social (famille, lignage, etc.) ;
- brève présentation des utilisations et modes de faire-valoir actuels ;
- présentation des conflits liés à l'utilisation ;
- identification des personnes qui exploitent véritablement la parcelle : métayers, travailleurs agricoles, membres de la famille, etc.

Toutes ces déclarations sont faites par l'exploitant réel, mais en présence de tous les autres ayants droits, et en particulier, de celui qui a permis à l'exploitant actuel d'accéder à la terre, de même que des personnes détenant d'autres droits : droits sur les arbres, droits de pâturage, droits de passage, droits éminents en tant que maître de la terre ou chef de famille, etc. Ces personnes ont la possibilité de faire des commentaires destinés à compléter ou à corriger la présentation de l'exploitant. Après obtention d'un consensus, ils signent tous la déclaration et entérinent ainsi sa validité.

Le relevé des limites des parcelles est consigné sous une autre rubrique signée ; les personnes participant à cette opération ne sont pas nécessairement identiques à celles présentes pour le constat des droits sur la terre. Il s'agit avant tout ici des voisins de la parcelle. Cette manière de procéder garantit que seules les déclarations des ayants droits soient enregistrées et validées. D'autre part, certaines catégories préétablies dans la phase pilote ne sont plus utilisées. L'explication accompagnant l'introduction de la nouvelle fiche d'enquête souligne explicitement que les notions du droit formel, tels qu'achat, bail, etc. ne doivent pas être utilisées lorsque l'objet réel des transactions s'en écarte. Une

synthèse et la transcription des droits constatés dans le document sont assurées ultérieurement par le PFR.

Publicité et délai d'opposition

Les relevés des limites des parcelles et de l'enquête foncière sont ensuite rendus publics tant au niveau national que dans les villages concernés, et sont soumis à un délai d'opposition d'une durée de trois mois. Ce délai d'opposition public a pour objet de permettre aux personnes éventuellement absentes ou à celles n'ayant pas été associées au processus de contester et de sanctionner la synthèse des catégories de droits effectuée par le PFR.

Résultats de la phase pilote

Activités du projet et acceptabilité de ces dernières

Pendant la phase pilote, le PFR a recensé une superficie de 6.500 km² environ (environ 3,5% de la superficie agricole utile de la Côte d'Ivoire). La phase pilote a ainsi permis d'atteindre un objectif important. Elle a, en effet, démontré qu'un projet d'enquête était techniquement réalisable moyennant des coûts acceptables. Elle a en outre établi la preuve de la viabilité d'une approche se fondant sur le recensement des formules foncières locales et a ainsi permis d'identifier une alternative à la confrontation grossière des droits fonciers locaux et du droit dit « moderne », empêchant que les formules locales soient ignorées, voire même opprimées.

C'est là probablement ce qui explique l'étonnante acceptation du projet :

« De manière générale, l'initiative pilote a été accueillie très favorablement par les villageois et n'a pas suscité de véritable opposition ou critiques de la part d'un groupe ethnique, d'un parti politique, d'une ONG, d'une association ou d'un autre segment de la société civile ». (IDA, 1997 : 7). Il a été rapporté que des villages situés en dehors des zones pilotes se sont efforcés d'être englobés dans l'enquête foncière⁴.

⁴ Les attentes des différentes parties sont résumées dans le rapport d'évaluation : « D'un côté, les autochtones craignent que la démarche du PFR aboutisse à délivrer des titres aux allochtones ; mais, d'un autre côté, le PFR est un moyen de réaffirmer leur prééminence foncière perdue ou contestée par les autorités administratives lorsque celles-ci ont favorisé les mouvements de migration (Ouest forestier). Pour leur part, les allochtones craignent de voir remis en cause leur implantation et font l'objet d'une pression pour que la prééminence foncière des autochtones soit reconnue ; mais en même temps, ils sont sensibles à la reconnaissance de leur emprise foncière que le PFR leur délivre par sa seule intervention. » (CIRAD 1996, p. 291).

La crainte initiale que l'opération puisse aggraver les conflits existants ou faire éclater des conflits latents s'est avérée sans fondement. La proportion des parcelles faisant l'objet d'un litige est étonnamment faible, moins de 2% des superficies couvertes par le PFR.

Dans la phase pilote, les coûts de l'opération se sont élevés à 4.100 FCFA/ha environ (période du 01. 01. au 31. 12. 1995). Ce montant inclut toutes les catégories de coûts à l'exception de l'assistance technique. Le coût total s'élève ainsi à moins de 5% des coûts d'enregistrement au cadastre selon la méthode classique, qui s'élèvent à environ 100.000 FCFA/ha en Côte d'Ivoire.

Problèmes restant à résoudre au terme de la phase pilote

Dans la phase pilote du Plan Foncier Rural, les problèmes évoqués ci-dessous sont restés sans réponse jusqu'ici et devront être résolus dans la phase de mise en œuvre. Avant de présenter ces problèmes, il convient de relever que les effets du PFR sur la situation foncière des femmes n'ont pas, à ce jour, été pris en compte avec l'attention nécessaire. Des études devraient être entreprises sans délai. Les constatations faites par Mathieu ne peuvent qu'être corroborées ici : *« Etant donné l'importance actuelle des femmes en Côte d'Ivoire pour la production vivrière commerciale et le rôle de sécurisation foncière assigné au Plan Foncier Rural durant la période actuelle de transition, il sera particulièrement important que le PFR veille à prendre en compte et enregistre les droits spécifiques des femmes dans les zones où les sociétés locales reconnaissent de façon croissante ces droits : femmes chef de plantation, femmes Agni détentrices de plantation en leur propre nom, veuves et divorcées. »* (Mathieu, 1995 : 23). Des constatations analogues s'appliquent aux droits fonciers des éleveurs (Fisiy, 1998).

Les limitations au niveau du recensement et de la transcription des droits fonciers locaux, résultant d'une tendance à la simplification et à la réduction à deux grandes catégories de base, à savoir « gestionnaires » et « exploitants », ont déjà été soulignées. Ces déficits ont été éliminés au niveau des documents de travail grâce à la reformulation de la fiche d'enquête foncière, laquelle devra néanmoins encore faire ses preuves dans la pratique.

Les difficultés pour la population d'accéder aux résultats du PFR représentent un autre problème. Dès 1992, on a cessé de distribuer des extraits du PFR aux personnes concernées (E.J.A., 1996 : 13). Ceci explique le nombre très limité d'attestations de limites. Cette décision du ministère de l'Agriculture se fondait sur la description insatisfaisante de la situation foncière locale, telle qu'évoquée ci-dessus. Le fait d'entériner ces constatations par une attestation officielle risquerait de fixer définitivement des formules juridiques inexactes et, par la suite, de provoquer des conflits. Elle aurait pour autre effet de rendre plus

difficile le rapprochement entre des formes de droit local et des notions du droit positif en se basant sur une méthode déficiente.

Ces difficultés caractérisent le problème central du projet PFR, et elles ne pourront être surmontées que dans le cadre d'une approche intégrée s'appuyant à la fois sur la législation foncière prévue, ses dispositions d'exécution, le recensement des catégories locales de droits fonciers et les règles de leur transcription. L'urgence d'apporter une solution à ces problèmes devient évidente quand on sait que l'objectif de l'opération, à savoir améliorer la sécurité juridique des producteurs ruraux, ne peut être atteint si les documents promis ne sont pas établis et délivrés, ceci pouvant même, le cas échéant, représenter une nouvelle source d'incertitudes.

Il est bien évident que l'actualisation des résultats n'était pas au centre des activités au début de la phase pilote. *« En phase pilote, aucune structure n'a été mise en place pour recueillir des renseignements complémentaires. Il est donc difficile d'évaluer la quantité des modifications du plan et du registre parcellaire en un temps déterminé ».* (Gastaldi et al., 1994 : 53).

Etant donné cependant que la maintenance permanente des cadastres ruraux représente une condition indispensable pour éviter que les documents émis à l'origine ne perdent en très peu de temps toute leur valeur, une proposition de solution s'appuyant sur deux structures, notamment les « cellules de maintenance » et les « comités villageois » a été élaborée et doit être concrétisée dans la phase de vulgarisation.

Le PFR est appelé à jouer un rôle important dans la politique de gestion des terroirs et de décentralisation dans la mesure où il doit apporter un appui aux administrations décentralisées et aux groupes ruraux pour la gestion locale de leurs ressources naturelles, mettre à disposition les documents de planification nécessaires et contribuer de manière essentielle à l'adoption de fondements juridiques. La réalisation de cet objectif est liée aux trois conditions suivantes :

- association du PFR à des mesures de gestion des terroirs et de sécurisation foncière au sens d'une « gestion sécurisée des terroirs » ;
- création de structures villageoises appropriées ;
- mise à disposition de documents de planification.

Alors que le dernier point semble être dans une très large mesure acquis pour la région pilote, les deux premiers points devront faire l'objet d'efforts considérables dans la phase de vulgarisation. Ils seront pris en compte dans la présentation faite dans ce qui suit.

PHASE DE VULGARISATION

Eléments de la planification opérationnelle

A partir de 1998, le PFR est poursuivi en tant que composante du « Projet National de Gestion des Terroirs et d'Équipement Rural (PNGTER) ». La justification du projet est formulée de la manière suivante dans la « Lettre d'Orientation du Gouvernement » de janvier 1997 :

"Ce projet sera donc un instrument de réalisation des politiques et programmes du gouvernement en matière de développement agricole durable, de décentralisation et d'aménagement du territoire. Il s'articulera autour de 3 composantes principales :

- *la sécurisation foncière, en facilitant l'accès au droit moderne des parcelles objets de droits coutumiers et en prenant en compte les réalités rurales ;*
- *la gestion des terroirs ;*
- *l'appui à l'investissement en milieu rural ».*

Dans l'esprit de ce document, les composantes du projet peuvent être décrites comme suit :

La sécurisation foncière est obtenue par extension des méthodes du PFR testées pendant la phase pilote. L'objectif est d'établir des titres fonciers qui seront émis au nom de communautés rurales, chargées d'administrer ces titres collectifs. Ceux-ci peuvent être considérés comme un instrument pour accélérer les procédures d'immatriculation des droits fonciers ruraux, une première étape en vue de l'introduction du droit moderne en milieu rural.

La composante « *Gestion des terroirs* » vise à renforcer la capacité d'autogestion des communautés rurales, ce qui implique dans le même temps un transfert des compétences administratives correspondantes. La priorité est donc donnée ici à la promotion des capacités d'organisation.

Les mesures ponctuelles de mise en valeur des terroirs, que l'on assimile souvent à tort à la gestion des terroirs, sont réservées à un programme d'investissement séparé. De manière générale, force est de constater l'importance de la pression de modernisation et de la persistance du mythe du « droit moderne » même si la nécessité de respecter les droits coutumiers locaux est également soulignée.

La cohérence et l'intégration nécessaires de l'appui à l'investissement en milieu rural, du développement rural décentralisé, de la sécurisation des droits fonciers et du renforcement des instances locales sont clairement mis en exergue. A l'instar de Bassett, il importe néanmoins de mettre en garde contre l'idée

fallacieuse voulant que la réforme du régime foncier donne des impulsions se traduisant par un accroissement significatif de la productivité (Bassett, 1995). Ce souhait d'un grand nombre de gouvernements africains, et qui est souvent partagé par les organisations donatrices, ne s'est pas concrétisé à ce jour.

Le projet couvre une superficie d'environ 2 millions d'hectares s'étendant sur huit zones réparties dans le pays ; il englobe environ 12% de la superficie agricole utile et environ 10% de la population. Le coût total a été estimé à environ 71 millions de \$ US, dont environ 41 millions sont financés par la Banque mondiale, 12 millions par la Coopération française et 19 millions par la Côte d'Ivoire.

Planification technique

La lecture de l'étude de projet (IDA, 1997) montre que, par rapport à la phase pilote, la démarche adoptée pour la composante enquête foncière n'a guère changé. L'apport essentiel concerne la délivrance de titres fonciers de même que la maintenance et la mise à jour des données recueillies.

Dans ce document, le premier point reste peu concret même s'il permet de reconnaître que la délivrance de titres fonciers collectifs à des communautés villageoises ou à des lignages est au centre des préoccupations. Ces titres doivent être gérés de manière autonome par les groupes, qui ont la possibilité de les répartir ensuite entre leurs membres⁵. Ainsi, l'Etat ne peut plus - sans l'accord des autorités locales - influencer directement la politique foncière villageoise, par exemple par l'établissement de migrants. L'objectif poursuivi est de « *renforcer les droits fonciers traditionnels (au sens de droits collectifs) et de les compléter par un suivi de l'enregistrement des terres et des transactions foncières, assuré par l'Etat* ». (IDA, 1997 : 73)⁶. Ceci est également en conformité avec les objectifs formulés dans la « Lettre d'Orientation » qui prévoit, à moyen et à plus long terme, de « *fournir à ces communautés l'autorité et les pouvoirs administratifs et juridiques leur permettant de gérer elles-mêmes leurs terroirs* ». On développe ainsi des approches rendant justice à une condition exigée de longue date, à savoir la cogestion des ressources naturelles et le transfert de compétences au niveau local (Stamm, 1998 et références bibliographiques citées).

⁵ A défaut des textes d'application, nous ne disposons pas d'informations sur les modalités de gestion et de partage des titres collectifs.

⁶ Il est permis de se poser la question, si l'introduction de titres fonciers formels – soient-ils collectifs – fait partie des priorités des populations rurales en général ou des opérateurs agricoles les plus dynamiques. La phase pilote du PFR ne permet pas, à mon avis, de l'affirmer.

Les effets sociaux de ces délivrances de titres, en particulier sur les détenteurs actuels de droits d'usage délégués, sont un aspect méritant d'être étudié. « *Si la certification des droits d'usage sur la terre doit être entérinée par la délivrance de titres, certains acteurs majeurs soit gagneront, soit perdront beaucoup dans cet exercice* » (Fisiy, 1998 : 7). Bien que la mission d'évaluation de l'IDA reconnaisse expressément l'existence d'un problème⁷ et que le PFR fasse preuve de sensibilité à l'égard de ces questions, en envisageant d'appuyer les dispositions contractuelles susceptibles d'améliorer la sécurisation des droits d'usage des exploitants, on ne dispose à cet effet ni de stratégies, ni de l'expérience requise. Les droits fonciers futurs, qui n'auront pas été sanctionnés par un titre, risquent ainsi d'être relativement affaiblis. Malgré l'appréciation nuancée des risques sociaux par Fisiy (1998), il y a lieu de noter que la Banque mondiale adopte une attitude pour le moins ambivalente à l'égard de ces questions.

Le modèle du PFR, qui avait pour principale caractéristique de reconnaître et de protéger tous les droits existants, aurait cependant beaucoup perdu de sa légitimité et de sa raison d'être s'il avait fallu, au cours de l'opération, constater que les terres, protégées par des titres, se trouvaient de plus en plus concentrées entre les mains de grands propriétaires au détriment des petits exploitants paysans.

La planification concernant la maintenance et la mise à jour des banques de données est entrée dans sa phase de mise en œuvre. Ces opérations seront assurées par les « cellules de maintenance » devant être créées, qui seront rattachées aux services régionaux du ministère de l'Agriculture. Les « comités villageois de gestion foncière », qui observent et enregistrent les changements intervenant au niveau des pratiques de tenure, jouent un rôle important à cet égard. Ils communiquent ces changements à la « cellule » qui, sous la supervision d'une commission instaurée au niveau du district, se charge d'apporter les corrections nécessaires aux plans et aux documents.

De toute évidence, le succès de cette opération dépendra de la capacité de fonctionnement des « comités villageois » et, avant tout, de la propension de la population à communiquer les transactions foncières. Ceci représente en même temps le test final qui permettra de déterminer l'importance que les producteurs ruraux attachent à l'enregistrement des terres.

⁷ « Une attention particulière sera accordée aux détenteurs de droits d'usage afin de garantir ou au moins de ne pas empêcher la sécurité de tenure » (IDA, 1997 : 17).

Résultats attendus de la phase de vulgarisation

Dans le cadre des travaux de planification de la phase de vulgarisation du PFR, des solutions ont été élaborées pour trois catégories de problèmes qui étaient encore en suspens au terme de la phase pilote. Il s'agit notamment de :

- la maintenance des stocks de données, qui doit être assurée selon la méthode décrite ;
- la délivrance de certificats fonciers, qui sera remplacée par l'émission de titres (il est fait référence ici aux réserves formulées plus haut en ce qui concerne la sécurisation des droits d'usage) ;
- l'établissement d'un lien entre la sécurisation des droits fonciers et la gestion décentralisée des terroirs.

Le dernier point est garanti par l'intégration du PFR dans un vaste programme de développement rural et par des mesures de décentralisation concomitantes. Le fait que les documents du PFR soient également disponibles à l'échelon local et soient administrés par les « comités villageois » offre une base matérielle concrète pour la gestion des ressources naturelles au niveau villageois.

LA LEGISLATION FONCIERE

Le 23 décembre 1998, la « Loi relative au Domaine foncier rural » (Loi No 98-750) fut adoptée par l'Assemblée Nationale et publiée au Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire. La teneur de la loi peut être résumée comme suit :

Le chapitre 1 (Art. 1-3) définit le domaine foncier rural et ses composantes. Il comprend les terres appartenant à des particuliers (à condition qu'il s'agisse de 'personnes physiques ivoiriennes') et à l'Etat de même que les terres qui sont exploitées en vertu des droits coutumiers (« domaine coutumier ») ou qui ont été cédées à des tiers par l'Etat (« domaine concédé »). Le régime coutumier de même que le régime des concessions sont explicitement considérés comme étant des formes transitoires sur la voie vers un régime exclusif de propriété formelle.

Le chapitre 2 (Art. 4 - 14) stipule notamment que des droits de propriété formels ne peuvent être acquis que par immatriculation dans le registre foncier. Les droits coutumiers existants doivent être enregistrés dans un délai de dix ans ; cet enregistrement s'effectue par la délivrance d'un « certificat foncier » qui peut à son tour servir de base pour l'enregistrement dans le livre foncier. Si l'enregistrement des droits coutumiers n'est pas effectué dans le délai stipulé, les surfaces concernées sont considérées comme étant « sans maître » et deviennent propriété de l'Etat (Art.6). Le « certificat foncier » peut être établi à titre

individuel ou collectif ; les entités détentrices de droits collectifs sur les terres communautaires peuvent être des collectivités locales, des villages, des lignages ou des familles (Art. 10). Les terres faisant l'objet d'un certificat foncier collectif peuvent être réparties entre les membres de la communauté ou être cédées à des tiers.

Le chapitre 3 régleme nte l'exploitation du domaine foncier rural, le chapitre 4 est consacré aux dispositions fiscales et les chapitres 5 et 6 de conclusion énoncent les règles applicables dans la phase de transition.

Une première analyse de ce texte de loi fait ressortir les éléments positifs suivants :

En créant le « domaine coutumier », le texte de loi rend justice à la réalité juridique caractérisant le milieu rural de la Côte d'Ivoire, contrairement à de nombreuses autres lois foncières en vigueur dans la région qui l'ignorent, voire même tentent de l'éliminer. L'instrument du certificat foncier collectif, qui a été introduit à cet effet, est adéquat dans la mesure où non seulement il permet de garantir le maintien de droits d'usage locaux mais encore apporte une contribution importante à l'autogestion villageoise.

Cependant, toute une série de questions restent sans réponse ; certains points supplémentaires mériteront d'être clarifiés dans le cadre de la procédure législative ou lors de la détermination des dispositions d'application. Aussi bien le texte de loi lui-même que l'exposé des motifs insistent sur le caractère transitoire du régime coutumier, postulant que seul le droit moderne peut être le garant d'un développement durable et sécurisant : « *Porteuse de progrès, elle [la politique de gestion domaniale rurale] encouragera l'accès au droit moderne sécurisant* ». Toutefois, la loi ne dit pas clairement comment devra s'effectuer le passage au droit intégral de propriété, c'est-à-dire le passage du certificat foncier à l'immatriculation. Il faut s'attendre à ce que la gestion coutumière exercée dans le cadre des certificats collectifs se maintienne pendant longtemps encore, ce qui correspond d'ailleurs aux besoins identifiés à ce jour de la population rurale. Il faudra suivre avec attention la manière dont l'administration réagira étant donné que ceci est de toute évidence contraire à ses intentions.

La délivrance des certificats fonciers soulève toute une série de questions de fond et de procédure. Ces certificats sont établis sur la base des relevés du Plan Foncier Rural qui, nous l'avons vu, ne permettent pas d'établir qui doit obtenir la jouissance d'un tel « certificat ». Conformément à l'ancienne fiche d'enquête foncière, à laquelle on a toutefois renoncé depuis, le gestionnaire des terres aurait pu postuler un tel certificat mais les détracteurs de la démarche adoptée autrefois montrent que cette pratique aurait donné lieu à des décisions non homogènes, peu appropriées, et donc porteuses de conflits. La version actuelle

de la fiche ne livre aucune indication sur les personnes ou instances pouvant prétendre à un certificat. La question de savoir comment un certificat foncier peut être dérivé de l'enquête foncière est donc encore en suspens. Le problème se pose de manière particulièrement aiguë en ce qui concerne les attestations individuelles ; dans le cas d'attestations collectives, les droits au sein du groupe restent inchangés.

La délivrance de certificats est subordonnée à un délai de 10 ans. Si ce délai n'est pas respecté, les terres concernées sont dites « sans maître » et retournent à l'Etat. Un tel règlement suppose pour le moins que l'Etat soit en mesure de recenser l'ensemble du territoire national pendant cette période. L'exigence d'une mise en valeur conformément à un cahier des charges (associée à la menace d'un retrait du certificat en cas de non-respect), fut heureusement supprimée, suite aux délibérations de l'Assemblée Nationale. Dans l'absence de directives applicables à de tels cahiers des charges, ces derniers constitueraient un élément d'insécurité juridique ; en outre, un grand nombre d'expériences négatives en Afrique de l'Ouest nous met en garde contre le caractère peu pertinent, parfois même contre-productif, de telles dispositions.

Il importe enfin de relever que la loi ne prévoit aucune disposition de protection des exploitants qui n'auront pas obtenu de certificats. Leur situation deviendra particulièrement précaire quand ils se verront confrontés à des attestations de propriété individuelle ou familiale. Tout laisse craindre que des droits d'usage à durée illimitée ou cédés à long terme soient modifiés ou retirés, à l'appui de la nouvelle législation. En revanche, un titre collectif délivré à une communauté villageoise ne devrait pas contribuer à détériorer leur situation. C'est pourquoi il conviendra, lors de l'élaboration des dispositions d'exécution, d'examiner si la position des exploitants peut être sécurisée par des contrats de long terme ou par des baux emphytéotiques.

Compte tenu de l'équilibre précaire caractérisant les différents modes d'accès à des terres et droits d'usage, le PFR avait deux options. La première consistait à établir et à codifier cet équilibre, c'est-à-dire à enregistrer tous les droits sans les transformer de manière ciblée. La deuxième option se résumait à fixer et à formaliser les droits existants afin de les rapprocher du droit positif et de les faire évoluer dans le sens visé par les acteurs officiels. Il importe de souligner une nouvelle fois qu'une différence essentielle oppose même cette dernière démarche à celle souvent adoptée dans le passé qui consistait à décréter purement et simplement le droit moderne.

Si la Côte d'Ivoire a retenu la deuxième option, elle se trouve à présent confrontée à la nécessité d'une part, de transformer des systèmes normatifs

existants en de nouveaux dispositifs et d'autre part, de veiller à ce que le statut de certains acteurs importants ne se dégrade pas.

Avec le Plan Foncier Rural, la Côte d'Ivoire a réussi à élaborer et mener jusqu'à la phase de vulgarisation une politique foncière novatrice, permettant de représenter l'ordre complexe des pratiques foncières locales, tout en offrant un cadre flexible au sein duquel celles-ci pourront évoluer. Le texte de Loi adopté en 1998, bien qu'il présente de grands mérites, réduit toutefois ce monde dynamique à un ordre simplifié, et risque de marginaliser une partie importante de la population rurale de la Côte d'Ivoire. On attend donc avec impatience les textes d'application de la Loi, espérant y trouver des éléments de réponse aux inquiétudes formulées dans cette analyse.

ANNEXE :

LOI N° 98-750 du 23 décembre 1998
relative au Domaine foncier rural.

Extrait du *Journal Officiel* de la République de Côte d'Ivoire, 14 janvier 1999

L'ASSEMBLEE NATIONALE A ADOPTE,
LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE PROMULGUE LA LOI DONT LA TENEUR
SUIT :

CHAPITRE PREMIER

Définition et composition du Domaine foncier rural

Section 1. – Définition

Article premier. – Le Domaine foncier rural est constitué par l'ensemble des terres mises en valeur ou non et quelle que soit la nature de la mise en valeur.

Il constitue un patrimoine national auquel toute personne physique ou morale peut accéder. Toutefois, seuls l'Etat, les Collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes sont admis à en être propriétaires.

Section 2. – Composition

Art. 2. – Le Domaine foncier rural est à la fois :

- Hors du domaine public ;
- Hors des périmètres urbains ;
- Hors des zones d'aménagement différé officiellement constituées ;
- Hors du domaine forestier classé.

Le Domaine foncier rural est composé :

A titre permanent :

- Des terres propriété de l'Etat ;
- Des terres propriété des Collectivités publiques et des particuliers ;
- Des terres sans maître.

A titre transitoire :

- Des terres du domaine coutumier ;
- Des terres du domaine concédé par l'Etat à des Collectivités publiques et des particuliers.

Art. 3. – Le Domaine foncier rural coutumier est constitué par l'ensemble des terres sur lesquelles s'exercent :

- Des droits coutumiers conformes aux traditions ;
- Des droits coutumiers cédés à des tiers.

CHAPITRE II

Propriété, concession et transmission du Domaine foncier rural

Section 1. – La propriété du Domaine foncier rural

Art.4. - La propriété d'une terre du Domaine foncier rural est établie à partir de l'immatriculation de cette terre au Registre foncier ouvert à cet effet par l'Administration et en ce qui concerne les terres du domaine coutumier par le Certificat foncier.

Le détenteur du Certificat foncier doit requérir l'immatriculation de la terre correspondante dans un délai de trois ans à compter de la date d'acquisition du Certificat foncier.

Art. 5. - 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.

Art. 6. – Les terres qui n’ont pas de maître appartiennent à l’Etat et sont gérées suivant les dispositions de l’article 21 ci-après. Ces terres sont immatriculées aux frais du locataire ou de l’acheteur.

Outre les terres objet d’une succession ouverte depuis plus de trois ans non réclamées, sont considérées comme sans maître :

- Les terres du domaine coutumier sur lesquelles des droits coutumiers exercés de façon paisible et continue n’ont pas été constatés dix ans après la publication de la présente loi ;
- Les terres concédées sur lesquelles les droits du concessionnaire n’ont pu être consolidés trois ans après le délai imparti pour réaliser la mise en valeur imposée par l’acte de concession.

Le défaut de maître est constaté par un acte administratif.

Art. 7. – Les droits coutumiers sont constatés au terme d’une enquête officielle réalisée par les autorités administratives ou leurs délégués et les conseils des villages concernés soit en exécution d’un programme d’intervention, soit à la demande des personnes intéressées.

Un décret pris en Conseil des ministres détermine les modalités de l’enquête.

Art. 8. – Le constat d’existence continue et paisible de droits coutumiers donne lieu à délivrance par l’autorité administrative d’un Certificat foncier collectif ou individuel permettant d’ouvrir la procédure d’immatriculation aux clauses et conditions fixées par décret.

Art. 9. – Les Certificats fonciers collectifs sont établis au nom d’entités publiques ou privées dotées de la personnalité morale ou de groupements informels d’ayants droits dûment identifiés.

Art. 10. – Les groupements prévus ci-dessus sont représentés par un gestionnaire désigné par les membres et dont l’entité est mentionnée par le Certificat foncier.

Ils constituent des entités exerçant des droits collectifs sur des terres communautaires.

L’obtention d’un Certificat foncier confère au groupement la capacité juridique d’ester un justice et d’entreprendre tous les actes de gestion foncière dès lors que le Certificat est publié au *Journal officiel* de la République.

Section 2. – *La concession du Domaine foncier rural*

Art. 11. – Le Domaine foncier rural concédé est constitué des terres concédées par l’Etat à titre provisoire antérieurement à la date de publication de la présente loi.

Art. 12. – Tout concessionnaire d’une terre non immatriculée doit en requérir l’immatriculation à ses frais.

La requête d’immatriculation est publiée au *Journal officiel* de la République. Elle est affichée à la préfecture, à la sous-préfecture, au village, à la communauté rurale, à la Région, à la commune et à la Chambre d’Agriculture, concerné où les contestations sont reçues pendant un délai de trois mois. [sic]

A défaut de contestation et après finalisation des opérations cadastrales, il est procédé à l’immatriculation de la terre qui se trouve ainsi purgée de tout droit d’usage.

En cas de contestations, celles-ci sont instruites par l’autorité compétente suivant les procédures définies par décret pris en Conseil des ministres.

Art. 13. – Sauf à l’autorité administrative en charge de la gestion du Domaine foncier rural d’en décider autrement, l’immatriculation prévue à l’article 12 ci-dessus est faite au nom de l’Etat.

Les terres ainsi nouvellement immatriculées au nom de l’Etat sont louées ou vendues à l’ancien concessionnaire ainsi qu’il est dit à l’article 21 ci-après.

Art. 14. – Tout concessionnaire d’une terre immatriculée doit solliciter, de l’Administration, l’application à son profit de l’article 21 ci-après.

Section 3. - *La cession et la transmission
du Domaine foncier rural*

Art. 15. – Tout contrat de location d'une terre immatriculée au nom de l'Etat se transfère par l'Administration sur demande expresse du cédant et sans que ce transfert puisse constituer une violation des droits des tiers.

Les concessions provisoires ne peuvent être transférées.

La cession directe du contrat par le locataire et la sous-location sont interdites.

Art. 16. – Les propriétaires de terrains ruraux en disposent librement dans les limites de l'article premier ci-dessus.

Art. 17. – Le Certificat foncier peut être cédé, en tout ou en partie, par acte authentifié par l'autorité administrative, à un tiers ou, lorsqu'il est collectif, à un membre de la collectivité ou du groupement dans les limites de l'article premier ci-dessus.

CHAPITRE III

Mise en valeur et gestion du Domaine foncier rural

Art. 18. – La mise en valeur d'une terre du Domaine foncier rural résulte de la réalisation soit d'une opération de développement agricole, soit de toute autre opération réalisée en préservant l'environnement et conformément à la législation et à la réglementation en vigueur. Les opérations de développement agricole concernent notamment et sans que cette liste soit limitative :

- Les cultures ;
- L'élevage des animaux domestiques ou sauvages ;
- Le maintien, l'enrichissement ou la constitution de forêts ;
- L'aquaculture ;
- Les infrastructures et aménagements à vocation agricole ;
- Les jardins botaniques et zoologiques ;
- Les établissements de stockage, de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

Art. 19. – L'autorité administrative, pour faciliter la réalisation des programmes de développement ou d'intérêt général peut, nonobstant le droit de propriété des collectivités et des personnes physiques, interdire certaines activités constituant des nuisances auxdits programmes ou à l'environnement.

Art. 20. – Les propriétaires de terres du Domaine foncier rural autres que l'Etat ont l'obligation de les mettre en valeur conformément à l'article 18 ci-dessus. Ils peuvent y être contraints par l'autorité dans les conditions déterminées par décret pris en Conseil des ministres.

Section 2. – *Gestion du Domaine foncier rural de l'Etat*

Art. 21. – Aux conditions générales de la présente loi et des autres textes en vigueur et à celles qui seront fixées par décret, l'Administration gère librement les terres du Domaine foncier rural immatriculées au nom de l'Etat.

Art. 22. – Les actes de gestion prévus à l'article 21 ci-dessus sont des contrats conclus directement entre l'Administration et les personnes concernées.

Les contrats de location sont à durée déterminée et comportent obligatoirement des clauses de mise en valeur. En cas de non-respect de ces dernières, le contrat est purement et simplement résilié ou ramené à la superficie effectivement mise en valeur.

Le non-respect de toute autre clause du contrat peut également être sanctionné par la résiliation.

Dans ce cas, les impenses faites par le locataire sont cédées par l'Etat à un nouveau locataire sélectionné par vente des impenses aux enchères. Le produit de la vente est remis au locataire défaillant après déduction des frais éventuels et apurement de son compte vis-à-vis de l'Etat.

CHAPITRE IV

Dispositions financières et fiscales

Art. 23. – La location des terres du Domaine foncier rural de l'Etat est consentie moyennant paiement d'un loyer dont les bases d'estimation sont fixées par la loi de Finances.

Art. 24. – Les collectivités et les particuliers propriétaires de terres rurales sont passibles de l'impôt foncier rural tel que fixé par la loi.

Art. 25. – En cas de non paiement du loyer ou de l'impôt, prévus aux articles 23 et 24 ci-dessus, et outre les poursuites judiciaires prévues par les textes en vigueur, les impenses réalisées par le locataire constituent le gage de l'Etat dont les créances sont privilégiées même en cas d'hypothèque prise par des tiers.

CHAPITRE V

Dispositions transitoires

Art. 26. – Les droits de propriété de terres du Domaine foncier rural acquis antérieurement à la présente loi par des personnes physiques ou morales ne remplissant pas les conditions d'accès à la propriété fixées par l'article premier ci-dessus sont maintenus à titre personnel.

Les héritiers de ces propriétaires qui ne rempliraient pas les conditions d'accès à la propriété fixées par l'article premier ci-dessus disposent d'un délai de trois ans pour céder les terres dans les conditions fixées à l'article 16 ci-dessus ou déclarer à l'autorité administrative le retour de ces terres au domaine de l'Etat sous réserve d'en obtenir la location sous forme de bail emphytéotique cessible.

Les sociétés maintenues dans leur droit de propriété en application des dispositions ci-dessus et qui souhaiteraient céder leurs terres à un cessionnaire ne remplissant pas les conditions d'accès à la propriété fixées par l'article premier ci-dessus déclarent à l'autorité administrative le retour de ces terres au domaine de l'Etat sous réserve de promesse de bail emphytéotique au cessionnaire désigné.

CHAPITRE VI

Dispositions finales

Art. 27. – La loi n°71-338 du 12 juillet 1971 relative à l'exploitation rationnelle des terrains ruraux détenus en pleine propriété et toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

Art. 28. – Des décrets fixent les modalités d'application de la présente loi.

Art. 29. - La présente loi sera publiée au *Journal officiel* de la République de la Côte d'Ivoire et exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Abidjan, le 23 décembre 1998.

Henri Konan BEDIE.

REFERENCES

- Bassett, T. J. (1995) “L'introduction de la propriété de la terre. La cartographie et la Banque mondiale en Côte d'Ivoire.” In *Terre, terroir, territoire*. ORSTOM, Paris.
- Cabinet Klein-Goddard Ass. (1996). Cabinet N'Goan, Die-Kacou Ass. - *Etude Juridique et Administrative du Plan Foncier Rural (E.J.A.)*. Abidjan.
- CIRAD. (1996). *Evaluation de l'opération pilote de Plan Foncier Rural*. CIRAD, Montpellier.
- Fisiy, C. F. (1998). *Rural land management and infrastructure development in Côte d'Ivoire*. Provisional Notes for a Social Assessment. Abidjan.
- Gastaldi, J. (1987) *Problèmes fonciers en Côte d'Ivoire. Mission report*. Abidjan.
- Gastaldi/Pescay/Rech. (1994) *Rapport de la mission de supervision*. Abidjan.
- Gragg, E. (1996) *Réflexions sur la sécurisation foncière et le Plan Foncier Rural*. PFR/LAJP, Abidjan/Paris.
- Heath, J. R. (1993) *Land rights in Côte d'Ivoire*. World Bank technical document 238. World Bank, Washington, DC.
- IDA. (1997). *Staff appraisal report 16378-IVC (Rural Land Management and Community Infrastructure Development Project)*.
- Lavigne Delville, Ph. (ed.) (1998) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?* Karthala, Paris.
- Mathieu, P. (1995) *Femmes et foncier en Côte d'Ivoire. Report for the World Bank*.
- Okoin, J. R. M. (1999) *Côte d'Ivoire's Rural Land Plan*. Contribution to the workshop on land tenure policies in sub-Saharan Africa, 16 – 19 February 1999, Berkshire, UK, IIED, London.
- Platteau, J. P. “The evolutionary theory of land rights as applied to sub-Saharan Africa: a critical assessment.” *Development and Change* 27(1): 29–86.

Spellenberg, U. (1997) "Développer par la législation?" In: Darbon/du Bois de Gaudusson (eds). *La création du droit en Afrique*. Karthala, Paris.

Stamm, V. (1994) "Non-commercial systems of land allocation and their economic implications." *Journal of Modern African Studies* 32(4): 713-717.

Stamm, V. (1998) *Structures et politiques foncières en Afrique de l'Ouest*. L'Harmattan, Paris.