

Article original

## Problématique de la gestion foncière à N'Djamena : conflit d'intérêt entre les acteurs

**TATOLOUM AMANE**

**Département de géographie, Université de N'Djamena**

Tel : 00235 66 25 30 19

**Auteur correspondant : Email : [tatoloum1@yahoo.fr](mailto:tatoloum1@yahoo.fr)**

Article soumis le 02/10/2018 et accepté le 22/11/2018

**Résumé :** La ville de N'Djamena connaît une telle croissance de sa population et une extension fulgurante de son espace. Ces extensions spatiales doublées de la pression démographique occasionnent une forte demande en terre. Cette situation ouvre la porte à aux spéculations foncières de tous genres. Les différents acteurs sont les usagers, les agents de l'état, les collectivités territoriales et les boulama. Les transactions autour de procédures de vente et ou d'achat des terrains constituent l'enjeu principal de cette spéculation. À l'instar des autres villes africaines, La gestion foncière à N'Djamena au Tchad ne connaît-elle pas une dualité entre pouvoir traditionnel et pouvoir moderne qui constitue un frein à sa bonne marche ou une faiblesse qui la rend lourde ? Cette étude a pour objet d'analyser les incohérences de cette dualité entre les pouvoirs modernes et les intrusions des Boulama, chefs traditionnels ou chef de quartier. La méthodologie de cette étude a consisté, à procéder à la recension des écrits antérieurs sur la thématique. Ensuite, nous avons échangé avec les attributaires de terrains traditionnels, les agents des différents services qui composent la chaîne d'établissement du document de sécurisation de la parcelle qui est le titre foncier. Cette démarche a permis de comprendre la relation conflictuelle qui existe entre l'État, pouvoir régaliens et les Boulama qui sont une relique des chefferies traditionnelles africaines réduits au rang d'auxiliaires de l'administration. Au terme de cette étude, il ressort que les conflits au sujet des doubles attributions ont plusieurs origines au nombre desquels l'on peut citer le cas des Boulama qui vendent un terrain à plusieurs personnes. Des frais versés par les attributaires aux Boulama constituent une déperdition des avantages de l'État tchadien.

**Mots clés :** Boulama, conflit d'intérêt, État, foncier, N'Djamena.

**Abstract :** *The city of N'Djamena is experiencing such a growth of its population and a fulgurating extension of its space. These spatial extensions coupled with the demographic pressure cause a strong demand for land. This situation opens the door to land speculation of all kinds. The different actors are the users, the agents of the state, the local authorities and the Boulama. Transactions around sales procedures and / or purchase of land are the main issue of this speculation. Like other African cities, does not the land management in N'Djamena in Chad have a duality between traditional power and modern power that hinders its smooth operation or a weakness that makes it heavy? This study aims to analyze the inconsistencies of this duality between modern powers and the intrusions of Boulama, traditional chiefs or district chiefs. The methodology of this study consisted of the review of previous writings on the theme. Then, we exchanged with the beneficiaries of traditional lands, the agents of the different services that make up the chain of establishment of the document of security of the parcel which is the land title. This approach has made it possible to understand the conflictual relationship that exists between the state, sovereign powers and the Boulama, which is a relic of African traditional chiefdoms reduced to the rank of auxiliaries of the administration. At the end of this study, it appears that the conflicts over dual attributions have several origins, among which we can cite the case of Boulama who sell land to several people. Costs paid by the beneficiaries to the Boulama constitute a loss of the benefits of the Chadian State.*

**Keywords:** *Boulama, conflict of interest, State, land, N'Djamena.*

## Introduction

Le Tchad n'a pas mis en place un arsenal juridique complet sur le foncier et les textes qui existent, sont loin de résoudre les situations conflictuelles de l'heure. Le code foncier est un chantier ouvert qui peine à prendre fin. Cette problématique se pose au niveau de l'état, à savoir faut-il continuer à garder cette centralisation de la gestion du foncier ou répartir les compétences entre les collectivités territoriales décentralisées qui sont jusque-là immatures. Cette étude passera en revue une littérature existante ayant permis de centrer la problématique. Ensuite nous présentons l'état des lieux sur la décentralisation qui elle aussi, connaît une instabilité récurrente du fait de l'influence politique. Le travail a surtout analysé le cas des Boulama, auxiliaires de l'administration qui sont au centre des différentes transactions foncières ont

## Revue de la littérature

La décentralisation, la gestion foncière et les conflits de compétences entre les collectivités territoriales et les chefferies traditionnelles en Afrique ont fait l'objet de nombreuses réflexions pluridisciplinaires. Nous en inventorions ici quelques-uns pour circonscrire notre problématique.

**HOUEINGAR N. D.**, (2009) parlant du foncier <sup>1</sup>au Tchad disait que :

*L'accès à la terre est depuis des temps immémoriaux une question vitale pour toute société. Les groupes sociaux ont élaboré des règles écrites ou non pour préciser l'usage, le partage et la transmission de ce bien précieux entre tous. Car ce bien "sacré" est en même temps l'objet de toutes les contestations et conflits.*

Mais en Afrique subsaharienne, la gestion de la terre est d'abord l'affaire des chefferies traditionnelles. La situation confuse des chefferies traditionnelles africaines assujetties aux nouveaux pouvoirs publics (Adovi, 1999), est traitée dans un ouvrage intitulé : *relation entre autorités traditionnelles et pouvoir public moderne au Togo : repères et limites au développement local*. L'auteur y affirme que :

*Après plus de trois décennies de pouvoir fortement centralisé issu du système colonial et aussi, en partie, des structures anciennes d'États africains préexistant à l'épopée coloniale européenne en Afrique, le concept de décentralisation constitue aujourd'hui une nouvelle vertu à la mode dans les arcanes des modèles d'administration.*

Et il relève la dualité entre les deux pouvoirs en ces termes :

*... le dilemme du pouvoir public moderne face au défi de modernisation de l'appareil administratif est de répondre au développement à la base en associant les intérêts locaux et l'intérêt général national.*

Les états africains ont toujours utilisé les chefferies traditionnelles comme auxiliaire de leur autorité mais dans la gestion du foncier, ils

---

<sup>1</sup> Richard ERPICUM, Discours d'accueil du Colloque Scientifique de N'Djaména sur La question foncière au Tchad, 28 juin-1<sup>er</sup> juillet 2004 in Actes du Colloque, CEFOD-OFT, Septembre 2004, p.10

trouvent en ces chefs des adversaires ou plutôt des obstacles. L'agitation des Boulama est décrite (Oalgué, 2006) dans les transactions foncières au Tchad. L'auteur aborde l'escroquerie de ces auxiliaires de l'administration et des collectivités que sont les boulama. Au sujet de l'arrivée de la démocratie et ses effets, au Niger (Mohamadou, 2010), il a été dit qu'elle :

*a eu pour conséquence le renforcement des chefferies locales (cantonales, villageoises et de groupements), la confirmation du primat de la sédentarité sur la mobilité et la marginalisation des éleveurs qui n'ont eu d'autres choix que de s'inscrire dans une logique de sédentarisation pour « obtenir » des chefferies et des « territoires » communaux.*

Les droits coutumiers sont soumis à des règles qui montrent bien qu'ils sont considérés comme « provisoires » ou « transitoires ». Le domaine de l'État est défini de manière très large puisque dans la pratique, il inclut, au moins potentiellement, tous les terrains qui ne sont pas appropriés selon les règles du droit écrit. Mais cet amalgame n'est-il pas le fait d'une décentralisation non maîtrisée ?

Dans « *La ville en Afrique*<sup>2</sup> », Jean Marc ÉLA (Éla, 1983) raconte les situations d'urbanisation des villes africaines avec leurs phénomènes. Celles-ci connaissent une urbanisation très rapide. Les cas de Kinshasa, Cotonou, Ouagadougou, Niamey, Abidjan avec ses faubourgs (Adjamé Treichville Cocody) étaient des exemples types. Cette croissance fulgurante conduit Jean Marc ÉLA à une question celle de comprendre comment peut-on éviter la prolifération de la pauvreté dans les villes ? Cette pauvreté pousse les habitants à chercher vaille que vaille à se loger au risque de passer par des moyens peu ordinaires comme c'est le cas avec nos boulama au Tchad.

En république du Tchad, la loi n°23 du 22 juillet 1967 portant statut des biens domaniaux dispose en son article premier :

*L'ensemble des biens appartenant à l'État prend le nom de domaine national. Le domaine national est composé d'un domaine public et d'un domaine privé. Les personnes morales de droit public subordonnées à*

---

<sup>2</sup>J. M. ELA, la ville en Afrique. Paris, Karthala, 1983, 217p.

*l'État et possédant l'autonomie financière peuvent également posséder un domaine public et un domaine privé.*<sup>3</sup>

Il ressort de cette législation que la puissance publique est la principale bénéficiaire des terres et disposant de droit inaliénable sur toutes les terres. Ce texte, est à priori en vigueur dans les milieux ruraux aussi bien qu'urbains. Par ailleurs, de nombreux services techniques et commissions formellement identifiés par les lois du Tchad, qui, concourent aux fins de produire des terrains en zone urbaine. Néanmoins il est regrettable de constater que ces lois deviennent obsolètes. Les services techniques des cadastres et les différentes commissions en charge d'urbanisation existent formellement mais en réalité sont absentes. Ainsi, on peut dire qu'il y a d'une part une présence formelle de l'État et d'autre part une absence réelle de la puissance publique dans la gestion de l'espace urbain et particulièrement du foncier.

### **Problème de recherche**

Cette réflexion traite de la problématique de la dualité entre pouvoir traditionnel et pouvoir moderne à l'origine entre autre, de la faiblesse et de la lourdeur administrative et des litiges fonciers.

### **Question de recherche**

À l'instar des autres villes africaines, La gestion foncière à N'Djamena au Tchad ne connaît-elle pas une dualité entre pouvoir traditionnel et pouvoir moderne qui constitue un frein à sa bonne marche ou une faiblesse qui la rend lourde ?

### **Hypothèse de recherche**

La dualité entre pouvoir traditionnel et pouvoir moderne constituerait un frein à sa bonne marche ou une faiblesse qui la rendrait lourde.

---

<sup>3</sup>Décret n°188/PR du 01 aout 1967, portant l'application de la loi relative au statut des biens domaniaux

## **Objectif de recherche**

Cette étude a pour objet d'analyser les incohérences de cette dualité entre les pouvoirs modernes et les intrusions des *boulama*, chefs traditionnels ou chef de quartier.

## **Intérêt de l'étude**

Cette étude est une contribution à la réflexion sur les conflits de compétence et souvent d'intérêts entre les services de l'État et les auxiliaires que sont les *boulama* autour de la gestion foncière.

## **Méthodologie**

Pour conduire cette étude, nous avons parcouru la littérature existante, fait des entretiens auprès des personnes ressources, des focus group avec des agents de l'état et des *boulama*. Nous avons utilisé un questionnaire auprès du tribunal de justice de paix du 1<sup>er</sup> arrondissement de N'Djamena. Ce questionnaire a été complété par des échanges avec le personnel de cette institution afin de comprendre les détails des affaires judiciaires liées au foncier gérées par cette juridiction de proximité.

## **Résultats**

Au terme de cette étude, il ressort que les conflits au sujet des doubles attributions ont plusieurs origines au nombre desquels l'on peut citer le cas des *boulama* qui vendent un terrain à plusieurs personnes. Des frais versés par les attributaires aux *boulama* constituent une déperdition des avantages de l'État tchadien.

## **L'état de la décentralisation au Tchad**

Selon un rapport de l'État (la fiche pays N° 22, 2010), l'organisation administrative du territoire a été l'objet, depuis l'indépendance, d'une série de textes qui ont reconnu aux collectivités locales une autonomie variable. Cependant, depuis la fin des années 1990, comme ailleurs dans le continent, l'heure est à la décentralisation. L'innovation est intervenue en 1996, avec la Constitution du 31 mars 1996 qui a commencé la décentralisation en réorganisant l'administration du territoire.

## **L'administration étatique déconcentrée**

Elle est organisée selon le décret du 28 mai 1999 (cette étude ne tient pas compte de l'ordonnance 038PR2018 qui créent les unités administratives et des collectivités autonomes) en deux types d'unités administratives :

- D'une part, les régions, placées sous l'autorité d'un gouverneur, et qui sont les unités administratives supérieures de contrôle et de coordination, et qui comprennent plusieurs départements ; les départements, unités administratives publiques de gestion, avec à leur tête un préfet, et qui comprennent des sous-préfectures et des postes administratifs ; les sous-préfectures, unités administratives de gestion, sous l'autorité d'un sous-préfet, comprenant les postes administratifs, les cantons et le village ; et les postes administratifs.
- D'autre part les cantons et les villages ; qui sont placés sous l'autorité de chefs de cantons et chefs de villages qui sont définis comme étant des « auxiliaires de l'État ». Les sultans perdent cette qualité « au profit du statut d'autorité morale »).

## **Le dispositif décentralisé**

Il s'appuie sur la Constitution de 1996 en son article 203, qui met en place quatre types de collectivités territoriales : la région, le département, la commune et la communauté rurale (tab. 1).

**Tableau 1 : Organisation administrative et décentralisation au Tchad**

Circonscription administrative	Collectivité locale	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	exécutif
région		non	non		gouverneur de région
	région	oui	oui	Conseil régional	Président du conseil régional
département		non			préfet
	département	oui		assemblée élue	Président de l'assemblée
Ville de N'Djamena	Ville de N'Djamena	oui	oui	Conseil municipal	Administrateur Maire nommé par décret
commune	Commune de plein exercice	oui	oui	Conseil municipal élu	Maire élu par le conseil municipal
	Commune de moyen	oui	oui	Conseil municipal élu	Administrateur Maire nommé par décret

Source : loi 07/PR/2002, article 34 de la loi de 2000

Dans le tableau ci-dessus (tableau 1 et 2), on constate que les responsables dans leur majorité sont nommés et que ceux qui sont censés être élus ne le sont toujours pas. C'est le cas du Maire de N'Djamena qui est toujours nommé par décret même si le conseil municipal semble montré que c'est de son sein que sort le maire. La capitale a un statut spécifique à cause de son énormité. Il s'agit de la non-application des textes.

**Tableau 2 : Organisation administrative et décentralisation au Tchad (suite et fin)**

Circonscription administrative	Collectivité locale	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	exécutif
Communauté rurale	communauté	Oui	Oui	conseil élu	Président élu
Quartier		Non	Non		Chef de quartier nommé
Canton		Non	Non		Chef de canton nommé
Groupement de villages		Non	Non		Chef nommé
village		Non	Non		chef de village nommé

Source : loi 07/PR/2002

Il faut souligner que la mutation de l'administration territoriale est en cours et les balbutiements ne manquent pas. La gestion de la

terre connaît des difficultés au Tchad à cause notamment de ces incertitudes qui profitent aux uns et desservent les autres.

### **Une administration plutôt centralisée de la gestion foncière au Tchad**

La gestion du foncier est extrêmement centralisée. Elle est régie par les textes suivants :

- La loi N°23 du 22 juillet 1967, portant statuts des biens domaniaux ;
- La loi N°24 du 22 juillet 1967, sur le régime de la propriété foncière ;
- La loi N°25 du 24 juillet 1967, sur les limitations des droits fonciers ;
- Le décret N°186-PR du 1er Août 1967 sur le régime de la propriété et des droits coutumiers ;
- Le décret N° 188-PR-1967 portant application de la loi relative au statut des biens domaniaux.

À ces différents textes principaux, s'ajoutent des textes ponctuels, plus spécifiques, mais aussi des éléments de textes datant de la période coloniale, permettant de combler les vides de la législation de 1967 ou de préciser les modalités d'application de celle-ci.

C'est le rôle des procédures domaniales qui, selon des modalités spécifiques aux zones urbaines et aux zones rurales, permettent d'y parvenir. La distinction entre zones urbaines et zones rurales repose sur l'article 24 de la loi n° 23 qui définit les terrains urbains comme ceux « situés dans les préfectures et sous-préfectures, les limites de ces centres devant être fixés dans chaque cas par arrêté ministériel, sur avis d'une commission consultative présidée par le préfet ». Dans les deux cas, une mise en valeur, définie par l'acte d'attribution et/ou un éventuel cahier des charges annexe, est la condition préalable à la transformation du droit de l'attributaire provisoire en droit de propriété consacré par un titre foncier. Les droits coutumiers bénéficient d'un régime relativement favorable puisque leur existence est reconnue et qu'ils peuvent être transformés en droits écrits légalement établis, sous réserve d'une certaine

procédure permettant une appréciation qualitative de leur réalité. Il faut cependant noter qu'il existe une forte ambiguïté concernant la nature de ces droits fondés sur la permanence de l'occupation et la mise en valeur du terrain par ceux qui revendiquent l'existence desdits droits. En outre, il faut indiquer que la loi n° 25 prévoit dans son article 13 que les terrains ruraux dont l'exploitation a été abandonnée pendant plus de cinq ans sont expropriables de droit.

Une réforme foncière était envisagée dans les années 1990. Elle a justifié un certain nombre de travaux menés par une commission ad hoc. Ces travaux n'ont jusqu'ici pas abouti. La situation politique au Tchad explique sans doute cet état des choses.

L'administration se base sur ces anciens textes non conformes à nos réalités pour gérer le foncier. C'est toujours l'administration centrale qui instruit les procédures domaniales et foncières. Elle reçoit les demandes et vérifie formellement les dossiers pour toute suite à donner.

Pour la gestion foncière, il existe un livre foncier ou le Directeur des domaines assure en même temps la charge de la conservation foncière. Cette ambiguïté crée une sorte de chasse gardée que les autres institutions décrient sans vergogne.

Dans la pratique, la direction des domaines éprouve beaucoup de difficultés pour gérer toutes les questions liées au foncier. Ces difficultés sont rendues plus complexes par le fait que le cadastre s'est progressivement transformé en "administration concurrente", profitant notamment de ses interventions sur les terrains, pour implanter des lotissements, délimiter les parcelles et se substituer aux domaines dans l'attribution des terrains, au mépris des règles légales. Parfois, l'administration elle-même ne donne pas des bons exemples, elle initie des procédures sans tenir compte des textes édictés ou des réalités, la fixation des prix de parcelle par mètre carré (Cf. tableau 3).

La législation nationale en matière foncière date de 1967 calquée sur le modèle Français. L'application de ces textes dits droits positifs se heurte non seulement contre les droits coutumiers, animistes et

musulmans, mais ne sont pas connus de la population. D'un côté, l'État prétend avoir l'exclusivité de la propriété foncière alors que les chefs coutumiers, tel que les chefs de canton ou les sultans en sont les vrais gestionnaires.

L'État dispose de l'exclusivité de la propriété foncière selon la législation en vigueur. Le législateur ne donne pas lui-même une définition du domaine public et du domaine de l'État mais se contente seulement d'en énumérer les éléments. En réalité, ce n'est pas le cas si nous citons l'exemple des cours d'eaux qui appartiennent aux clans, individus ou familles dans la zone méridionale. La loi 24 du 22 juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et du droit coutumier dit en son article 13 que « toute terre non immatriculée est réputée vacante et sans maître à moins que ne soit rapportée la preuve du contraire ». L'article 14 ajoute que : « Cette preuve peut résulter de la constatation officielle d'une mise en valeur dont les caractères peuvent varier suivant les régions et les modes d'exploitation du sol. » Cette loi 24 peut entrer en conflit avec les droits coutumiers et islamiques ; de même que la loi du 25 juillet 1967 sur la limitation des droits fonciers rend précaire la propriété foncière au regard du droit coutumier ou islamique notamment les titres 1, 2 et 3 sur l'expropriation, de droit commun, l'expropriation des terrains ruraux pour absence de mise en valeur.

### **Un constat de l'immaturation des collectivités territoriales décentralisées (CTD) dans la gestion du foncier**

La décentralisation est un moyen de mobilisation des synergies locales pour un développement humain durable. Mais encore faudrait-il qu'il y ait la maîtrise de l'espace territoriale par les collectivités locales pour créer les conditions nécessaires de l'exercice réel des compétences administratives, politiques, juridiques et socioéconomiques décentralisées.

En principe les collectivités locales doivent disposer librement de la gestion des sols situés à l'intérieur de leur périmètre urbain. Cette compétence en matière foncière et domaniale permettra aux entités

administratives décentralisées de disposer des impôts et taxes fonciers afin d'assurer le bien-être de leurs citoyens.

Mais malheureusement avec l'instabilité politico-sociale qu'a connue le Tchad durant les différents régimes politiques, nos collectivités locales ne sont pas en mesure d'assumer le rôle de la gestion du foncier. Elles n'ont pas les ressources humaines nécessaires pour pouvoir : affecter des droits, avoir la responsabilité à faire appliquer les règles et pouvoir les modifier, pouvoir arbitrer et trancher les conflits.

Par ailleurs, pendant des années, la gestion du foncier au Tchad est la cause de nombreux conflits armés dans les campagnes. On peut citer entre autres : les conflits entre agriculteurs et éleveurs, le non-respect des couloirs de transhumance etc. Tous ces conflits n'ont fait que fragiliser les capacités des collectivités locales à s'autogérer et seul l'État est à même de gérer le foncier.

### **Des pratiques foncières peu orthodoxes au Tchad et surtout à N'Djamena**

Les pratiques foncières sont largement influencées par l'état institutionnel de quoi ? Si, en zone urbaine et périurbaine, on peut constater un emploi relatif des procédures domaniales, il faut dans le même temps retenir que celles-ci ne sont utilisées qu'au démarrage du processus d'accès à la terre. L'essentiel est d'obtenir de l'une des Administrations concernées, très souvent le Cadastre, un premier document, le reçu, qui atteste que le porteur du papier est bien le « propriétaire » du terrain et qu'il a le droit de le revendre. La demande d'attribution de parcelles est justifiée par la possibilité de se les procurer, en les revendant dans leur état « brut » pour tirer une petite plus-value, vitale dans un contexte où les ressources sont rares. Ce qui explique aussi que l'implantation des parcelles ne soit pas appréciée au regard de leur utilisation potentielle (ce qui serait normal), mais de leur symbolique marchande. Beaucoup de lotissements sont dessinés et ébauchés dans les zones inondables ou au sol impropre à la construction. C'est le cas des argiles noires de l'Est N'Djamena ; après les pluies, les visites de parcelles se font en pirogue et seules les limites en bois ou en briques suffisamment

hautes permettent d'identifier les parcelles en discussion ! Il n'en va pas de même dans les zones rurales où le droit écrit demeure une virtualité.

L'administration elle-même ne donne pas forcément le bon exemple, initiant des procédures mais sans tenir compte nécessairement des textes applicables, ne veillant pour ainsi dire jamais au suivi nécessaire.

Quand il existe des documents, on notera aussi que la mise à jour régulière des registres et fichiers administratifs, qui est la condition de l'utilité du système, n'est pas non plus entreprise, en dépit des efforts très ponctuels de quelques agents de l'administration.

Enfin, il faut constater que de multiples problèmes naissent de l'ambiguïté des tâches des différents opérateurs, en particulier du Cadastre. Ce service avait eu fortement tendance, ces dernières années, à se considérer comme l'administration en charge des questions domaniales et surtout (pour ne pas dire exclusivement) des attributions de parcelles, en zone urbaine mais aussi en zone rurale.

### **Des conflits récurrents, conséquences des pratiques illégales**

Toujours dans la même logique générale, on constate que la quasi-totalité des conflits liés au foncier se situe plutôt en zone urbaine et périurbaine où ils résultent de l'activité d'un marché foncier illégal ou informel extrêmement actif. Ces litiges, très nombreux (de plus en plus nombreux) apparaissent la plupart du temps comme liés à des transactions couramment fondées sur des pièces administratives incertaines (lettre d'attribution d'une parcelle par le Cadastre, document non validé selon la procédure, etc.). Il en résulte que leur règlement est extrêmement difficile, d'autant plus que les transactions qui en sont à l'origine se sont souvent produites « en cascade ».

Cela est particulièrement vrai dans les nouveaux lotissements, comme ceux dits « des fonctionnaires », où les attributaires de parcelles s'empressent, dès qu'ils disposent de la lettre du Cadastre leur confirmant le numéro de la parcelle, de revendre celle-ci après y avoir implanté des bornes en moellons plus visibles que celles de

l'Administration. Souvent portés devant les autorités domaniales et cadastrales, parfois administratives (en particulier celles qui sont censées représenter le système traditionnel, chef de village ou de quartier, etc.), ces conflits font d'abord l'objet de procédures plus ou moins officieuses d'arbitrage, avant de venir devant les tribunaux, administratif ou civil selon le cas. Les procédures sont longues, coûteuses, le résultat aléatoire étant rarement fondé sur une stricte application des textes domaniaux et fonciers.

Dans le monde rural, les conflits sont relativement classiques, litiges sur des limites de champs, sur l'appropriation de certaines productions végétales, problèmes entre agriculteurs et pasteurs, à une exception près, celle qui concerne les oasis dans la partie nord du pays, où les conflits portent plutôt sur les droits d'eau et les droits de jardinage.

Ces conflits à Ndjamena ne sont-ils pas causés par l'activisme des boulama ? Et si oui, ne sont-ils pas advenus parce que l'administration y a contribué ?

### **Les Boulama : de l'activisme au centre des transactions foncières**

Les Boulama sont des auxiliaires de la justice et de l'administration dont l'effectif approche les 700 à N'Djamena. Depuis quelques années quand un village est inséré dans le périmètre urbain alors son chef devient chef de carré ou chef de quartier. L'histoire récente montre qu'autour des années 1990, les Boulama des nouveaux quartiers non lotis et qui le sont aujourd'hui (Gassi, Boutalbagara, Ambata) participent à l'acquisition de terrain dits traditionnels mais aussi sont la source des conflits d'attributions de terrains. Cet état de fait occasionne d'infinis contentieux entre les habitants de N'Djamena et engourdit principalement les activités régulières du service des cadastres ainsi que de la commission d'attribution de terrains. Par l'intermédiaire des concernés et de certains responsables administratifs ?

Face à l'ambiguïté de ces litiges, la justice est souvent prise à partie par les justiciables. Au 7<sup>ème</sup> arrondissement municipal de N'Djamena, un Boulama du quartier Atrone et un de ses administrés

comparaissent devant un assesseur pour départager deux de leurs présumés clients. Ceux-ci ont acheté la même parcelle de 450mètre carré, située près du collège de l'assomption d'Atrone. L'un des acquéreurs, avance qu'il a acheté le terrain depuis 1993 et le l'autre c.à.d. le deuxième quant à lui argue l'avoir récemment acquis récemment avec le boulama quand bien même le premier aurait déjà entrepris des travaux de, construction sur le site litigieux. Selon M. Hassane Khayar, ancien vice-président du tribunal de 1<sup>ère</sup> instance de N'Djamena et Président de la 2<sup>ème</sup> chambre civile, 80 % des contentieux fonciers traités par la justice sont causés par les boulama. Il ajoute que : « Ces litiges fonciers sont devenus flagrants et même banalisés ». Au jour d'aujourd'hui, le service du cadastre qui est un service technique compétent et directement concerné n'arrive plus à s'en sortir. Aujourd'hui les Boulama distribuent les terres comme ils veulent. Il ne serait pas de trop, de montrer un doigt accusateur sur certains agents véreux du service de cadastre qui sont de connivence avec les boulama.

Au 1<sup>er</sup> arrondissement de N'Djamena, notre rencontre avec le greffier, Adèche Mahamat, nous a permis de comprendre que les boulama ne sont pas seulement les auxiliaires de l'administration municipale mais des adversaires de la commune parce que toujours en train de chercher à les doubler ou même à les flouer. Sur les 50 dossiers traités en moyennes par la commune du 1<sup>er</sup> arrondissement municipal de la capitale tchadienne, plus de 60% concernent les contentieux fonciers et le reste représente, des cas de bagarres(15,68%), les problèmes de succession(7,84%), les problèmes liés aux scènes de ménages(5,88%), les accusations pour sorcelleries(9,80%).

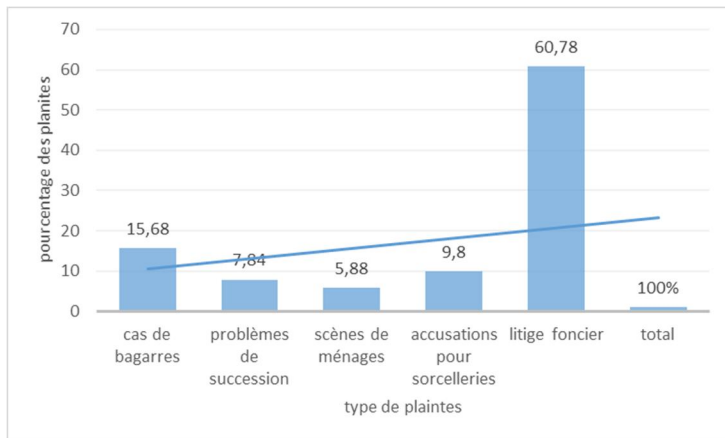
**Tableau 4. Nature des dossiers enregistrés au tribunal de justice de paix du 1<sup>er</sup> arrondissement en janvier 2017**

N°	Types de dossier	Quantité	%
1	cas de bagarres	8	15,68
2	problèmes de succession	4	7,84
3	scènes de ménages	3	5,88
4	accusations pour sorcelleries	5	9,80

5	litige foncier	31	60,78
6	total	51	100%

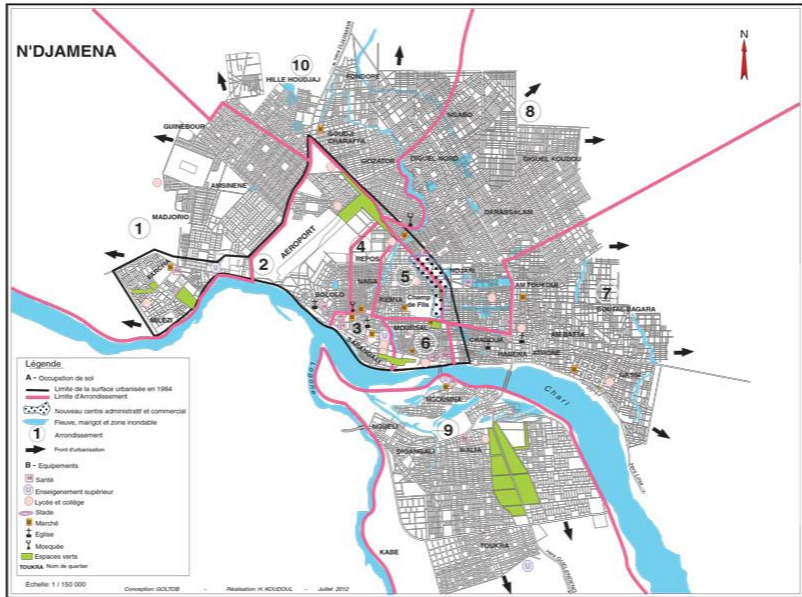
Source : enquête auprès du greffier du 1<sup>er</sup> arrondissement janvier 2017

On se rend compte que les boulama gagnent plus que l'État dans les frais que payent les usagers. Pour preuve, au 1<sup>er</sup> Arrondissement, il ressort de nos investigations que les boulama prenaient 10% de la valeur de chaque transaction qu'il suivait. Exemple, un terrain de 450m<sup>2</sup> vendu un usager et qui se trouve sur une rue de 40m bitumé au quartier Farcha Milezi coûterait selon les législations du Tchad, 450m<sup>2</sup> x 10000 FCFA ; ce qui donnerait au terrain un prix de 4 500 000 FCFA. Le Boulama retire de ce montant 10% soit un 450 000 FCFA. La commune prend 5% soit 225 000 FCFA. Le domaine retire 3% de frais d'enrôlement soit 1 35000 FCFA. Cette opération peut se faire mais l'usager n'est pas sûr d'être attributaire de ce terrain. En effet, un terrain peut être vendu à plusieurs personnes et c'est souvent la cause du conflit entre les usagers, les boulama et l'État. Le scénario que nous venons d'exposer n'est qu'une illustration de la situation symptomatique des conflits fonciers à N'Djamena.



Source : enquête de terrain janvier 2017

**Figure1 : Types de plaintes traités au tribunal de justice de paix du premier arrondissement**



**Carte 1 : ville de N'Djamena et son extension**

**Tableau 4 : prix de terrain pour la ville de N'Djamena**

Quartiers	Bordure voie bitumée/ largeur rue=40m	Bordure voie bitumée/lar geur rue > 30m	Largeur rue ≥ 16m et < 30m	Largeur rue ≤ 15m
Farcha-Milezi (les ilots alphabétisés).	10 000	10 000	10 000	
Bololo, Djamal bahr, corniche	5 000	2 000	2 000	2 000
Diguel-Est	1 500	1 500	1 000	700
Mardjan-Djaffack, champ de course, Ambassatna, Gardolé,	1 500	1 000	1 000	1 000
Leclerc, Repos, Amrikébé, Moursal, Paris- Congo, Chagoua, Djari, Diguel-Nord...	1 200	1 200	800	600
Kabalaye, Ardepdjournal, Farcha(ancien)	1 200	1 200	800	600
Farcha résidentiel	2 500	2 500	2 000	
N'gabo résidentiel et autres nouveaux quartiers résidentiels	2000	2000	1 500	1 500
Farcha industriel nouveau (section 2)	3 000	3 000	2 500	2 500
Autres quartiers industriels nouveaux	2 000	2 000	1 500	1 500
Chagoua(Est voie de contournement), Amtoukoui, Abena, Darassalam,	1 000	1 000	800	500
Atrone, Hillé Houdjadji, Goudji, Amralgoz, Gozator, Amsiné, Kawas, Walia, Gassi, Ambata,	1 000	1 000	600	300

Source : Loi no 14/PR/ 2005, portant rectificatif de la loi no 003/PR/2005 du 07 janvier 2005, portant budget général de l'État pour 2005.

Le tableau précédent (tableau 4) nous présente les différents prix de terrain par quartier en fonction de la position des parcelles (au bord des rues peu prou importantes). La carte 1 de N'Djamena présente la ville avec ses différents quartiers et arrondissements.

Le prix du mètre carré de la parcelle située sur une rue de 40m dans la ville de N'Djamena est présent dans une figure à titre illustratif (cf. figure 2). Il ressort de cette figure que le quartier Milezi au 1<sup>er</sup> arrondissement a les parcelles les plus couteuses de la ville sur une rue de 40m bitumée (10000 Fcfa/m<sup>2</sup>). Les boulama

connaissant cette disposition de la loi, l'utilisent pour soutirer de l'argent aux usagers souvent peu informés des textes sur le foncier.

### **Une prise de pouvoir des boulama, une démission de l'État**

Le pouvoir des boulama n'est pas le fait du hasard mais une conjonction de circonstances favorables à partir des années 2000. Selon M. Zoukalmé Patedjoré, responsable du cadastre et de la cartographie, au moins 70 000 demandes d'attributions de terrains moisissent au service du cadastre. Les attributions de terrain remontent à 2002.

Des travaux de lotissements ont commencés depuis 2005. Ils se poursuivent dans les quartiers Djari Kawas, Diguel Koudou et Ngueli.

Selon les agents des cadastres qui font les implantations, les terrains prévus pour ces opérations sont souvent le théâtre des affrontements entre les agents de l'État et les occupants de terrain qui les ont achetés de façon « traditionnelle » avec les boulama. Pour éviter ce désagrément, la commission d'attribution de terrain en zone urbaine s'est réunie et a envisagé une solution intermédiaire en mettant sur pied une équipe impliquant tous les acteurs pour faire l'inventaire des espaces à lotir avant toute opération. Il s'agit d'identifier les occupants et de répertorier les espaces inoccupés pour que la commission puisse prendre ses dispositions. En dépit de ces dispositions, même après ces opérations, des villages, des ouvrages de toutes sortes naissent spontanément, de nuit, sur des espaces nus, bornés et classés la veille par les agents du cadastre comme étant des domaines de l'État.

Au regard de cette situation, le service de cadastre recule. Il ne s'occupe plus que de la régularisation des lotissements et des cas plus récents. Certaines de ces anciennes attributions sont souvent sources de conflits. « Aujourd'hui, un citoyen qui passe par la voie légale, au niveau de la direction du cadastre et qui se voit attribuer un terrain avec dossier et plan cadastral à l'appui, va se rendre compte qu'il y a des personnes tierces à qui le boulama le leur a déjà vendu. Quant à l'État, il lâche du lest pour éviter de recommencer ce qui s'est passé à Diguel 1992. En effet, cette

année-là, se souvient Ali Mahamoudi, géographe, chef de canton et Président de l'association des chefferies Traditionnelles du Tchad (ACTT), « La population a refusé les nouvelles dispositions de l'administration. Et cela a entraîné un affrontement se terminant par une mort d'homme ».

Ce constat d'échec avéré de L'État, à travers ses services spécialisés, pousse les populations désireuses de parcelles à usage d'habitation à se tourner vers les boulama. Il s'agit d'un « sauve qui peut » qui sonne le glas de l'autorité de l'État.

### **Un pouvoir opportuniste**

Les éléments qui ont contribué à l'installation des pouvoirs de ces chefs de carré appelé boulama sont nombreux :

- La mauvaise compréhension de la démocratie. En effet, le phénomène de boulama est une manifestation récente. Il date des années 1990. Autrefois, il y avait des boulama mais qui ne constituaient pas un frein aux activités de l'État. Mais avec l'avènement de la démocratie et l'usage galvaudé du mot décentralisation, les agents, avec certainement l'appui de quelques autorités communales, pensent que tout doit revenir à la commune. Comme les boulama font partie de la commune, ils pensent qu'ils devront désormais gérer le foncier dans leur commune. Ils se sont ainsi accordés certains privilèges pour s'ériger en promoteurs du foncier.
- Il y a les diverses influences exercées sur les boulamas par des personnalités souvent bien placées. Dans son ouvrage (ADOVI, 1999), intitulé : relation entre autorités traditionnelles et pouvoir public moderne au Togo, il explique le fait qu' :

*À la chefferie traditionnelle, il ne reste en fait qu'une attribution politique et, là encore, vidée de tout sens puisque l'ère du parti unique a fait des chefs traditionnels et encore aujourd'hui, bon gré mal gré, des propagandistes de l'ancien Parti-État dont l'une des ailes marchantes fut et demeuré l'Association des chefs traditionnels du Togo.*

- La lenteur administrative qui rend l'exécution des plans cadastraux complexe.

## Discussion et conclusion

On retient de cette étude 3 résultats principaux :

Le premier concerne le quartier Milezi au 1<sup>er</sup> arrondissement qui a les parcelles les plus couteuses de la ville sur une rue de 40m bitumée (10000 Fcfa/m<sup>2</sup>).

Le deuxième résultat montre que le pouvoir des boulama n'est pas le fait du hasard mais une conjonction de circonstances favorables à partir des années 2000. D'une part les services de cadastres sont en conflits de compétence et d'intérêts avec les communes et le domaine. D'autre part les boulama qui sont des auxiliaires de l'administration municipales ont su tirer profit de la situation parce que frustrés et lésés par le même État qui les utilise sans les valoriser. Ce résultat comparé à celui de A Mohamadou (2010, p18), dans ces travaux intitulé « Foncier, pouvoirs locaux et décentralisation dans le département de Dakoro au Niger. Il affirme que la décentralisation est un défi pour l'État du Niger qui faisant le découpage administratif superpose à la fois le pouvoir moderne et traditionnel. Il dit par ailleurs que ce découpage peut renforcer le pouvoir territorial des uns mais réduire l'influence des autres entités de la société, conduisant à la frustration ou à une velléité d'autonomie.

Notre troisième résultat est un constat. Nous avons estimé que les chefferies traditionnelles au Tchad devraient recevoir des pouvoirs publics un peu plus de considération. S'ils permettent à la commune de retrouver corriger les erreurs des techniciens du cadastres et de témoigner pour rendre justice, c'est qu'ils sont utiles à la société. Comparé aux résultats des travaux d'ADOVI N. G. (1999, p45), qui portent sur la relation entre autorités traditionnelles et pouvoir public moderne au Togo : repères et limites au développement local, il ressort que dans le deuxième cas, l'auteur souligne le dilemme du pouvoir public moderne face au défi de modernisation de l'appareil administratif pour contribuer au développement à la base, joignant les intérêts des collectivités locales et l'intérêt du pays.

Par ailleurs, il importe aux termes de ce travail de souligner que l'ordonnance 038/PR/2018 du 10 Aout 2018 qui détermine le nombre, les dénominations et les délimitations des unités administratives et des collectivités autonomes, n'a pas eu le temps d'être expérimentée et nous voudrions lui accorder une réflexion dans l'avenir par rapport à la place des chefferies traditionnelles et à leur gestion du foncier.

## **Bibliographie**

Ablaye ROASNGAR, 2008, *L'accès à la terre au Tchad*. Collection droit pour tous, CEFOD, 89 p.

ADOVI N'bueke Goch-Akue, 1999, *Relation entre autorités traditionnelles et pouvoir public moderne au Togo : repères et limites au développement local*, sciences sociales, Univ. du Benin, Lomé (Togo), P7, revue du CAMES, Série B, vol 01, pp : 45-51.

CEFOD, OFT, 2004, *La question foncière au Tchad, actes de colloque scientifique*, N'Djaména du 28 juin au 01 juillet 2004, 249 p.

Colloque de BAMAKO, 2007, *Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ?*, actes du colloque de Bamako du 23 au 25 juin 2007, 252 p.

COQUERY VIDROVITCH Catherine, 1982, *Le régime foncier rural en Afrique noire*, in enjeux fonciers en Afrique noire, OSTOM, Karthala, pp 65-95.

DOBINGAR Allassembaye, 2009, *Le foncier urbain et périurbain* : colloque sur la problématique foncière au Tchad (CEFOD/OFT), in actes de colloques de N'Djaména, Juin 2004, pp : 195-206.

*Gouvernance en Afrique*, 2007, *Atelier sur la place de du chef traditionnel dans le contexte de la décentralisation au Togo*. Sokodé du 2 au 3mars 2007, rapport, 97p.

HOUDEINGAR Ngarimaden. David, 2009, L'accès à la terre en Afrique subsaharienne, rencontre Lascaux 8 et 9 Juin 2009, actes colloques, 21p.

HOUDEINGAR Ngarimaden David, 2009, Les conflits d'usage entre les principes de coexistence et principe de responsabilité, juin 2009, France, Hal 00716945, 21p.

OALGUÉ P., 2006, Les Boulamans au cœur des transactions foncières, In Carrefour, n°39, mai 2006, pp.13-14.

Richard ERPICUM, 2004, Discours d'accueil du Colloque Scientifique de N'Djaména sur La question foncière au Tchad, 28 juin-1<sup>er</sup> juillet 2004, in Actes du Colloque, CEFOD-OFT, Septembre 2004, 10 p.

ZOUKALNE PATEDJORE, 2011, Immatriculation et appropriation foncière au Tchad : les enjeux du titre foncier, Mémoire de maîtrise professionnelle en sciences techniques, Option, gestion foncière, Université de N'Djaména.