# Conflit entre les propriétaires fonciers coutumiers et l'État sur le site des logements sociaux à Songon-Kassemblé dans le district d'Abidjan

**AUTRICE**
Adjoba Marthe KOFFI-DIDIA

**RÉSUMÉ**
Occupée majoritairement par les plantations de cultures industrielles et vivrières jusqu'à la fin des années 2000, la sous-préfecture de Songon est actuellement rattrapée par l'urbanisation de la ville d'Abidjan avec l'extension du bâti. C'est dans ce contexte que l'État ivoirien a contracté des engagements avec les propriétaires fonciers coutumiers du village de Songon-Kassemblé pour la cession de parcelles d'une superficie totale de 439 ha. Cette acquisition foncière s'inscrit dans le cadre du programme présidentiel d'urgence (PPU) dédié à la construction de logements sociaux en 2013. Toutefois, la non-tenue des engagements par l'État, notamment l'irrégularité constatée dans le versement des indemnités, permet aux propriétaires fonciers coutumiers d'affirmer leur pouvoir et de revendiquer leurs dus à travers des mouvements de contestation et de revendication se traduisant parfois par le blocage de l'accès au site.

**MOTS CLÉS**
Songon-Kassemblé (Abidjan), accès au foncier, propriétaire foncier coutumier, périurbanisation, conflit

**ABSTRACT**
Occupied mainly by industrial and food crop plantations until the end of the 2000s, the Songon sub-prefecture is now being overtaken by the urbanisation of the city of Abidjan with the extension of the built-up area. It is against this backdrop that the Ivorian government has entered into commitments with the customary landowners of the village of Songon-Kassemblé to transfer 439 hectares of land. This land acquisition is part of the Presidential Emergency Programme (PPU) to build social housing in 2013. However, the State's failure to honour its commitments, and in particular the irregularity in the payment of compensation, has enabled customary landowners to assert their power and claim what is owed to them through protests and demands, sometimes resulting in the blocking of access to the site,

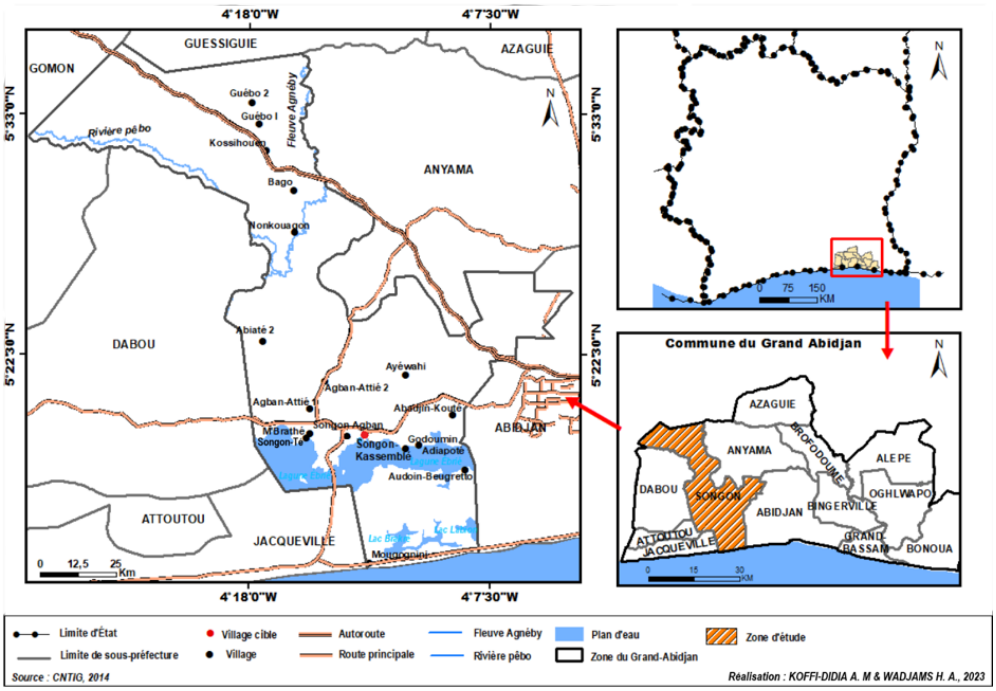
**KEYWORDS**
Songon-Kassemblé (Abidjan), Access to land, Customary landowner, Periurbanisation, Conflict

Les espaces ruraux périphériques sont aujourd'hui les principales zones d'extension de l'agglomération abidjanaise. C'est notamment le cas de la sous-préfecture de Songon située dans la périphérie ouest et occupée majoritairement par les plantations de cultures industrielles et vivrières jusqu'à la fin des années 2000 (Koffi, 2007 ; Koffi-Didia, 2022). Ce territoire plutôt préservé de la pression urbaine est rattrapé par le phénomène de périurbanisation car présenté comme un réservoir de terrains pour la ville d'Abidjan. En effet, l'importance de son capital foncier couvrant une superficie totale de 627,71 km$^2$ en fait une zone pour l'étalement urbain selon le schéma directeur du Grand Abidjan de 1998 (Yapi-Diahou *et al*., 2011), ce qui en amorce le processus de transformation de localités rurales et agricoles en espaces de desserrement de l'agglomération abidjanaise accueillant des zones résidentielles avec le développement immobilier et la construction de la ville nouvelle de Songon. Le point de départ de cette urbanisation est sans nul doute la production foncière d'où l'intérêt de questionner les processus de cession par les uns et acquisition par les autres, qui repose sur le jeu de différents acteurs (opérateurs privés et publics, propriétaires coutumiers autochtones) qui s'associent, s'affrontent ou s'accordent autour de la terre et de ses enjeux (Chaléard *et al*., 2021 ; Yapi-Diahou *et al*., 2014). C'est dans ce contexte que l'État ivoirien a signé une convention avec les propriétaires fonciers coutumiers du village de Songon-Kassemblé sur la cession de parcelles d'une superficie totale de 439 ha dans le cadre du programme présidentiel d'urgence (PPU) pour la construction de logements sociaux en 2013. Cependant, le site est devenu un point de litige entre les détenteurs coutumiers et l'État durant plusieurs années. Il s'agit dans ce travail d'analyser ce conflit entre les propriétaires fonciers coutumiers et l'État sur le site des logements sociaux à Songon-Kassemblé.
La réflexion s'appuie sur des recherches bibliographiques et documentaires ainsi que des observations de terrain sur le site dédié aux logements sociaux, et des entretiens avec plusieurs propriétaires fonciers coutumiers et des personnes-ressources à Songon-Kassemblé et dans les services administratifs de Songon. Les résultats obtenus s'articulent autour de quatre points : les acteurs en conflit, la nature du conflit, les manifestations des propriétaires fonciers et leur impact sur le projet, et les enseignements tirés de ce conflit.

## LES ACTEURS EN CONFLIT : PROPRIÉTAIRES COUTUMIERS AUTOCHTONES ET ÉTAT

Songon-Kassemblé est un village ébrié situé dans la sous-préfecture de Songon sur l'axe Abidjan–Dabou à une trentaine de kilomètres de la ville d'Abidjan. Ce village comme bien d'autres est soumis depuis quelques années au phénomène d'absorption de son terroir par la métropole abidjanaise.

Figure 1. Situation du village de Songon-Kassemblé




C'est dans ce contexte que surgit le litige qui oppose les propriétaires fonciers coutumiers autochtones à l'État de Côte d'Ivoire.

**Les propriétaires fonciers coutumiers**

Les propriétaires fonciers coutumiers font partie de la population locale autochtone d'ethnie ébrié. Dans l'optique de circonscrire l'inévitable phénomène de l'avancée rapide de la ville, ils décident de procéder à des lotissements de leurs terres familiales. La démarche a donné lieu à des opérations de lotissements individuels ou collectifs à but lucratif sur des centaines d'hectares faisant intervenir un géomètre expert. Tous les propriétaires fonciers coutumiers ont accepté de céder leurs parcelles et de fédérer différents lotissements en un seul bloc. Ce sont 58 familles du village qui ont ainsi vendu la totalité ou une grande partie de leurs terres pour le projet de construction des logements sociaux.

Les lotissements familiaux très fréquents depuis 2012 affichent ainsi le dynamisme des détenteurs de droit coutumier dans la production foncière. La forte implication des acteurs coutumiers dans le processus d'acquisition foncière pour la production de l'habitat est indéniable et retient particulièrement l'attention, car la plupart des terres font encore partie du domaine foncier coutumier. D'après Yapi-Diahou (1981) « les propriétaires coutumiers, artisans et auteurs des lotissements n'ont pu s'engager dans ces opérations de morcellements et de ventes de parcelles que devant l'existence d'un marché et la pression de la demande de terrains à bâtir ».

**L'État, un acteur incontournable dans la production du foncier urbain et périurbain**

L'État est fortement impliqué dans la façon dont le foncier est utilisé et géré. En effet, par ses administrateurs (maire, préfet ou sous-préfet, ministre et directeurs techniques), il veille en principe à la bonne exécution des différents lotissements dans les zones urbaines et périurbaines ainsi qu'au respect des plans directeurs dans ces zones. Malgré la modernisation de ses structures de gestion, l'État reste très sensible aux normes coutumières et s'en accommode (Yapi-Diahou *et al*., 2014), car les règles de gestion foncière locales n'ont pas été abandonnées par les autorités coutumières.

C'est dans ce contexte que le site de Songon-Kassemblé est repéré par l'Agence de gestion foncière (AGEF) pour la mise en œuvre des différents projets urbains de l'État et plus précisément le programme présidentiel d'urgence (PPU) des logements sociaux dont l'objectif est d'octroyer à chaque citoyen un logement à moindre coût. L'État ivoirien va entreprendre certaines démarches à travers ses structures techniques spécialisées afin d'acquérir ce site : des négociations sont directement engagées avec les détenteurs coutumiers, qui aboutissent à la signature d'un contrat entre les deux parties autour des conditions de cessions.

Pour autant, ce partenariat n'en sera pas moins émaillé de divergences dans la suite du projet.

**LA NATURE DU CONFLIT ENTRE PROPRIÉTAIRES COUTUMIERS AUTOCHTONES ET L'ÉTAT**

Il s'agit d'un litige né du non-respect des termes du contrat dans l'exécution des résolutions de la convention signée en 2013 entre l'État et les propriétaires coutumiers, qui définit les conditions de cession des terres ainsi que les modalités de paiement des compensations de cession.

Relativement au contrat, l'État s'est engagé à indemniser les propriétaires coutumiers de la perte de leur bien foncier conformément au décret n° 2013-224 du 23 mars 2013 portant réglementation de la purge des droits coutumiers sur le sol pour intérêt public. La perte des droits liés à l'usage du sol est fixée à 2 000 FCFA/m$^2$ dans le district autonome d'Abidjan[1]. Pour 439,27 ha, le montant total à payer est donc de 8,7 milliards de FCFA en trois fois. Le premier règlement estimé à 40 % du montant devait être

1 1 euro = 655,94 FCFA.

fait 2 à 6 mois après la remise du cahier des charges aux promoteurs immobiliers retenus par l'État dans le cadre du projet, Quant aux 2e et 3e règlements de 30 % chacun, ils devaient intervenir successivement dans un intervalle de 3 mois. Ce qui donnait un délai d'un an maximum pour le règlement de l'intégralité des indemnisations aux propriétaires terriens.
Par ailleurs, en dehors de la purge des droits coutumiers, l'accord prend également en compte l'indemnisation liée à la destruction des cultures (hévéa, palmier, manioc). Le montant total alloué à l'indemnisation des planteurs s'élève à 1,8 milliard de FCFA, portant ainsi le montant total des dédommagements à un peu plus de 10,5 milliards de FCFA.
À l'issue de cet accord, le programme gouvernemental de logements sociaux et économiques a été lancé en mars 2013 et a ouvert les chantiers de construction avec plus d'une vingtaine de sociétés civiles immobilières.
Cependant, contrairement à ce qui avait été arrêté, l'État rencontre des difficultés à respecter le planning du paiement des indemnisations. Ainsi, de juillet 2013 à 2015, c'est-à-dire en presque 2 ans, les propriétaires terriens bénéficiaires ont perçu un peu moins de 1,8 milliard de FCFA (soit 20,17 %) sur le montant total de près de 8,8 milliards FCFA, soit quasiment la moitié des 40 % prévus que l'État devait verser dans les 6 mois après signature de la convention. C'est finalement en octobre 2020, c'est-à-dire 7 ans après, que l'État, par le biais du ministère de la Construction, a procédé au paiement total des sommes dues. Ce retard a naturellement occasionné le mécontentement des propriétaires coutumiers, qui vont donc entreprendre des actions dans le but d'imposer à l'État la tenue de ses engagements.

**Les manifestations des propriétaires fonciers et leur impact sur le projet**

Face aux irrégularités constatées dans le versement des indemnités compensatrices de la perte des terres, les propriétaires fonciers coutumiers ont commencé plusieurs actions de contestations vis-à-vis de l'État en s'appuyant sur les leçons apprises des conflits passés dans d'autres localités de la même aire ethnoculturelle de la ville d'Abidjan. Ils ont publiquement exprimé leur mécontentement et désapprobation en organisant des mouvements de contestation et de revendication du paiement de leurs droits sur la voie principale d'accès au site de construction des logements sociaux. Ces manifestations se sont traduites par des blocages répétés de l'accès au site pour les travaux de construction par des barrières physiques et des pancartes (fig. 2 & 3). La privation de l'accès au site a été un moyen privilégié par les détenteurs coutumiers pour contraindre les opérateurs à l'arrêt des chantiers et attirer par la même occasion l'attention de l'État et de l'opinion publique sur leur sort. Ces différentes manifestations se sont tenues à intervalles irréguliers en mai 2015, mars 2016, novembre 2016 et novembre 2019. Ces velléités conflictuelles ont impacté négativement les travaux des opérateurs immobiliers et leur quiétude ainsi que celle du village de Songon-Kassemblé. Les premiers logements finalisés n'ont été remis officiellement qu'en mars 2023 aux souscripteurs.
Des efforts d'apaisement du climat social, nécessaires à la bonne marche du projet, ont été faits aussi bien par la communauté villageoise que par les structures gouvernementales de tutelle. Ainsi, un groupe de travail multipartite, comprenant la chefferie, les propriétaires terriens, les planteurs, le ministère de la Construction et les structures immobilières, a été mis en place dans le but d'effectuer un suivi de l'évolution du chantier, ainsi que l'effectivité des engagements d'indemnisations en cours.

Figure 2 (gauche). Attroupement de propriétaires terriens à une barricade à l'entrée du chantier lors d'une manifestation
Source : *Ivoirematin-News*, 18 novembre 2016 à 11:11:13

Figure 3 (droite). Barricade érigée à l'entrée du site de construction lors d'un mouvement de protestation (A. M. Koffi-Didia, Songon Kassemblé, mai 2015)

## QUELQUES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE CE CONFLIT

Cette situation conflictuelle en rapport avec le foncier est une source de curiosité et de questionnement pour les chercheurs, car elle véhicule des matériaux pour nourrir la réflexion. Elle apporte à la fois des éclairages et/ou suscite des interrogations sur plusieurs points.

**Un jeu d'acteurs essentiellement dominé par l'interaction État-propriétaires fonciers coutumiers**

L'une des spécificités de l'étude de Songon-Kassemblé réside au niveau des catégories d'acteurs qui interviennent dans la production foncière. Les interactions sont largement dominées par l'État et les propriétaires fonciers coutumiers. Curieusement, le contexte des échanges menés depuis la signature de la convention jusqu'à l'indemnisation relègue quasiment la chefferie villageoise aux marges des interactions. Un constat qui contraste fortement avec la situation d'autres villages ébrié où les chefferies demeurent des acteurs majeurs dans les interactions liées au foncier, et les premiers interlocuteurs de l'État. Dans le cadre du

développement de la ville d'Abidjan par exemple, on peut citer deux protocoles d'accord établis entre l'État et certains villages ébrié pour la réalisation de projets urbains : Anono, pour la création du quartier de la Riviera dans la commune de Cocody en 1970, et Yopougon-Kouté pour la création de la ville nouvelle de Yopougon un an plus tard (Diahou *et al*., 2023 : 77-79).
Ce repositionnement redéfinit la légitimité des propriétaires fonciers coutumiers et leur confère du poids dans les négociations liées aux enjeux fonciers, voire la défiance de l'autorité de l'État à travers les manifestations populaires.

**Le non-respect par l'État des termes de la convention de cession**
La cession d'une terre est subordonnée à la purge des droits coutumiers sur le sol qui met ainsi fin à la propriété coutumière selon le décret n° 2013-224 du 22 mars 2013 suscité, tel que modifié par le décret n° 2014-25 du 22 janvier 2014. De ce fait, bien avant la mise en valeur de l'espace concerné, l'État se doit au préalable de verser les indemnités associées au droit coutumier sur le sol ou d'entreprendre des négociations en vue d'un règlement échelonné. Cependant, dans le cas de Songon-Kassemblé, les modalités de paiement échelonné des indemnités dues aux propriétaires fonciers et aux planteurs, telles que fixées par la convention signée en 2013, n'ont pas été respectées. Cette situation a fini par placer l'État dans une position de faiblesse vis-à-vis de la communauté villageoise.

**Une dynamique d'aménagement perturbée**
La construction des logements sociaux s'inscrit dans un projet d'aménagement global au niveau local. Les perturbations momentanées entraînent de ce fait un dérèglement de tout le processus de mise en œuvre du projet qui se traduit par un arrêt des investissements et financements des opérateurs privés et, subséquemment, un allongement des délais de livraison des logements aux souscripteurs (Yapi-Diahou *et al*., 2023).

**Les enjeux et les défis liés à l'extension urbaine**
La production foncière qui est le point de départ de l'urbanisation a de nombreuses implications socioéconomiques et politiques. En effet, les mécanismes d'accès et de mobilisation de la terre dans les zones périurbaines font intervenir différents groupes d'acteurs aux intérêts souvent divergents, guidés uniquement par les opportunités d'affaires qui impactent négativement la politique d'aménagement et de développement local et parfois la quiétude des localités rurales périurbaines.
La dynamique impulsée par le mouvement d'urbanisation des terres agricoles et rurales dans le district autonome d'Abidjan a permis aux propriétaires coutumiers d'affirmer leur pouvoir dans les opérations de transactions foncières et de le monnayer en numéraire même face à l'autorité étatique comme ce fut le cas à Songon-Kassemblé. Cette forte monétarisation des ressources foncières et la recherche absolue de profits poussent souvent les détenteurs coutumiers à user des situations conflictuelles inspirées d'actes passés pour entrer dans leur droit. Ces faits nous amènent à reconsidérer le sens premier de la notion de terre qui est synonyme de quiétude, de sécurité. Ce sens premier galvaudé par le marchandage des terres rurales dans la région d'Abidjan est de plus en plus synonyme de conflit, d'insécurité pour les hommes et le territoire.

## RÉFÉRENCES

Chaléard J.-L., Koffi-Didia A. M., Mesclier E., Golly A-R. N'dry, N'koumo J.-L., 2021, « Une décentralisation inachevée : le cas de la commune de Songon », *Géotrope*, numéro spécial « Des espaces ruraux face aux métropoles. Actes du séminaire international d'Abidjan, 12-14 novembre 2019 », A. M. Koffi-Didia, G. A. Yassi, P. Pistre & C. Aragau (dir.), p. 25-36.

Diahou M., Ouattara A., Yapi-Diahou A., 2023, « Du droit foncier coutumier au droit foncier intermédiaire », *in* A. Yapi-Diahou (dir.), *Terres en capitales. Les capitales de l'Afrique de l'Ouest aux défis fonciers. Abidjan, Bamako, Ouagadougou*, La Loupe, Paari éd., p. 61-85.

Koffi A. M., 2007, *Mutations sociales et gestion de l'espace rural en pays Ébrié (sud-est de la Côte d'Ivoire)*, thèse de doctorat en géographie, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Koffi-Didia A. M., 2022, « Les grandes exploitations agricoles face aux concurrences foncières dans le district d'Abidjan », *Métropolitiques* [doi.org/10.56698/metropolitiques.1855].

Yapi-Diahou A., 1981, *Étude de l'urbanisation de la périphérie d'Abidjan. L'urbanisation de Yopougon*, thèse de 3e cycle, Université Toulouse le Mirail.

Yapi-Diahou A., Koffi-Brou É., Koffi-Didia A. M., 2014, « La production du sol à Abidjan : du monopole d'État au règne du privé », *in* J.-L. Chaléard (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Paris, Karthala, p. 385-396.

Yapi-Diahou A. Koffi-Didia A. M, Koffi B. E, Yassi G.A., Diby K. M., 2011 « Les périphéries abidjanaises : territoires de redistribution et de relégation », *in* J.L. Chaléard (dir.), *Les métropoles des Suds vues de leurs périphéries*, Paris, PRODIG, « Grafigéo », p. 107-122.

Yapi-Diahou A., Kouma M., Zongo M., Koudougou S., 2023, « Les crises et conflits fonciers. Nature et lieux, enjeux et modes de régulation », *in* A. Yapi-Diahou (dir.), *Terres en capitales. Les capitales de l'Afrique de l'Ouest aux défis fonciers. Abidjan, Bamako, Ouagadougou*, La Loupe, Paari éd., p. 169-213.

## L'AUTRICE

**Adjoba Marthe Koffi-Didia**
Université Félix Houphouët-Boigny (Côte d'Ivoire)
koffididia@gmail.com