

ENTRE LOGIQUE INCREMENTALE ET JURIDISME BUREAUCRATIQUE : QUELLES REFORMES FONCIERES AU CAMEROUN ?

Joseph Eric NNOMENKO'O

Enseignant-chercheur

Université de Yaoundé 1 Cameroun

Département de Géographie

Faculté des arts lettres et sciences humaines (falsb)

ericnnomenkoo@yahoo.fr

Résumé

La gouvernance foncière camerounaise est caractérisée par une inflation normative qui induit une abrogation désordonnée des textes y relatifs et la multiplication des réformes foncières inefficaces et inadaptées qui ne prennent pas en compte les desideratas des communautés coutumières et traditionnelles ; conséquence indubitable de la perpétuation du mode de gouvernentalité colonial qui se particularise par l'exclusivisme décisionnel. D'où l'absence d'une véritable politique foncière pouvant servir d'assiette ou de base aux nombreuses réformes foncières jusqu'ici adoptées par les décideurs publics. Cette erreur de logique est à l'origine de la perpétuation, voire la persistance des conflits fonciers entre l'Etat et les populations villageoises. Cette situation interpelle sur l'urgence de la perspective d'un juridisme foncier intégratif au Cameroun.

MOTS-CLES : *Logique incrémentale, juridisme unidirectionnel, réformes foncières, fondamentalement intégratives, Cameroun.*

Abstract

The governance of land tenure in Cameroon is characterised by an inflation of norms that leads to the haphazard repeal of related texts and the proliferation of ineffective and inappropriate land tenure reforms that do not take into account the wishes of customary and traditional communities; an undeniable consequence of the perpetuation of the colonial mode of government, which is characterised by decision-making exclusivism. Hence the absence of a genuine land policy that could serve as a basis for the many land reforms adopted to date by public decision-makers. This error of logic is at the root of the perpetuation, indeed the persistence, of land conflicts between the State and village populations. This situation highlights the urgent need for an integrative land law in Cameroon.

KEY-WORD : *Incremental logic, unidirectional legalism, lands reforms, fundamentally integrative, Legal, Land, Integrative, Cameroon.*

Introduction

La gouvernance foncière est fondamentalement problématique au Cameroun. Elle se caractérise par une inflation législative inefficace, l'absence d'une véritable politique foncière et la persistance des conflits et litiges fonciers induits par le pluralisme juridique qui exclut de l'accès au droit la grande majorité des citoyens précisément en zones rurales, conséquence de la logique du titement ou de titrisation.

Si l'on concède à l'Etat camerounais de n'avoir pas pu élaborer une véritable politique foncière au lendemain des indépendances du fait de la forte prégnance de l'héritage colonial il convient tout de même de constater que rien de concret n'a non plus été fait au cours des cinquante dernières années pour améliorer la gouvernance foncière en prenant le soin de préciser le statut des communautés coutumières relativement au foncier rural, alors que de nombreuses réformes foncières ont jusque-là été entreprises.

La multiplication des réformes foncières illustre à suffisance les difficultés des décideurs publics camerounais à mettre sur pied un véritable régime foncier et cadastral issu d'un consensus avec les populations en général et celles villageoises en particulier au sujet de la gestion, de l'appropriation, de l'usage, du contrôle et du partage des terres non immatriculées.

Incompréhensiblement l'Etat camerounais continue de croire que la solution réside dans la floraison des réformes foncières non consensuelles. A titre illustratif à l'occasion du Comice Agro-pastoral tenu en janvier 2011 dans le chef-lieu de la région du Sud (Ebolowa), il avait été annoncé une nouvelle réforme foncière actuellement en gestation au ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières (MINDCAF). A l'observation celle-ci risque aboutir à de contre-résultats et pour cause, les premiers projets de texte y relatifs recèlent des lacunes. L'on peut observer pour finalement le regretter que ce qui aurait dû être prioritaire, à savoir, des indications sur la clarification ou l'amélioration du statut juridique des populations rurales sur les terres occupées depuis

des temps immémoriaux, sur la base d'un document de politique foncière issu d'une concertation multi-acteurs ne l'est pas.

I. Cartographie des réformes foncières successives au Cameroun : entre modifications lacunaires et résultats hypothétiques

La floraison des réformes foncières jusqu'ici entreprises par les décideurs publics camerounais via le Ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires foncières et ses organes annexes suggèrent de questionner l'efficacité du système d'encadrement et, en particulier, la capacité du régime foncier camerounais à organiser de manière équitable et efficace la maîtrise et le partage des ressources dans un contexte où les bailleurs de fonds internationaux manifestent de plus en plus la volonté de substituer aux régimes fonciers dits « coutumiers », jugés obsolètes, un régime de propriété privée pour permettre l'ouverture d'un véritable marché foncier répondant aux simples lois de l'offre et de la demande.

L'inefficacité des réformes foncières successives engagées au Cameroun, ainsi que les multiples conflits fonciers qu'elles induisent résultent du dualisme et/ou du pluralisme juridique qui exclut de l'accès au droit la grande majorité des citoyens précisément en zones rurales. Exclusion incompréhensible étant donné que la reconnaissance des droits locaux promeut une gouvernance et une administration foncières plurielles qui combinent de façon dynamique différents modes de sécurisation foncière adaptés aux besoins de différents types d'acteurs. Cette reconnaissance peut également permettre une meilleure articulation entre droits locaux et cadre légal national, entre régulations foncières locales et dispositifs publics.

La notion de gouvernance, et, singulièrement de gouvernance foncière, fait apparaître plusieurs éléments qui ne sont pas suffisamment pris en compte dans les décisions sur le foncier au Cameroun. Entre autres éléments, nous pouvons évoquer : a) la participation de tous les acteurs¹ ; b) la responsabilité² ; c) la transparence³ ; d) la primauté de

¹ La gestion des affaires publiques n'est pas l'affaire des seuls gouvernements, qu'ils soient nationaux ou locaux, les processus de prise de décision devraient également impliquer le secteur associatif et le secteur privé.

² Les élus et les titulaires de charges publiques sont tenus de répondre de leurs actes, activité et décisions et doivent assumer les conséquences de leurs défaillances.

³ C'est l'exigence à un libre accès de tous à des informations fiables et à jour sur les décisions et les résultats, en particulier sur les procédés par lesquels les titulaires des charges publiques sont choisis, contrôlés et remplacés.

l'intérêt public et l'équité dans la gestion et l'allocation des ressources ;e)l'efficacité dans la gestion⁴ ;f) la non-discrimination⁵ et, fine ; g) la primauté du droit dans le règlement des conflits.

A- Des modifications lacunaires

Au lendemain des indépendances les autorités camerounaises vont entreprendre de mettre en place une « nouvelle » politique domaniale et foncière. C'est ainsi que plusieurs réformes foncières seront entreprises induisant à chaque fois des modifications :

- Suppression de la notion de terres vacantes, reconnaissance de la propriété individuelle ou collective coutumière, ainsi que celle de l'Etat (Loi n° 59-47 du 17 juin 1959) ;
- Institution de l'obligation d'authentifier tous les actes relatifs aux droits réels immobiliers (Loi n° 61/20 du 27 juin 1961) ;
- Introduction de la notion de « patrimoine collectif national » et de la procédure d'immatriculation du domaine privé de l'Etat (Décret-loi n°63-2 du 9 janvier 1963) ;
- Organisation du régime de la constatation des droits coutumiers fonciers individuels (Décret n° 64-9/ORC du 30 janvier 1964) ;
- Introduction de la notion de mise en valeur des terres et suppression concomitante de la constatation des droits fonciers coutumiers (Loi n°66-3/COR du 7 juillet 1966 et décret n° 66/385/COR du 30 décembre 1966) ;
- Consécration d'un mode unique d'accession à la propriété, à savoir l'immatriculation après mise en valeur (Ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 et décret n° 76/165 du 27 avril 1976) ;
- Définition et organisation du domaine public, du domaine privé de l'Etat et du domaine national (Ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 et décret n° 76/166 et 76/167 du 27 avril 1976) ;
- Organisation des modalités de redistribution des terres tant du domaine privé de l'Etat que du patrimoine collectif national (Décret n°64-10/COR du 30 janvier 1964) ;

⁴ Elle implique une utilisation optimale des ressources financières, et humaines, avec notamment la mise en place de mécanisme contre la corruption et le gaspillage.

⁵ Aucun groupe ne devrait être exclu des bénéfices du service public ou des centres de décision ; la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes constitue un aspect particulier de cette préoccupation ; la non-exclusion sur la base de considérations religieuses ou ethniques en est également un thème majeur

- Introduction de la notion de mise en valeur des terres et suppression concomitante de la constatation des droits fonciers coutumiers (Loi n°66-3/COR du 7 juillet 1966 et décret n° 66/385/COR du 30 décembre 1966) ;
- Consécration d'un mode unique d'accès à la propriété, à savoir l'immatriculation après mise en valeur (Ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 et décret n° 76/165 du 27 avril 1976) ;
- Définition et organisation du domaine public, du domaine privé de l'Etat et du domaine national (Ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 et décret n° 76/166 et 76/167 du 27 avril 1976) ;
- Abrogation de l'Ordonnance n°74/3 du 6 juillet 1974 relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation, remplacée par la loi n° 85/009 du 4 juillet 1985 ;
- Création de la mission d'Aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux (MAETUR) (Décret n°77-193 du 23 juin 1977) ;
- Restructuration des transactions immobilières privées (Décret n°79-017 du 13 janvier 1976) ;
- Réglementation de la délimitation des centres urbains (Décret n°79-183 du 17 mai 1979) ;
- Définition des règles relatives à la création des lotissements (Décret n°79-194 du 19 mai 1979), complété par le (Décret n° 90/1481 du 9 novembre 1990) ;
- Répression des atteintes à la propriété foncière et domaniale (Loi n° 80-22 du 14 juillet 1980, modifiée par la loi n° 85-05 du 4 juillet 1985 et son décret d'application n° 84-311 du 22 mai 1984) ;
- Copropriété des immeubles bâtis (Décret n° 81-03 du 7 juillet 1981 et son décret d'application n°83-609 du 26 novembre 1983) ;
- Modalités d'attribution des parcelles de lotissements sociaux (Arrêté n° 79-PM du 10 juillet 1981, suivi par l'arrêté n° 126 du 17 mars relatif aux lotissements de standing créés par la MAETUR) ;
- Promotion immobilière (Loi n° 97-003 du 10 janvier 1997) ;
- Réorganisation du ministère des domaines et des affaires foncières (Décret n°2005/178 du 27 mai 2005). La réorganisation de l'ancien ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat s'est soldée par sa mutation en un ministère des affaires foncières et domaniales, la gestion des questions relatives à l'habitat ayant été transmise au ministère du développement urbain ;

- Fixation des conditions d'obtention du titre foncier (Décret n°2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°76/165 du 27 avril 1976) ;
- Organisation des modalités de fonctionnement du Bulletin des Avis Domaniaux et fonciers, etc., décret n° 2006/0368/PM du 3 mai 2006 ;
- Fixation des modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission consultative en matière foncière et domaniale (Décret n°2016/1430/PM du 27 mai 2016).

B- Des résultats hypothétiques

Nonobstant cet arsenal législatif sans cesse fluctuant l'on observe toujours une faible attention accordée aux droits fonciers coutumiers. En effet, lorsque le régime foncier camerounais traite des intérêts coutumiers, il le fait d'une manière qui réduit leur portée et leur substance. Seuls quatre articles dans les lois foncières mentionnent de manière explicite la question des intérêts coutumiers et dans tous les cas, ces mentions sont suivies de limitations strictes.

Morceaux choisis

L'article 17 de l'ordonnance n° 1 de 1974 (la première loi foncière) fait référence « aux collectivités coutumières » et aux « membres » de ces dernières, mais ne leur garantit qu'une occupation et un usage paisibles des terres, c'est-à-dire qu'ils ne sont clairement pas perçus comme des propriétaires fonciers à part entière dont les droits de propriété seraient protégés. Même la garantie d'une occupation et d'un usage paisibles est limitée à certaines parties de leurs terres, à savoir, celles où la présence et le développement humains sont évidents.

L'article 7 de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 stipule que les «propriétaires et les occupants de bonne foi qui détiennent sur les dépendances du domaine public (...) des droits (...) ne peuvent être dépossédés que si l'intérêt général l'exige et moyennant une indemnisation(...) ». Cependant, ceci est également fortement proscrit comme démontré ci-après.

En effet, la loi n° 76/25 de 1976 exige que « les propriétaires fonciers, les propriétaires fonciers coutumiers, les agriculteurs et les autres détenteurs de biens immobiliers » soient présents lors des adjudications « pour déclarer tous les biens en leur possession » (article 9). Cependant il s'avère que cette disposition se limite aux terres supportant des habitations et des fermes compte tenu de la définition du terme propriété.

L'article 15 réaffirme l'inclusion des propriétaires coutumiers au sein de la condition que « les propriétaires fonciers, les détenteurs, les usufruitiers, les agriculteurs et les autres détenteurs de droits de propriété réels » répondent aux convocations des fonctionnaires responsables des enquêtes. Cela ne signifie cependant pas que des droits autres que ceux relatifs aux habitations et à l'agriculture seraient reconnus et enregistrés (Alden Wily, 2011).

Par ailleurs il n'existe aucune disposition institutionnelle instituant les terres communautaires comme une catégorie distincte. En effet, la classification des terres est à la fois restrictive et trompeuse. Officiellement, la loi ne prévoit que deux types de propriétés foncières: les domaines nationaux et les domaines privés. Dans la pratique, toutefois, elle prévoit un troisième type, les domaines publics, qui pourraient entrer dans l'une ou dans l'autre catégorie, selon la mesure dans laquelle l'État est réputé en être le détenteur privé (voir ordonnance 74-2).

A ce jour peu de propriétés coutumières ont fait l'objet d'un enregistrement officiel et ne sont donc respectées en tant que propriétés privées, ceci du fait que : a) la procédure d'enregistrement volontaire s'avère obscure, coûteuse et longue, et remplir cette procédure exige des connaissances, un revenu et une certaine mobilité ;b) la procédure promise consistant à la réalisation d'une enquête exhaustive et à l'enregistrement au cadastre des droits n'a jamais été mise en place (comme exposé dans la loi n° 76/25 de 1976) ; c) seules certaines parties des domaines coutumiers peuvent faire l'objet d'un enregistrement, à l'instar des habitations et les fermes.

On peut également relever quelques incongruités dans l'actuel régime foncier. A titre illustratif l'une des conditions de l'article 9 de la loi n° 85/009 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique stipule que l'indemnisation due aux terrains nus et non viabilisés n'est versée que lorsqu'il s'agit d'un terrain résultant d'une détention coutumière ayant donné lieu à l'obtention d'un titre foncier. Il ne fait nul doute que cette condition est une incongruité surtout lorsqu'on sait que 90% d'occupants des terres rurales ne disposent pas d'un titre foncier, et l'obtention d'un titre foncier relève d'un vrai parcours du combattant à cause de la corruption qui caractérise la délivrance de ce document.

Bien plus l'article 4 alinéa 2 dispose qu'« en principe, l'expropriation ouvre droit à une indemnisation préalable ». Paradoxalement la même loi précise dans son alinéa 3 que dans certains cas (sans en spécifier lesquels), le bénéficiaire de l'expropriation peut, avant paiement effectif de l'indemnité, occuper les lieux dès la publication du décret d'expropriation. Dans ces conditions pas étonnant qu'au lieu de disparaître, certains conflits et litiges fonciers qui datent des indépendances se perpétuent à cause du monopole foncier de l'Etat.

II- Quelles réformes foncières dans un contexte d'exclusivisme ?

L'inefficacité des réformes foncières engagées au Cameroun est consécutive au monopole foncier de l'Etat. Ce qui induit des réformes foncières orientées dont le but est la satisfaction des ambitions économiques de l'Etat. Sinon comment comprendre la perpétuation des conflits fonciers mettant aux prises l'Etat et les communautés villageoises sur des terres qui relèvent pourtant de la possession coutumière, sans qu'aucun des acteurs ne puisse rien faire pour les régler de manière définitive. Incontestablement la question foncière est plus que jamais entrée dans l'ordre de l'éternité au Cameroun eu égard à son actualité sans cesse renouvelée, et cela depuis l'aube même de l'occupation militaire allemande en 1884.

A- La terre bakweri

Ce conflit foncier prévaut à Buea dans la région anglophone du sud-ouest Cameroun, précisément dans le Fako. Il met aux prises l'Etat

camerounais et les communautés tribales de cette localité. Au centre de cette crise foncière, 104 000 hectares de terres traditionnelles des Bakweri transformées en partie en plantations. A l'origine, ces terres furent aliénées par la colonie allemande. Dans les années 1940, les britanniques rachetèrent ensuite lesdites terres en les déclarant comme terres des natifs détenues en fidéicommiss par le Gouverneur du territoire mandaté.

L'administration britannique loua ensuite à bail les terres à la Coopération pour le développement du Cameroun (CDC) jusqu'au moment où les Bakweri seraient en mesure de les gérer sans assistance. Concrètement la CDC devait verser un loyer aux municipalités de la Circonscription de Fako. À l'indépendance le Gouvernement camerounais s'empara de la CDC et des terres sous tutelles. Au début des années 1990, le Gouvernement décida de privatiser le domaine et promulguera une loi en ce sens (le décret 94/125), mais sans s'engager à verser une indemnisation (Alden Wily, 2011).

Opposés à cette privatisation, les Bakweri de la diaspora vont se mobiliser. Cette mobilisation est le fait de l'élite Bakweri basée aux Etats-Unis et en Angleterre. Ils ne vont d'ailleurs pas manquer d'adresser une correspondance au président de la république le 1^{er} octobre 1999, pour lui signifier leur mécontentement (Tchapmegni, 2008). Constatant l'« indifférence » du président de la république relativement à leur requête, en 2000, la diaspora Bakweri va adresser une correspondance (Encadré 1) au directeur général du FMI, pour &lui faire connaître leurs revendications dans le cadre de la privatisation de la CDC.

(Encadré 1). Extrait de la correspondance des Bakweri au DG du FMI

Washington, DC 20431 USA

Monsieur le Directeur Général

Objet : Privatisation de la Cameroon Development Corporation (CDC) cautionnée par le FMI, sans consultation avec les propriétaires autochtones des terres.

(...) Il est porté à l'attention de toutes les parties impliquées dans la privatisation de la CDC qu'il existe actuellement un niveau de tension sociopolitique très élevé dans les provinces anglophones du Cameroun, région où sont situées les terres en question. Privatiser la CDC sans le consentement ni la participation des propriétaires autochtones des terres constitue un grand

danger surtout à l'égard des potentiels investisseurs comme l'a abondamment illustré la leçon du Zimbabwe et du Kenya. Le monde doit apprendre à prévenir les conflits car le coût de les éteindre est souvent disproportionné en termes de vies humaines et de ressources. Le BLCC-USA espère sincèrement que son appel sera entendu dans l'intérêt de l'équité, la paix et l'unité nationale au profit des générations camerounaises futures. Veuillez agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de nos sentiments les plus distingués. Au nom du BLCC-USA et des Bakweri de par le monde.

Signataires :

LYOMBE EKO, Ph.D. Directeur exécutif du BLCC – USA.

NJOH Endeley, Ph.D. Secrétaire général du BLCC-USA

DIBUSSI TANDE Directeur de la Communication du BLCC-USA

Emile MONDOA, M.D. Conseiller principal du BLCC-USA

Jack Endeley

Le président de l'association FAKO America.

Source: Robinson Tchamagni, 2008

B- Le domaine lagarde

Situé à Penka-Michel dans la région de l'Ouest-Cameroun, ce domaine d'une superficie de 548 ha fût créé à titre expérimental en 1925, pour la culture du quinquina, à la suite de la circulaire ministérielle de l'inspection générale du service français de la santé du 15 juin 1925. Après des essais d'acclimatement effectués à partir de 1925, l'administration coloniale française conclura en 1942 que « *les pays possédant des régions favorables à la culture du quinquina comme les hautes terres de l'Ouest-Cameroun sont rares dans l'empire colonial français* » (Ngomsik-Kamgang, 2012).

Par la suite la France entreprendra d'étendre la zone expérimentale en la classant dans le domaine privé du territoire, à l'insu du chef supérieur autochtone qui avait pris part aux négociations aboutissant à la création de zones expérimentales. Cette ambition coloniale va conduire à l'expropriation sans indemnisation de nombreuses familles qui occupaient la zone.

S'offusquant de cette façon de procéder à laquelle se livrait l'administration coloniale, les populations locales, motivées par leurs chefs, vont s'insurger. Les familles expropriées refuseront notamment de travailler dans la plantation du quinquina et les responsables de

l'exploitation, durent faire venir les gens d'autres villages pour y travailler. Avec l'éclatement de la guerre civile au Cameroun, les exploitants de la cité du quinquina vont abandonner les plantations et rentreront hâtivement en France.

Cet abandon fera donc renaître l'engouement des populations locales pour leurs terres. Elles vont ainsi saboter l'exploitation en brûlant bâtiments, matériels et cultures. Elles se livreront par la suite à l'occupation des lieux au fur et à mesure que la région retrouvait la paix, si bien qu'en 1966, l'occupation de l'ex cité du quinquina, était quasi-totale. Cette occupation sera cependant de courte durée, puisque l'Etat camerounais entrera en scène en expulsant à nouveau les nombreuses familles qui y avaient déjà élu domicile. L'État veut y réaliser les travaux de relance du quinquina.

Animées par leur sempiternelle résilience, les populations locales ne s'avoueront pas vaincues. Elles entreprendront à nouveau des actes de sabotage à la cadence suivante : a) le 09 mars 1985, un incendie est déclenché dans la plantation et brûle 11300 plants ;b) en janvier, février et mars 1989, trois vagues d'incendies consécutives embrasent de nouveau la plantation détruisant au total près de 10 ha ; c) en 1990, 20 ha sur 24 plantés (soit 83,33 %) disparaissent dans le feu et ; d) en mai 1993, 5 vols et vandalismes sont perpétrés sur le bloc administratif.

En 1997, confronté à la crise économique et ne pouvant plus assurer ses projet agricoles, l'Etat entreprendra de morceler l'espace agricole du domaine Lagarde en de toutes petites parcelles (700 m²) qu'il louera ensuite aux locaux de toutes origines, pour y pratiquer des cultures vivrières. Cette logique de l'Etat remobilisera les Bansa qui se lanceront à nouveau à la conquête de leurs terres jadis arrachées arbitrairement par l'administration coloniale (Ngomsik-Kamgang, 2012).

C- La terre ntoungou

Ce conflit foncier qui oppose depuis plus de 20 ans l'Etat camerounais via la MAETUR, et les populations autochtones du village Ntougou situé au carrefour Golf à Yaoundé, est assez illustratif. En effet, le 22 avril 1997, une partie des terres du village Ntougou avait été mise à la disposition de la Mission d'Aménagement et d'Equipeement des

Terrains Urbains et Ruraux, pour aménagement par arrêté n°0237/Y/2.5.MINUH/D du Vice premier ministre chargé de l'Urbanisme et de l'Habitat. L'article 3 dudit arrêté prévoyait que le Ministre de l'Urbanisme et de l'Habitat déciderait en temps opportun de la répartition des espaces aménagés entre les populations autochtones, la MAETUR et l'Etat. Cependant les choses se passeront en violation du décret, puisque les terres seront plutôt accaparées par l'élite au pouvoir, provoquant au passage le courroux des populations autochtones. Pour que justice soit faite, les populations Ntougou ont saisi à trois reprises le président de la République à travers des correspondances (Encadré 2).

Suite à cette énième correspondance, le 29 juin 2011, monsieur Martin Belinga Eboutou, alors directeur du cabinet civil de la présidence de la République, adressera une correspondance au directeur de la MAETUR (Encadré 3). Ces instructions n'ont malheureusement pas été suivies d'effet.

(Encadré 2). Extrait d'une correspondance des populations Ntougou

« Vous êtes le père de la nation, garant de l'ancrage de notre pays dans le cercle des nations démocratiques et respectueuses des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Vous ne saurez donc laisser ceux de vos proches collaborateurs ayant accumulé trop de richesses au détriment de la fortune publique et abusant de la toute-puissance que vous leur conférez par vos décrets, déposséder l'Etat du Cameroun et surtout les pauvres populations autochtones de NTOUNGOU de leurs patrimoines fonciers. Aliéner notre légitime « droit à la propriété, notre droit d'user, de jouir et de disposer de nos terres, en être les maîtres absolus et exclusifs dans les conditions fixées par la loi » et exercer des actes de torture et de barbarie vis-à-vis de nous sont des crimes qui ne sont rendus possibles que par l'impunité dont jouissent leurs auteurs et à cause d'un Etat rendu complice de l'oppresser [...] Excellence, nous réclamons nos terres ! Que nos terres où gisent les restes de nos aïeux nous soient rétrocédées ! Votre indifférence nous renvoie un silence de complicité car personne ne doute que vous êtes au courant de ces scandales dont vos proches collaborateurs voudraient vous faire porter le sinistre fardeau de la responsabilité. Nous vous remercions d'avoir consacré votre précieux temps à nous lire et nous gardons espoir d'une prompt réaction de votre part »

Source : « Escroquerie Foncière : Des hautes personnalités de la république impliquées dans un scandale d'escroquerie foncières », septembre 2013, camer.be www.panafricain.com. Consulté le 24/04/2022

(Encadré).Extrait de la Correspondance du DC de la présidence au Directeur de la MAETUR.

« Pour la haute information du Chef de l'Etat. J'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir prendre toutes les dispositions nécessaires à l'effet d'apporter une solution définitive au litige foncier opposant les familles à la MAETUR»
Source : *www.cameroon-info.net.Consulté le 24/04/2022*

III- Rompre avec la logique incrémentale : la politique foncière comme substrat des reformes foncières

À la différence de la réforme foncière qui désigne plutôt la réforme des textes juridiques qui touchent à la terre ou qui y sont liés, la politique foncière renvoie aux objectifs et stratégies censés sous-tendre une bonne gouvernance foncière. Ces objectifs et stratégies doivent prendre en compte les réalités anthropologiques, culturelles, culturelles sociopolitiques, socioéconomiques, etc., qui structurent ou composent la société pour laquelle ils sont conçus. Leur mise en œuvre doit être la conséquence ou la résultante logique d'une identification préalable des problèmes et des défaillances à corriger.

La mise en œuvre des politiques foncières pose la question des échelles d'intervention, des modes de coordination, de régulation et d'arbitrage entre les conceptions et les intérêts des différents groupes d'acteurs. L'administration foncière joue ici un rôle central par les fonctions qu'elle exerce, en particulier, en matière d'aménagement de reconnaissance et de transfert des droits sur le sol. En fonction des choix de gouvernance foncière, des instances diverses peuvent être responsabilisées ou faire partie d'un dispositif public d'administration foncière qui ne se réduit donc pas aux services étatiques spécialisés, mais peut intégrer des instances communales, des comités locaux, etc. (Livre blanc des acteurs français de la coopération, 2008).

C'est dans cette perspective que s'inscrivent Hubert Ouédraogo et Vincent Basserie (2011) pour qui « les politiques foncières doivent reposer d'une part sur un diagnostic, reconnu comme objectif par les différents acteurs, des problèmes prioritaires à résoudre et d'autre part, sur une approche socialement inclusive axée sur la participation véritable

de l'ensemble des acteurs fonciers : État et collectivités locales, société civile y compris, organisations paysannes et organisations de femmes, institutions traditionnelles, secteur privé, etc. ».

Une bonne politique foncière, même s'il n'en existe pas dans l'absolu, est celle qui s'adapte aux événements et qui se donne les moyens d'une prise de décision rapide appuyée sur un potentiel d'intervention suffisant. Une politique foncière suppose l'évaluation de l'action publique pour savoir si la politique conçue en termes de réformes a atteint les objectifs fixés. L'évaluation, du point de vue de la politique foncière, permet de déterminer si la politique mise sur pied a du succès, ou si, au contraire, le problème subsiste, auquel cas, il faut formuler une nouvelle politique pour éviter de faire face à des réformes foncières inadaptées et improductives ainsi qu'à de mauvaises pratiques et réglementations en matière de gestion des sols.

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques foncières constituent des exercices complexes, longs mais réalisables. Le suivi et l'évaluation des politiques foncières sont déterminants afin d'assurer leur revue et actualisation périodiques autant que de besoin, et de corriger à temps les insuffisances ou erreurs commises» (Ouédraogo et Basserie, 2011). Émergeant dans cette logique, Werner Bussmann, Ulrich Klöti et Peter Knoepfel (1998) posent que « les évaluations peuvent avoir pour objectif, ou comme conséquence, de formuler ou de modifier des mesures ou des politiques publiques, d'en améliorer la mise en œuvre ou d'en rendre compte ».

Globalement l'évaluation renvoie à l'analyse des résultats d'une intervention publique « pour savoir non seulement si celle-ci a atteint les objectifs qui lui étaient assignés, mais surtout, si elle a produit des effets attendus en s'appuyant sur des données empiriques collectées et analysées spécifiquement à cet effet» (Abouem à Tchoyi et M'bafo, 2013). Répondre aux défis de la diversité, de la rareté et du développement durable suppose des politiques foncières volontaristes. C'est-à-dire celles qui peuvent concilier croissance économique et équité. Celles qui peuvent assurer l'intégration économique et sociale des populations rurales et urbaines, construire un cadre sécurisant pour les activités économiques, et assurer la protection de l'environnement

dans une perspective de développement durable. Cela suppose des changements importants dans les orientations des politiques foncières, et des innovations majeures dans les outils juridiques et institutionnels et les procédures nécessaires à leur mise en œuvre. De tels changements sont avant tout le résultat d'une volonté politique, généralement exprimée au plus haut niveau de l'État, motivée par des facteurs d'ordre social et économique. (Livre blanc des acteurs français de la coopération, 2008).

Tant en milieu rural qu'urbain, les inflexions ou les changements affectant la politique foncière visent à réduire les tensions sociales nées d'une répartition inégale des ressources foncières. Ils visent également à lever les obstacles à l'investissement et à la production en adaptant les interventions aux systèmes fonciers et aux formes de tenure dominantes. Dans le contexte d'un pays comme le Cameroun la réforme foncière devrait, entre autres finalités, poursuivre les objectifs suivants : a) rationalisation et sécurisation des droits fonciers de tous les acteurs comme moyen de prévention et de gestion des conflits ;b) amélioration de la productivité de la terre afin qu'elle contribue mieux à la réduction de la pauvreté ;c) sécurité alimentaire et ;d) transparence. Pour ce faire, la réforme foncière en gestation au ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières, doit parvenir à réaliser l'équilibre entre les droits villageois et les exigences de la modernité, en garantissant à tous une « sécurité foncière optimale» (Initiative des droits et ressources, 2012-2013).

Conclusion et perspectives

A titre conclusif, paraphrasant Michel Crozier (1982), nous pouvons affirmer qu' « on ne change pas une société par décret ». D'où l'urgence de l'élaboration d'une véritable politique foncière au Cameroun comme nous le suggérons dans cette réflexion. La logique voudrait que les choses soient prises par le bas comme elles sont sur le terrain et non par le haut comme on voudrait qu'elles soient sinon rien ne changera en termes de gouvernance foncière au Cameroun. La question foncière ne saurait être gérée de façon bureaucratique et exclusive dans un contexte de conflits permanents. Il faut véritablement songer à une planification multi-acteurs. Dans cette perspective la réforme foncière actuellement

en élaboration au ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières, devrait parvenir à réaliser l'équilibre entre les droits villageois et les exigences de la modernité, en garantissant à tous les acteurs une « sécurité foncière optimale.

A cet effet, il est expédient que soient adoptées des approches alternatives de sécurisation foncière au Cameroun. Les réformes foncières futures ont fondamentalement besoin d'envisager différemment la sécurisation foncière. Elles ont en particulier besoin de s'émanciper des présupposés coloniaux sur la sécurité foncière et sur les droits fonciers villageois. Si le système de l'immatriculation foncière peut convenir à de grandes propriétés bénéficiant d'investissements lourds, l'histoire de l'immatriculation enseigne qu'il faut imaginer des approches alternatives pour les petites exploitations familiales, s'appuyant sur le consensus autour de la légitimité des droits fonciers locaux dans leur grande diversité.

Emargeant dans cette logique le juriste et anthropologue Hubert Ouédraogo (2011) suggère d'explorer trois directions : a) la première direction est d'ordre méthodologique. Selon l'auteur, malgré les limites qu'on leur attribue à tort ou à raison, les approches participatives doivent être la base des processus d'élaboration des législations foncières. la participation et la concertation bien conduites sont de bons moyens pour limiter les risques d'adoption de solutions foncières inadaptées et inapplicables ;b) la seconde direction consiste à reconnaître les droits fonciers légitimes, et, malgré les spécificités qui sont les leurs, ces droits méritent une égale considération et protection de la loi ; c) la troisième direction est relative aux institutions et outils de gestion foncière. Il d'agit de s'appuyer sur les institutions locales déjà existantes ou d'œuvrer à leur amélioration. Ce qui constitue un gage prometteur d'effectivité de la gestion foncière locale, à condition de renforcer les capacités de ces institutions et de veiller aux questions de gouvernance locale.

Référence Bibliographiques

Abouem à Tchoyi David et M'bafou Stéphane Claude (2013), 50ans de réforme de l'Etat au Cameroun : Stratégies, bilans et perspectives,

Paris, L'Harmattan.

Banque Africaine de développement et Fonds Africain de **Développement** (2009), « Cameroun : Etude diagnostique pour la modernisation des secteurs du cadastre et des domaines », pp.1-66.

Boutinet Jean-Pierre (1990), *Anthropologie du projet*, Paris, PUF.

Busmann Werner, Klôti Ulrich et Knoepfel (1998), *Politique publiques : Evaluation*, Paris, Economica.

Coalition Rri Cameroun (2015), « Plaidoyer pour un cadre juridique du foncier et des domaines au Cameroun plus protecteur des droits et intérêts des communautés locales et des populations autochtones, pp1-12.

Initiative des Droits et Ressources (2012), « Propriétaires fonciers ou paysans sans terres : Quel choix feront les pays en voie de développement ? », pp.1-22.

Livre Blanc des Acteurs Français de la Coopération (2008), « Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du sud », Synthèse, pp. 1-127.

Liz Alden Wily (2011), « A qui appartient ces terres ? Le statut de la propriété foncière coutumière au Cameroun », éd. Fenton, février, pp.1-25.

Ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires foncières (2008), *Régime foncier et domanial au Cameroun : Lois et Ordonnances, Décrets et Arrêtés, Circulaires et Instructions*.

Ministère des Domaines, du Cadastre et des Affaires foncières (2012), « Guide de l'opérateur économique pour l'accomplissement des procédures foncières, Domaniales et Cadastrales, en vue de la facilitation de l'accès aux droits sur la terre », Tome 2 relatif aux procédures sur le domaine national et sur le domaine privé des particuliers, Rapport définitif, avril, pp.1-83.

Ngomsik-Kamganga Joseph (2012), *Evolution dans la région de l'Afrique Centrale des règles foncières et d'urbanisme : l'exemple du Cameroun*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Limoges.

Nkankeu François et Bryant Christopher (2010), « Regards multidisciplinaires sur les conflits fonciers et leurs impacts socio-économico-politique au Cameroun », Montréal, août, pp.310-311.

Nyama Jean-Marie (2012), *Régime foncier et domanialité publique au Cameroun*, Presse universitaire de l'UCAC.

Ouedraogo Hubert et Basserie Vincent (2011), « Les politiques foncières formelles et concertées : Le chaînon manquant des systèmes fonciers ouest-africain ? », juin, pp.1-4.

Tchapmegni Robinson (2008), Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun, Université de Nantes, Thèse de droit privé.