

INITIATIVES COTE D'IVOIRE

GESTION DU FONCIER RURAL EN COTE D'IVOIRE COMMENT REUSSIR LA REFORME ?

JANVIER 2014

INTRODUCTION

L'économie de la Côte d'Ivoire est relativement diversifiée en comparaison de celles de la plupart de ses pairs de la sous-région. Cependant, malgré cette relative diversification, le secteur primaire continue de représenter une part prépondérante de la richesse nationale avec environ 30% du PIB et demeure le premier employeur du pays avec 68% de la population active. Ainsi, la problématique de l'administration et de la gestion du Domaine Foncier Rural constitue une question d'enjeu national. Cette question se pose avec encore plus d'acuité depuis la fin des années 80 avec l'intensification de conflits fonciers, sous fond de croissance démographique et de pression migratoire sur les zones forestières. Cette situation a été exacerbée par la crise militaro-politique de la dernière décennie. En réponse, le législateur a légiféré sur le sujet notamment au travers de la Loi relative au Foncier Rural (Loi 98-750 du 23 Décembre 1998 modifiée par la Loi du 28 Juillet 2004). Cette loi édicte un certain nombre de principes fondamentaux dont (1) la restriction de l'accès à la propriété foncière rurale aux seuls Etat, Collectivités territoriales et physiques ivoiriennes (2) la reconnaissance des "droits coutumiers" dans la détermination de la propriété antérieure à la loi et enfin (3) la nécessité de migrer des "droits coutumiers" vers un droit positif uniforme compatible avec une gestion moderne du foncier rural (voir encadré sur la Loi de 1998). Les principes de la loi semblent avoir recueilli le consensus de la classe politique ivoirienne ; elle a en effet été votée à l'unanimité au moment de sa proposition initiale et, malgré les aménagements de 2004 et 2013, malgré les imperfections relevées par de nombreux commentateurs¹, ses principes fondamentaux n'ont à ce jour jamais été remis en question par les majorités parlementaires et gouvernements successifs.

Dans ce contexte, la présente note se propose d'appréhender la vaste problématique du foncier rural en Côte d'Ivoire en posant certains postulats pour mieux cadrer la réflexion. Premièrement, il est considéré qu'une règle claire, uniforme et connue de tous est le gage du succès de la réforme du foncier rural. Si elle commente certaines dispositions de la loi, la note ne se conçoit pas comme une appréciation du bien-fondé de ses principes – particulièrement dans la mesure où celle-ci exprime le consensus de la classe politique. Deuxièmement, la note fait avec l'ensemble des acteurs concernés le constat de l'échec de la mise en œuvre des dispositions de la loi : seuls 1,5-2% du territoire ivoirien ont été immatriculés et moins de 500 certificats fonciers délivrés.

¹ Comme par exemple Me Théodore Dagrou et Prof. Nicolas Madalénat Di Florio, Conférence du 14 novembre 2012...

FONCIER RURAL EN COTE D'IVOIRE

La loi de 1998 prévoyait que les terres n'ayant pas fait l'objet d'immatriculation dans la période transitoire de 10 ans seraient considérés « sans maîtres » et donc propriété de l'Etat. En 2013, cette période transitoire a été prolongée de 10 années supplémentaires. Nous estimons que sans action vigoureuse de la part de l'Etat, la situation à l'issue des 10 ans sera peu différente. Face à ce constat, et compte tenu de l'importance du sujet pour la cohésion de la société et le développement économique du pays, notre réflexion consiste d'une part, à comprendre les raisons de l'échec de la mise en œuvre de la loi et d'autre part, à faire des propositions concrètes qui permettraient de rendre la loi opérationnelle et efficace.

Tab 1. Foncier Rural en Côte d'Ivoire : Quelques chiffres Clé

- **23 millions Ha** soit à peu près **70% de la superficie nationale**
- **4 millions de parcelles** à identifier représentant autant de titres fonciers à délivrer
- **50% de la population** soit plus de 10 millions d'individus
- Plus de **11,000 villages** (dont à ce jour 10,000 restent à délimiter)
- A fin 2012, seuls **quelques centaines de titres fonciers** ont été effectivement délivrés

ENJEUX DU FONCIER RURAL : GESTION DE CONFLIT OU GESTION ECONOMIQUE

Gestion du foncier comme solution aux conflits

Dans le cas de la Côte d'Ivoire, la loi de 1998 a été adoptée dans un contexte d'intensification des conflits fonciers dans plusieurs régions du pays. Sa modification en 2004 se situe dans le cadre de la résolution de la crise militaro-politique née des événements de 2002. Dans chacun de ces cas, l'adoption de nouvelles règles sur le foncier rural intervient dans un climat de tension socio-politique exacerbée.

A ce titre, l'arsenal législatif en matière de foncier rural en Côte d'Ivoire apparaît comme un outil de gestion de conflit plutôt que comme un outil de développement économique. Il tente d'appréhender la forte charge émotionnelle liée aux questions touchant à la « Terre » notamment en consacrant la reconnaissance de la propriété telle que définit par les droits coutumiers.

Heureusement, la loi érige des principes fondamentaux en laissant une certaine latitude à l'exécutif dans la mise en œuvre de ses dispositions. Aussi, il conviendrait de tenir compte de manière plus systématique du rôle de la gestion du foncier rural comme outil de développement économique.

Gestion du foncier et décollage agricole

La gestion du foncier rural est une question d'enjeu national pour la Côte d'Ivoire compte tenu de l'importance de l'agriculture dans l'économie. Il est crucial de proposer un cadre institutionnel qui permette au pays de réaliser l'énorme potentiel agricole que constituent les 23 millions d'hectares de terres disponibles dans le domaine foncier rural. Une gestion efficace du foncier rural est en effet un élément fondamental de la productivité agricole et par ricochet du développement économique. Elle permet notamment de sécuriser les transactions liées au foncier et de favoriser l'utilisation de ressources foncières comme garantie pour l'obtention de financement des investissements productifs. La terre constitue en effet à l'heure actuelle un capital dormant pour son propriétaire, incapable de prouver sa propriété de manière sûre et incontestable auprès de banquiers et d'investisseurs potentiels.

Tab 2. Comprendre la Loi relative au Foncier Rural (Loi 98-750 du 23 Décembre 1998 modifiée par la Loi du 28 Juillet 2004)

Objet Principal :

Etablir la propriété des terres telle que défini par les droits coutumiers et faire reconnaître cette propriété en droit positif à travers l'immatriculation

Définition du foncier rural :

- 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 et qui sont à la fois :
- hors du domaine public,
- hors des périmètres urbains,
- hors des zones d'aménagement différé officiellement constituées,
- hors du domaine forestier classé.

Principe Fondamentaux :

- 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 en ce qui concerne les terres du domaine coutumier par le certificat coutumier foncier.
- Le détenteur du certificat foncier doit requérir à l'immatriculation de la terre correspondante dans un délai de trois ans à compter de la date d'acquisition du certificat foncier.
- Seul l'Etat, les collectivités publiques et les personnes physiques ivoiriennes sont admis à être propriétaire(1998)
- Les droits de propriété acquis par des personnes physiques antérieurement, à la présente loi sont transmissibles à leurs héritiers. (2004)
- Les personnes morales peuvent céder leur droit de propriété. Toutefois, si le concessionnaire ne remplit pas les conditions d'accès à la propriété, la terre retourne à l'Etat sous réserve de promesses de bail emphytéotique au concessionnaire. (2004).
- Les terres « sans maîtres » appartiennent à l'Etat qui les gère librement.

FONCIER RURAL EN COTE D'IVOIRE

RAISONS DE L'ECHEC DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE 1998

L'application de la loi sur le foncier rural votée le 23 décembre 1998 a été retardée en premier lieu du fait de la conjoncture tumultueuse traversée par le pays dès sa promulgation en 1999 et qui a fortement perturbé les activités de l'administration sur ce sujet brûlant:

- Coup d'Etat du 24 décembre 1999, suivi de la mise en place d'un Comité National de Salut Public mettant en veilleuse le fonctionnement courant de l'administration
- Elections présidentielles de novembre 2000,
- Tentative de coup d'Etat de septembre 2002, suivi de la partition du pays et des négociations entre les belligérants.

Bien que les premiers décrets et arrêtés d'application aient été pris dès octobre 1999², le dispositif légal et réglementaire permettant la délivrance de certificats fonciers n'a été complété qu'en 2004, soit 5 ans après le vote et à mi-parcours du délai d'immatriculation.

Très clairement, compte tenu de la situation de partition de fait du pays, la délivrance de certificats n'était pas une priorité pour les autorités à cette époque.

En outre, la gestion du processus depuis 2004 n'a pas été propice à l'instauration d'un climat de confiance de la population en ses élus, la loi n'ayant pas fait l'objet d'une communication large auprès de la population :

- Les premiers pas de l'identification ont été menés sans campagne de sensibilisation nationale préalable. Celle-ci aurait dû informer la population sur l'intérêt de la loi, ses évolutions par rapport aux coutumes et ses implications quant à la gestion future des terres communautaires. L'absence d'une telle campagne d'envergure a laissé la place aux interprétations et manipulations politiciennes de toutes sortes.
- Par ailleurs, les premières délimitations, en l'absence d'une approche nationale aux dépens de projets ponctuels et localisés, ont suscité la méfiance des populations (pourquoi nous et pas les autres ? serons-nous taxés? déplacés?)

Enfin, La démultiplication des instances impliquées dans le processus, les modalités de financement peu transparentes et souvent inadaptées à la réalité de la propriété foncière rurale et le coût prohibitif pour les concernés sont autant de raisons qui expliquent la situation d'échec de la mise en œuvre de la loi de 1998.

² Décrets et arrêtés sur le foncier rural : <http://cndj.ci/foncier%20rural.htm>

FONCIER RURAL EN COTE D'IVOIRE

PROPOSITIONS POUR REUSSIR L'IMPLEMENTATION DE LA LOI

Nous estimons que la loi ne pourra être réellement implémentée et ses objectifs atteints que si les actions suivantes sont entreprises :

1. Organiser une sensibilisation de la population à l'existence et aux effets de la loi
2. Impulser de manière centrale l'immatriculation massive des terres sur une période relativement courte
3. Réformer l'organisation institutionnelle de la gestion du foncier rural afin de la rendre plus efficace
4. A l'instar des pays développés, rendre accessible à tous l'information sur le foncier rural au travers d'un registre public

Sur la sensibilisation des populations rurales :

- Organiser une campagne de sensibilisation à l'échelle nationale, la compréhension des enjeux et l'adhésion au processus par les populations étant une étape préalable et fondamentale de création d'un cadre de confiance.
- Engager la participation active des élus (locaux et nationaux) et des chefs coutumiers dans la communication. Dans un souci de cohésion sociale et d'évolution des mentalités, les responsables politiques et coutumiers doivent être capables d'expliquer à leurs administrés l'intérêt de la législation sur le foncier rural et les conséquences de sa mise en œuvre.

Sur le processus d'immatriculation :

- Réaliser l'immatriculation de manière systématique, sur toute l'étendue du territoire simultanément. Seule une campagne massive de ce type peut véritablement conduire à réduire les coûts de réalisation de l'opération et rassurer les populations quant aux objectifs poursuivis.
- Donner aux comités villageois l'initiative de l'immatriculation de manière systématique de toutes les terres de leur ressort plutôt que d'attendre la démarche personnelle et hypothétique des propriétaires.
- Prévoir que les comités villageois procèdent à l'identification provisoire des propriétaires terriens au cours de la procédure de délimitation des villages.

Sur l'organisation institutionnelle :

- Mettre en place au plus vite les comités villageois prévus par la loi, l'Etat aujourd'hui étant actuellement un facteur du dépassement potentiel du délai d'immatriculation.
- Créer un office unique (guichet unique) de gestion du foncier rural avec des compétences transversales par rapport aux différents ministères qui interviennent dans ce domaine (Intérieur, Agriculture, Eaux et Forêts, Assainissement, Infrastructure Economique...etc).

FONCIER RURAL EN COTE D'IVOIRE

- Cet office aurait la responsabilité d'enregistrer et de centraliser les titres fonciers issus du processus d'immatriculation ainsi que les transactions qui y seraient rattachées.
- Cet office serait également chargé de créer et gérer un cadastre électronique en ligne qui garantisse à court terme une transparence maximale au processus d'immatriculation et réduise les opportunités de litiges ; et à long terme qui contribue à la création d'un véritable marché foncier offrant une sécurité renforcée aux transactions.

Sur le financement de l'opération :

Le coût financier de l'opération devrait être assumé par les propriétaires terriens, bénéficiaires ultimes du processus d'immatriculation et de délivrance des titres fonciers tout en tenant compte de la fragilité des « petits » exploitants.

Suivant ce principe, nous proposons :

- Etablir un mécanisme de différenciation des coûts d'immatriculation en fonction de la taille des exploitation de sorte à créer une forme de péréquation où les grands propriétaires (a priori les plus fortunés) contribuent à financer le processus d'immatriculation pour les plus petits exploitants.
- Envisager une taille critique en dessous de laquelle l'immatriculation serait gratuite pour le planteur et prise en charge sur fonds publics.
- Etablir un mécanisme de financement adossé aux recettes des produits agricoles et limité dans le temps qui permette à l'Etat de dégager les ressources nécessaires pour mener à bien une opération systématique d'immatriculation.

FONCIER RURAL EN COTE D'IVOIRE

BIBLIOGRAPHIE:

- Tim HANSTAD, designing land registration systems for developing countries, American University International Law Review, volume 13, 1998
- Conseil Economique et Social, Neuvième mandature 2001-2006: études, République de Côte d'Ivoire, P82 à 96

INTERVIEW:

- Monsieur Yattié DIOMANDE, Directeur- Foncier rural- Bnetd rencontré le Lundi 16 Décembre 2013.