

Quelles lois pour résoudre les problèmes liés au foncier en Côte d'Ivoire ?

Version intégrale de la contribution de Mariatou Koné, socio-anthropologue, enseignante chercheuse à l'Institut d'Ethno-Sociologie de l'université de Cocody-Abidjan, Côte d'Ivoire, mkone@ird.ci

« Le succès de ce pays repose sur l'agriculture¹ », ce slogan longtemps véhiculé par les médias ivoiriens depuis des décennies est en passe de devenir un leurre ou mythe, tant la situation agricole et la situation foncière sont progressivement devenues colporteuses de tensions sociales et politiques dans ce pays en guerre depuis septembre 2002. Afin de structurer le secteur agricole florissant, de nombreuses politiques et réformes se sont succédées. Quel est l'état de la question foncière en Côte d'Ivoire : comment a-t-elle été institutionnellement gérée depuis la colonisation ? Comment est-elle concrètement vécue par les populations en général et les migrants en particulier ?

L'histoire des réformes foncières : l'accordéon de la reconnaissance et de la non reconnaissance des droits coutumiers

Plusieurs tentatives de réformes foncières aussi bien par l'État colonial que par l'État post-colonial, ont contribué à créer beaucoup d'incertitudes et à entretenir un flou juridique. Tantôt, l'État reconnaît les droits coutumiers (décret du 20 mai 1955, décret de 1971²) comme le souhaitent les populations des fronts pionniers agricoles « envahies » par les migrants d'origine ivoirienne ou non ; tantôt, l'État a essayé de « déposséder » les détenteurs de droits fonciers coutumiers en s'arrogeant le droit de s'approprier et de gérer toutes les terres (loi de 1962³, loi de 1964⁴, discours de Félix Houphouët Boigny le 30 octobre 1970⁵), pensant ainsi que c'est la meilleure manière de garantir l'accès à tous ceux qui peuvent mettre la terre en valeur quelle que soit leur nationalité. Or, quelle que soit la situation « légale » qui prévaut, des personnes ou des groupes de personnes autres que l'État (individus dans le lignage, chefs de famille, chefs de lignage, chefs de village, etc.) se considèrent propriétaires de terres ou comme des institutions locales d'administration foncière ; à ce titre, ils procèdent à plusieurs transactions foncières (location, « vente », « garantie », mise en gage, etc.) pour éviter que l'État s'empare des terres « vacantes » mais aussi pour éviter que des lignages ou des villages voisins n'empiètent sur le terroir et pour bénéficier de rentes foncières.

Face à la coexistence ou au chevauchement de cette pluralité de normes et de règles aussi bien étatiques que coutumières, face au pluralisme institutionnel, et suite à de nombreuses situations conflictuelles, l'État a opté pour une réforme de la loi foncière en vigueur, en vue de protéger les populations contre les risques et les opportunistes : une sécurisation foncière par la loi qui prendrait en compte les pratiques coutumières réelles, qui clarifierait les droits existants, pour ensuite les traduire dans un langage juridique... La Côte d'Ivoire initie d'abord le plan foncier rural (PFR) à la fin des années 80 ; c'est une opération pilote qui envisageait de déterminer les limites de parcelles ou de terroirs, qui a été une occasion de révélation de conflits latents (remise en cause d'anciens contrats, renégociation de

¹ L'économie de la Côte d'Ivoire repose sur l'agriculture avec des cultures de rente telles que le café, le cacao, l'hévéa et le palmier à l'huile dans les zones forestières ; et le coton et récemment l'anacarde dans les zones de savane.

² Ce décret prévoit une reconnaissance limitée des droits coutumiers (à condition d'avoir un titre de concession provisoire ou définitive, ou une autorisation d'occupation du sol).

³ Loi finalement non promulguée face à l'opposition des chefs et notables « traditionnels ».

⁴ Loi qui interdit les ventes de terres.

⁵ « Le Gouvernement et le Parti ont donc décidé, dans l'intérêt du pays, de reconnaître à tout citoyen ivoirien d'origine ou d'adoption, qui met une parcelle de terre en valeur quelle qu'en soit l'étendue, le droit de jouissance à titre définitif et transmissible à ses héritiers ». Autrement dit, la terre appartient à celui qui la met en valeur.

Grain de sel N°36 – septembre-novembre 2006

nouveaux contrats) et qui n'a pas pu contrecarrer les stratégies d'exclusion d'une frange de la population. De plus le PFR a été confronté à la complexité de la transcription des droits existants (« vente » et « achat » non définitifs ; « don » sous conditions inavouées, etc.). Quand donc en 1998, une réforme reconnaît les droits coutumiers, les autochtones ne peuvent que s'en réjouir. L'élaboration de la loi (98-750) a évolué en marge du PFR et sous la houlette des politiciens. Elle a été votée, avec d'autres réformes, au plus fort d'une des crises ivoiriennes. L'opposition dirigée par Laurent Gbagbo, demande une révision du code électoral pour les élections générales de 1995. Le Front populaire ivoirien (FPI) obtient aussi auprès du pouvoir PDCI (Parti démocratique de Côte d'Ivoire) de Henri Konan Bédié, la suppression du vote des étrangers soupçonnés d'être le « bétail » électoral du parti au pouvoir. Quand en 2000 le FPI accède au pouvoir, il n'hésite pas à préciser le nouveau contexte foncier en indiquant que désormais, « la terre appartient à son propriétaire et non à celui qui la met en valeur »⁶ comme l'avait dit Félix Houphouët Boigny en 1970.

De l'applicabilité de la loi 98-750 : la question des migrants mais aussi des jeunes et des femmes autochtones

En substance, cette loi ne fixe ni condition d'âge, ni de sexe, seule la condition de nationalité figure en son article premier ; tout le monde peut avoir un titre de propriété pourvu qu'on respecte la procédure d'obtention dans un premier temps du certificat foncier coutumier (pour avoir l'aval de toute la communauté). En plus de la logique propriétaire, la loi foncière induit une forte logique sociopolitique qui donne une force à l'autochtonie : volonté ou procédure d'identification des droits par la coutume, certificat foncier coutumier. La loi 98-750 a contribué au renforcement des arrangements locaux par la production de preuves, d'où l'importance des « petits papiers » (Koné, Basserie, Chauveau 1998). Elle fait et continue de faire l'objet de nombreuses interprétations (c'est cela le gros problème) qui induisent des comportements : d'une part le renforcement des antagonismes entre autochtones et migrants et d'autre part des tensions intrafamiliales et intergénérationnelles.

La nationalité : un facteur limitant dans l'obtention du titre foncier

C'est le premier élément qui alimente les interprétations de la nouvelle loi foncière. Selon la loi 98-750, on ne peut accéder à l'étape « titre foncier » que si on a la nationalité ivoirienne. Or, la nationalité ivoirienne n'est obtenue que selon les dispositions des articles 6 et 7 nouveaux de la loi 72-852 du 21/12/72. Désormais, c'est le droit du sang qui prévaut. 47,3% parmi les immigrants d'origine burkinabé (ex-voltaïques) sont nés dans ce pays et estiment bénéficier du droit du sol et des avantages et privilèges qui y sont rattachés. Les burkinabé constituent le plus important lot (56% selon le recensement général de la population et de l'habitat de 1998) des ruraux étrangers en Côte d'Ivoire. Aucun parmi eux ne possède un titre foncier mais pratiquement tous ont acquis des terres (par achat mais aussi beaucoup de terres acquises « gratuitement ») depuis de longues années parfois avant même les indépendances, et se considèrent « propriétaires ». Du point de vue des « détracteurs » des burkinabé, en plus de l'agriculture sur qui la communauté burkinabé a une forte emprise, un « burkinabé » veut s'immiscer dans la politique de Côte d'Ivoire (un des leaders de l'opposition ivoirienne (A. Ouattara) serait d'origine burkinabé, il aurait servi en temps que tel⁷). Les autochtones ont ainsi le sentiment d'être pris en otage sur leurs propres terres, d'être en voie de colonisation par des non nationaux, un sentiment de perte de la souveraineté politique.... La loi leur permet ainsi de réaffirmer leur autochtonie et leurs droits. Ils l'interprètent comme un outil juridique permettant de

⁶ Le ministre de la défense et de la protection civile Lida Kouassi Moïse, à Bloléquin le 11 mai 2001, lors d'affrontements sanglants entre autochtones et migrants à propos de la terre.

⁷ Voir JA n° 1231 du 08 août 1984 : 21, « le Voltaïque Alassane D. Ouattara, succède au zambien Justin B. Zulu Né le 1^{er} juin 1942 à Dimbokro (Côte d'Ivoire), de parents voltaïques émigrés dans ce pays voisin, »

Grain de sel N°36 – septembre-novembre 2006

chasser de leurs terres, les non ivoiriens en général et les burkinabé en particulier. Avec la clause de la nationalité, comment seront protégées les 114 personnes physiques et morales ayant obtenu un titre foncier avant la promulgation de la loi foncière ? Certes, l'amendement proposé par les accords de Linas-Marcoussis en janvier 2003, prévoit « une meilleure protection des droits acquis par les héritiers des propriétaires de terre détenteurs de droits antérieurs à la promulgation de la loi mais ne remplissant pas les conditions d'accès à la propriété fixé par son article 1 »⁸, mais de nombreux étrangers non ivoiriens sont engagés dans un engrenage : leurs plantations font toujours partie du domaine coutumier et ne sont pas enregistrées au cadastre, leurs ayants droit ne peuvent prétendre à la nationalité que si l'un des deux parents est ivoirien ou s'ils épousent une ivoirienne... Petit à petit, la « guerre foncière » contre les non nationaux devient ainsi une « guerre foncière » contre d'autres Ivoiriens, étrangers au terroir villageois.

La question des ivoiriens non autochtones

Pour les autochtones, tout le monde est étranger même les allochtones (baoulé, malinké, sénoufo, abron, koulango, etc.). Ils considèrent que les allochtones, bien qu'étant ivoiriens disposent d'un terroir dans leur milieu d'origine ; alors, la loi dans son article 1, s'applique à eux aussi (allochtones et non ivoiriens = étrangers) ; de ce point de vue, les allochtones ne peuvent pas avoir de certificat foncier coutumier, encore moins un titre de propriété moderne. L'argument de l'exclusion est tout trouvé par des « assaillants venus du nord » en septembre 2002, pour légitimer une rébellion qui très vite dépasse le simple cadre ivoirien pour impliquer de nombreuses nations.

Une opposition aînés-cadets qui ne dit pas son non

Les jeunes autochtones, sont d'autant plus actifs aussi bien dans la guerre foncière que dans la guerre politique, que nombreux parmi eux sont des oisifs, des sans emplois, des « retournés à la terre » sans terres par la faute de leurs aînés qui ont bradé le patrimoine foncier aux migrants. En créant des coups de force avec les étrangers établis sur leur terroir, ils pensent ainsi engager la négociation et à l'intérieur de la famille et avec les migrants en vue de travailler aussi la terre ou de bénéficier de la rente foncière. L'étranger devient ici un bouc émissaire. Des désirs refoulés (sentiments de frustration des autochtones, de spoliation, d'envahissement par des colons agricoles) depuis la période coloniale refont surface avec la nouvelle loi foncière.

Une « magnification » virtuelle du genre

Comme les jeunes, les femmes ivoiriennes selon la loi obtiennent des « droits coutumiers conformes aux traditions ». Elles peuvent ainsi bénéficier de certificat foncier puis de titre foncier. Mais en réalité, elles sont marginalisées par la coutume en ce qui concerne la gestion, le contrôle et l'appropriation des espaces. Les femmes sont plus propriétaires de cultures que de la terre, elles ont le droit d'utilisation de la terre selon cette « tradition » (droit qu'on obtient par le mariage ou par un parent avant le mariage ou en cas de divorce). Aucun enregistrement par la loi n'est possible selon la tradition au nom de la femme. Comment va-t-elle alors obtenir le certificat foncier préalable au titre de propriété juridique légal que suggère la loi 98-750, relatif au domaine foncier rural ?

⁸ P. IV du programme du gouvernement de réconciliation (régime foncier).

Conclusion : De l'indispensable révision de la loi foncière

L'examen de la situation socio-foncière en Côte d'Ivoire révèle le caractère non approprié de certaines politiques et législations dont la loi sur le foncier rural, la loi sur la nationalité. Cette question foncière est à la fois une des causes et une des conséquences de la guerre en Côte d'Ivoire. C'est une véritable bombe qui menace la cohésion sociale nationale. En l'état actuel, la loi 98-750 sur le foncier rural en Côte d'Ivoire est inapplicable car elle est préjudiciable aussi bien aux nationaux qu'aux migrants. En voulant sécuriser des droits, la loi a de façon peut-être non intentionnelle, contribué à « insécuriser » une frange de la population (autochtones : femmes et jeunes, allochtones, et non nationaux). Huit ans après sa promulgation, la loi 98-750 n'est pas appliquée bien que six ministres se soient succédés dans le ministère qui en est chargé (agriculture). Sa révision est indispensable au nom de la paix sociale. Les séances de sensibilisation, sur le contenu de la loi foncière actuelle, envisagées par les gouvernants depuis la guerre 2002 ne vont certainement pas résoudre le problème.