

# La régulation foncière au Cameroun, entre régimes communautaires et aspirations citoyennes

André TEYSSIER\*

\* CIRAD-TERA -TA 60/15 – 34398 Montpellier cedex 5 – andre.teyssier@cirad.fr

**Résumé — La régulation foncière au Cameroun, entre régimes communautaires et aspirations citoyennes.** La régulation foncière au Cameroun présente une diversité de systèmes fonciers déterminée par l'émergence d'un marché foncier et par le rapport de forces entre une coutume résurgente et une administration affaiblie. Diverses situations sont décrites, illustrant la généralisation de l'insécurité foncière, due en grande partie à des institutions étatiques en décalage avec la capacité de l'Etat, et une dualité des relations à la terre, considérée soit comme le bien d'une communauté, soit comme un simple facteur de production. Cette communication propose une grille de lecture qui aide à la mise en cohérence de l'analyse dynamique des systèmes fonciers, des conflits pour le contrôle de l'espace, des actions collectives et des interventions publiques. Elle place la réflexion sur la refonte des politiques foncières en fonction d'un choix de société entre intégration nationale et intégrité ethnique, et recommande l'ouverture de débats populaires sur les orientations de politique foncière.

**Abstract — Land tenure regulation in Cameroon between the communities and the citizens' aspirations.** Land tenure regulation in Cameroon presents a diversity of land access systems determined by the emergence of land markets and the struggle between a reviving tradition and a weak administration. Various situations are described illustrating the growing land tenure insecurity, largely caused by state institutions at odds with the state's capacity and a dualistic perception of the land, considered either as the general good of the community or as a simple production factor. This publication proposes an information dissemination program which will contribute to the coherence of the dynamic analysis of the land tenure systems, the conflicts concerning the control of space, the collective action and the public interventions. It focuses on the revision of the land policies system in relation to the choice between national integration and ethnic integrity and encourages public debates on the orientation of land policies.

Les modalités d'accès au sol et aux ressources, la reconnaissance des droits individuels ou collectifs et la gestion de la transmission des valeurs foncières témoignent au Cameroun d'une incapacité des dispositifs d'administration foncière, qu'ils soient issus de services d'Etat ou d'organisations coutumières, à réguler la relation essentielle entre la terre et les sociétés rurales.

La charge démographique, ponctuelle mais conjuguée à des flux migratoires croissants, stimule des recompositions territoriales qui participent à une dérégulation du jeu foncier et éloignent les populations rurales de l'administration domaniale. La faillite de l'administration foncière laisse libre cours à une gestion du sol par des potentats locaux et provoque une généralisation de l'insécurité foncière.

Les fondements de cette dérégulation proviennent d'une réelle crise de l'Etat : les institutions liées au Code foncier n'ont plus d'échos dans les campagnes, l'adhésion à la nation camerounaise semble fonction des circonstances et des régions, l'affaiblissement de l'Etat contribue au repli sur des valeurs

communautaires, à l'essor de « néo-féodalités » et de « micro-nationalités ». Derrière la crise foncière s'esquisse une question majeure : la reconnaissance de l'Etat comme entité légitime de la régulation de l'individu à l'espace, dans un pays qui hésite entre des modèles communautaires et de nouvelles aspirations citoyennes.

Cette communication se propose dans un premier temps, de caractériser la diversité des régulations et d'en extraire des éléments génériques susceptibles de mieux cerner la crise foncière. Elle s'attache ensuite à placer ces différentes situations dans un cadre explicatif et s'interroge enfin sur l'opportunité d'ajustement des politiques foncières à la diversité des modes de gestion territoriale.

## **Diversité de la régulation foncière**

Le territoire camerounais recoupe des milieux physiques et humains riches de diversité. D'un Extrême-Nord sahélien aux espaces forestiers du Sud équatorial, l'occupation de l'espace se réalise par des sociétés dont les fondements politiques, culturels et religieux présentent une mosaïque de situations, à l'origine d'une variation de modes de régulation –ou de dérégulation– et de consécration des droits sur la terre.

Deux niveaux de régulation foncière se distinguent en fonction d'un gradient de jeux fonciers allant du régime communautaire vers des régimes à tendance privative.

## **Régulations foncières par la communauté**

La gestion communautaire des biens fonciers, individuels et collectifs, présente des avantages évidents. En premier lieu, cette régulation peut se prévaloir d'une véritable efficacité. Dans la mesure où la collectivité s'accorde sur l'identité de celui qui octroie des droits sur le patrimoine foncier, les règles établies ne sont pas contestées, ce qui confère au producteur un degré acceptable de sécurité foncière à bon marché et ne le motive pas pour une consécration de ses droits par l'Etat. La légitimité du pouvoir local tient à une reconnaissance collective justifiée par son rôle d'interface entre la communauté et son environnement spirituel. Efficace à l'intérieur du territoire communautaire, ce type de régulation foncière provoque des conflits au contact d'autres communautés.

Ainsi, les plateaux de l'Ouest, où les groupes Bamiléké, extrêmement fragmentés et en compétition incessante, se livrent sur les pourtours de leurs territoires à de sanglantes batailles, à tel point que plusieurs interventions de bataillons militaires et de la Croix-Rouge ont été nécessaires au cours des dernières années pour héberger des centaines de réfugiés et reconstruire les villages détruits. Aucune capacité de négociation ne permet de désamorcer les conflits. Les arbitrages sont rendus impossibles par l'interférence de différents corps de l'administration et de personnalités politiques, généreusement rémunérés par les villages antagonistes pour intervenir en leur faveur. On assiste à une surenchère dans la hiérarchie des notables et des administratifs, et donc, à un envol des dépenses pour établir une médiation dans le sens recherché. L'administration parvient à apaiser temporairement les tensions, sans pouvoir régler le fond des litiges.

Les clivages se renforcent quand les communautés d'agriculteurs entrent en compétition avec des groupes d'éleveurs mbororo, semi-itinérants. L'exiguïté de leurs parcelles pousse les agriculteurs à la recherche « d'étrangers », d'espaces « vides » et d'une justification historique de leur antériorité. Comme rien de cela n'existe, il leur faut inventer ces notions, trouver des endroits que l'on pourrait déclarer libres de toute occupation, des exploitants que l'on pourrait désigner comme « allochtones » et des preuves de prééminence permettant de se qualifier « d'autochtones ». En imposant son Histoire, la communauté va inventer des mythes fondateurs utilisables à dessein pour exclure l'Autre.

Le développement de pratiques foncières articulées sur des fondements coutumiers génère davantage de conflits territoriaux quand les communautés migrent vers de nouveaux espaces.

Le Mbam est une région prise en étau entre deux dynamiques de colonisation agricole, animées au nord par la descente de groupes Bamiléké et au sud, par le déploiement de communautés Eton. Dans le département du Mbam et Kim, les fronts pionniers se développent sans déclencher de réactions de la part des « autochtones », en raison du rôle de médiation joué par l'Eglise. Depuis une vingtaine d'années, les demandeurs de nouvelles terres s'adressent systématiquement aux chefs locaux qui organisent une opération double de relevé de parcelle et de rédaction d'acte de vente. Cette pratique foncière, réalisée à partir d'une reconnaissance de l'appropriation par une communauté « initiale » est

édifiante des capacités des acteurs à produire des règles et des documents admis par tous et d'un bon rapport coût / qualité de reconnaissance. Le caractère consensuel de ces systèmes fonciers locaux permet de croire en une intégration nationale réussie, comme en témoigne la généralisation du français et du pidgin. Cette identité nationale en formation ne se retrouve pas partout.

Dans le Mbam et Inoubou, l'accès à la terre est au centre d'un choc frontal entre communautés ethniques crispées sur leur identité. Chaque communauté tente de se définir comme la population originelle, ayant des droits sur le sol, face à des « allogènes », utilisateurs illégitimes de la terre s'ils n'ont pas fait acte d'allégeance et s'ils ne paient pas le prix de leur occupation. Chaque groupe ethnique essaie de se constituer un patrimoine foncier réservé, une sorte de domaine micro-national inaccessible aux citoyens camerounais qui ne peuvent prouver leur filiation à la communauté. La région de Makenene est révélatrice des positions conflictuelles entre les « légalistes », partisans d'une ouverture du domaine national à ceux qui ont la capacité de mise en valeur, et les « micro-nationalistes », attachés au principe intangible de souveraineté des natifs.

L'administration locale affiche une grande prudence dans le traitement de ces conflits, d'autant plus qu'elle risque de se trouver en situation de confrontation avec des dignitaires issus de ces communautés. Les sous-préfets préfèrent geler les dossiers en attendant une nouvelle affectation. Ainsi, les conflits sont réactivés à chaque nomination d'un responsable territorial, chaque partie essayant de s'attirer les faveurs du nouveau « *chef de terre*<sup>25</sup> ».

La régulation par la coutume est poussée à son paroxysme au nord du Cameroun. La reconnaissance du pouvoir coutumier comme gérant exclusif du foncier figure parmi les prérogatives accordées aux chefferies du Nord, en contrepartie d'une alliance avec le gouvernement sur l'échiquier politique national.

La gestion foncière représente la principale source de revenus pour la chefferie : l'octroi de droits d'usage sur le sol et l'arbitrage de conflits qui perdurent, sont soumis à diverses taxations. En dévoyant le sens originel de la *zakkat*, une véritable fiscalité foncière parallèle s'est répandue dans les départements du Nord. L'efficacité de la régulation foncière par la chefferie se révèle proportionnelle à son iniquité. Les migrants installés dans les grands lamidats musulmans de la Bénoué vivent des situations de grande précarité foncière et sont soumis à la versatilité de normes édictées par le chef en fonction des intérêts de sa clientèle.

Les chefferies les plus puissantes ont toute latitude vis-à-vis des règles constitutionnelles tant que le pouvoir central utilise leurs réseaux pour assurer ses fonctions sous forme d'une *indirect rule* non avouée (Seignobos, 1997). Elles sont théoriquement considérées comme des « *auxiliaires d'administration* », intronisées, rémunérées et évaluées par l'administration territoriale. Dans la pratique, les chefferies se renforcent au fur et à mesure du désengagement de l'Etat et récupèrent les fonctions d'arbitrage, de réglementation et de répression, parfois dans l'intérêt public, souvent à leur profit.

### **Déliquescence des institutions coutumières et privatisation émergente de la régulation foncière**

Dans certaines régions, l'effacement des dispositifs coutumiers autochtones face aux vagues de migration a fait de l'achat la transaction foncière la plus fréquente. Le patrimoine foncier des autochtones est progressivement vendu aux générations successives de « venants » ou est cédé à des agro-industries. Un marché foncier se développe et, à défaut d'une popularisation de l'immatri-culation, se réalise selon des arrangements validés par les responsables de structures traditionnelles.

Chaque transaction foncière fait l'objet d'un certificat de vente avalisé par le chef de la communauté ethnique du vendeur. Ce certificat est un contrat sous seing privé, cautionné par plusieurs témoins. En présence des voisins, les limites de la parcelle sont matérialisées par différents repères. La position des parcelles voisines et l'identification de leurs occupants est mentionnée sur les actes. L'acte de vente est consacré par une cérémonie conviviale à laquelle sont invités les témoins et les responsables de la communauté. Ces ventes se font de manière préférentielle au sein des communautés ethniques.

A aucun moment, les usagers n'ont recours au code foncier. La vente de biens fonciers est théoriquement proscrite tant que l'attribution d'une portion du Domaine national n'est pas formalisée

---

<sup>25</sup> Appellation usuelle des sous-préfets, en raison de leur statut de président des commissions consultatives.

par la procédure d'immatriculation. Les arrangements s'effectuent au village, sans l'intervention des Domaines ou du Cadastre, mais l'apposition d'un tampon d'un quelconque service d'Etat est systématique pour renforcer la validité des actes. Sans valeur juridique, cette coloration officielle du certificat rassure néanmoins les contractants. Ainsi, l'Etat, par le biais de ces services déconcentrés, reconnaît implicitement une pratique située hors de toute référence réglementaire.

Issus de normes inventées collectivement, ces documents participent à l'émergence d'une formalisation écrite de droits à des coûts avantageux. Même s'ils ne proposent qu'une sécurisation relative des droits sur la terre, ces « petits papiers » (Koné *et al.*, 1999) s'avèrent pleinement légitimes dans la mesure où ils sont mis en œuvre par la plupart des populations rurales de la moitié sud du Cameroun<sup>26</sup>.

### Ambitions et impuissance de l'Etat, facteurs de dérégulation

Ces différentes observations amènent à s'interroger sur le rôle effectif de l'Etat camerounais en matière de régulation foncière. L'intention initiale, contenue dans le code foncier de 1974, s'avérait ambitieuse. Par la constitution de domaines public, privé et national, l'Etat s'est arrogé depuis 30 ans le monopole de la gestion foncière, dont un bilan succinct invite aujourd'hui à un constat mitigé.

L'utilité du titre foncier, pivot de la politique foncière, n'apparaît plus clairement. L'obtention du titre n'est pas recherchée là où l'autorité coutumière assure la gestion du foncier. Avant la crise économique, le titre cautionnait encore l'octroi de crédit bancaire. Aujourd'hui, les banques n'accordent plus de crédit aux producteurs ruraux, même garanti par un titre. Le titre apparaît davantage comme une exposition à l'imposition. Dans ce cas, à quoi bon engager cette procédure, longue car nécessairement minutieuse, quand les droits sont consacrés par d'autres moyens ? Le coût de la procédure augmenté annuellement par une charge fiscale modère l'enthousiasme pour l'immatriculation dans les contextes où l'usager ne se sent pas menacé. Le titre est devenu, soit une arme utilisée par les « élites » pour conquérir des terres, soit une défense pour parer à ces tactiques d'accaparement.

Le titre n'a pas pour vocation de régler des litiges. Il stabilise une appropriation déjà clarifiée et sera opposable en cas d'arbitrage judiciaire. D'aucune utilité pour une « première appropriation », il ne peut servir dans les situations – les plus courantes – où l'on cherche à identifier des droits.

Les commissions consultatives ne jouent plus le rôle qui leur était initialement attribué<sup>27</sup>. Elles avaient pour fonctions de régler tous litiges fonciers et de constater la mise en valeur des terrains pour la délivrance de titres.

Actuellement, rares sont les conflits tranchés par ces instances. Les obstacles au bon fonctionnement des commissions consultatives tiennent essentiellement à leur financement défaillant. Depuis que l'Etat ne subvient plus au fonctionnement des services fonciers, la procédure est financée par le requérant, ce qui transforme les commissions en juteux fonds de commerce<sup>28</sup>. Rendues serviles, ces commissions se transforment en prestations de service réservées aux notables.

La complaisance et la disparition *de facto* de ces commissions attestent d'une impossible régulation de l'accès aux ressources en sol par les seuls pouvoirs publics. Quand les populations considèrent que l'Etat a moins de légitimité que les organisations traditionnelles, la légalité de son dispositif institutionnel devient caduque. Au Cameroun, la reconnaissance de l'usage sur le sol et des transactions se fait désormais sans l'Etat. D'ailleurs, les sous-préfets seraient rapidement débordés s'ils devaient engager des commissions pour répondre aux demandes d'immatriculation, pour constater de nouvelles mises en valeur, pour déterminer des limites et valider leur changement, pour régler des litiges agro-pastoraux...

---

<sup>26</sup> Cette « marchandisation imparfaite » de la terre (Le Roy, 1995) tend d'ailleurs à se professionnaliser. Notons l'apparition d'agences immobilières en milieu rural qui vendent un service d'intermédiation entre acheteurs et vendeurs et de formalisation d'actes de vente standardisés.

<sup>27</sup> Article 12 du décret n°76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du Domaine national.

<sup>28</sup> On parle dans les cas extrêmes de plusieurs millions de F Cfa répartis en diverses enveloppes, frais de carburant, location de véhicule, nourriture des membres des commissions, puis des brigades de topographes.

Les sous-préfets interviennent pour contenir les litiges, sans pouvoir s'appuyer sur aucune base juridique, au mieux en fonction de leur intuition, ou, au pire, en fonction de leur propre identité. Ils évoluent entre le respect du Code et la reconnaissance des pratiques. Malgré l'interdiction de vendre les dépendances du domaine national non titrées, ils tolèrent, au nom des « *us et coutumes* », la circulation des actes établis entre particuliers, des certificats distribués par les chefferies, et s'en servent lors des arbitrages. Cette posture montre sans doute la voie à des systèmes fonciers intermédiaires, où l'autorité administrative reconnaît la légitimité des pratiques.

L'aire limitée des surfaces titrées, la dérive des commissions consultatives, le malaise des « chefs de terre » et le maintien, dans de nombreuses régions, d'une gestion foncière par la coutume montre l'échec d'une régulation foncière étatique, hermétique aux pratiques locales. Les textes fonciers correspondent au niveau de fonctionnement de l'Etat en 1974, qui, 20 ans plus tard, s'avère inférieur au niveau de rigueur exigé par l'application du code (RocheGude, 2000). L'affaiblissement des pouvoirs publics accentue le décalage entre l'aspiration des producteurs à une reconnaissance de leurs droits et l'illusion d'une régulation réservée aux services fonciers, héritée d'une culture politique autoritaire, plus tentée de faire respecter l'ordre dicté par l'Etat que d'écouter les revendications sociales et de respecter les légitimités locales. La loi décidée en haut doit être appliquée en bas, alors que la loi pourrait aussi se concevoir comme une codification des modes de gestion foncière généralisés par la pratique.

Faut-il conserver la réglementation foncière actuelle en escomptant une hypothétique régénération des services publics ou adapter le dispositif législatif au fonctionnement réel des administrations ? Ces orientations de politique foncière sont étroitement liées à l'étendue de la citoyenneté, compris ici comme le sentiment d'appartenance à la nation camerounaise. En fonction du niveau d'adhésion à la cité et à ses institutions, la terre est considérée soit comme le bien d'une communauté, soit comme un moyen de production privatif et échangeable en fonction de règles standardisées à l'échelle du territoire national, soit comme un hybride entre bien partagé et bien privé.

## **La terre, bien d'une communauté ou moyen de production**

### **Proposition de grille de lecture des systèmes fonciers au Cameroun**

Les modalités d'accès au sol et de sécurisation des droits fonciers flottent dans une situation « d'entre deux » (Le Roy, 2001), entre deux modèles de fonctionnement des territoires (tableau I).

- D'une part, des territoires communautaires, gérés par des instances et des règles se prévalant d'une coutume, ancienne ou réinventée, se transforment au contact de la ville ou à la faveur de flux migratoires et marchands. Ils se recomposent au fur et à mesure de leur intégration à l'économie mondiale et supportent de nouveaux rapports sociaux faits d'une multiplicité de valeurs, de pouvoirs et de normes parfois concurrentes. En raison de leur enclavement et de la déprise de l'Etat, ces territoires maintiennent des modes de régulation façonnés par des normes coutumières et identitaires.
- D'autre part, des territoires, proches des villes et de réseaux marchands, évoluent vers une gestion foncière individualisée, dont les fondements s'approchent des textes fondateurs des Etats et de leur administration foncière.

### **Choix de régulation foncière, choix de société**

Le foncier pose la question de l'Etat. On opposera, de manière schématique, une conception libérale de la régulation foncière au maintien des principes de régulation par la coutume. Derrière les politiques foncières qui amplifient ou tempèrent ces évolutions, se profilent des choix de société entre une relation communautaire de l'homme à la terre et une relation plus individuelle et marchande, chaque orientation produisant son lot de conflits, réglés avec un bonheur variable par des cadres de concertation coutumiers ou administratifs. La transition tant souhaitée des territoires vers un modèle citoyen et démocratique, laissant une large place au local et à la société civile, doit être considérée en fonction de ces orientations.

**Tableau I. Jeux fonciers et fonctionnements territoriaux. Caractérisation synthétique.**

	Contexte économique et encadrements politiques	Formes et évolution des systèmes fonciers	Forme des conflits	Interventions étatiques, actions collectives
Fonctionnement territorial de type communautaire	<p>Espaces marginalisés, territoires enclavés et mal connectés aux réseaux nationaux</p> <p>Persistance d'une agriculture familiale sensible aux risques naturels et économiques</p> <p>Renforcement cyclique des pouvoirs coutumiers, en fonction de la déprise de l'Etat, prépondérants dans l'accès au sol et aux ressources</p> <p>Ajustement des populations aux ressources par émigration</p>	<p>Revendications foncières sur justifications identitaires</p> <p>Maintien de régulations foncières par des normes coutumières</p> <p>Cadres de régulation gérés par des pouvoirs coutumiers avec interventions ponctuelles de l'administration</p>	<p>Conflits ethniques, lors de superposition de communautés (migrations) et de contestation de « l'autochtonité ».</p> <p>Revendications identitaires, cristallisation des dérives vers des « micro-nationalités », reflux de la notion de citoyenneté</p> <p>Affrontements inter-communautaires, dérives possibles vers des guerres civiles</p>	<p>Gestion domaniale et foncière rendue caduque par l'inadaptation des textes aux fonctionnements sociaux</p> <p>Déstabilisation de la régulation coutumière, perturbée par de nouveaux facteurs (migration, démographie,...)</p>
Territoires en situation intermédiaire	<p>Connexions aléatoires à l'économie mondiale</p> <p>Superposition des pouvoirs étatiques et coutumiers</p>	<p>Pluralisme juridique. Jeux fonciers utilisant au coup par coup les outils réglementaires nationaux et les pratiques coutumières, mouvants en fonction des contextes</p>		
Fonctionnement territorial en voie d'individualisation, en quête de citoyenneté	<p>Espaces touchés par la globalisation de l'économie (péri-urbain, plantations,...)</p> <p>Concentration des exploitations les plus fragiles par les plus performantes</p> <p>Evolution latifundiaire : confrontation entre grandes exploitations avec ouvriers agricoles face à des paysans sans terre</p>	<p>Libéralisation et monétarisation imparfaites du marché foncier</p> <p>Individualisation des rapports à la terre</p> <p>Revendications et droits fonciers en référence à l'Etat, la constitution, la loi,...</p> <p>Régulation foncière par les outils et les normes d'un droit « moderne » (immatriculation,...) réinterprété pour s'adapter aux pratiques et aux rapports sociaux</p>	<p>Conflits sociaux, lutte de classe</p> <p>Cadres de régulation confrontant l'administration aux institutions de la société civile : syndicats, Ong, églises, organisations rurales,...</p>	<p>Gestion domaniale et foncière rendue inopérante par l'affaiblissement des services publics</p> <p>Redistribution agraire, timide ou accélérée par calcul électoral</p> <p>Occupation des grands domaines fonciers : squats, mitage,...</p> <p>Contestation par des procédures légales</p> <p>Recours à des instances d'arbitrage internationales</p>

### **Considérer et promouvoir la terre comme le bien d'une communauté**

Cette option induit que la gestion coutumière du sol, garante d'une interdiction de cessions individuelles, soit admise et encouragée, tout en étant balisée pour éviter des abus d'autorité. Le maintien d'une gestion coutumière suppose l'acceptation d'un arbitrage rendu par les chefferies, de coûts d'application des pouvoirs coutumiers sous forme de diverses taxes, d'une pleine reconnaissance du pouvoir coutumier, ce qui revient à accepter un retrait de l'administration.

Cette orientation risque de renforcer les pouvoirs coutumiers et partant, des décisions arbitraires et des revendications identitaires qui peuvent représenter de sérieuses menaces pour la paix sociale et l'intégration nationale.

### Considérer et promouvoir la terre comme un bien individuel et échangeable

La vente de terres non immatriculées est passible de trois années d'emprisonnement, mais un marché foncier existe toutefois. Plus ou moins important, ouvert ou clandestin selon les régions, il révèle un besoin de reconnaissance individuelle et une dynamique de marchandisation de la terre. Cette tendance s'accompagne d'un recours systématique à des transactions écrites, niées par le dogme domanial, et participe à une circulation de droits sur la terre, toujours empreinte de considérations sociale et ethnique. Sans mesures d'accompagnement généralisant le crédit et l'assurance foncière, on peut faire l'hypothèse que cette marchandisation de la terre n'ouvre pas davantage l'accès au sol qui demeure le privilège d'exploitants dotés en capital. Les effets pervers d'une libéralisation du marché foncier stimulent des dynamiques spéculatives d'absorption des exploitations, surtout quand se multiplient les ventes en situation de détresse. À la première crise climatique ou alimentaire, des réflexes de survie conduisent, notamment dans la partie septentrionale, à la braderie de la terre. Sans limitations, ce marché déséquilibré profite à ceux dont les revenus ne proviennent pas de l'agriculture.

Cette politique peut évoluer à l'encontre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté (Colin, 2001), si les nouveaux propriétaires fonciers n'investissent pas sur leurs terres pour des productions à forte plus value qui pourraient absorber tout ou partie de la main-d'œuvre constituée par ces nouveaux paysans sans terre. Les comportements opportunistes des commerçants et des salariés ayant déjà concentré des domaines fonciers en leur nom montrent plutôt des mises en valeur extensives, qui minimisent le risque et la rentabilité, pas plus productives ou rémunératrices que l'activité agricole des petits producteurs dont ils auront acquis les terrains.

La marchandisation de la terre correspond-elle à une aspiration citoyenne, à une recherche de droits équitables afin d'accéder au sol en contrepartie d'une mise en valeur d'une portion du territoire national ? ou sert-elle, tout comme la revendication identitaire, une stratégie de conquête au profit d'individus ou de communautés, sous couvert d'accès à la terre selon des principes républicains ?

### La libéralisation du foncier doublement entravée

La régulation du jeu foncier par une plus grande fluidité du marché de la terre est une solution théorique. Il est possible qu'elle atténue les revendications identitaires et qu'elle facilite, sous conditions de développement du crédit, l'accès à la terre, mais les Camerounais ne semblent pas disposés à une gestion foncière individualisée, réalisée sur la base de ventes et d'achats. La libéralisation du marché foncier est entravée non seulement par la législation, mais également par l'appartenance ethnique.

La logique du chef traditionnel et l'humanisme du curé rejoignent le sens de la loi en approuvant l'interdiction de vente de parcelles non titrées. Le *laamido*<sup>29</sup> interdit toutes ventes — sauf celles qui lui profitent directement —. Il s'agit pour lui de se prévenir d'un dépeçage de « son » territoire et de préserver son autorité. Il s'oppose fermement à l'appropriation privative et à l'immatriculation foncière. Avec moins de succès que les *laamibe* du Nord, les chefs du Mbam essaient de contrer la dilapidation de leur territoire, vendu par pans entiers auprès d'élites ou « d'allogènes ». Les prêtres du Comité Diocésain de Maroua contestent aussi la vente de terrains, mais pour une autre raison : ils estiment que l'interdiction de vendre protège le paysan en lui empêchant de céder son capital foncier à bas prix en cas de disette.

La fluidité du marché foncier est également bloquée, non pas par une « imperfection » conjoncturelle, mais par la puissance du sentiment d'attachement à la terre. « *Nous sommes de cette région, nous respectons sa culture et ses traditions, nous appartenons à cette terre et nous reconnaissons l'un des nôtres comme l'élu chargé de gérer les accès au sol ; ces terres transmises par nos ancêtres appartiennent à personne d'autre que ceux qui y sont nés. Les gens nés ailleurs sont étrangers à notre terre ; s'ils veulent y venir, ils devront obtenir notre autorisation en se soumettant à l'autorité de notre élu.* » Chaque citoyen camerounais souhaiterait profiter d'une libéralisation du marché foncier, partout sur le territoire national, sauf dans son terroir d'origine. Entre intégration nationale et intégrité ethnique, le Cameroun a-t-il défini sa voie ?

C'est bien la question de l'adhésion des citoyens à la nation camerounaise qui est posée. Il ne peut y avoir de réponses ni par la coercition, ni par le discours. L'intérêt de la citoyenneté doit venir d'un attrait collectif pour les avantages procurés par les valeurs et les institutions républicaines, et d'une

---

<sup>29</sup> Chef peul (pl. : *laamibe*).

volonté d'y adhérer et de les défendre. L'enjeu d'une amélioration de la gouvernance est bien de convaincre le citoyen camerounais de l'avantage comparatif d'un report sur la nation plutôt que d'un repli sur la communauté ethnique. L'adhésion à des référents juridiques nationaux sera favorisée par une reconnaissance des pratiques foncières locales, par la légalisation de ce qui est légitime aux yeux des acteurs (GRET-IIED, 2001).

## **Conclusion :** **pour des débats populaires sur les choix de politique foncière**

Entre Code et coutume, peut-on imaginer une troisième voie ? une gestion coutumière plus tolérante envers la circulation des valeurs foncières ? un marché foncier sur lequel la coutume pourrait exercer une prévention de la spéculation ? une capacité de médiation locale accompagnée d'arrangements écrits ? Faut-il « *sortir de l'oralité* » (Seignobos, 2002) et conférer une valeur juridique aux « petits papiers » produits par la pratique (CDD, 2000) ? Dans la mesure où l'Etat ne parvient plus à assumer sa fonction de régulateur foncier, ne faudrait-il pas revenir sur les principes de domanialité ? Faut-il territorialiser la politique foncière par l'application d'une loi organique dégagant des principes généraux à l'échelle nationale suivie d'arrêtés préfectoraux adaptés aux contextes locaux ? Quels sont les atouts et les risques d'une promotion du « droit d'agir » (RocheGude, 2001) dans un contexte de résurgence des pouvoirs coutumiers ?

La recherche de ces solutions intermédiaires semble plus pertinente que l'aventure d'un système foncier libéral ou le strict maintien de la coutume au nom d'un respect suspect des traditions africaines. Avant de concevoir des solutions techniques et juridiques, les orientations possibles doivent être abordées au préalable par différentes instances de la société camerounaise. Lourde d'enjeux politiques et sociaux, la question foncière fait l'objet d'un tabou, mais le débat collectif, sous forme de forums au sein de cadres de concertation à différentes échelles du territoire, reste essentiel à l'édification progressive d'une construction nationale, en légitimant l'Etat par des régulations locales, efficaces et équitables.

## **Bibliographie**

COMITE DIOCESAIN DE DEVELOPPEMENT, 2000. La sécurité foncière. Les papiers de droits de jouissance. Maroua, juin 2000. 14 p.

COLIN J.-P., 2001. Efficience et équité des droits fonciers délégués : éclairages économiques. Montpellier, IRD, UR Régulations foncières et politiques publiques.

GRET-IIED, 2001. Droits fonciers délégués en Afrique de l'Ouest. Reconnaître et sécuriser les procédures. Paris, MAE, DGCID. 29 p.

KONE M., CHAUVEAU J.-P., 1999. Décentralisation de la gestion foncière et « petits reçus » : Pluralisme des règles, pratiques locales et régulation politique dans le Centre-Ouest ivoirien. Bulletin de l'APAD, n°16, p. 41-64.

LE ROY E., 1995. La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre. *In* Terre, terroir, territoire. Les tensions foncières, Blanc-Pamard C., Cambrézy L. (éds.). Dynamique des systèmes agraires. Editions ORSTOM, p. 455-472.

LE ROY E., 2001. Actualité des droits dits « coutumiers » dans les pratiques et les politiques foncières en Afrique et dans l'Océan Indien à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle. *In* Retour au Foncier, bulletin de liaison n°26. Paris, LAJP, p. 13-34.

REPUBLIQUE DU CAMEROUN, 1984. Régime foncier et domanial. Yaoundé. Editions de l'Imprimerie Nationale, 185 p.

ROCHEGUDE A., 2000. Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Fiche Cameroun. Paris, Coopération Française, 19 p.

ROCHEGUDE (A.), 2001. Foncier et décentralisation. Réconcilier la légalité et la légitimité des pouvoirs domaniaux et fonciers. *In* Retour au Foncier, bulletin de liaison n°26. Paris, LAJP, p. 13-34.

SEIGNOBOS C., TEYSSIER A., 1997/1998. Enjeux fonciers dans la zone cotonnière du Cameroun. Observatoire du foncier n°1 & 2. 2 tomes. Garoua, Projet DPGT. MinAgri / CFD / FAC, 51 p.

SEIGNOBOS C., 2002. Sortir de l'oralité comme moyen de sécurisation des droits fonciers. In Jamin J.Y., Seiny Boukar L. Savanes africaines : des espaces en mutation, des acteurs face à de nouveaux défis. Actes du colloque, mai 2002, Garoua, Cameroun. Prasac.

TEYSSIER A., HAMADOU O., ENGOLA OYEP J., 2002. Crises et pratiques foncières au Cameroun. Comprendre la logique des conflits fonciers pour proposer des modes de régulation foncière innovants. Revue du Secteur Rural. Yaoundé, MinAgri / FAO – WB / BAD. 72 p.