

Sortir de l'oralité : un moyen de reconnaissance des droits fonciers au Nord-Cameroun

Christian SEIGNOBOS*

*IRD, 2 rue des Dominicains, 13200 Arles, France

Résumé — Le dispositif réglementaire concernant le foncier, trop complexe, trop coûteux pour le monde paysan a montré ses limites. Toutefois la volonté d'échapper à l'oralité lors de contrats sur la terre a fait se multiplier, dans le nord du Cameroun, des « papiers ». Ces « papiers » en s'articulant entre normes locales et procédures légales pourraient contribuer à une forme de sécurisation foncière. Plusieurs voies sont explorées, celle du papier dit de « droit de jouissance foncière » et celle d'un suivi de « contrats » libellés par les chefs traditionnels.

Abstract — **Getting away from oral traditions : a way to secure land tenure rights in Northern Cameroon.** Regulatory arrangements regarding land tenure, being too complex, too costly, have shown their limits in the rural world. In Northern Cameroon efforts to avoid oral traditions in the establishment of land tenure contracts and deeds has led to an abundance of documents and "papers". These "papers" which take part in both local norms and legal procedures, could contribute to land tenure security. Several paths are explored herein, both the "paper" path, or the right to land use, and the study of contracts rendered formal, if not legal, by traditional chiefs.

Introduction

La question foncière se pose dans le nord du Cameroun de façon tout aussi cruciale que dans d'autres parties de l'Afrique avec les mêmes ingrédients de compétition pour les ressources, de confusion dans les règles et les procédures d'accès à la terre, entraînant les mêmes besoins de sécurisation. Toutefois l'encadrement socio-politique dominant des sociétés du nord du Cameroun, le lamidat peul, va conférer à ces problèmes du foncier une toute autre acuité.

La chefferie comme donnée incontournable

Ces chefferies musulmanes, pour la plupart issues de la conquête peule du début du XIX^e siècle devaient entretenir avec les administrations, coloniale puis nationale, des rapports qui ne sont pas sans évoquer une sinusoïde. Au début de la période coloniale jusqu'en 1930, les lamidats peuls furent favorisés, puis on s'efforça de mettre en pratique le dogme d'une administration directe qui cachait mal le maintien d'une forme d'« indirect rule »¹. A la fin des années 50 la montée de l'UPC favorisa un retour en force des chefferies jugées seules capables de juguler les mouvements indépendantistes radicaux dans le Nord.

¹ L'administration coloniale a largement contribué à renforcer le pouvoir du Lamido en faisant de lui son seul interlocuteur. Les grands notables aux charges souvent héréditaires représentaient sinon un contre-pouvoir, du moins limitaient-ils l'arbitraire du Lamido.

Après 1960, le président Ahidjo voulut à son tour amoindrir les chefferies, dont les plus importantes ne l'avaient guère soutenu dans son ascension au pouvoir. Quelques-unes furent démembrées, puis un statu quo sembla prévaloir. L'arrivée au pouvoir du président Biya a été suivie d'une volonté d'administrer sans l'intermédiaire des pouvoirs traditionnels. Le pluripartisme après 1990 devait, à nouveau, faire revenir les chefferies sur le devant de la scène, les lamibe (sing. lamido) étant les gardiens des urnes. Les chefferies contraintes à un choix légaliste ont pratiquement toutes opté pour le parti au pouvoir.

Le lamidat, sa structure, son appareil dynastique, son mode d'encadrement des populations, son contrôle de l'espace, la hiérarchie qu'il opère entre ayants-droits et les autres a durablement marqué les mentalités et les comportements des trois provinces du Nord. Il imposa naturellement sa conception du droit foncier.

Des problèmes fonciers longtemps occultés

Les administrateurs coloniaux ont toujours marqué une certaine réticence à entrer dans les affaires foncières y compris dans les conflits au sujet de limites administratives².

Dans le début des années 50, quelques jeunes administrateurs dans leur poste ont bien voulu s'y investir, mais il s'agissait plus de conflits fonciers entre communautés villageoises³. Par la suite on remarque une sorte de repli prudent en dépit de déclaration de principe sur la légitimité d'un accès à la terre en plaine, pour les montagnards « déperchés » autoritairement.

Les conflits entre particuliers seront rarement évoqués. Il faut néanmoins souligner que jusqu'à la fin des années 80, le foncier n'avait pas le caractère pressant qu'il revêt aujourd'hui.

Les problèmes concernant la tenure du sol ne pouvant plus être occultés, en particulier dans la Bénoué après l'installation de vagues de migrants la « question foncière » se posa brutalement en 1992.

Pourtant ces problèmes ont été pressentis dès le deuxième plan (1965) avant de planifier d'importants déplacements de populations de l'Extrême-Nord vers la Bénoué : « *Il est certain que l'allocation des terres à des migrants dans des zones déjà occupées, même si la densité reste faible, doit être précédée d'études très sérieuses [...]. Il serait souhaitable que, dès 1966, une mission de spécialistes soit mise à la disposition de l'Inspecteur Fédéral pour l'étude du problème foncier et des migrations rurales...* ». Cette sage démarche, une fois préconisée, ne sera pas suivie d'effet. L'occultation de la question foncière génère aujourd'hui des conflits de plus en plus durs qui peuvent remettre en cause la construction des projets technicistes qui ont cherché à l'éluder.

C'est un truisme que de dire que le corpus de textes juridiques mis à disposition des administrateurs se révèle difficilement applicable.

L'administration s'en tient au droit normatif et pense que le titre de propriété est un mécanisme d'enregistrement qui doit passer par « les élites instruites » et se roder à ce niveau pour gagner peu à peu d'autres couches sociales. Pour eux sortir de ce cadre est perçu comme une aventure. Le faible recours aux solutions « modernes » rendrait moins compte d'une adaptabilité flagrante que d'une situation où les populations sont provisoirement encore peu réceptives.

Le dispositif réglementaire de l'Etat n'est sollicité que dans les zones urbaines. Dans les campagnes, la connotation du titre foncier n'est pas toujours positive car il apparaît comme un instrument au service d'intérêt particulier le plus souvent étranger aux communautés villageoises. Une immatriculation foncière est encore souvent assimilée, dans les villages, à une démarche a-sociale.

Les projets de développement comme les ONG n'ont pas voulu s'engager sur un thème aussi périlleux. Seul le CDD (Comité diocésain pour le développement) a dénoncé les abus sur le foncier lors du comice agricole de Maroua en 1988 et a fait par la suite des propositions d'aménagement de la législation foncière.

Le DPGT (Développement paysan et gestion de terroir, Minagri/Sodécoton) a conduit différentes expériences de médiation foncière dans la vallée de la Bénoué de 1997 à 2002. Ce sont les seuls organismes à avoir une réflexion avancée et des actions concrètes dans le domaine.

2 Le foncier était traité en dehors des tribunaux coutumiers dits « tribunaux de race » mis en place en 1942.

3 Ils ont essayé en regroupant les jugements antérieurs de dégager une trame logique aux droits fonciers locaux. Toutefois le poids de l'histoire et la qualité des intervenants brouillaient l'énoncé de grands principes. Les commentaires de « jugements déclaratifs aux droits fonciers » auprès des tribunaux du premier degré en disent long sur le dialogue de sourd entre administrateurs, lawan et lamibe.

Des propositions de modification de lois foncières aux procédures intermédiaires de sécurisation

Après avoir fait de l'application stricte de la loi foncière un credo, les intervenants se sont peu à peu aperçus que l'on pouvait sécuriser les droits d'usage sans faire intervenir la propriété.

Les propositions d'amendement

Le CDD de Maroua - Mokolo a construit sa réflexion sur le foncier à partir du constat d'un non-respect des lois par l'administration et les pouvoirs traditionnels qui conduit à une insécurité chronique du monde paysan et sur l'idée qu'il ne saurait y avoir de développement rural possible sans sécurité foncière. Après ses premières enquêtes (1986) concernant l'accès à la terre sur les piémonts des monts Mandara, le CDD s'est efforcé de formuler les droits des montagnards descendus en plaine.

La première démarche insiste sur le respect de la loi et de son application assortie d'un certain nombre de propositions d'aménagement. Elles sont présentées en 1994 par le CDD dans « propositions d'aménagement de la législation foncière en République du Cameroun » en réponse à une demande du Premier ministre.

Le CDD propose un additif à l'article 17 de l'ordonnance n° 74-1 du 6 juillet 1974 pour préciser la longueur des baux à 3-6 ou 9 ans (plus élevés que ceux généralement pratiqués de 1 à 3 ans) et selon des barèmes garantis par les sous-préfectures.

Concernant l'ordonnance n° 76-166 du 27 avril 1976, l'article 5 sur l'immatriculation foncière se voit critiqué au motif d'une impossible application par le paysan. Les formalités se révèlent inaccessibles par leur complexité et leur coût (déplacement de la commission consultative, frais de bornage, de cadastre, divers droits et timbres) ; un plan de la parcelle est exigé alors que dans les textes, il s'agit d'un simple croquis... sans compter les pesanteurs des services.

Concernant encore l'article 5, il est proposé pour les exploitations agricoles de surface inférieure ou égale à 10 ha (soit l'énorme majorité des exploitations agricoles du Nord-Cameroun) qu'un simple certificat d'occupation provisoire des parcelles, daté et signé par deux témoins, soit établi, permettant une transmission à un héritier.

En complément de l'article 6, il est proposé que la demande de « propriété » soit faite non aux services des Domaines mais à la sous-préfecture qui l'affiche, de même que dans le village d'où émane la demande, tout villageois pouvant faire opposition.

En additif de l'article 7 relatif aux superficies des concessions, les concessions agricoles de 10 ha et moins seront attribuées par arrêté du sous-préfet. Pour l'article 14 relatif à la commission consultative, ladite commission⁴ n'aurait pas à se déplacer pour les exploitations agricoles de 10 ha et moins, tout se faisant à partir des pièces du dossier.

En 2000, devant l'immobilisme administratif et le renforcement des pouvoirs traditionnels, le CDD évolue vers plus de souplesse tout en cherchant à rester dans le cadre de la loi et des expressions juridiques.

Les tâtonnements vers une sécurisation foncière

La loi permettant à celui qui exploite une parcelle de continuer à la cultiver parle « d'un droit de jouissance », d'où l'idée de faire des « certificats de mise à la disposition d'un droit de jouissance d'un terrain ». Ce « papier de droit de jouissance » est daté et co-signé par le propriétaire antérieur, des témoins et si possible le chef de village. Au dos du feuillet, il est conseillé de faire un croquis de la ou des parcelles et des marques de reconnaissances identifiables sur le terrain. Ces attestations de droit de jouissance peuvent être libellées lors d'héritage, d'achat, de prêt avec ou sans contrepartie (à la récolte)

⁴ Les commissions consultatives et agropastorales, censées identifier les occupations, arbitrer les litiges ont par leur lourdeur et le manque de moyens perdu l'essentiel de leur capacité d'intervention.

ou gagé et lors de locations, garantissant à la fois le droit du prêteur et celui du locataire. Le titre foncier se verrait du coup relégué aux seuls périmètres urbains d'où, du reste, il n'est guère sorti.

Ces « papiers » de droit de jouissance, bien que non parafés par les autorités, répondent à un souhait de sortie de l'oralité tout comme la multiplication des « certificats de vente » sur imprimés photocopiés qu'exhibent un grand nombre d'exploitants lettrés avec signatures de l'ex-proprétaire, de témoins et parfois du *Jawro*⁵.

Sans validation par les autorités administratives ces « papiers » n'ont aucune valeur juridique, mais leur multiplication pourrait bien entraîner une reconnaissance officielle. Ces « papiers » représenteraient les « actes sous seing privé » librement passés entre deux parties contractantes, sorte d'anti-chambre à des actes juridiques plus formalisés.

Poursuivant sa logique, le CDD suggère que lors des conflits fonciers, les affaires soient portées à la sous-préfecture, seule garante des terrains libres qui appartiennent à l'Etat, l'usufruit des terres n'étant plus concédé par le Lamido mais directement par l'Etat. Il se profile là un enjeu futur majeur sur la gestion de la terre entre l'administration territoriale, une instance élue, la commune rurale et le lamidat.

Une démarche tout autre peut être tentée, celle de ne pas écarter la chefferie mais au contraire de s'en servir. Les chefferies ont pleinement conscience que leur force réside dans le contrôle du foncier. Du reste l'administration leur concède ce rôle et c'est là toute l'ambiguïté. Le préfet de Mayo-Sava, R. Eweck, l'exprimait ainsi (*In la terre est pour tous*, 1999 : « ceci veut dire en clair que l'Etat reconnaît aux communautés villageoises de chaque village... un droit de gardiennage qui n'est pas loin du droit de propriété sur le domaine national de chaque village. C'est ce qui justifie la présence au sein des commissions consultatives des chefs traditionnels et des notables coutumiers ». L'administration territoriale touchée par une demande de règlement de conflit foncier renvoie généralement l'affaire pour cause de complexité devant le chef traditionnel.

Jouant sur le flou de la loi foncière les lamibe entendent bien occuper les vides juridiques. Ils se sont récemment regroupés en conseils de chefs traditionnels par département ou par province pour mieux défendre leurs prérogatives.

La première recommandation qu'ils ont eue à formuler dans le Diamaré concerne le foncier : refuser de vendre les champs à des postulants extérieurs à leur lamidat, surveiller toutes les transactions sur la terre et n'accepter que les locations. La seconde a été de rappeler leur rôle de tribunal de première instance pour toutes les affaires concernant leur juridiction.

Les lamibe vivent peu ou prou du foncier avec le *hakke saabeere* (l'obligation du champ) dans la Bénoué, la *zakkat* (impôt traditionnel)⁶ ou encore pour les éleveurs le *hakke geene* (l'obligation du fourrage) sans compter les épices lors des règlements de conflits fonciers sur toute l'étendue de leur lamidat.

Les caisses d'un lamido sont souvent vides. Après avoir dilapidé son propre domaine ou en avoir vendu une partie pour rembourser les investissements consentis lors de sa nomination, le lamido va vouloir recouvrer un patrimoine. Il fera pression sur ses *lawan* qui, à leur tour, ponctionneront leurs *Jawro* et ces derniers presseront les paysans de payer la *zakkat*. Le non-paiement de la *zakkat* peut fournir le prétexte « d'arracher » la parcelle. Tous les moyens sont bons pour se saisir d'une terre.

Ces comportements prédateurs ne sont pas le trait de tous les lamidats. Certains lamibe s'en tiennent à l'exploitation de leur domaine, à une *zakkat* volontaire de la part des communautés villageoises et à la récupération de frais d'enregistrement sur les transactions foncières.

Une nouvelle classe des lamibe lettrés émerge, certains gérant même leur lamidat à l'ordinateur. Ils n'en restent pas moins les héritiers d'un système avec une *faada* (assemblée de notables) aussi hésitent-ils entre une gestion « néo-féodale » et une forme de despotisme éclairé. L'accès à la terre demeurant la

5 Lorsque l'on juge que les sommes en jeu sont importantes, en l'occurrence pour l'achat d'une terre, les contractants ressentent le besoin de coucher sur papier leur accord. Les locations et les prêts n'ont jamais fait l'objet d'une mise par écrit.

6 La *zakkat* est un terme ambigu à plus d'un titre. Il y a la *zakkat* que l'on doit au Lamido comme impôt traditionnel. Elle équivaut à 1/10 des récoltes en grains mais ne s'applique pas à toutes les productions ; elle est réglée très irrégulièrement selon la qualité sociale des imposables et aussi selon les lamidats. Il existe une *zakkat* privée prélevée par les propriétaires sur la production de leur locataire ; ils sont censés en rétrocéder une partie au Lamido. Dans le Diamaré elle représente de plus en plus une sorte de "ticket d'accès à la terre". En s'acquittant de la *zakkat*, le locataire prend une option sur la parcelle pour la prochaine saison culturale.

principale prérogative de ces chefferies, il est difficile d'envisager, sans risquer un séisme social, une restructuration foncière les tenant à l'écart. Il faut toutefois se garder d'une perception trop optimiste de la capacité des pouvoirs coutumiers à réguler le foncier. Mais toutes les initiatives qui s'opèrent en leur sein sont à suivre⁷.

Si le développement doit plus tenir d'un accompagnement des tendances, on devra s'investir dans les politiques actuelles de certaines chefferies (province du Nord et de l'Extrême-Nord). Elles délivrent, en effet, des délibérés de justice coutumière, sorte d'acte intermédiaire entre « propriété » et droit d'usage. Ils intéressent des acquisitions de parcelles par achat ou héritage ou encore des arbitrages sur des limites. Ces papiers sont frappés aux « armes » de la chefferie avec tampons et libellés dans un français non juridique.

La généralisation de ce type de document permettrait de sortir de l'oralité lors de conflits rémanents, empêchant le dit conflit de déborder sur les collatéraux et d'en faire autre chose qu'un différent sur une parcelle.

Le lamido à la fois chef de canton est très officiellement un auxiliaire de l'administration. Les « papiers » qu'ils délivrent pourraient être une porte d'entrée vers des procédures légales. Il s'agit à terme, en effet, d'intégrer ces démarches dans un dispositif de gestion publique du foncier.

Dans un deuxième temps, on passerait à des bordereaux avec doubles déposés à la sous-préfecture, cette dernière fournissant un récépissé de dépôt. Ce « papier » aiguillerait le justiciable vers une administration précise alors que souvent, après être passé devant le chef, le plaignant tâte de toutes les instances administratives, gendarmerie, commune rurale, services de l'agriculture.

Le DPGT s'est essayé à des médiations pour des accès à la ressource entre éleveurs mbororo et cultivateurs migrants dans un lamidat autoritaire, celui de Tchéboa. Il a essayé de favoriser une co-viabilité des systèmes d'agriculteurs et d'éleveurs sans pour autant vouloir concilier les stratégies des uns et des autres ni éliminer totalement les risques conflictuels qui en découlent. Il s'agit plus de répit négociés entre les communautés mbororo, celles de gossyculteurs migrants et le lamido.

Ces négociations ont abouti à des chartes touchant la délimitation et le bornage de *burtol* (couloir à bétail) et de *hurum* (aire pastorale de saison des pluies). Plus d'une dizaine de chartes ont été négociées principalement dans la région de Kalgue le plus vaste *hurum* du lamidat. Ces chartes ont été élaborées en accord avec les services de l'élevage et le lamidat, sous la tutelle de la sous-préfecture. Ces expériences trouvent leur limite selon la personnalité du sous-préfet et les hésitations du lamido qui peut avoir un sentiment de dépossession sur ces aires négociées. Toute la difficulté tient maintenant au passage du statut d'expérience concrète portée par un projet à la vie éphémère, à une forme de reconnaissance « légale ». Pour pérenniser ces pratiques au niveau des agents de l'Etat, il conviendrait d'élaborer les outils contractuels (quelle structure endosserait le rôle du projet?). Quant aux dispositifs de validation déjà rodés, ils demanderaient à être formalisés. Pour ce faire, une reconnaissance par l'Etat de ces « contrats écrits » est nécessaire. C'est à lui de définir un cadre pour les clauses et procédures afin que ces « papiers » puissent intégrer l'espace de juridiction national.

Conclusion

Pour l'heure tous ces « papiers » ne sont pas la panacée, mais ils peuvent concourir à « codifier sans légiférer », à brider les autorités coutumières et à argumenter administrativement des dossiers, limitant le caractère procédural exacerbé des systèmes traditionnels. Cela permettrait surtout un passage qui s'opère généralement mal entre, les communautés villageoises, le monde de la chefferie et l'administration d'arrondissement.

Cette démarche d'appui à une clarification des règles aurait au moins le mérite de s'inscrire dans cette préoccupation de sécurisation des populations sur un point pour elles essentiel : la terre.

⁷ Une sorte d'observatoire du foncier à la loupe, sur un ou deux cantons autrement dit un suivi annuel des « affaires » foncières au niveau des *jawro*, des *lawan*, des chefs de canton et également auprès des services administratifs concernés, est en cours. Il conduira à une typologie des conflits et à celle de leurs résolutions permettant de les chiffrer et d'estimer les dépenses engagées. On disposera enfin d'un état des lieux daté et géographiquement délimité.

Bibliographie

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, p. 53-90.

CDD, 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, 11 p.

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

CDD, 2000. La sécurité foncière. Les papiers de droit de jouissance. Comité Diocésain pour le Développement, 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.

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". Etude 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.), document de travail, GRET/IIED.

LAVIGNE DELVILLE P., TOULMIN C., LONGBOTTOM J., 2001. Droits fonciers délégués en Afrique de L'ouest. Reconnaître et sécuriser les procédures (synthèse). DGCID, GRET (Paris), IIED (Londres), 30 p.

SEIGNOBOS C., TEYSSIER A., 1997. Enjeux fonciers dans la zone cotonnière du Cameroun. Observatoire du foncier n° 1 (Minagri/Sodécoton/AFD), 51 p.

SEIGNOBOS C., TEYSSIER A., 1998. Enjeux fonciers dans la zone cotonnière du Cameroun. Observatoire du foncier n° 2 (Minagri/Sodécoton/AFD) 52 p.