

CHAPITRE 15 : POLITIQUE AGRICOLE ET GOUVERNANCE FONCIÈRE AU CAMEROUN

Marie NGO NONGA

1 Introduction

Le développement de la politique foncière et de la politique agricole au Cameroun a été marqué par plusieurs facteurs qui ont permis l'enrichissement et la valorisation de ces politiques dans le temps. L'appropriation et le contrôle de la terre avaient été introduits au Cameroun par le législateur colonial. Pour gérer les territoires conquis, les maîtres s'étaient dotés de garanties autres que celles reposant sur une reconnaissance du droit par les seules autorités villageoises. Parmi les exigences nouvelles, il a paru commode d'instaurer le principe des concessions foncières fixant un droit de propriété à titre perpétuel. L'inscription de ce droit dans un registre public, tenu sous le contrôle de la nouvelle autorité administrative, en assure l'opposabilité. Ainsi fut instauré le régime de 'l'immatriculation foncière' et du 'livre' ou du 'registre foncier', par pur mimétisme avec le régime de conquête, et par nature, totalement artificiel par rapport aux pratiques traditionnelles africaines. Selon l'administration coloniale, le droit foncier traditionnel et les règles coutumières y afférentes n'étaient pas suffisamment protectionnistes pour assurer la sécurité des aménagements et investissements coloniaux. Les problèmes fonciers au Cameroun, ramenés à l'essentiel, s'inscrivent généralement dans deux processus : celui de l'extension de l'intervention de l'État, et celui de la diffusion du système capitaliste. C'est cette dernière qui va principalement influencer les premières politiques agricoles camerounaises.

Le Cameroun dispose d'abondantes ressources foncières encore largement sous-exploitées. Sur une superficie totale de 47 millions d'hectares, 9.2 sont utilisables à des fins agricoles. Les terres arables s'étendent sur environ 7.2 millions d'hectares auxquels il faut ajouter près de 2 millions d'hectares de pâturages. Seulement 1.8 million d'hectares actuellement sont effectivement cultivés (26% de la surface cultivable). La faible densité moyenne de la population place le Cameroun dans une situation favorable en termes de disponibilité de terres. Le domaine agricole est un domaine clé du développement économique du Cameroun. En effet, selon l'institut national de la statistique (INS), le produit intérieur brut (PIB) agricole du Cameroun a été évalué à 1,587 milliards de FCFA en 2004, soit un peu plus de 20% du PIB. On note une prépondérance des productions végétales, 75.31% du produit intérieur brut

annuel (PIBA) (entre 2000 et 2005) avec 66.56% pour les seules cultures vivrières dont l'importance relative s'est accrue au fil des années au détriment des cultures industrielles et d'exportation. Des parts du PIBA relativement modestes des sous-secteurs des productions animales et halieutiques (17.51%) et de la forêt (7.95%) avec pour chacun de ces deux sous-secteurs une contribution inférieure à celle de la production de banane plantain ou de manioc. Par ailleurs, le secteur agricole participe également à l'alimentation de la population. Près de 50% de la population camerounaise vit en milieu rural et périurbain, avec l'agriculture comme principale activité. Les produits tirés de cette activité servent aussi bien à l'autoconsommation qu'à l'alimentation des populations urbaines. Le secteur agricole est le premier employeur au Cameroun avec 59% de la population active, soit 3.7 millions d'actifs agricoles en 2002.¹ Il assure un rôle irremplaçable dans la création des revenus dans les campagnes. Il fonde la base du pouvoir d'achat des populations rurales. Les contributions indirectes en termes d'emplois générés en amont et en aval sont mal connues, surtout en raison du caractère informel de certaines activités, notamment de la commercialisation. Toutefois, malgré ses atouts et ses potentialités, les performances du secteur agricole et rural restent à tous égards en deçà des attentes.

La politique économique essentiellement rentière conduite par les pouvoirs publics camerounais place la terre au centre du dispositif de production. En effet, depuis la colonisation européenne, l'État camerounais a voulu asseoir le développement économique sur l'exploitation de la terre afin de contrôler la mise en valeur du territoire ou d'en disposer à des fins d'utilité publique. C'est ainsi que dans les premières années de l'indépendance, l'État met sur le pied une politique agricole au travers des plans quinquennaux dans laquelle il joue un rôle primordial. Il apparaît à la fois comme maître d'ouvrage et comme maître d'œuvre et contrôle toute l'activité agricole d'un bout à l'autre. La crise économique du milieu des années 1980 va permettre de déceler les limites de cette omniprésence de l'État dans le développement des activités agricole et impulser la mise en place d'une nouvelle politique agricole.

En outre, les ambitions de développement économique fondées sur l'exploitation agro-industrielle des terres vont se heurter à la réticence des populations locales. Car, il existe un principe séculaire dans les mentalités africaines qui considère la terre non comme la propriété d'un seul homme ou d'une institution, mais plutôt comme la propriété d'une communauté ou d'une famille.² Une telle perception socioculturelle de la terre en fait un bien précieux, voire un patrimoine entretenant des problématiques dont l'intérêt se mesure par l'acuité des conflits que suscitent sa convoitise et

1 Selon les statistiques de l'INS (ECAM I), DSCN, IITA et CIRAD, Yaoundé.

2 La famille n'est pas entendue au sens restreint, regroupant exclusivement les personnes encore en vie. Au sens plus large, elle rassemble les personnes déjà mortes et celles à naître, les ancêtres et les descendants.

son exploitation. Cette conception s'oppose à la logique moderne qui voudrait que tout pouvoir dans la société s'exprime dans sa capacité à inscrire sa logique de domination sur le territoire qui circonscrit son domaine de compétence. Le territoire en faisant partie des trois éléments constitutifs de l'État, représente un enjeu central dans le processus de son développement, le socle de la manifestation de sa souveraineté. C'est donc l'État qui a seul le droit d'organiser l'appropriation des terres agricoles. C'est également lui qui a le pouvoir d'établir les relations entre les différentes composantes de la société camerounaise et de définir des politiques nécessaires à un développement national harmonieux. Ainsi, l'État dépossède légalement de leurs terres les agriculteurs locaux pour la réalisation de gros investissements publics.

Mais ces relations varient dans le temps et dans l'espace. En Afrique tropicale, les enjeux fonciers ont suscité dès l'époque coloniale, et entretenu depuis la période postcoloniale un conflit permanent. Au Cameroun, la terre est la principale ressource dont disposent de manière séculaire les populations rurales pour survivre, et sur laquelle les générations présentes misent pour tenter d'améliorer leurs conditions de vie en l'absence d'un tissu économique et industriel pourvoyeur d'emplois.

Dans un tel contexte, la compétition pour l'appropriation de la terre prend toute son importance. Elle s'accroît au gré d'une croissance démographique soutenue, des migrations de retour imputables à la crise économique dont un des corollaires est la rareté d'emplois salariés en milieu ville.³ Et la coexistence difficile entre le droit traditionnel ou droit coutumier et le droit moderne d'inspiration française ou anglaise selon le passé de chaque région vient exacerber les conflits fonciers. Même si en principe le droit moderne devrait primer en cas de conflit, on en est loin dans la pratique dans la mesure où le droit coutumier l'emporte très souvent. L'esprit de ces différentes lois n'est pas le même et cela crée un problème sérieux dans la gestion des problèmes fonciers au Cameroun. Par exemple, une personne qui a obtenu un droit de propriété légal sur un terrain ne pourra véritablement en jouir en vertu des usages coutumiers qui seraient contre la reconnaissance de son droit de posséder cette terre en l'absence de lien ancestral avéré. Cette situation justifie la résistance des populations à adhérer à un droit foncier qui, parce qu'il réclame davantage de stabilité (ne serait-ce que pour assurer la sécurité des droits recensés) et consacre des modes d'appropriation de la terre autrement que par le lignage, s'accommode mal de l'incertitude et de la variabilité des coutumes.

Comme on le peut aisément le constater, la question de la gouvernance foncière au Cameroun est une problématique sensible. En effet, elle renvoie à des enjeux politiques, économiques, sociaux et culturels qui en expriment le caractère multidimensionnel. Si la gouvernance foncière est une problématique délicate, c'est parce que la

3 Ngo Balepa (2010:313).

terre fait l'objet d'appréhensions et d'appropriations à la fois concurrentes et divergentes révélatrices de l'hétérogénéité des orientations des acteurs sociaux individuels ou collectifs à ce sujet. C'est que la perspective dominante de capitalisation et de marchandisation de la terre au Cameroun n'est pas partagée par tous les acteurs et les opérateurs sociaux. Dans ce contexte, comment donc concilier avec un maximum d'efficacité les aspirations au développement économique du pays et la nécessité de la préservation des terres pour les communautés rurales qui en sont dépendantes. Cette question semble récurrente. En effet, l'analyse des politiques foncières et agricoles développées au Cameroun depuis de nombreuses décennies permet de se rendre compte de la difficulté à apporter une solution satisfaisante à ce problème et surtout de l'incapacité de l'État à mettre en place une politique agricole durable.

2 L'évolution des politiques foncières et agricoles au Cameroun

L'appropriation de la terre en Afrique d'une manière générale et au Cameroun en particulier a été définie pendant la mise en valeur moderne initiée par les européens, au moyen des normes juridiques importées de l'occident. L'État colonial va ainsi se substituer⁴ aux autorités traditionnelles dans l'assignation des terres. Il s'approprie les 'terres vacantes et sans maîtres' dont on sait qu'elles n'existent nulle part, même pas dans les zones désertées. Il ne retiendra que des champs itinérants tout en excluant les jachères qui les accompagnent ainsi que les territoires de chasse et de cueillette. C'est ainsi que des secteurs domaniaux réglementés, conçus dans un premier temps pour faciliter la création des lignes de chemin de fer deviennent en 1935 des forêts classées dans lesquelles agriculture et élevage sont prohibés et seule la chasse autorisée. À partir des années 1950, la protection de la nature devient la justification de ces spoliations. L'État concentre l'essentiel des pouvoirs en matière foncière et dans le développement et la mise en œuvre de la politique agricole.

2.1 Généralité sur l'évolution de la politique foncière camerounaise

L'histoire domaniale du Cameroun est marquée par trois périodes : allemande, française et des réformes nationales. Pour asseoir sa domination sur les populations, l'administration allemande va exproprier les indigènes de leurs terres et les attribuer aux missionnaires et aux firmes agricoles. Deux principaux textes vont servir de fond à la mise en place de la législation allemande.

4 Filleron (2001).

Tout d'abord, le décret du 15 juin 1896 sur la création, la prise de possession et l'aliénation du domaine de la couronne, l'acquisition et l'aliénation des terres du Cameroun. S'appuyant sur le décret impérial du 21 novembre 1902 relatif aux droits fonciers dans les colonies allemandes, ce texte fut parmi les premiers à réglementer le régime des terres dans la colonie du Cameroun. Son article premier dispose qu'au Cameroun, les terres réputées sans maîtres font partie du domaine de la couronne et appartiennent au Reich. À l'exception des terres sur lesquelles les particuliers ou les personnes civiles, les chefs ou les collectivités indigènes pourront prouver des droits de propriété ou d'autres droits réels ; et de celles sur lesquelles des tiers auront acquis des droits d'occupation par des contrats passés avec le gouvernement impérial. Ce décret réglemente successivement en ces articles 2 à 14 la prise de possession des terres de la couronne (articles 2 à 5), l'aliénation des terres de la couronne, soit par voie de transfert de la propriété, soit par voie de location (articles 6 à 9), et pose enfin les règles générales concernant l'aliénation et l'acquisition des terres (articles 10 à 14). Dans le souci d'unifier sa législation et de l'étendre à ses colonies, l'Allemagne va voter un autre texte.

Ensuite, le décret du 21 novembre 1902 entré en vigueur le 1er avril 1903 va harmoniser les législations des colonies allemandes à celles de la métropole en les adaptant aux conditions locales. Toutefois, ce nouveau texte n'abroge pas totalement le texte de 1896 notamment les articles 6 à 9 (aliénation des terres de la couronne) et 11 (aliénation des terrains indigènes) pour faciliter la mise en œuvre du nouveau texte.

Ces décrets allemands avaient institué les régimes foncier et domanial. Afin d'assurer la garantie des droits fonciers, le décret du 21 novembre 1902 étend aux colonies allemandes le régime d'inscription au livre foncier prévu par le Code civil (livre troisième) et les lois métropolitaines.⁵ Les livres fonciers sont réels et non personnels, autrement dit chaque terrain a sur le livre un feuillet individuel où il est inscrit à la suite d'une procédure de publicité dont le but est de révéler les droits réels déjà constitués. Ces droits au livre foncier sont mentionnés sur le même feuillet.⁶ En plus, le décret de 1902 fixait également la législation applicable aux différentes catégories de terrains. Ainsi, dans un souci d'unification du droit, le protectorat allemand a tenté de supprimer les droits coutumiers, en leur substituant un ensemble de solutions calquées sur le droit impérial et applicables à l'ensemble du territoire.⁷

5 Il est donc identique dans son principe, au régime de l'immatriculation que l'administration française instituera au Cameroun par le décret du 21 juillet 1932.

6 Cependant, avant l'entrée en vigueur du décret du 21 novembre 1902, le Cameroun était déjà doté d'un système de garantie des droits réels inspiré de l'*act Torrens* : un livre foncier avait été ouvert en 1893 au siège du tribunal impérial de Douala dont le ressort jusqu'en 1901 comprenait l'ensemble de la colonie. Sur ce point, le décret de 1902 n'avait donc pas innové.

7 Nguiffo et al. (2009:5).

À la différence de l'Allemagne métropolitaine, la législation applicable en matière foncière dans les colonies variait, d'une part, selon que le terrain est inscrit ou non au livre foncier, d'autre part, selon qu'il appartient à un 'non-indigène' ou au *Fiskus* (terrain de la couronne). Lorsqu'ils sont inscrits au livre foncier, les terrains des non-indigènes sont soumis à toutes les dispositions métropolitaines⁸ applicables en matière foncière⁹, article premier du décret de 1902 y compris celles relatives à l'administration et à l'appropriation forcées.¹⁰ Pour les terrains des non-indigènes qui ne sont pas inscrits au livre foncier, le décret du 21 novembre 1902 en son titre III prévoit un régime spécial.¹¹ Toutefois, ceux-ci ne peuvent être grevés de droit autre que les hypothèques et les dettes foncières, à condition que la délivrance d'une dette hypothécaire ou d'un bon foncier soit exclue. Enfin la vente et l'administration forcées sont réglementées si les terrains sont inscrits au registre des terres, par des dispositions métropolitaines. En effet, le décret de 1902 donne au propriétaire la faculté de faire inscrire sur un registre des terres, les terrains qui ne sont pas encore inscrits au livre foncier. Pour les terrains appartenant aux indigènes, ils peuvent être inscrits au livre foncier ou au registre des terres avec l'autorisation du gouverneur.¹² Il importe pourtant de relever l'absence de tout document dans les archives nationales mentionnant l'existence de registre des terres du Cameroun. Si l'arrêté du 27 décembre 1910 évoque le registre des terres, il ne semble pas que ce texte ait été effectivement mis en application.

Pour les terrains indigènes qui ne sont ni inscrits au livre foncier, ni au registre des terres, le décret du 21 novembre 1902 ne réglemente que leur aliénation aux non-indigènes.¹³ Par contre, il laisse subsister les dispositions de l'article 11 du décret du 15 juin 1896 aux termes duquel cette aliénation doit être approuvée par le gouverneur.¹⁴ Le législateur n'avait pas prévu de procédé qui permette aux détenteurs coutumiers de faire constater officiellement leurs droits fonciers. Mais ces droits étaient protégés, d'une part, grâce à la création des réserves (régime domanial), d'autre part,

8 Parmi ces dispositions, on peut relever les articles 313 et 873 du code civil qui posent les principes relatifs au transfert de la propriété foncière et à la constitution des droits réels. Aux termes de l'article 925 alinéa 2 « les non-indigènes peuvent vendre ou céder à bail sans autorisation des autorités les terrains dont ils sont propriétaires ou locataires ».

9 Article 1er du décret de 1902.

10 Article 2 du décret de 1902.

11 Les dispositions des lois métropolitaines ne sont pas applicables au transfert du droit de propriété. Ce transfert s'effectue par simple accord de l'aliénateur et de l'acquéreur (par dérogation à l'article 373 du Code civil) homologué sous la forme administrative (par dérogation à l'article 313 du Code civil).

12 Article 6 du décret de 1902 et article 2 de l'arrêté du 27 décembre 1910.

13 Par exemple la cession ou bail de plus de 15 ans.

14 Ainsi, ceux-ci restaient soumis à la coutume et il revenait uniquement à leurs détenteurs de les aliéner au profit des non-indigènes dans les conditions fixées par l'article 6 du décret de 1902 ; ou de les faire inscrire au livre foncier ou registre des terres.

grâce à la faculté donnée aux intéressés de faire inscrire leurs terrains au livre foncier ou au registre des terres. Les détenteurs coutumiers pouvaient aliéner leurs terrains, que ceux-ci aient été ou non-inscrits au livre foncier ou au registre des terres. L'aliénation était soumise, dans tous les cas, à l'approbation du gouverneur. En outre, lorsque le terrain n'était pas inscrit, l'administration effectuait une procédure de publicité.

Le régime domanial s'articulait autour des conditions de création et de prise de possession du domaine de la couronne d'une part, et celles relatives à l'aliénation des terres de la couronne d'autre part. Ici le principe est identique à celui qui inspire pratiquement toutes les législations domaniales. Les terres qui sont réputées sans maîtres font partie du domaine de la couronne.¹⁵ Ainsi¹⁶

sous réserve des droits de propriété ou d'autres droits réels que les particuliers ou des personnes morales, que des chefs ou des collectivités indigènes pourraient prouver, de même que sous réserve des droits d'occupation de tiers fondés sur des contrats passés avec le gouvernement impérial, toute terre à l'intérieur du territoire du protectorat du Kamerun est terre de la couronne, considérée comme étant sans maître, sa propriété échoit à l'empire.

Ainsi, les terrains acquis par l'administration allemande n'appartenaient pas au domaine de l'État allemand, mais à celui du territoire colonisé. L'originalité du système allemand réside cependant dans la création de commissions foncières chargées de rechercher méthodiquement les terres sans maîtres et de les déclarer propriété de la colonie.

De ce fait, lorsqu'un commerçant ou un agriculteur demandait un terrain, la commission foncière se rendait très rapidement sur les lieux pour constater la domanialité du terrain et créer les réserves nécessaires à la protection des droits coutumiers. Les terrains de la couronne inscrits ou non au livre foncier sont aliénés dans les formes prévues par le Code civil, à cette différence près que, l'aliénation définitive ou temporaire est faite sous condition.¹⁷ Les terrains de superficie plus grande à usage agricole sont tout d'abord cédés en location aux demandeurs. Ceux-ci ont ensuite la faculté d'acquérir par voie d'achat, soient les parcelles qu'ils ont mises en valeur, soit la totalité du terrain. La législation domaniale allemande au Cameroun céda brusquement place à celle de la France à l'issue de la défaite de l'Allemagne au terme de la Première Guerre mondiale.

Lorsque la France prend possession de l'ancienne colonie allemande, elle y trouve une législation domaniale découlant du droit allemand. Dès lors, son souci est de

15 Voir les articles 1 à 5 du décret du 15 juin 1896, l'arrêté du 17 octobre 1896 du Chancelier du Reich à Berlin (articles 1 à 5 et 14), les arrêtés du 10 octobre 1904 du Gouverneur du Kamerun.

16 Barbier et al. (1984).

17 Voir l'article 925 alinéa 2 du Code civil métropolitain.

mettre rapidement en place une législation provisoire pour rompre avec les anciennes structures juridiques qui régissent le territoire camerounais, tout au moins dans la partie sous tutelle française. C'est ainsi que le régime de la transcription, alors en vigueur en France depuis le 23 mars 1855, est rendu applicable au Cameroun par une loi du 24 juillet 1921 et l'arrêté du 15 septembre 1921. Le texte du 24 juillet 1921 classe les terres du territoire camerounais en quatre catégories.¹⁸ Cette classification complète utilise le régime de la transcription en facilitant son application sur les terrains domaniaux et ceux des indigènes. Le régime de la transcription est prévu par les articles 2146 à 2203 du Code civil. En plus du régime de la transcription, la France avait introduit au Cameroun par deux décrets du 21 juillet 1932 un nouveau régime foncier dualiste : le premier étant relatif à l'immatriculation, le second portant régime de la constatation des droits coutumiers des indigènes et organisant les transcriptions de leurs droits sur des livrets fonciers. Le second décret semble plus intéressant en ce sens qu'il organise la constatation des droits fonciers des indigènes au Cameroun. Le régime des livrets fonciers ne concerne que les terres détenues par les autochtones, suivant les règles du droit coutumier local sans titre écrit. La possibilité est donnée au détenteur du sol, individu ou collectivité, de faire constater et d'opposer ses droits réels aux tiers et à l'égard du domaine privé du territoire, à la suite d'une procédure donnant lieu à l'établissement d'un livret foncier. L'article 9 de ce décret dispose que les titres authentiques ainsi établis et transcrits confirment définitivement leurs titulaires dans les droits réels énoncés au livret. S'il s'agit d'un droit individuel et aliénable, ce droit peut être transmis entre indigènes par testament, ou entre vifs à titre onéreux ou gratuit. Le régime mixte introduit par la France restera en vigueur jusqu'à la proclamation de l'indépendance du Cameroun en 1960.

L'État camerounais indépendant va se déclarer « propriétaire de l'ensemble du territoire national, confortant ainsi l'héritage colonial et niant une seconde fois le patrimoine traditionnel ».¹⁹ Mais, dans les années 1960, ce sont surtout la croissance démographique exceptionnelle et le développement très rapide de l'économie de plantation dans les terres forestières qui vont bouleverser les anciennes colonies françaises. L'État va alors tenter d'adapter²⁰ la législation foncière héritée de la colonisation à la

18 Les terres domaniales qui appartenaient à l'État allemand et qui, en vertu des articles 120 et 297 du traité de Versailles, seront transférées dans le domaine privé de l'État, en qualité de puissance mandataire ; les terres appartenant, soit à des allemands ou à des sociétés contrôlées par eux, soit à des ressortissants des États membres de la Société des Nations et qui étaient inscrits au *Grundbuch* ; les terres détenues par les indigènes suivant les règles du droit coutumier sans titre écrit ; les terres vacantes et sans maître qui faisaient partie du domaine de l'État.

19 Filleron (2001).

20 Les réformes entreprises, sans être exhaustives, englobent les lois et les décrets suivants : Loi n° 59/47 du 17 juin 1959 portant suppression de la notion de terres vacantes, reconnaissance de la propriété individuelle ou collective coutumière, ainsi que celle de l'État ; loi n° 61/20 du

nouvelle donne socio-économique. Au moment où le Cameroun accède à la souveraineté, il compte théoriquement deux régimes fonciers : le régime foncier de la transcription et le régime foncier de l'immatriculation. La réforme du 17 juin 1959 va supprimer la notion de terres vacantes et sans maître²¹ et reconnaître la constatation des droits fonciers coutumiers par la transcription.²² Ce texte va pourtant représenter un handicap sérieux pour le gouvernement dans son objectif de réaliser une meilleure

27 juin 1961 portant institution de l'obligation d'authentifier tous les actes relatifs aux droits réels immobiliers ; loi n° 66/3/COR du 7 juillet 1966 et décret n°66/385/COR du 30 décembre 1966 portant l'introduction de la notion de mise en valeur des terres et suppression concomitante du système de la constatation des droits fonciers coutumiers ; loi n° 80/22 du 14 juillet 1980 portant répression des atteintes à la propriété foncière domaniale (modifiée par la loi n° 85/05 du 4 juillet 1985) et son décret d'application n° 84/311 du 22 mai 1984 ; loi n° 81/03 du 7 juillet 1981 sur la copropriété des immeubles bâtis et son décret d'application n°83/609 du 26 novembre 1983 ; loi n° 97/003 du 10 janvier 1997 relative à la promotion immobilière ; décret-loi n° 63/2 du 9 janvier 1963, ratifié et modifié par la loi n° 63/COR/6 du 3 juillet 1963 : introduction de la notion de patrimoine collectif national et de la procédure d'immatriculation du domaine privé de l'État ; décret n° 64/9/COR du 30 janvier 1964 portant l'organisation du régime de la constatation des droits coutumiers fonciers individuels ; décret n° 64/10/COR du 30 janvier 1964 : organisation des modalités de redistribution des terres tant du domaine privé de l'État que du patrimoine collectif national ; décret n° 77/193 du 23 juin 1977 portant création de la mission d'aménagement et d'équipement des terrains urbains et ruraux (MAETUR) ; décret n° 79/17 du 13 janvier 1979 relatif aux transactions immobilières privées ; décret n° 79/1183 du 17 mai 1979 réglementant la délimitation des centres urbains ; décret n° 79/194 du 19 mai 1979 fixant les règles relatives à la création des lotissements (complété par le décret n° 90/1481 du 9 novembre 1990) ; décret n° 81/185 du 4 mai 1981 réglementant les conditions de réalisation de lotissements spéciaux par la MAETUR ; ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 et décret n° 76/165 du 27 avril 1976 : consécration d'un mode unique d'accession à la propriété, à savoir l'immatriculation après mise en valeur ; ordonnance n° 74/2 du 6 juillet 1974 et décret n° 76/166 et 76/167 du 27 avril 1976 portant la définition et organisation du domaine public, du domaine privé de l'État et du domaine national ; ordonnance n° 74/3 du 6 juillet 1974 relative à la procédure d'exploitation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation, abrogée et remplacée par la loi n° 85/009 du 4 juillet 1985 ; arrêté n° 79/PM du 10 juillet 1981 fixant les modalités d'attribution de lotissements sociaux ; suivi par l'arrêté n° 126 du 17 mars relatif aux lotissements de standing créés par la MAETUR, etc.

- 21 La loi du 17 juin 1959 portant organisation domaniale et foncière constitue la première réforme entreprise en ce domaine par le législateur camerounais. Elle coïncide avec le plan de développement du Nord-Cameroun qui avait été conçu notamment pour réinstaller dans les plaines les habitants des massifs montagneux surpeuplés. En confirmant les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur toutes les terres, à l'exception de celles qui font partie du domaine public et privé de l'État et de celles qui ont fait l'objet d'une appropriation selon les règles du Code civil ou du régime de l'immatriculation (article 3), la loi du 17 juin 1959 supprime *de facto* la notion de terres vacantes et sans maître.
- 22 Allant plus loin, la loi de 1959 reconnaît le système de la constatation des droits coutumiers par la transcription de livrets fonciers, qualifiés de titres authentiques. Ces livrets consacrent les droits réels de leurs titulaires. S'ils comportent droit de disposition et emprise évidente et permanente sur le sol, basée sur une occupation effective du terrain, ils peuvent être transformés en droits de propriété par la procédure de l'immatriculation.

utilisation des ressources disponibles notamment en ouvrant des zones faiblement peuplées ou particulièrement occupées, afin de diminuer la pression démographique dans certaines régions fortement peuplées.²³ De son côté, la loi n° 61/20 du 27 juin 1961 relative aux actes notariés va imposer l'authentification des actes portant sur les transactions immobilières pour en réduire l'insécurité. Les textes du 9 janvier 1963 et du 30 janvier 1964 vont définir la notion du patrimoine collectif national et organiser sa gestion. L'objectif visé par ceux-ci est d'offrir aux individus la possibilité d'accéder à la propriété immobilière autrement que par la détention coutumière.

Et pour régulariser la situation des allogènes installés hors du territoire de leur tribu, une modification spéciale sera apportée à la loi du 9 janvier 1963 par la loi n° 63/COR/6 du 3 juillet 1963 qui confère à tout citoyen camerounais de naissance occupant effectivement un terrain urbain ou rural, cédé à titre onéreux ou gratuit par le détenteur coutumier, la possibilité d'obtenir la constatation de ses droits dans un délai maximum de cinq ans. Mais la nouveauté ici est que le mode de détermination de ces superficies est désormais fixé réglementairement, l'administration procédant à la diligence de l'État ou des collectivités, à la délimitation des terres. Le patrimoine collectif national ainsi étendu peut être cédé aux individus par l'État sous forme de concessions. De même, l'État peut en distraire certaines portions pour les incorporer à son domaine privé. La réforme ainsi faite est assurément difficile à appliquer, d'autant plus qu'elle fait appel à de nombreuses procédures très coûteuses. Au demeurant, elle n'est applicable que dans la partie orientale du Cameroun. La législation foncière du Cameroun occidental issue de la loi du 1er janvier 1948, la *land and native rights ordinance*, reste en vigueur. Elle ne reconnaît aux attributaires que l'usufruit des terres qu'ils exploitent, autrement dit de simples droits de jouissance attestés par des *certificate of occupancy*.

L'année 1966 se caractérise par l'introduction dans la législation foncière et domaniale de conditions objectives permettant la reconnaissance du droit de propriété coutumier à savoir l'occupation effective de la terre. En 1974, l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixe le régime foncier. Elle est suivie par l'ordonnance n° 74/2 sur le régime domanial et l'ordonnance n° 74/3 relatives à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation. Cette dernière ordonnance sera remplacée plus tard par la loi n° 85/09 du 4 juillet 1985 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation et par son décret d'application n° 87/872 du 16 décembre 1987. Tout en reconnaissant que les terres immatriculées, les *freehold lands*, les terres acquises sous le régime de la transcription, celles consignées au *Grundbuch* et les terres des concessions domaniales définitives font l'objet de propriété privée, l'ordonnance n° 74/1 du 6 juillet

23 Voir Document de référence de la Conférence mondiale sur la réforme agraire, FAO (1966:57).

1974 a institué un seul régime foncier, celui de l'immatriculation, ou régime des livres fonciers encore appelé régime du titre foncier. La réforme du 14 juillet 1980 avait pour objectif de combattre la multiplication de différentes formes d'escroquerie foncière relative aux transactions immobilières portant sur des propriétés indivises, ainsi que l'occupation et l'exploitation anarchiques des terrains. Le Cameroun renforce dans les années 2000, le mouvement d'harmonisation de son droit foncier, s'inscrivant dans une visée résolue d'unification de celui-ci. Le train de mesures normatives et procédurales à travers lequel s'exprime et s'organise la mise en forme de la politique foncière au Cameroun, participe de l'alignement des autorités aux nouvelles exigences sociales.

L'analyse de la législation foncière et domaniale camerounaise prouve que l'accaparement de la terre reste encore marqué par des techniques modernes et traditionnelles. L'État colonial, dans le souci de satisfaire les besoins de la métropole et l'État indépendant dans le but d'assurer le développement économique et social, ont progressivement mis en place des normes de gestion de la terre autres que celles des communautés locales. Les législations héritées de la colonisation ont été progressivement réaménagées de l'indépendance à nos jours afin d'impulser le développement socio-économique en donnant les moyens de contrôler les initiatives de mise en valeur des terrains, agricoles ou non. La dépossession progressive des droits fonciers des communautés locales et autochtones amorcée dès la colonisation a été figée par la réforme foncière de 1974, qui a laissé les populations rurales sans droit de propriété sur les ressources terrestres. La création du domaine national a néanmoins permis la cohabitation du droit écrit et des droits coutumiers dans toute leur diversité. La précarité reste cependant la caractéristique essentielle des droits fonciers des populations rurales du Cameroun. Et dans ce contexte, les communautés autochtones sont les plus fragiles, aucune reconnaissance de leurs droits coutumiers n'étant assurée par le droit en vigueur.²⁴

2.2 La mutation de la politique agricole camerounaise

Le Cameroun dispose d'importants atouts naturels qui rendent la pratique des activités agricoles très attrayantes. L'analyse de la production agricole camerounaise a montré qu'il existe trois grands types d'agriculture au point de vue structurel : l'agriculture familiale pratiquée par les petits exploitants agricoles ; la petite et moyenne entreprise agricole qu'on rencontre dans les exploitations agricoles de moyenne et grande importance et enfin l'agriculture de plantation qui est celle des entreprises agro- industrielles. Ainsi, l'agriculture occupe une place de choix dans les

24 Nguiffo et al. (2009:24).

politiques et stratégies de développement du pays. À cet effet, l'État a élaboré depuis l'indépendance du pays en 1960, différents types de mesures et instruments en matière de politique agricole. L'un des objectifs de politique du développement du secteur agricole est l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, qui vise d'une part, à créer un cadre de vie permettant aux populations les plus démunies de s'insérer dans les circuits économiques, et d'autre part la satisfaction des besoins primaires.

L'agriculture apparaît comme le secteur prioritaire de l'économie dans le discours des autorités politiques camerounaises. C'est ainsi dans son discours du 24 février 1983, le Président Paul Biya déclarait : « parmi les secteurs de l'activité économique nationale, et loin de négliger les secteurs industriels et des services, l'agriculture demeure le premier, celui qui, complémentaire des autres, offre le plus de débouchés et rapporte le plus de devises, celui qui assure l'autosuffisance alimentaire... ». Vingt ans après, dans son message à la nation du 31 décembre 2005, le Chef de l'État affirme encore que « le moment est venu de lancer cette grande politique agricole pour laquelle nous sommes si bien dotés... nous sommes en train de reconstruire les fondations de notre nouvelle économie ». Et lors du comice agropastoral d'Ebolowa, il reprendra la même idée en indiquant que le moment est venu pour mettre en pratique de manière résolue la grande politique agricole qui se résume en quelques directives à savoir, la mise en place d'une unité de production d'engrais ; la mise en activité de l'usine de montage de machines agricoles d'Ebolowa ; la réhabilitation des fermes semencières ; la préparation d'une réforme foncière visant à répondre aux exigences de l'agriculture de seconde génération et le renforcement du dispositif de financement des activités rurales par l'ouverture de la banque agricole et de la banque des PME-PMI. Pour cela, il a promis qu'un effort financier exceptionnel sera fait par l'État au bénéfice de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche au cours des prochains exercices. Toutefois, cette politique a connu une évolution dans le temps.

L'analyse des politiques agricoles au Cameroun constitue l'opportunité d'examiner le contexte et les mesures de politiques relatives au secteur agricole mises en œuvre au Cameroun depuis l'indépendance. Cet examen permet de distinguer différentes périodes.

Jusqu'au milieu des années 80, le secteur agricole est comme tous les autres secteurs de la vie économique, tributaire de l'interventionnisme de l'État à travers les plans quinquennaux de développement. En raison du choix politique de l'agriculture comme base de l'économie, les quatre premiers plans quinquennaux de développement (1960-1980) viseront les mêmes objectifs fondamentaux : accroître la production agricole aussi bien vivrière que d'exportation et améliorer sa qualité ; accroître le revenu paysan ; accroître la productivité agricole ; valoriser la production agricole

par une transformation locale. Dans le domaine agro-industriel, on note l'omniprésence de l'État à tous les niveaux. Celui-ci contrôle l'essentiel des investissements du secteur agricole et régule sa vitalité par un système de prix administrés.²⁵ C'est le modèle d'industrialisation étatique qui prédomine. L'État ambitionne alors favoriser le passage de l'agriculture de subsistance à l'agriculture moderne. Des entreprises publiques et parapubliques sont créées par l'action volontariste de l'État et coexistent ou non avec quelques entreprises privées étrangères sur les filières de l'huile de palme, de la banane d'exportation, du sucre de canne, du thé et du caoutchouc.

La période des plans quinquennaux qui démarra avec l'indépendance du pays en 1960, était caractérisée par la promotion des cultures d'exportation et industrielles qui étaient sources des devises pour l'État et qui devaient participer à l'amélioration du niveau et des conditions de vie en milieu rural. Les petits producteurs étaient considérés dans ce système comme des instruments destinés à asseoir la production de masse, parfois forcée. L'État, pour sa part, garantissait les prix et contrôlait strictement les opérations d'achat des intrants et de vente des produits agricoles d'exportation à l'instar du cacao et des cafés (mécanismes de stabilisation des prix). Les autres instruments de cette politique étaient la création de grands projets de développement, la mise en place des sociétés de développement qui permettaient à l'État d'être présent auprès des agriculteurs, de leur apporter les conseils techniques nécessaires et de développer les infrastructures nécessaires à l'amélioration du cadre de vie de ces populations. À côté des productions agricoles traditionnelles d'exportation, et en dehors du riz et du blé qui étaient promus par l'État comme substitut aux importations, les produits vivriers de base (manioc, taro, igname, pomme de terre, maïs, sorgho, arachide, haricot, banane plantain, etc.) étaient produits traditionnellement sans soutien spécifique hormis le conseil technique prodigué dans la mouvance des idées de maintien et de consolidation de l'autosuffisance alimentaire.²⁶

La mise en œuvre de cette politique s'est basée sur des programmes se voulant incitatifs à l'endroit des producteurs pour l'amélioration de leurs performances et sur des efforts de mise en place des infrastructures économiques favorables au développement de l'agriculture.

À la fin de cette période, le bilan négatif des 20 années de mise en œuvre de ces plans quinquennaux est imputé à de nombreux facteurs tels que le vieillissement continu et marqué des plantations paysannes et de la population active agricole ; l'accès

25 L'essentiel de la dynamique du secteur et de l'économie nationale repose ainsi sur l'exportation de quelques produits de rente (cacao, café, coton) produits par de petites unités familiales. Les droits assis sur les exportations agricoles représentent une part importante des recettes publiques voire la principale source de recettes parafiscales.

26 Achancho (2013:135).

insuffisant des paysans aux intrants et autres facteurs de production ; la prééminence du droit traditionnel sur la législation foncière ; le retard accumulé par la recherche agricole en matière de cultures vivrières, etc.

C'est ainsi qu'à partir des années 1985, on assiste à une profonde mutation sur le plan institutionnel. En effet, le 6^e plan quinquennal de développement qui devait couvrir la période 1985-1990 sera brutalement interrompu après deux ans de mise en œuvre en raison de la grave crise²⁷ économique qui va frapper le pays. Pourtant, dans la Déclaration de stratégie et de relance économique publiée en 1989, le Gouvernement réaffirme la place prioritaire du secteur agricole dans la relance de l'économie.²⁸ Mais la crise économique va mettre en exergue les défaillances de la politique agricole conduite jusque-là, notamment l'incapacité de l'État à assurer la production de certains biens et services (production, transformation et commercialisation de produits agricoles en régie ; importation et distribution des engrais...). De plus, dans le cadre des plans d'ajustement structurel conclus avec les institutions de Bretton Woods, l'État doit se désengager de la sphère productive et se recentrer sur ses missions régaliennes de facilitation de l'activité des opérateurs privés. Ce faisant, il essaie de mettre en place, à travers différentes mesures, un environnement attractif et sécurisant pour l'économie de marché. L'ouverture introduite dans le pays par le vent des libertés de 1990 va encourager des changements dans l'orientation de la politique agricole au Cameroun. Ainsi, on assiste à la mise sur pied des organisations de producteurs et d'autres entités de la société civile dont le rôle est de plus en plus croissant dans la fourniture de certains biens et services collectifs autrefois assurée par l'État.

Toutefois, malgré une volonté perceptible de part et d'autre, ni la participation des différents acteurs à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques agricoles ni les résultats obtenus de cette politique ne semblent encore pleinement satisfaisants. On va alors assister à l'élaboration en 1990 de la nouvelle politique agricole qui cherche à consolider les acquis tout en améliorant les performances déjà enregistrées. Elle développe une stratégie axée sur une meilleure valorisation du riche potentiel de production et des potentialités de commercialisation offertes. Elle a cinq objectifs principaux : la modernisation de l'appareil de production ; la sécurité alimentaire ; la promotion et la diversification des exportations ; le développement de la transformation des produits agricoles et l'équilibre des filières de production. Dans le cadre de la nouvelle politique agricole, l'État s'efforce de créer un cadre stratégique favorable

27 À partir de l'exercice 1986/1987, l'économie camerounaise connaît une crise sans précédent en raison d'une régression de plus de 50% des cours mondiaux des cultures d'exportation ; par ailleurs, la parité du dollar par rapport au FCFA diminue de 25%.

28 Ce secteur continue en effet à occuper près de 75% de la population active, à générer 30% des recettes en devises et à représenter 15% des ressources budgétaires et 24% du PIB.

à l'initiative privée en mettant en place des mesures de déréglementation et de privatisation²⁹ dont l'objectif est la réduction des gaspillages, la rationalisation des ressources et à l'élaboration d'un mode de gestion plus efficient.³⁰

En 1998, cette nouvelle politique a fait l'objet d'une évaluation au niveau du Ministère de l'agriculture. Le bilan des huit années de mise en œuvre fait ainsi ressortir parmi les mesures de réformes engagées : la restructuration réussie de certaines entreprises publiques, qui a permis d'amorcer une reprise des investissements dans certaines filières (banane, coton, caoutchouc et certaines unités de production d'huile de palme) ; l'adoption de nouvelles lois³¹ en 1992 et 93 régissant le mouvement coopératif ; la promotion des partenariats avec les organisations interprofessionnelles comme agriculture et communications (AGROCOM) et le Conseil interprofessionnel du cacao et du café (CICC) ; la libéralisation de la commercialisation, et la diminution des taxes à l'exportation qui ont permis une meilleure répartition de la rente vers les producteurs de cacao et de café ; le développement des systèmes de microfinance qui amorce une nouvelle approche décentralisée du financement des besoins sociaux et économiques dans les zones rurales ; la mise en œuvre d'une nouvelle démarche de vulgarisation agricole devant associer la recherche et les autres départements techniques. La mise en place de ces mesures et la dévaluation du FCFA survenue en janvier 1994 vont redonner un regain de compétitivité au secteur agricole.

Cependant, les résultats restent insuffisants au regard des attentes vis-à-vis du secteur agricole et des objectifs fixés qui ont été revus. Il s'agit désormais de rechercher pour les prochaines décennies une croissance moyenne réelle de la production agricole de l'ordre de 4% par an. Le nouveau cadre opérationnel de la stratégie agricole actualisée en 2005 essaie de corriger certaines défaillances décelées. L'admission du Cameroun à l'initiative PPTE renforcée en 2000 a en effet nécessité la rédaction d'un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) avec la contribution des

29 La privatisation de la gestion du capital des entreprises parapubliques vise à réduire les effets d'éviction du secteur public. Les entreprises inefficaces sont liquidées et celles qui connaissent des dysfonctionnements réhabilitées.

30 En janvier 1998, la Banque mondiale appuie le Ministère de l'agriculture dans la réalisation d'un projet de priorisation des programmes du secteur agricole, de manière à ce que les ressources soient consacrées aux investissements prioritaires.

31 La loi n° 92/006 du 14 août 1992 concernant les sociétés coopératives et les groupes d'initiatives communes (GIC), en remplacement de la loi n° 73/15 du 7 décembre 1973 portant statut des sociétés coopératives. À travers cette loi, de nombreuses organisations de base, ayant un nombre réduit de membres, ont été légalisées et se sont engagées dans un processus de structuration en unions et fédérations de GIC. Cette loi a permis également aux producteurs agricoles, en particulier dans les filières café et cacao, de se libérer du long passé coopératif dirigiste où la non-transparence dans la gestion a créé des attitudes de rejet du terme 'coopérative' chez les agriculteurs. La loi de 1993 sur les groupements d'intérêt économique (GIE). Cette forme d'association est plus contraignante sur la responsabilité des membres vis-à-vis des dettes du groupe. L'enregistrement se fait dans ce cas au registre du commerce.

différents secteurs. La stratégie de développement du secteur rural élaborée comme contribution au DSRP a repris l'essentiel des nouveaux défis de la politique agricole. Ceux-ci insistent sur le développement et la gestion durable des productions, des ressources et de l'offre agricole ; la promotion du développement local et communautaire ; le développement de mécanismes de financement adaptés, de l'emploi et de la formation agricole ; la gestion des risques d'insécurité alimentaire³² et le développement du cadre institutionnel.

Malheureusement, l'État ne propose aucune mesure dans les orientations de la nouvelle politique agricole qui permettrait de résoudre les conflits fonciers récurrents en matière de gestion des ressources agricoles, qui pourtant constituent un véritable frein à l'épanouissement du secteur agricole au Cameroun.

3 La problématique de la gouvernance foncière et agricole au Cameroun

L'État s'arroge donc la totale propriété de certaines terres gérées par l'administration coloniale et postcoloniale. Ce qui va se heurter au droit coutumier, d'autant plus que, malgré l'irruption de la modernité postindépendance et ses contraintes, le système juridique traditionnel a conservé ses normes non écrites pour régler ses différends. Cette situation continue de générer des conflits permanents et rend difficile la mise en place d'une politique agricole cohérente et durable.

3.1 La persistance des conflits fonciers

L'évocation de la concentration foncière suscite de l'étonnement au regard des densités démographiques actuelles et des discours politiques. Le fait de la rareté de la terre est réel, mais les transferts actuels ne font qu'amplifier les disparités entretenues par la hiérarchie sociale, à savoir, la concentration des terres aux mains des classes nobles ou aisées et le morcellement à outrance des propriétés des plus démunies. Les législations héritées de la période coloniale et celles définies par l'État indépendant vont instaurer un régime de propriété individuelle qui remplace la propriété communautaire ou familiale. Elles tentent alors de faire coexister un ordre juridique idéalisé par les nouvelles dispositions textuelles, et un ordre social formel pratiqué par les populations dans la réalité. Ainsi, l'État s'est arrogé le titre de gardien de toutes les

32 La partie septentrionale du pays connaît la plus grande précarité en matière de sécurité alimentaire. Selon la FAO, la couverture des besoins alimentaires varie de 25 à 85% dans la province de l'Extrême-Nord et dans certaines parties de celle du Nord. Il convient d'accorder une priorité à ces zones rurales vulnérables, qui connaissent de plus un indice de pauvreté élevé.

terres et, en cette qualité, le pouvoir d'intervenir à tout moment en vue d'en assurer un usage rationnel ou pour tenir compte des impératifs de la défense ou des options économiques de la nation. Mais les mentalités des populations traditionnelles de différentes cultures tribales n'ont pas compris cette nouvelle rationalité technique amorcée par le législateur. Dans la mesure où la conception traditionnelle de la propriété foncière est demeurée tenace malgré le caractère parfois révolutionnaire des lois foncières d'après l'indépendance. Cette situation perdure et continue de générer de nombreux conflits fonciers au Cameroun.

En pays Bamileké par exemple, la course pour l'occupation et l'exploitation des terres périphériques est plus que d'actualité. Elle est particulièrement active autour des noyaux de fortes densités de population. D'un côté, elle souligne les faiblesses d'un système foncier traditionnel – encore vivace – dans un contexte de démographie galopante et d'individualisme. De l'autre, elle traduit le décalage grandissant entre d'une part, la législation coutumière héritée d'un passé prestigieux, solidement ancré dans les mentalités, et d'autre part, les imprécisions de la législation foncière en vigueur depuis 1974. Les diverses stratégies actuellement déployées dans la course à l'occupation des terres résultent de la confusion des droits fonciers dont les conséquences sont indéniables sur l'évolution des paysages. Un peu partout, l'occupation puis la volonté d'appropriation des terres se traduisent par un marquage de plus en plus systématique de l'espace. Suivant la logique des appropriations coutumières, des clôtures apparaissent dans les zones ouvertes jusque-là réservées à l'élevage bovin extensif. Un bocage pionnier se met progressivement en place. Les conflits agropastoraux limitent son extension dans certains cas, ou accélèrent son déploiement dans d'autres.³³

Les crises foncières reflètent la pénurie ou faim de terre dans certaines régions du pays engendrant des conflits, soit entre les locaux eux-mêmes, soit entre les autochtones et les allochtones, ou sur les fronts pionniers, entre agro-industries, autochtones et migrants anciens ou de retour. Les conflits terriens sont imputables à l'urbanisation sur fond d'altercations territoriales entre autochtones, immigrants et pouvoirs publics dans un contexte de gestion urbaine précaire, surtout dans les métropoles de Yaoundé et de Douala. On peut relever ici à titre d'exemple, les disputes foncières opposant la CDC au peuple Bakwéri, ou encore la protestation des chefs traditionnels kribiens contre la spoliation de leur terre par les projets du port de Kribi et du pipeline Tchad-Cameroun, ou encore, les conflits entre concessions forestières et populations locales à l'est du pays ; entre sociétés de développement et communautés autochtones (conflits fonciers sur l'ex-domaine de la Sodérin à Santchou ...), etc.

33 Fotsing (1995).

Par ailleurs, en milieu rural, les disputes foncières sont liées d'une part, à la pression démographique sans cesse croissante, et d'autre part, à la concurrence spatiale entre les activités économiques a priori incompatibles (agriculture-élevage) et les projets de développement ne cadrant pas toujours avec les réalités locales. Condensé de l'Afrique dans sa diversité naturelle et humaine, le Cameroun est le théâtre des conflits socio-économiques et politiques liés à l'appropriation et/ou à la gestion des terres. Ceux-ci suscitent la résurgence des questions identitaires dues tout d'abord, au développement des activités économiques dominantes, notamment l'accaparement de meilleures terres arables par les cultures spéculatives ou les concessions forestières. Ce qui génère souvent des affrontements entre locaux (agriculteurs-éleveurs...). On peut évoquer ici l'affrontement meurtrier entre Balinyonga et Bawok aux plaines du Diamaré via les monts Mandara à l'Extrême-nord. On peut aussi souligner l'empoisonnement des bœufs appartenant aux éleveurs nomades en octobre 2006 par les agriculteurs autochtones, en représailles des récurrentes divagations dommageables des troupeaux dans leurs parcelles de cultures. Cette scène macabre témoigne des difficultés d'une cohabitation paisible entre agriculteurs et éleveurs sur les hauts plateaux Ouest-camerounais en général, englobant les régions de l'Ouest et du Nord-Ouest. On peut enfin évoquer la construction des grandes villas luxueuses par les élites Bamiléké dans les campagnes de l'Ouest-Cameroun qui réduisent la superficie des terres agricoles dans cette région de hautes terres très escarpées, réputée densément peuplée³⁴ (environ 300 habitants au km²). La diversité socioculturelle singulière du Cameroun associée à la forte densité des populations dans certaines régions entraîne comme conséquence l'intensification de la pression exercée sur le sol. Ce conflit est exacerbé par la politique environnementale du gouvernement qui insiste sur la conservation des ressources naturelles.

En outre, la spoliation des terres par la colonisation et plus tard par l'État indépendant va également engendrer un important contentieux en matière foncière. On peut ici souligner le rassemblement insurrectionnel des populations autochtones en août 1997 sur l'ex domaine colonial Lagarde à Penka-Michel (Ouest-Cameroun). Celles-ci tentent depuis de nombreuses années de se réapproprier ce domaine de leur patrimoine ancestral jadis spolié par l'administration coloniale et hérité par l'État postcolonial.

Comme on peut le remarquer, la question de la gouvernance foncière au Cameroun est une problématique sensible. En effet, elle renvoie à des réalités multidimensionnelles. Car, la terre continue de faire l'objet d'appréhension et d'appropriation à la fois concurrentes et divergentes révélatrices de l'hétérogénéité des orientations des acteurs sociaux individuels ou collectifs à ce sujet. La politique capitaliste et mar-

34 Nkankeu & Bryant (2010:2).

chande développée par l'État en matière foncière au Cameroun n'emporte pas l'adhésion de tous les opérateurs sociaux. Le développement des plantations industrielles, la mise sous concession de la quasi-totalité des forêts du Cameroun, laisse entrevoir une accentuation des frustrations des populations, exposées à la pénurie en matière foncière.³⁵ Cette politique a incontestablement un impact considérable sur la mise sur pied d'une gouvernance cohérente en matière agricole au Cameroun.

3.2 La problématique de la définition d'une gouvernance agricole durable

Après les indépendances, presque tous les gouvernements africains ont créé ou favorisé la création de sociétés agro-industrielles pour le développement de cultures telles que la canne à sucre, l'hévéa, le palmier à huile, etc. L'installation de ces sociétés s'est faite très souvent sur plusieurs milliers d'hectares de terres cultivables et très fertiles qui appartenaient aux populations autochtones. Citons pour exemple au Cameroun, la Société sucrière du Cameroun (SOSUCAM).

La libération introduite en matière foncière aujourd'hui n'offre aucune garantie pour les producteurs agricoles de moindre envergure. En effet, régulièrement, l'État dépossède légalement de leurs terres les agriculteurs locaux pour la réalisation de gros investissements publics. Tel a été le cas pour la construction de l'aéroport international de Yaoundé Nsimalen au Cameroun. Ainsi, de nombreux paysans sont dépouillés de leurs terres cultivables au profit de l'État. Et ceux-ci ne sont pas correctement dédommages et relogés dans des zones leur permettant de continuer la pratique de leurs activités agricoles. Et les politiques d'indemnisation éventuelles se concentrent sur la prise en charge des personnes titulaires des droits fonciers sur des terres jusque-là occupées par les locaux. Tous ceux qui détiennent les droits coutumiers sont ignorés et expropriés purement et simplement. Il s'en suit un conflit une opposition des populations concernées à l'évacuation des zones sollicitées pour cause d'utilité publique. C'est ainsi que des populations se sont opposées à la pose de la première pierre par le Premier Ministre pour la construction d'un hôpital pédiatrique dans une banlieue de Yaoundé sur des terrains dont ils avaient été expropriés.

Par ailleurs, de nombreux industriels achètent de grands espaces en milieu rural à des prix dérisoires et les immatriculent à leur nom propre. Cette dépossession des terres a pour conséquence, la diminution voire la suppression des espaces réservés aux activités agricoles et surtout l'aggravation de la pauvreté en milieu rural et périurbain. Les terres ainsi acquises sont affectées à la pratique d'activités nouvelles susceptibles de générer d'importantes devises pour les promoteurs. Ainsi, ceux-ci in-

35 Nguiffo et al. (2009:24).

vestissent parfois dans l'agrobusiness ou dans la promotion immobilière. Les petits paysans sont ainsi convertis en ouvriers agricoles sur leurs propres terres.

Or pour moderniser l'appareil de production au Cameroun, il paraît essentiel à notre sens de redynamiser les activités agricoles du monde rural. Pour ce faire, il importe de mettre sur pied une politique agricole qui protège à la fois les intérêts des populations locales face aux industriels et qui insiste sur une gestion durable des ressources naturelles nécessaires au développement des activités agricole. Pour y parvenir, il faudrait non seulement mettre en place des mécanismes de facilitation de l'accès aux facteurs de production que sont la terre, l'eau et les intrants agricoles entres autres, et surtout garantir la promotion des innovations technologiques à travers le renforcement de la liaison recherche / vulgarisation, et la dynamisation de la compétitivité dans les filières de production.

L'activité agricole a des conséquences graves sur l'environnement. Et celles-ci par rétroaction affectent la production agricole et partant le bien-être des populations. La dégradation des ressources du secteur agricole est le fait de trois contraintes principales parmi lesquelles l'épuisement des sols. Celui-ci résulte de deux causes majeures qui sont d'une part, les dérives de la gestion minière notamment la non-restauration de la fertilité des terres. À ceci s'ajoute le raccourcissement de la durée de la jachère ; l'insécurité associée au droit d'usage et la faible valeur économique accordée à la terre. D'autre part, l'érosion qui résulte des mauvaises pratiques culturelles et de la non-application des méthodes de lutte antiérosive. Cette situation est aggravée par les conflits liés à un usage concurrentiel de l'espace rural pour différentes activités, et notamment dans les zones à écologie fragile (soudano-sahéliennes et soudano-guinéennes) qui sont densément peuplées, à forte production ainsi que dans les savanes arbustives où les pratiques extensives recourant aux feux de brousse sont utilisées.

Pour parvenir à une gestion durable des ressources naturelles nécessaires au développement d'une politique cohérente en matière agricole, l'État devrait mettre en place de nombreuses mesures et élaborer des plans sectoriels essentiels orientés vers la résolution des problèmes identifiés. Il semble urgent d'apporter des solutions aux trois problèmes prioritaires y relatifs que sont l'allocation des terres aux différents usages ; le maintien de la fertilité des sols et la maîtrise de la gestion de l'eau. Il importe alors de déterminer les sols disponibles et de définir les pratiques les plus conservatrices susceptibles de maintenir et d'améliorer durablement la fertilité des sols. Il est également important d'élaborer un plan concerté de gestion des espaces agricoles qui permettrait notamment de résoudre les différents conflits liés à l'appropriation des terres et de faciliter l'accès des jeunes au foncier et qui encouragerait la création de nouvelles exploitations agricoles. En ce qui concerne la restauration et le maintien de la fertilité des sols, nous recommandons la poursuite et l'amplification des actions déjà entreprises en matière de lutte contre l'érosion et sur-

tout la promotion de nouvelles pratiques culturelles qui tiendraient compte des caractéristiques socio-physiques de chaque zone.

Par ailleurs, l'insécurité foncière étant un handicap à toute politique de maintien de la fertilité des sols, il importe de sécuriser le droit d'usage des terres en développant les modalités de formalisation des contrats de fermage. S'agissant de la maîtrise de l'eau, la mise en place d'une gestion rationnelle de l'eau permettrait à la fois d'étendre les surfaces irriguées et de valoriser des zones humides. Le Cameroun dispose d'une bonne pluviométrie et d'un réseau hydrographique dense comprenant des rivières, des lacs et des plaines d'inondation, des réserves souterraines importantes. Même si les potentialités totales en eau sont difficiles à estimer parce qu'elles dépendent de nombreux facteurs, la maîtrise de l'eau se pose plutôt en termes de qualité et de répartition spatiale pour les eaux de surfaces et météoriques, et de mobilisation pour les eaux souterraines. Il importe alors de mettre sur pied des programmes et des politiques qui permettraient de maîtriser la gestion de l'eau en matière agricole.

4 Conclusion

En définitive, nous pouvons dire que l'histoire foncière du Cameroun est marquée par trois principales étapes qui ont influencé les politiques foncières et agricoles menées par l'État. Dans un premier temps, l'État a cherché à définir ses droits en les faisant cohabiter avec ceux des populations autochtones. Ensuite, sous la pression des considérations économiques et démographiques, la nécessité d'une grande mobilisation des terres a finalement conduit à l'imposition d'un mode unique d'accès à la propriété, basé sur l'exploitation effective des sols. Cette politique foncière coïncide avec la politique interventionniste de l'État dans le développement, la gestion et le contrôle de la commercialisation des produits agricoles. Enfin cette évolution est perceptible au travers de l'analyse des fondements juridiques de la législation foncière et domaniale au Cameroun. Par ailleurs, en matière de politique agricole et foncière, l'accent semble parfois avoir été mis plus sur les objectifs à atteindre que sur les méthodes et les moyens d'y parvenir. Pourtant à notre sens, l'une des conditions indispensables pour la réussite de l'intensification de l'agriculture paysanne aujourd'hui est la disponibilité de débouchés rémunérateurs. Pendant un certain temps, on s'est préoccupé de rendre les circuits de commercialisation officiels, alors qu'ils avaient surtout besoin d'être viables. Ainsi, la modernisation de l'appareil de production se trouve être la voie sans laquelle la volonté de redynamisation du monde rural ne peut se faire. Elle passe par la facilitation de l'accès aux facteurs de production que sont la terre, l'eau et les intrants agricoles entre autres, la promotion des innovations technologiques à travers le renforcement de la liaison recherche/vulgarisation, et la dynamisation de la compétitivité dans les filières de production.

Bibliographie indicative

- Achancho, V, 2013, Revue et analyse des stratégies nationales d'investissements et des politiques agricoles en Afrique du Centre : cas du Cameroun, dans : Elbehri, A (ed.) *Reconstruire le potentiel alimentaire de l'Afrique de l'Ouest*, FAO/FIDA, 126-158.
- Barbier, JC, J Champaud, & F Gendreau, 1984, *Migration et développement : la région du Moungo au Cameroun*, Paris, ORSTOM.
- Filleron, JC, 2001, *La terre et le sang, territoires, patrimoines et épuration ethnique*, IXe Journées de Géographie Tropicale, la Rochelle, https://www.geo-phile.net/IMG/pdf/La_terre_et_le_sang_JC_Filleron_.pdf, consulté le 10 avril 2018.
- Fotsing, JM, 1995, Compétition foncière et stratégies d'occupation des terres en pays Bamiléké Cameroun, dans Blanc-Pamard, C & L Cambrézy (eds), *Dynamique des systèmes agraires : terre, terroir, territoire : les tensions foncières*, Paris, ORSTOM.
- Ngo Balepa, ASS, 2010, Enjeux et perspectives des conflits fonciers dans l'arrondissement de Sa'a département de la Léké, Cameroun, dans : Nkankeu, F & C Bryant, *Regards multidisciplinaires sur les conflits fonciers et leurs impacts socio-économico-politiques au Cameroun*, Laboratoire Développement Durable et Dynamique Territoriale, Département de Géographie, Université de Montréal.
- Nguiffo, S, PE Kenfack & N Mballa, 2009, L'incidence des lois foncières historiques et modernes sur les droits fonciers des communautés locales et autochtones du Cameroun, dans : Forest Peoples Programme, *Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique. Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques*, Moreton-in-Marsh, Forest Peoples Programme, <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/05/cameroonlandrightsstudy09fr.pdf>, consulté le 10 avril 2018.
- Nkankeu, F & C Bryant, 2010, *Regards multidisciplinaires sur les conflits fonciers et leurs impacts socio-économico-politiques au Cameroun*, Laboratoire Développement durable et dynamique territoriale, Département de Géographie, Université de Montréal.