

Au Cameroun, quand l'accès aux logements sociaux devient élitiste

Idrissou MOUNPE CHARE

Université de Maroua, Cameroun et Université de Liège, Belgique

La pénurie des logements décentes est un fait au Cameroun. Des habitations précaires, indécentes, vulnérables, abritent de nombreuses populations, tant en ville qu'en campagne. Selon les chiffres du ministère de l'Habitat et du Développement urbain (MINHDU), le déficit en logement était estimé à 2,5 millions d'unités en 2024.

Pour apporter une réponse à une demande pressante de la part de la population, plusieurs initiatives gouvernementales ont proposé des logements accessibles aux catégories modestes ou pauvres. Elle est sélective. De la même manière qu'elle exclut factuellement les populations rurales, la politique des logements écarte également les acteurs du secteur informel.

Les fonctionnaires ou d'autres salariés modestes se plaignent également des coûts d'acquisition/loyer, associés aux pratiques de sous-location qui complexifient l'accès à ces « logements économiques » ou cet « habitat social ». Cette centralisation de la politique du logement en milieu urbain montre bien comment les citoyens ruraux, comme les autres couches fragiles, sont des « exclus de l'inclusion » pour reprendre une formule de F. Desage (2017). En dépit de ceci, les discours officiels parfois marqués d'empreintes politiques convoquent incessamment la résilience ; soit pour magnifier la capacité des choix économiques à résister aux chocs, soit pour appeler les populations à plus d'endurance c'est-à-dire à « retrousser les manches ».

Face à cette situation, par quels mécanismes l'État assure-t-il la résilience invoquée et comment les populations locales s'en approprient ou s'organisent-elles pour résister et s'adapter aux crises qui s'imposent ? La seconde partie de cette question ne trouvera pas nécessairement toute sa réponse dans ce texte.

I. La politique de l'habitat au Cameroun

Plusieurs programmes gouvernementaux ont été lancés depuis la fin des années 2000. Sur le plan opérationnel, l'on peut citer le programme gouvernemental de construction des logements sociaux, affichant plusieurs composantes à l'instar de la construction de 1520 logements grâce à la Coopération chinoise dans six villes camerounaises. L'on peut évoquer également le projet de construction de 800 logements dans le cadre du volet Habitat du Plan d'Urgence triennale (PLANUT) qui a été décidé en 2015 par le Chef de l'État, ou de la construction de 640 logements par la firme multinationale Suisse COFFOR CEMAC S.A, sous financement initial d'un pool bancaire. À côté de ces initiatives gouvernementales, le programme gouvernemental de construction de 10 000 logements sociaux initié en décembre 2009, présente un intérêt particulier. Il constitue une composante essentielle de la politique du logement et permet d'éclairer les modalités opérationnelles d'une politique dite « sociale ».

Aperçu de la politique des logements sociaux au Cameroun

La politique de l'habitat au Cameroun fait la part belle à la formule de l'« habitat social », traduite de façon opérationnelle par un programme gouvernemental dit des « logements sociaux » déroulés en plusieurs projets. Un arrêté du MINDUH¹ du 21 août 2008 fixant les normes d'habitat social définit l'habitat social comme « celui dont une partie du coût est à la charge de l'État, d'une collectivité décentralisée ou de toute autre institution publique, destiné aux ménages à faible revenu ». Le logement social est un espace bâti qui sert à abriter les personnes ou les ménages ne pouvant acquérir ou louer un logement, lorsque toutes les charges de construction et d'aménagement sont répercutées dans le prix de vente ou le loyer. Cette définition introduit implicitement la référence à la cible prenant en compte deux spécificités à savoir la légitimité (droit au produit...) et l'éligibilité (respect des critères d'octroi du produit...). Il s'agit là d'un indicateur essentiel devant sous-tendre les politiques de logement et d'habitat social du Gouvernement, au profit des populations vulnérables.

La Société immobilière du Cameroun (SIC) est l'institution qui a pour objet la mise en œuvre de la politique de logement définie par les pouvoirs publics. Elle a été créée en 1952, « pour des raisons évidentes et face

1. Ministère du Développement urbain et de l'Habitat. Ce département ministériel a connu plusieurs dénominations depuis sa création en 1982.

à un *besoin dûment établi de logements* » (Bissek, 1994, p.92). Le contexte qui a justifié la création de la SIC depuis lors, reste encore d'actualité. Mais force est de constater que les logements dits « sociaux » construits par la SIC n'ont pas toujours été occupés par des couches à revenus faibles idéalement ciblées.

D'autres acteurs institutionnels importants accompagnent la politique de l'habitat au Cameroun, à l'instar de la Mission d'Aménagement et d'Équipement des Terrains urbains et ruraux (MAETUR), du Crédit foncier du Cameroun (CFC), de la Mission de Promotion des Matériaux locaux (MIPROMALO) ou du ministère du Cadastre et des Affaires foncières, etc.

Le Programme gouvernemental de construction des logements sociaux

La construction des logements sociaux est un programme gouvernemental qui implique plusieurs autres projets. Celui des 10 000 logements avec la coopération italienne, en est d'ailleurs l'un des projets phares. À l'instar de bon nombre de projets de l'État souvent teintés d'un slogan politique, celui de la construction de ces logements a été lancé à Yaoundé en décembre 2009, et à Douala en février 2010. Il visait en outre l'aménagement de 50 000 parcelles constructibles, prévu pour s'exécuter dans les dix capitales régionales (4 500 logements à Yaoundé comme à Douala, 50 logements par ville pour les 8 autres chefs-lieux de région) ; six villes universitaires et industrielles (à raison de 50 logements par ville) ; ainsi que dans six chefs-lieux de département (50 logements par localité). Le projet de construction d'une base industrielle de production des matériaux et de préfabriqués, dans la localité de Mbankomo, région du Centre en faisait également partie. En considérant d'autres projets de construction des logements portés par des partenaires du Cameroun, le gouvernement envisageait la construction d'au moins 17 000 logements sociaux et l'aménagement de 50 000 parcelles à l'horizon 2020 (MINHDU, 2015).

Le projet de construction des 10 000 logements sociaux

La première phase considérée comme pilote avait, entre autres, pour objectif, de construire 224 logements à Ekoko II (Yaoundé). Le montant prévisionnel global de ce projet était de 359 milliards Fcfa, soit plus de 115 milliards dédiés à la phase pilote. Plus d'une décennie après le lancement de ce programme, le niveau d'avancement

suscite des interrogations au point où le *Journal Éco Matin*² a écrit : « le projet de construction de 10 000 logements sociaux à Yaoundé et ses environs piétine. » La même source rappelle qu'au terme d'une visite de terrain en juin 2023, la ministre de l'Habitat et du Développement urbain s'offusquait sur la CRTV³, que

« Des 10 000 logements à construire sur le site d'Ekoko II : la situation indique pour 47 milliards consommés à date (19 juin 2023) la mise en œuvre de 14 fondations en approche construction traditionnelle ; élévation des appartements : 32/224 (14,28 %) ; 01 toiture en cours/14 (7,14 %). Or, la construction de la base industrielle nous aurait permis de dupliquer les logements et de réduire le déficit de logements que nous observons. »

Ces observations viennent conforter celles du journal *Investir au Cameroun* du 16 mai 2023 qui rappelait déjà que dans la phase I de ce projet, sur les rails depuis fin juin 2022, la SIC et la firme italienne Pizarotti annoncent la construction de 1 224 logements, dont 224 logements sociaux. Ainsi pouvait-on lire dans ce journal :

« Au 31 mars 2023, le taux d'avancement de la première phase des travaux de construction de 10 000 logements sociaux, par la société italienne Pizarotti, est ressorti à 25 %. Selon la même source, le projet, porté par la Société immobilière du Cameroun, déjà absorbé plus de 43 milliards de Fcfa. Pour sa concrétisation intégrale, un accord de prêt d'un montant total d'un peu plus de 115 milliards de Fcfa a été signé le 1^{er} mars 2017 entre l'État du Cameroun et la banque italienne Intesa San Paolo. Ce qui fait un taux de décaissement de 39,1 %. »

Pour rappel, deux types de logements étaient globalement prévus dans ce projet des 10 000 logements, à savoir les logements T4, constitués principalement de 3 chambres et un salon ; et T5, constitués plutôt de 4 chambres et un salon. À Douala sont construits des appartements T4 dont la superficie totale varie entre 89,90 et 96 m² ; les logements T5 ont une superficie variant entre 102,45 et 111,25 m². Quant à Yaoundé, les logements T4 y ont une superficie allant de 99,30 m² à 105,21 m² alors que celle des T5 est comprise entre 120,87 m² et 122,89 m². S'agissant du coût de vente d'un de ces logements, il est fonction de la superficie, sachant que le m² est estimé à 175 000 FCFA dans chaque ville. Un logement T4 le plus moins cher et bâti sur une superficie de 89,90 m² reviendrait à 15 732 000 FCFA. Le plus cher en type T4 d'une superficie de 105,21 m² coûterait 18 411 750 FCFA à la vente. Le logement T5 le plus bas d'une superficie de 102,45 m²

2. Le numéro du journal *Éco Matin* paru le 10 août 2023.

3. *Cameroon Radio and Television*, le média d'État, le 20 juillet 2023.

coûtera alors 17 928 750 FCFA, pendant que le plus cher du même type bâti sur 122,89 coûte 21 505 750 FCFA. D'autres dimensions au-delà de celles mentionnées ici sont possibles, mais le principe reste le même, certains logements pouvant avoisiner les 24 millions à l'achat.

II. La réalité de la catégorie « sociale »

Quatre réalités

Au regard de ces chiffres, la mise en œuvre de ce projet des 10 000 logements met en tension quatre réalités.

La première est l'instrumentalisation politique du projet, ce qui peut impacter sur sa faisabilité. En effet, le calendrier du lancement de ce programme ne semble pas anodin puisqu'une élection présidentielle s'est tenue au Cameroun en octobre 2011. Ce projet avait bien meublé le programme de campagne sous le slogan politique « des grandes réalisations » du RDPC (Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais), parti au pouvoir. Le même programme a été mobilisé pour la campagne présidentielle de 2018 d'une façon vague, sans bilan, dans le discours de prestation de serment du 6 novembre 2018 : « (...) *je persisterai à consacrer tous mes efforts... à mettre en valeur une politique d'habitat social digne de ce nom* ».

La deuxième observation est la lenteur d'exécution des projets, alors que la construction des logements apparaît comme une urgence au regard des besoins. Ce programme continue de faire beaucoup plus l'objet d'annonces politiques, le niveau d'avancement sur le terrain demeurant questionnable. Par exemple la ministre de l'Habitat et du Développement urbain a procédé le 19 décembre 2023 au lancement de la construction de 60 logements témoins sur les 3.060 attendus dans quatre ans. Et suite à ce lancement, la réaction d'un économiste ne s'est pas fait attendre : « *Seulement 3 060 logements en quatre ans c'est très insuffisant pour pouvoir prétendre à résoudre la crise du logement qui sévit dans le pays* », puisque le déficit s'accroît de l'ordre de 200 000 logements par an.

La troisième réalité est la centralisation de l'État, malgré la consécration de la décentralisation dans la loi constitutionnelle camerounaise depuis 1996. Elle peine à se mettre effectivement en place. Pourtant, une mise en œuvre des logements sociaux par les communes peut avoir plus d'impact social et limiter les pesanteurs, surtout s'ils sont construits à base de matériaux locaux. Le Cameroun compte 360 communes, un transfert des compétences vers elles en matière de logements sociaux pourrait avoir une plus-value, bien qu'il faille un préalable à cela.

Le fait que tout se décide à Yaoundé et au regard des « écarts » entre ce programme d'action publique et les pratiques qu'il suscite, montre bien les limites des « approches étato-centrées ». Car « c'est à tort que l'on conçoit une politique publique comme une intervention directive dotée d'une autorité et d'une légitimité fortes. Il ne s'agit pas d'un commandement, d'un ordre qui aurait vocation à être transmis et exécuté sans la moindre interférence et entraînant mécaniquement la mobilisation de tous les acteurs concernés. » (Lascoumes et Le Galès, 2018, p. 29).

La quatrième observation, relevée par les occupants de ces logements sociaux, est la qualité approximative des travaux. Quand bien même ces bâtiments sont livrés, la vie n'y est pas toujours tranquille au regard de certains griefs relevés par les occupants. Certains occupants des logements sociaux d'Olembé (Yaoundé) se plaignent des installations électriques ainsi que de la plomberie :

« Chaque année tu peux dépenser au moins trois fois pour la plomberie, car il y a des jours où l'eau mouille les murs à cause des tuyaux cassés, parfois c'est le sol. Pour les installations électriques, les appartements brûlent chaque fois. Récemment, deux appartements ont brûlé dans mon camp, causés par des courts-circuits.⁴ »

Les logements sociaux réactualisent la problématique du respect des normes et du suivi/contrôle des travaux, généralement décrié dans les chantiers d'infrastructures publiques au Cameroun.

Cette réalité redynamise les principales perspectives d'analyse des écarts ou de « l'échec » des politiques publiques, souvent interprétés en termes d'ineffectivité, d'inefficacité et d'inefficience (Garraud, 2000 ; Bourdin *et al.*, 2004 ; Menger, 2011).

Le « social », un habillage ?

Le projet de 10000 logements sociaux montre que la catégorie « sociale » peut parfois constituer un habillage dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Deux points permettent ici d'explicitier cette observation.

La marginalisation actée des zones rurales dans le projet de construction des 10000 logements sociaux peuplées de 51,2 % de la population camerounaise selon le troisième recensement général de la population et de l'habitat publié en 2010. Même si la croissance urbaine rapide a inversé les tendances avec une population urbaine

4. Entretien avec un occupant des logements sociaux à Olembé (Yaoundé), mars 2024.

estimée à 58,7 % en 2022, les populations rurales ont aussi droit aux politiques sociales. Puisqu'au sein de ces populations se trouvent des couches vulnérables ayant également droit aux logements sociaux, car vivant dans des logements précaires ou insalubres. Il n'est d'ailleurs pas exclu que l'implémentation des logements sociaux en milieu rural contribue à infléchir l'exode rural, car la construction d'un « logement décent au village⁵ » figure en bonne place des projets des jeunes ruraux qui migrent en ville. Ce délaissement pose un problème de justice sociale.

Au regard des prix d'acquisition des logements sociaux, ainsi que de la procédure octroyant le logement à son acquéreur, l'exclusion des couches sociales modestes semble de plus en plus s'affirmer. De ce fait, l'on est engagé dans une politique de logement dite « sociale », mais sans véritables couches fragiles ou vulnérables dans les faits, considérant le contexte camerounais dominé par l'économie informelle.

La procédure de demande du logement social éloigne les acteurs du secteur informel, ne serait-ce que par l'exigence des bulletins de solde « des trois derniers mois ». À moins d'acheter un logement social au comptant, les acteurs du secteur informel ne sont pas pris en compte dans la politique du logement social. Peu sont les acteurs de ce secteur qui peuvent obtenir un crédit bancaire, car ils ne peuvent facilement mobiliser sur fonds propres, la somme requise pour ce logement. Comment donc comprendre qu'une politique dite sociale écarte de droit ou de fait les couches censées être ses cibles ?

Un décret du 23 mars 2023 du Premier ministre revalorise et fixe le salaire minimum interprofessionnel de garantie (SMIG) à 41 875 Fcfa pour les agents de l'État relevant du Code du travail ; à 45 000 Fcfa pour le secteur agricole et assimilé ; et à 60 000 Fcfa pour les autres secteurs d'activité sur toute l'étendue du territoire national. Sur la base de ce SMIG, il n'est pas évident qu'un agent de l'État prétende louer ou acquérir un logement social du type décrit plus haut.

Sur une autre échelle, l'analyse comparée de la grille salariale au Cameroun révèle des disparités frustrantes qui montrent bien comment plusieurs catégories de salariés du secteur public sont discriminées. Par exemple, après le décret présidentiel du 6 mars 2023 portant revalorisation de la rémunération mensuelle de base des personnels civils et militaires à un taux moyen de 5,2 %, la grille salariale révèle un fossé important entre le salaire des civils et celui des hommes en tenue⁶.

5. Entretien avec de jeunes producteurs de brique cuite à Yagoua, mars 2022

6. Police, administration pénitentiaire, défense...

Il existe également un fossé choquant entre le salaire des fonctionnaires et celui des contractuels de l'État, qui sont tous des agents publics faisant le même travail, à la seule différence que le fonctionnaire est recruté sur concours et que le contractuel l'est sur étude de dossier, puis se trouve lié à l'État par contrat. Ceci révèle un problème de justice sociale à la base et qui peut s'observer sur l'accès aux logements dits sociaux.

Au vu des disparités salariales actées entre différents salariés du secteur public, il apparaît par simple simulation qu'un cadre supérieur ayant un salaire mensuel de 250 000 FCFA, soit environ 385 euros, devrait renoncer par exemple à la moitié de son salaire pendant près de 10,5 ans pour acquérir un logement T4 à 15 732 000 FCFA. Cela asphyxie en quelque sorte le ménage, qui doit assumer bien d'autres charges de survie. Il faudra environ le tiers de ce salaire pour payer mensuellement le loyer d'un tel logement. Ainsi, qu'il s'agisse de l'option d'achat ou de location, les charges d'un tel salarié, qui fait déjà partie de l'élite, s'en trouvent sérieusement impactées. Qu'en sera-t-il pour les salariés en deçà de ce niveau de revenu, qui sont également plus nombreux ? Un arrêté conjoint signé des ministres des Finances et de l'Habitat le 20 septembre 2024 fixe les plafonds des revenus pour l'accès aux logements sociaux, soit 350 000 FCFA pour la location et 500 000 FCFA par mois pour la cession. Bien que cet arrêté définisse des plafonds, il faut relever au regard du niveau encore bas des revenus⁷, que peu de Camerounais peuvent prétendre à un logement social dans les conditions fixées. C'est par conséquent les plus nantis qui peuvent les acquérir et non les plus nécessiteux.

Les chiffres mobilisés montrent toute l'impertinence d'implémenter des politiques dites sociales dans un contexte où la justice sociale n'existe déjà pas à la base. S'il peut sembler relativement aisé pour les salariés de la tranche supérieure de louer ou acquérir un logement social, qui normalement ne leur est plus destiné, il faut dire que les autres situés au milieu et à la base de l'échelle n'osent même pas s'approcher de ces logements. Ils estiment que la procédure d'accès est très complexe et exige beaucoup de ressources financières et même en termes de réseau relationnel. Comme conséquence, c'est encore l'élite qui achète ou occupe ces logements pourtant destinés aux petits revenus.

7. Une évolution du revenu brut national par habitant (Banque Mondiale 2023) renseigne que le revenu mensuel brut/habitant au Cameroun est de 138 \$ contre 170 \$ pour la moyenne Afrique et 1109 \$ pour la moyenne monde. Bien que ce chiffre masque des disparités ou les fractures sociales, il permet tout au moins d'apprécier les conditions précaires de vie de la population camerounaise.

Les témoignages des difficultés d'accès aux logements sociaux sont légion, à propos des logements des camps SIC et bien avant l'achèvement de certains bâtiments construits dans le cadre du programme gouvernemental des logements sociaux. Plusieurs journaux ont souvent relevé de tels faits, mettant en exergue des témoignages des demandeurs. *Le Quotidien de l'Économie*⁸ qui titrait déjà :

« Accès aux Logements : Quand les riches font main basse sur les logements sociaux (...) les procédures d'accès aux logements sociaux dans la capitale économique s'apparentent, d'après certains habitants, à une véritable "Mafia". »

La sous-location est une pratique qui gangrène l'accès aux logements sociaux, décourageant et éloignant les catégories auxquelles ils sont d'emblée destinés. Ces récits qui montrent toute la complexité de l'accès aux logements sociaux, tout en remettant en cause leur caractère « social », révèlent que « *la répartition inégale du logement est le résultat d'un processus social mené par un collectif d'acteurs spécifiques en interaction* » (Fijalkw, 2016, p. 4).

Dans la politique publique de logement, la catégorie « sociale » est ineffective pour les couches défavorisées. Non seulement les 17 000 logements envisagés par le gouvernement à l'horizon 2020 étaient déjà très insuffisants eu égard au déficit urbain de plus en plus croissant, mais ces objectifs ne sont pas toujours atteints en 2025 malgré les besoins annuels estimés à 200 000 unités. Cette situation ne peut que raviver une bataille autour de l'accès du peu de logements produits, où « *les plus forts, les gens d'en-haut se taillent la part du lion.*⁹ » Le logement étant le « *médiateur d'un bien-être universel (s'abriter)* » (Tapie, 2014, p. 5), chacun est désormais livré à soi-même, exposé aux « *vulnérabilités résidentielles* » (Bouillon et al., 2019), et toutes les stratégies de la débrouille se mettent à l'œuvre pour se loger d'où la prolifération de « *l'habitat précaire* » qui accélère aussi la bidonvilisation.

C'est dans ce contexte que l'autoconstruction (sujet faisant l'objet d'un texte traité à part) devient une pratique importante et populaire, car elle offre des alternatives pour se loger tant en ville qu'en campagne. Les matériaux locaux de construction à l'instar du bois, de l'adobe ou de la brique de terre cuite favorisent cette pratique lorsqu'elle ne s'appuie pas sur les parpaings de béton de qualité approximative ou « mal dosés » communément appelés « biscuits », pour souligner leur fragilité ou leur promptitude à s'écraser. Cette forme d'« architecture sans architecte » (Rudofsky, 1964) prospère dans un

8. *Le Quotidien de l'Économie*, parution du 07 octobre 2016.

9. Entretien avec un agent de la SIC à Maroua, juin 2023.

contexte prégnant de « tolérance administrative » en voie de devenir un mode de gouvernance, et donnant lieu à un laisser-aller qui peut a contrario révéler le laxisme, l'inefficacité ou l'ineffectivité des politiques publiques. L'on est donc de ce fait pas loin d'un « bricolage institutionnalisé » (Garraud, 2000).

Bibliographie

- Bissek P. (1994), *Habitat et démocratisation au Cameroun : enjeux africains d'une chasse gardée.*, éditions Karthala.
- Bouillon F. et al. (2019), *Vulnérabilités résidentielles*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Bourdin J., André P. et Plancade J.-P. (2004), « Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en France », Sénat, Rapport n° 392, 30 juin.
- Garraud P. (2000), *Le chômage et l'action publique. Le bricolage institutionnalisé*, Paris, L'Harmattan.
- Desage F. (2017), Les exclus de l'inclusion. Construire du logement social en temps d'austérité et de mixité (France-Québec), *Espaces et sociétés*, 2017/3, (n° 170, pp.15 à 32.
- Djatcheu M. L. (2018), Fabriquer la ville avec les moyens du bord : L'habitat précaire à Yaoundé (Cameroun), *Géococonfluences*.
- Fijalkow Y. (2016), *Sociologie du logement* Paris, La Découverte.
- Fransen J. (2022), The emergence of Urban Community Resilience Initiatives During the COVID-19 Pandemic: An International Exploratory Study. *The European Journal of Development Research*, 34(1), pp.432-454.
- Lascombes P. et Le Galès P. (2018), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Menger P.M. (2011), *Les instruments du spectacle, sociologie du travail flexible*, Éditions EHESS.
- MINHDU, (2015), *Plaquette sur les premiers logements du programme gouvernemental de construction des logements sociaux disponibles*, Logements sociaux d'Olembé. 20 novembre 2015.
- Rudofsky B. (1964), *Architecture without architects, a short introduction to non-pedigreed architecture*, Academy Editions, London.
- Tanguy J.-M. et Charreyron-Perchet A. (2013), *La résilience territoriale un premier diagnostic*, Annales des Mines, Responsabilité et environnement, Paris, 2013/4 (n° 72).
- Tapie G. (2014), *Sociologie de l'habitat contemporain : vivre l'architecture*, Marseille, Parenthèses éditions, coll. « Eupalinos ».