

Entre pratiques et textes, des expériences de médiation foncière dans le Nord-Cameroun

André TEYSSIER*, Ousman HAMADOU**, Christian SEIGNOBOS***

*CIRAD-TERA – TA 60/15 – F-34398 Montpellier cedex 5 – 04 67 61 44 13 – andre.teyssier@cirad.fr

**TERDEL – BP n°256 – Garoua – Cameroun – 994 84 49 – terdel@camnet.cm

***IRD – 2, rue des Dominicains – F-13200 Arles – christian.seignobos@wanadoo.fr

Résumé — Entre pratiques et textes, des expériences de médiation foncière dans le Nord-Cameroun.

L'Observatoire du Foncier réalisé par le projet Développement Paysannal et Gestion de Terroirs (DPGT) et l'Institut de Recherches pour le Développement (IRD) depuis 1997 a révélé l'importance de la compétition pour l'accès à la terre, tant dans les anciens terroirs que dans les terres d'immigration, et une dérégulation due à la superposition de systèmes juridiques. Il en résulte une généralisation de la précarité foncière ayant des incidences sur la durabilité des systèmes de production. Le cadre réglementaire de l'Etat camerounais n'est sollicité que dans les zones urbaines : le recours à l'immatriculation foncière reste un privilège réservé aux « élites » tandis que les commissions consultatives et agro-pastorales, sensées reconnaître les occupations et arbitrer les litiges, ont perdu l'essentiel de leur capacité d'intervention. La pression migratoire, la superposition d'usages sur le sol et l'abandon de la gestion foncière aux chefferies provoquent aujourd'hui des conflits d'intérêt entre des communautés dont les pratiques et les stratégies s'opposent. Il conviendrait de les traiter avant que ces litiges ne dégénèrent en des affrontements plus violents. Diverses expériences sont en cours. Le Comité Diocésain de Développement (CDD) essaie de formaliser les droits des agriculteurs montagnards sur les piémonts des Mandara. DPGT et TERDEL (Territoires & Développement Local) ont engagé des expériences de médiation dans différentes situations : des négociations pour la préservation d'aires pastorales et de couloirs à bétail pour désamorcer les conflits agro-pastoraux dans le lamidat de Tcheboa, des démarcations foncières entre villages migrants dans le Sud-Est Benoue pour apaiser les compétitions entre migrants et « autochtones » et entre migrants, et enfin, une intervention plus globale de sécurisation foncière par une action de gestion concertée du territoire à Touroua. Malgré un contexte politique peu propice, ces expériences à l'échelle de petits territoires ruraux témoignent de la possibilité d'une intervention publique en matière de foncier, sans recours systématique au Code foncier et proche des « arrangements » usuels.

Abstract — Experiments in landholding mediation, between traditional practices and Land Code. The "Observatoire du Foncier" maintained by the DPGT project and IRD since 1997 has revealed the importance of competition for access to land, both in the older areas and in immigration zones, and a certain deregulation caused by the superposition of legal systems. This is resulting in the generalisation of precarious landholding whose effects on the management of renewable resources affect the sustainability of farming systems. The regulation system applied by Cameroon is only called upon in the urban zones, with land registering being a privilege reserved for the élite, whereas the consultative and agro-pastoral commissions supposed to observe land use and settle disputes have lost most of their intervention capacity. Migration pressure, the superposition of land uses and the abandoning of land management to the chieftaincies are now causing conflicts of interest between communities with opposing practices and strategies. They must be dealt with before the disputes degenerate into

more violent confrontation. Various experiments are in progress. CDD is attempting to formalise the rights of mountain farmers in the Mandara piedmont area. DPGT and TERDEL have undertaken attempts at mediation in different situations: negotiations to conserve grazing areas and cattle corridors in order to defuse the agro-pastoral conflicts in Tcheboa lamidat, land boundaries between migrant villages in south-east Benoue to calm competition between migrants and 'natives' and between migrants and, finally, a more overall land security intervention by means of a concerted land management action at Touroua. Although the political context is not very favourable, these experiments at the scale of small rural areas show that public intervention in landholding is possible without systematic recourse to the Land Code and can remain close to the usual 'arrangements'.

Sécurisation foncière et développement rural : des interactions nécessaires mais difficiles

L'impact de la précarité foncière sur la pauvreté et sur la gestion durable des ressources naturelles est une évidence. Aucune politique de développement rural ne saurait faire l'économie d'une intervention pour stabiliser les droits du producteur sur le sol.

- La sécurité foncière représente d'abord un enjeu majeur de maintien de l'ordre public. Des revendications foncières concurrentes dégénèrent parfois en litiges aux issues tragiques : au Nord-Cameroun, on meurt chaque année pour la maîtrise du sol en ce début de siècle.
- L'insécurité foncière est un élément –parmi d'autres¹– qui bloque les processus d'intensification de l'agriculture et de renouvellement des ressources naturelles. Sans véritable assurance de pouvoir conserver sa terre, aucun paysan n'investira en travail ou en capital pour la bonification et la durabilité de ses terres agricoles. Certains producteurs estiment même que le risque d'accaparement devient plus élevé si l'aménagement augmente la valeur du sol.
- L'insécurité foncière encourage des pratiques qui conduisent à une dégradation des ressources renouvelables. L'affaiblissement des régulations administrative ou coutumière stimule l'accaparement rapide et individualisé des ressources par crainte d'une confiscation de ces mêmes ressources par d'autres acteurs. En situation d'insécurité foncière chronique, la jachère est condamnée. L'occupation des sols doit être visible en permanence pour éviter les spoliations.
- La rareté d'instances légitimes d'arbitrage et la confusion des responsabilités en matière foncière ouvrent des perspectives d'évolutions latifundiaires au profit de notables et de potentats locaux, plus familiers des procédures de reconnaissance des droits fonciers. Il faut contrôler l'espace pour contrôler la société ; il faut conquérir des terres pour asseoir les droits de sa communauté face à celle des autres ; il faut maîtriser le foncier pour se constituer une clientèle d'obligés. Le flou du jeu foncier surdétermine la compétition politique et attise les clivages identitaires.
- La persistance parfois sur plusieurs décennies, de conflits non résolus oblige les producteurs ruraux à des dépenses très importantes pour s'attirer les faveurs d'arbitres improbables. Le conflit foncier est rémunérateur pour ceux qui disposent du pouvoir de régulation, ce qui freine leurs ardeurs pour un règlement définitif. L'achat des arbitres tourne à la surenchère et ruine les exploitations en conflit, contraintes parfois, de céder des portions de leur patrimoine foncier tant est forte la ponction occasionnée par les arbitrages.
- Enfin, l'insécurité foncière a également pour conséquences un repli sur l'ethnie et un éloignement du citoyen envers le projet de nation. « *Les citoyens vivent en marge de la loi, situation qui peut être source de graves désordres, car, (...) lorsque la législation est bafouée et non appliquée, il en résulte un discrédit pour le parlement qui fait les lois, pour le gouvernement qui est chargé de les exécuter, pour la justice et, en définitive, une crise de l'Etat* » (Boubou, 2001).

Cette communication s'attache dans un premier temps à une analyse des systèmes fonciers du Nord-Cameroun et à leurs dysfonctionnements, puis expose quatre interventions de sécurisation foncière conçues en perspective d'une amélioration de la gestion des territoires ruraux et susceptibles d'inspirer de nouvelles conceptions des politiques publiques en matière foncière. Elle propose en conclusion des axes d'investigation pour une recherche soucieuse de répondre au défi majeur de la stabilisation du jeu foncier.

¹ La sécurité foncière n'est qu'un élément du processus d'intensification : l'accès au crédit et aux intrants, l'existence de débouchés rémunérateurs, la circulation et l'accès aux marchés, ... sont autant de conditions à l'intensification.

Forces et faiblesses des systèmes fonciers du Nord-Cameroun

Un contexte institutionnel régional particulier lié à la recherche d'équilibres politiques nationaux

L'espace camerounais se caractérise par de forts clivages entre plusieurs pôles, dont un Nord sahélo-soudanien et un Sud forestier. L'unité politique résiste difficilement au repli sur l'ethnie, tandis que la construction administrative d'un territoire national ne parvient pas à « *faire disparaître flous et marges de l'adhésion à un projet national qui n'est rien d'autre que la pérennité d'un Etat post-colonial ayant peur de la dislocation* » (Courade, Sindjoun, 1996).

En quête de cohésion nationale, le pouvoir central doit composer. L'assise électorale du parti présidentiel, le RDPC², repose sur trois provinces (Centre, Sud et Est) qui ne représentent qu'un quart de la population camerounaise. Les trois provinces du Grand Nord comptent 30 % des Camerounais. Le choix géopolitique observé actuellement pour assurer la continuité du pouvoir table sur un axe Nord-Sud fort, susceptible de contenir l'essor des forces politiques de l'Ouest.

Parallèlement aux processus de démocratisation et de décentralisation, une alliance s'est établie entre le gouvernement et les chefferies, force politique majeure du Grand Nord. Un marché tacite a été conclu : les chefferies bénéficient d'un blanc-seing pour l'administration de leurs territoires et seront bien représentées dans les plus hautes sphères dirigeantes, tant qu'elles restent fidèles au pouvoir et qu'elles le manifestent lors des échéances électorales. La recherche d'équilibres entre le Nord et le Sud confère aux chefferies des pouvoirs dont l'étendue efface parfois les cadres réglementaires de l'Etat. La reconnaissance officieuse du pouvoir coutumier comme gérant exclusif du foncier figure parmi les libéralités accordées par le gouvernement aux lamidats. Les chefs sont théoriquement considérés comme des « *auxiliaires d'administration* », intronisés, rémunérés et évalués par l'administration territoriale. Mais, dans la pratique, leur pouvoir se renforce en proportion inverse au désengagement de l'Etat.

Supposées rapprocher le citoyen des sphères de décision, les communes rurales ne sont pas habilitées à intervenir sur la gestion des ressources. L'accès à la terre reste une prérogative de la chefferie que ces nouvelles instances ne sauraient contester ; elles sont d'ailleurs, dans bien des cas, placées sous contrôle du pouvoir traditionnel.

La persistance des chefferies au Nord-Cameroun ne saurait être perçue comme la survie exceptionnelle d'une forme archaïque de pouvoir que la modernité d'un Etat-nation n'aurait su faire disparaître de cette partie enclavée du territoire national. Cette féodalité contemporaine n'est pas un accident de l'histoire ; elle est l'expression d'un consensus politique nécessaire au maintien de l'Etat dans sa configuration actuelle. A l'heure des réflexions sur de nouvelles modalités de la gestion foncière, elle doit donc être considérée comme un paramètre durable sinon structurel.

Une régulation foncière exclusive par la chefferie

Le pouvoir des chefferies s'exerce sur des modalités variables suivant l'importance historique de la chefferie, la personnalité du *laamido*³ et ses relations avec le pouvoir central. Ainsi, s'observe toute une palette de situations qui vont d'un certain laxisme à des systèmes autocratiques.

La puissance de la chefferie est également influencée par l'action de l'administration territoriale, compétente pour l'intronisation ou la « *détronisation* » des chefs coutumiers. Certains *laamibe* respectent l'autorité préfectorale et craignent d'être démis de leurs fonctions —ce qui reste exceptionnel— en cas d'abus dans l'exercice du pouvoir. D'autres, plus influents et en relation directe avec Yaoundé, affichent une telle suprématie qu'ils considèrent le sous-préfet comme « *leur secrétaire* ». Des chefferies comme celle de Rey-Bouba tendent à s'extraire de l'espace national et se comportent comme de véritables Etats dans l'Etat, en revendiquant un droit de regard sur d'anciens espaces du royaume hors du territoire camerounais, en réinventant des réglementations selon les intérêts du moment et en disposant de leurs propres milices, « douanes », prisons,... Le corps préfectoral n'y assure plus qu'une représentation minimale.

La région de la Bénoué, de faible densité humaine, est administrée par de puissantes chefferies au fonctionnement totalitaire, le chef régnant sur ses « sujets » pratiquement sans intermédiaire. En revanche, les chefferies de l'Extrême-Nord, gérant des territoires moins importants mais plus densément peuplés, exercent leur pouvoir de manière

² Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais.

³ Chef peul (pl. : *laamibe*)

subsidaire. Des *lawan* et des *javro*⁴ représentent le chef et décident en son nom à l'échelle du village. Les capacités de la chefferie à réguler les jeux fonciers dépendent de cette gamme de modalités d'application des pouvoirs coutumiers.

L'un des traits communs aux pouvoirs coutumiers repose sur l'absence de règles écrites⁵. Le pouvoir s'exerce le plus souvent de manière arbitraire et versatile, sans référence même à une jurisprudence traditionnelle, en tenant surtout compte des rapports de force entre les communautés vivant dans la chefferie ou en fonction des intérêts immédiats du chef dans les limites de l'acceptable par une majorité de ses sujets. Dans la réalité, toutefois, l'autorité traditionnelle se trouve limitée par une infinité d'obligations envers sa clientèle ou encore envers des "élites extérieures", personnalités influentes (grands commerçants ou hauts fonctionnaires), issues de sa juridiction.

A la différence des agents de l'administration, les chefferies, en place depuis plus d'un siècle, s'inscrivent dans la durée ; elles connaissent précisément l'histoire, les hommes et l'espace de leurs territoires et disposent de ressources financières autonomes. A l'échelon local, elles restent certainement la forme de pouvoir la plus respectée par les populations du Nord-Cameroun. Tous se tournent « naturellement » vers la chefferie lors d'acquisition de parcelles, de mutations foncières et surtout, de règlements de litiges. Aujourd'hui, les grandes chefferies de la Bénoué sont libres d'exercer une justice foncière et une taxation sur la terre suivant des critères et des barèmes qu'elles seules déterminent et font varier en fonction de l'identité de leurs sujets.

La chefferie se présente aux yeux des habitants du Nord-Cameroun, comme une « institution par défaut », mais la seule susceptible de gérer les territoires et d'arbitrer les conflits. L'opportunité d'enrichissement et l'accaparement des pouvoirs au profit d'un individu et de ses proches semblent relativement acceptés par une société qui préfère « l'arbitraire négociable » de la coutume à l'absence de normes et de règles.

Cette gestion du foncier par la coutume ne va pas sans heurt, bien au contraire. Les anciennes zones de peuplement et les espaces d'immigration rurale sont d'ailleurs l'objet de rudes compétitions pour l'accès à la terre. L'observatoire du foncier DPGT / IRD⁶ présente différents cas de conflits liés à cette régulation coutumière (Seignobos & al., 1997, 1998 ; Teyssier & al., 2001).

Etat des lieux des interventions de sécurisation foncière au Nord-Cameroun

Les expérimentations menées au Nord-Cameroun ont été réalisées jusqu'à présent par deux opérateurs :

- le Comité Diocésain pour le Développement de Maroua-Mokolo (CDD) et son expérience en formalisation de transactions foncières ;
- les actions de médiations conduites par le projet DPGT, exposées ci-dessous.

Formalisation écrite des transactions foncières individuelles

Le CDD a pris date de son engagement pour la sécurisation foncière, lors du dernier Comice Agricole de Maroua, en 1988.

La première démarche du CDD passe par le respect de l'application de la Loi, qui s'accompagne d'un certain nombre de propositions d'aménagements⁷ soumises à la Primature. Le CDD propose un additif à l'article n°17 de l'ordonnance n°74-1 de juillet 1974, pour un rallongement des baux –limités généralement à un ou deux ans– et selon des barèmes officiels garantis par les sous-préfectures.

Concernant l'ordonnance n°76-166 d'avril 1976, le CDD demande une simplification de l'immatriculation foncière (article 5) : coût, formalités inaccessibles accentuées par des démarches superfétatoires, comme celle de fournir un plan de la parcelle... Quant à l'article n°6, il est proposé que la demande de "propriété" soit déposée à la sous-préfecture, qui l'affiche dans ses propres bureaux et dans le village d'où émane la demande, tout villageois pouvant faire éventuellement opposition.

⁴ Chef de quartier

⁵ La reconnaissance de droits fonciers par de « petits papiers » est, dans ce contexte, perçue comme une provocation et une remise en cause de l'autorité coutumière.

⁶ Le projet Développement Paysannal et Gestion de Terroirs (1994-2002, financement AFD, maîtrise d'œuvre déléguée à la SODECOTON) a initié de 1996 à 1998 un Observatoire du Foncier. L'Institut de Recherches pour le Développement a été contracté pour la mise en place d'un suivi de situations conflictuelles et pour des travaux de recherche permettant d'interpréter, à des échelles locales, la complexité des enjeux sur la terre. Ces différentes études de cas ont été compilées dans deux documents (Seignobos & al., 1997 & 1998).

⁷ En 1994, le CDD les présente dans "Propositions d'aménagements de la législation foncière en République du Cameroun en vue d'améliorer la sécurité foncière des jeunes exploitants agricoles". Maroua. 11 p.

En 2000, les propositions d'ajustement juridique se heurtant à l'immobilisme administratif et à l'omnipotence des autorités traditionnelles en matière foncière, le CDD évolue vers plus de souplesse et s'intéresse davantage à conforter les pratiques sociales, tout en professant de rester dans un cadre juridique formel, comme le prouve sa volonté de passer par des expressions juridiques.

Se référant au "droit de jouissance" formulé dans le Code foncier de 1974, le CDD émet alors l'idée de délivrer des "certificats de mise à disposition d'un droit de jouissance d'un terrain". Ce certificat, daté, est co-signé par le propriétaire antérieur, des témoins et, si possible, le chef de village. Il est recommandé de dessiner un croquis de la ou des parcelles au dos du feuillet⁸. Ces certificats sont déclinés de différente manière en fonction de la variété des contrats agraires : usufruit temporaire, mise en gage, vente définitive,...

Le CDD ne fait que traduire la volonté d'un certain nombre d'exploitants lettrés qui multiplient les "certificats de vente" sur imprimés photocopiés avec les signatures des mêmes intervenants. Sans valeur juridique, ces "petits papiers", par leur multiplication, pourraient pourtant, à terme, entraîner leur reconnaissance officielle.

Clarification foncière par des démarcations de terroirs

Dans la région de Touboro, aménagée à partir de 1985 par le projet Sud-Est Benoue⁹, les premiers terroirs migrants ont été créés dans un milieu forestier. Les villages ont été constitués par « pôles de peuplement, » sur une base ethnique. 15 ans après, l'extension des zones cultivées est telle que les finages se touchent. Migrants tupuri et montagnards s'affrontent pour le contrôle de réserves foncières tandis que les populations autochtones (Mboum) s'inquiètent du mitage de « leurs » espaces de chasse et sont contraints de se tourner vers l'agriculture pour ne pas être dépossédés de leur capital foncier. L'accumulation foncière est un enjeu majeur pour les migrants qui cherchent, de façon grégaire, à ouvrir de nouveaux « pays » tupuri ou mafa dans un environnement social plutôt hostile. Leur stratégie est surtout animée de considérations identitaires : « *face à la concurrence des autres communautés, il faut être les plus nombreux pour obtenir des équipements et la reconnaissance de notre chefferie* ».

Afin d'apaiser les tensions sur les limites des terroirs, le projet DPGT s'est engagé en 1997 dans une opération de démarcation foncière. Une méthode de négociation et de résolution des conflits a été testée et mise en œuvre. Cette intervention consiste en :

- une négociation pour l'obtention d'accords entre villages en conflit, sur la délimitation de leurs terroirs respectifs. Ces consensus sont obtenus à la suite de confrontations entre pionniers fondateurs de chaque village et de débats sur les projets d'extension de chaque village. Détail important : les délimitations n'enferment jamais les villages et laissent, quand cela est possible, une ouverture sur des terrains encore défrichables ;
- la matérialisation des limites par l'implantation de bornes. De grosses bornes de 100 kg sont implantées aux différentes articulations des limites. Les coordonnées géographiques de ces points sont levées au GPS. Ces bornes sont peintes en blanc, les noms des villages y sont inscrits. De petites bornes de 25 kg, peintes en orange, sont positionnées entre les grosses. En l'attente, une peinture orange appliquée sur les arbres indique l'emplacement d'une limite entre terroirs ;
- le report de la limite et des bornes sur une carte, signée par les parties en conflit et diffusée auprès d'elles et de l'administration. Ces cartes géoréférencées ne sont pas toujours très parlantes pour les acteurs ; aussi, un procès-verbal qui reprend le contenu des accords et décrit les points de repère des limites négociées accompagne systématiquement ces cartes. Une copie du procès-verbal est remise à la sous-préfecture compétente.

Au total, 57 points litigieux ont pu être « assainis » de 1997 à 2001 par un seul animateur. 212 kilomètres de démarcation ont été négociés, tracés, cartographiés et matérialisés par des bornes.

Dans le contexte néo-féodal du lamidat de Rey-Bouba, le transfert vers une instance locale de la gestion des négociations pour l'apaisement des conflits ne peut être envisagé. Le poids de la SODECOTON¹⁰ à Touboro renforce la crédibilité des interventions du projet —logé au sein de la société cotonnière— et soustrait les villages en conflits à l'arbitraire des *dogari*¹¹ et aux taxes qu'ils exigent. Les arbitrages rendus avec le concours le projet, jugés neutres, sont préférés à l'intervention monnayable mais incertaine des autorités.

La négociation foncière suivie d'un bornage systématique, impulsée par une organisation « neutre », est largement respectée : on ne recense jusqu'ici qu'un seul cas de négociation remis en cause (sur 57). Les villageois respectent ces limites bornées dès lors qu'ils ont participé à leur négociation et qu'ils sont rassurés par l'indépendance de l'arbitre.

⁸ "La sécurité foncière ; les papiers de droit de jouissance", Maroua, CDD, 2000. 14 p.

⁹ Financement : CCCE, maîtrise d'œuvre : SODECOTON.

¹⁰ Société de Développement de la Culture Cotonnière au Cameroun.

¹¹ Représentants territoriaux du *lamido*.

Les demandes d'intervention dépassent largement les capacités de l'animateur chargé de ces médiations ; elles proviennent spontanément depuis des villages situés jusqu'à 200 km de la zone initiale de ces négociations.

Ces médiations ont contribué à stabiliser les relations entre villages qui auparavant s'affrontaient et multipliaient les démonstrations de force pour quelques hectares de parcelles cultivables.

Régulation des conflits agro-pastoraux par la préservation de parcours

Une action s'est engagée dès 1997 avec les notables de la chefferie de Tchéboa chargés des questions d'élevage (*sarkin saanu*) pour identifier et statuer sur l'étendue des *burum*¹² et sur les axes de circulation du bétail qu'il fallait préserver pour permettre le maintien des éleveurs face à la progression des espaces cultivés par les agriculteurs migrants.

Une situation des *burum* est réalisée à l'aide d'un GPS et les points sont ensuite replacés sur un fonds de carte au 1/50 000. Grâce à la carte, ce qui était impalpable le devient et les éleveurs peuvent visualiser les espaces parcourus par leurs troupeaux.

Des négociations sont menées par une commission, constituée en dehors des cadres réglementaires et composée de représentants du campement d'éleveurs, des villages migrants avoisinants, d'un animateur du projet et de notables de la chefferie chargés des questions d'élevage. Les décisions obtenues après débat ont valeur de nouvelle réglementation. Ces dispositions sont matérialisées par un bornage des limites des *burum*. Cette intervention à la demande se décline par étapes :

- un repérage des aires pastorales exploitées par les éleveurs dans le lamidat de Tchéboa ;
- un levé des contours et une représentation cartographique de ces aires pastorales ;
- la rédaction d'une charte mentionnant les droits et devoirs des éleveurs utilisant ces pâturages et des agriculteurs voisins. L'exploitation de ces parcours n'est jamais exclusive afin de permettre aux agriculteurs voisins d'y laisser paître leurs animaux. Cette charte est ratifiée par l'ensemble des acteurs locaux et des représentants des différents pouvoirs. La carte de l'aire pastorale préservée est jointe au texte de la charte ; les deux documents sont remis à toutes les parties.

13 aires pastorales et plusieurs couloirs à bétail ont été négociés entre 1997 et 2001. Les chartes pour la préservation de ces espaces sont relativement bien respectées et servent de références lors d'arbitrages de conflits par la chefferie. Elles posent d'autres problèmes :

- Les éleveurs Mbororo, assurés de leurs droits sur certaines aires pastorales, se sont mis à construire des habitations en dur et à... cultiver ! Les négociations sont reprises pour limiter les emblavements par les éleveurs ; il revient aux chefs des campements de faire respecter ces nouvelles règles.
- La préservation d'espaces pastoraux incite à une réflexion sur la valeur comparée des espaces. La SODECOTON estime qu'il y a « *trop de banfs* », que l'élevage consomme des espaces démesurés et elle ouvre des pistes à travers les *burum*. A l'opposé, le MINEPIA¹³ déplore le mitage des parcours par les champs cultivés. Qui a raison ? La simple volonté d'appuyer les éleveurs pour la préservation de leurs pâturages et de leurs modes de vie, suffit-elle à justifier la pertinence de cette intervention ? A partir de quelle argumentation économique ou écologique peut-on inviter les décideurs à la formulation d'une politique de protection du pâturage face aux conquêtes agricoles ? La valeur du *burum*, en termes de sécurité alimentaire et de diversité biologique, est-elle supérieure à celle du champ ? Il y a là un axe d'investigation éclairant pour une politique d'aménagement du territoire.
- La juxtaposition des deux usages est possible sinon souhaitable, à condition qu'un schéma d'aménagement du territoire tienne compte de la circulation saisonnière et journalière des troupeaux et d'une autorité susceptible de faire respecter les décisions adoptées.

Les *burum* bornés sont généralement respectés par les agriculteurs. Ils permettent aux éleveurs semi-itinérants d'avoir un "terroir d'attache", reconnu par la chefferie, ce qui les rapproche des ruraux sédentaires (accès au marché et aux axes de circulation indispensables à la vente de leurs produits, déplacements moins importants pour leurs femmes,...) et participe à leur intégration. Ils n'ont plus besoin de verser des sommes considérables pour défendre ces pâturages.

¹² Le *burum* est un pâturage d'un seul tenant, de taille variable, réservé exclusivement à un usage pastoral.

¹³ Ministère de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales.

Régulation foncière par anticipation de conflits et aménagement concerté du territoire

A Touroua, l'action du projet DPGT s'est située à l'échelle d'un district pour pouvoir mettre au point des références méthodologiques nécessaires à la réalisation d'un programme d'aménagement concerté du territoire. Une autre méthode de conciliation entre villages tendant à une forte extension de leur finage a été mise au point¹⁴.

L'objectif était de parvenir à l'élaboration d'un schéma d'aménagement de l'ensemble du lamidat en prenant en considération les stratégies de chaque communauté. Ce schéma doit permettre de réguler l'accès au foncier par les migrants sans nuire ni aux activités pastorales des « autochtones », ni à celles des migrants déjà installés. Il s'agit d'un vaste « chantier de concertation », aujourd'hui assez avancé, qui peut inspirer de futures politiques d'aménagement du territoire à l'échelle provinciale.

Ce schéma s'effectue en quatre temps :

- constitution d'une commission paritaire, représentative des différentes communautés installées dans le lamidat,
- repérage avec les éleveurs et cartographie des espaces nécessaires au maintien de l'élevage,
- négociation de l'étendue de ces espaces lors de séances de restitution de ces cartes aux représentants des agriculteurs et des autorités,
- obtention et enregistrement de consensus sous forme de procès-verbaux avalisés par l'autorité territoriale (chef de district), ultérieurement cartographiés.

Les arbitrages sur le foncier, la régulation des conflits entre agriculteurs et éleveurs comptent toujours parmi les prérogatives de la chefferie ; la commune n'intervient pas sur ces questions. En effet, seule la chefferie et le chef de district disposent de l'autorité nécessaire pour faire appliquer les décisions de la commission paritaire.

Faut-il pour autant apporter un appui pour une rationalisation de la gestion de l'espace par les chefferies ? Faut-il doubler la Commune et créer une instance de gestion paritaire du territoire laquelle serait représentée par les autorités coutumières et territoriales ? La démarche retenue, pour l'instant, est la mise en place d'une commission paritaire dont la mission est de :

- statuer sur les *burum* souhaités par les éleveurs,
- organiser et superviser le travail de bornage des limites des *burum* sélectionnés,
- négocier avec les villages migrants une extension contrôlée de leurs terroirs,
- participer aux arbitrages lors de conflits entre agriculteurs, et entre agriculteurs et éleveurs.

L'enjeu lié à la création de cette commission paritaire est de responsabiliser les principaux acteurs de la vie socio-économique de cette unité administrative en matière de stabilisation foncière. Cette commission paritaire est constituée de 12 membres. 6 ont été désignés par les agriculteurs et 6 autres par les éleveurs et pêcheurs. La désignation des membres de la commission a respecté les principes suivants :

- L'activité principale : chaque membre doit exercer l'activité du groupe qu'il représente.
- La répartition géographique : les membres représentent la diversité géographique du territoire de Touroua.
- La religion et l'ethnie : la composition de la commission respecte les équilibres religieux et ethniques.

En plus des 12 membres désignés, cette commission comprend les principales autorités administratives et coutumières, à savoir : le Chef de District, le Maire, le Laamido, le Chef de Centre Vétérinaire et Zootechnique, le Délégué d'Agriculture du District, et le prêtre.

Les interventions de cette commission paritaire sont trop récentes pour être évaluées. La chefferie semble n'adhérer que très partiellement aux travaux de la Commission foncière car elle est la première intéressée par la gestion des terres. A défaut d'un soutien plus explicite des autorités territoriales et d'un appui extérieur, la Commission pourrait ne plus pouvoir poursuivre ses médiations.

¹⁴ Cette méthode s'appuie sur des cartes à dire d'acteurs. Elle comprend une phase où est présentée aux villages potentiellement en conflit une carte de l'occupation actuelle de l'espace. Une deuxième phase permet de mettre sur carte les projets d'extension agricole de chaque village et de leur montrer les interférences qui apporteront leur litanie de conflits. Une troisième phase présente une carte des espaces négociés où figure l'emplacement des délimitations entre finages et des bornes qui les matérialisent.

Des questions à la suite de ces expériences

Commissions paritaires ou médiateurs professionnels ?

Ces expériences amènent à s'interroger sur le rôle effectif de telles commissions émanant de la « société civile », qui se positionnent en parallèle aux instances administratives. Pour des régulations viables et efficaces, faut-il privilégier la création de telles commissions pour favoriser une responsabilisation maximale des échelons locaux ? ou doit-on promouvoir l'intervention d'un « médiateur professionnel » intervenant sous contrat avec des institutions locales ?

La commission paritaire a l'avantage d'impliquer les différentes communautés et d'aboutir à une régulation consensuelle obtenue après débats. Elle a pour inconvénient de manquer d'autorité pour faire respecter ses délibérations, et ses membres ne résistent pas longtemps à l'usure du bénévolat. Quand le conflit est trop vif, la commission éprouve des difficultés à trouver des compromis. Les membres peuvent également se disputer de la même manière que les protagonistes.

Un « médiateur professionnel », initié aux sciences sociales tout en conservant une certaine « fibre » rurale et de préférence originaire de la région, peut être d'une plus grande efficacité, sous réserve de trois conditions :

- Il doit être officiellement reconnu dans ses fonctions par les administrations territoriale et coutumière, et considéré par elles comme un « relais de terrain ». Il doit disposer d'une formation, informelle dans un premier temps, labellisée ensuite. Il est préférable qu'il intervienne pour des questions de développement rural plus générales, ce qui lui confère une capacité de programmer des investissements en compensation de négociations foncières ;
- Il doit être accepté par les communautés opposées, et être d'une objectivité optimale.
- Le médiateur ne doit disposer d'aucune capacité de décision. Il travaille à la mise en place des conditions de discussion et de négociation entre les gens. Son action est sanctionnée par une commission paritaire ou par une institution administrative déconcentrée qui valide la négociation accomplie.

Des réponses pertinentes à ces questions ne peuvent être formulées qu'à la suite d'un travail d'expérimentation institutionnelle, évalué en termes de coûts et d'efficacité par rapport aux dispositifs d'administration foncière existants.

Commission paritaire ou médiateur assermenté sont deux capacités locales de médiation pour lesquelles se pose la question de la pérennité et du financement. Pour être durables, le fonctionnement et les activités des instances locales de médiation doivent faire l'objet de prises en charge financières cycliques. En l'absence ou à terme d'un projet financé sur ressources extérieures, une réflexion collective doit envisager le report financier de cette charge auprès d'instances décentralisées disposant de budgets autonomes.

Coûts et pérennisation des médiations foncières

Qu'il s'agisse d'accompagner la formalisation des transactions foncières, de mettre en œuvre des capacités locales de médiation ou de concevoir des schémas d'aménagement concertés, les projets supportent habituellement le coût des interventions : salaire et déplacements des animateurs, indemnités d'agents recenseurs, levés GPS, édition de cartes, déplacements des membres de la commission paritaire, divers appuis financiers à l'administration locale, ... Cette incitation financière à la clarification du jeu foncier ne peut se maintenir sans un appui extérieur. Elle se justifie durant la phase expérimentale et de mise au point méthodologique, mais, à partir du moment où cette fonction de médiation est considérée par les acteurs comme utile et son coût compétitif, il convient, faute de budgets publics, de transférer les coûts de ce service auprès des usagers ou de leurs instances représentatives.

Dans le cas de délimitation des terroirs villageois à Touboro, le coût de l'opération a pu être estimé à près de 100.000 F CFA le kilomètre négocié. Ce coût est à rapporter au retour de la stabilité entre des communautés en conflit et partant, à la résorption de conflits qui auraient entraîné des dépenses considérables. Les négociations pour la délimitation et le bornage d'aires pastorales, dont les coûts induits sont plus difficiles à évaluer, ont également permis de réduire les versements réguliers de sommes importantes aux autorités locales pour régler les litiges agro-pastoraux.

Le tableau suivant montre les coûts de résolution des conflits dans la première aire pastorale négociée par le projet DPGT à partir de 1997 :

Tableau I. Coûts pour le maintien du *burum* de Laine Ngobara

Année	Description du conflit	Décisions des autorités locales
-------	------------------------	---------------------------------

1995	Un agriculteur migrant défriche une partie du <i>hurum</i>	Parcelle abandonnée. Les éleveurs payent 80 000 F CFA de frais d'arbitrage
1996	Plusieurs migrants d'un village voisin défrichent dans le <i>hurum</i>	Défriche abandonnée. Les éleveurs payent 50 000 F CFA de frais d'arbitrage
1996	Un <i>javro</i> migrant autorise des personnes venues de Garoua pour défricher dans le <i>hurum</i>	Défriche abandonnée. Les éleveurs payent 450 000 F CFA de frais d'arbitrage
1997	Intervention DPGT pour une négociation et un bornage officieux de la zone. Aucun conflit signalé depuis.	Les éleveurs n'ont consenti aucune dépense pour préserver leur <i>hurum</i> depuis cette date.

Avant la médiation, les éleveurs devaient chaque année verser l'équivalent d'une « taxe d'arbitrage » à l'une —ou plusieurs— des autorités impliquées lors des différents conflits. Dans l'Extrême-Nord, région la plus pauvre du pays, on signale des versements de 500.000 à près d'un million de F CFA par des paysans en faveur des représentants de l'autorité pour parvenir à infléchir une décision et conserver des parcelles d'une surface souvent inférieure à un hectare (Seignobos & al., 1997). Le principe de coûts d'arbitrage n'est pas contesté par les producteurs ruraux, mais leurs montants exorbitants conduisent à un endettement durable, non seulement de l'intéressé, mais de sa famille et parfois de ses alliés. En revanche, les conventions qui résultent des médiations avec l'ensemble des acteurs, laissent, une fois reportées sur papier, une trace définitive dans le paysage institutionnel local. Les antagonistes peuvent s'y référer et inviter la chefferie à respecter les barèmes de coûts d'arbitrages, moins élevés et connus de tous.

Quand les négociations ont été bien conduites, quand elles sont matérialisées sur le terrain et qu'elles rencontrent le plein accord des autorités coutumières, personne ne remet en question les médiations : les aires pastorales, les démarcations villageoises ou les couloirs à bétail semblent bien respectés. Grâce à ces opérations, éleveurs et agriculteurs réalisent des économies conséquentes. Il serait logique de parvenir à un glissement de la prise en charge financière vers les acteurs concernés et vers leurs collectivités selon des barèmes pré-établis.

La question du financement de ces médiations est à traiter avec attention, afin d'éviter d'éventuelles dérives clientélistes des commissions paritaires ou du « médiateur professionnel ». L'expérience montre que la collecte bénévole de fonds pour un objet donné ne fonctionne que le temps de présence d'une structure de suivi. L'institutionnalisation d'une ressource financière pérenne doit passer par des cadres fiscaux réglementés. Un fonds de prévention des conflits peut-il être abondé au niveau de la Commune Rurale, par prélèvement annuel décidé par la municipalité sur le budget communal ? Ce fonds permettrait un financement partiel des commissions paritaires et des médiateurs qui serait également alimenté par une quote-part provenant des parties en conflit et par d'éventuels soutiens financiers extérieurs. Cette contribution financière permettrait aux communes de prendre part de manière pragmatique à la gestion de leur territoire.

L'apport de ressources financières publiques devrait compléter à ces fonds locaux. L'enjeu est bien celui de la paix sociale, dont la valeur économique, certes difficile à quantifier précisément, est sans commune mesure avec les coûts relativement modestes des interventions visant à désamorcer les conflits. Reste à savoir quelle instance publique, acceptée par les chefferies, aurait les ressources, les motivations et les capacités de gestion permettant de financer durablement ces actions de résolution et de prévention des conflits ?

Conclusion : une recherche pour relever le défi de la sécurisation foncière

Cette intervention en médiations foncières suscite des questions qui dépassent le cadre du mandat d'un projet de développement tel que le projet DPGT. Indispensables à la conception d'une politique régionale du territoire et à l'orientation des projets de développement rural, ces questions relèvent de plusieurs disciplines et pourraient constituer l'un des axes des futurs dispositifs de recherche.

Elles portent sur différents points :

- une réflexion collective des acteurs sur la valeur comparée des espaces ruraux afin de valider ou d'invalider les postulats sur les performances économiques relatives des activités en situation de concurrence dans la Bénoué. Sur quelles bases effectuer des choix politiques d'incitation ou de limitation de l'agriculture, de l'élevage et de la préservation de la bio-diversité ? Combien ces activités rapportent ? à qui et à combien de personnes ? des considérations non économiques doivent-elles être prises en considération ?
- une meilleure connaissance des institutions locales, sur lesquelles se portent aujourd'hui de gros espoirs en matière de maîtrise d'ouvrage du développement et de régulations territoriales. Qui sont véritablement les communes rurales et les différentes organisations de la société civile ? Comment sont-elles perçues par les

populations rurales ? A quelles conditions peuvent-elles disposer d'un « *droit d'agir* » (RocheGude, 2001) en matière de gestion foncière ? Quelles compétences doivent être renforcées pour parvenir à des politiques de développement territorial pilotées par ces instances ? De quelle manière peuvent-elles participer efficacement et équitablement aux instances d'arbitrages et de sécurisation foncière ?

- quelles nouvelles innovations institutionnelles peuvent-être envisagées sur la base des expériences actuelles ? Comment parvenir à une mise à jour des réglementations foncières qui tiendrait compte de ces changements dans la gestion foncière ? Une capacité régionale de suivi-évaluation et valorisation, sous forme d'un Observatoire Régional du Foncier, devrait fournir, grâce à un suivi dans la durée des conflits fonciers et de l'effet des médiations, des éléments de conception d'une politique foncière rénovée.
- Enfin, une recherche-action sur les processus de négociation semble opportune. Il s'agit d'affiner l'existant, de le formaliser en méthodologies adaptées à la diversité des contextes sociaux et institutionnels, en perspective de formation de nouveaux opérateurs, et pourquoi pas, d'un corps de médiateurs fonciers au service des acteurs.

Bibliographie

BOUBOU (P.), 2001. Pour un droit à la portée de tous. Guide juridique pratique. Commission Justice & Paix / SCAC. 2 tomes. ? p. + 255 p.

BOUTRAIS J., 1973. Compétition foncière et développement au nord du Cameroun, la plaine de Mora. *In* Cahier de l'ONAREST, Yaoundé Vol. I, n° 2 PP 53-90.

CDD (Comité Diocésain pour le Développement), 1994. Propositions d'aménagement de la législation foncière en République du Cameroun en vue d'améliorer la Sécurité Foncière des jeunes exploitants agricoles. Maroua, Cameroun, 11p.

CDD, 1999. La terre est pour tous ! La question foncière dans notre pays et notre région. Journées diocésaines, Maroua, Cameroun, 32 p

CDD, 2000. La sécurité foncière ; Les papiers de droit de jouissance. Maroua, Cameroun, 14 p.

DAPTOUTA G., 1995. Les problèmes fonciers dans les localités de Meskine et de Salak. Mémoire de diplôme de maîtrise en sciences sociales ICY (institut catholique de Yaoundé) 127 p. COURADE (G.), SINDJOU (L.), 1996. Le Cameroun dans l'entre-deux. Politique Africaine n°62, : 3-14.

KONE M., BASSERIE V., CHAUVEAU J.P., 1999. "Petits reçus" et "conventions" : les procédures locales de formalisation des droits fonciers et les attentes de "papiers", étude de cas dans le centre-ouest ivoirien, *In* Formalisation des contrats et des transactions : repérages des pratiques populaires d'usage de l'écrit dans les transactions foncières en Afrique rurale, Lavigne Delville ph. et Mathieu P. (coord.), GRET/IIED.

LAVIGNE DELVILLE P., TOULMIN C., LONGBOUOTOM J., 2001. Droits fonciers délégués en Afrique de l'Ouest. Reconnaître et sécuriser les procédures (synthèse). MAE / DGCID, GRET, IIED, 30 p.

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

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.

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

SEIGNOBOS (C.), TEYSSIER (A.), 1998. Enjeux fonciers dans la zone cotonnière du Cameroun. Observatoire du foncier n°2. Projet DPGT. MinAgri / CFD / FAC, 52 p.

TEYSSIER (A.), SEIGNOBOS (C.), HAMADOU (O.), GONDJI (E.), 2001. Les chefferies du Nord-Cameroun comme dispositifs exclusifs d'administration foncière locale. Atelier « Les dispositifs locaux d'administration foncière en Afrique rurale ». Paris, 12-14/12/2001. GRET / IRD, 23 p.