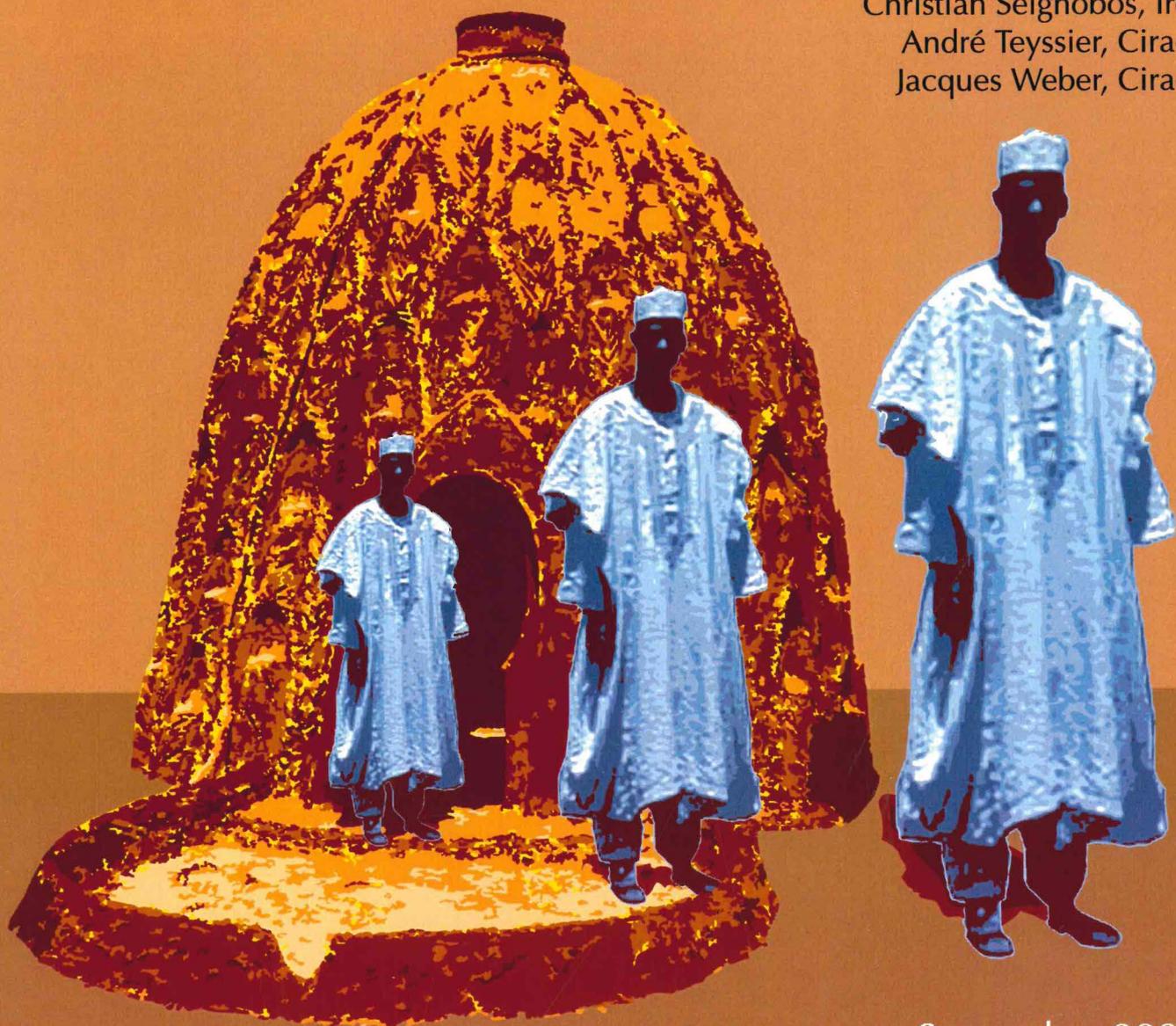


Ministère de l'agriculture du Cameroun
Scac Cameroun

Eléments d'une stratégie de développement rural pour le Grand Nord du Cameroun

I - Rapport principal

Hamadou Ousman, Terdel
Christian Seignobos, Ird
André Teyssier, Cirad
Jacques Weber, Cirad



Septembre 2002

Éléments d'une stratégie de développement rural pour le Grand Nord du Cameroun

I. Rapport principal

Hamadou Ousman, Terdel

Christian Seignobos, Ird

André Teyssier, Cirad

Jacques Weber, Cirad

Octobre 2002

Remerciements

La Mission adresse ses remerciements à l'ensemble des personnes rencontrées et tout particulièrement au Ministère de l'Agriculture et au Ministère de l'Aménagement du Territoire, aux autorités provinciales des trois provinces et aux différentes délégations provinciales consultées.

Ces remerciements vont aussi à nos collègues chercheurs du Cirad, de l'Irad, du Prasac et du Cedc, qui se sont montrés très disponibles et, qui, pour certains, ont fourni des annexes au présent rapport.

Nous n'oublierons pas, non plus, les responsables de projets, d'Ong, de Gic et de différentes associations, les autorités traditionnelles et tous les acteurs de « la société civile ».

Dessins : Christian Seignobos

© Cirad 2002

Sommaire

RÉSUMÉ.....	5
ABSTRACT.....	10
PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE.....	17
■ PREMIERE PARTIE	
1. UN ÉTAT DES LIEUX DU DÉVELOPPEMENT RURAL	21
Les oubliés du développement	21
Les filières : les grandes et les autres	25
Des activités non agricoles	28
2. DES CONTRAINTES NOMBREUSES.....	29
Les différentes formes d'insécurité	29
Des biens publics insuffisants et peu accessibles	31
3. MUTATIONS SOCIALES ET DÉVELOPPEMENT LOCAL.....	34
Des communautés rurales en mutations accélérées.....	34
La nébuleuse des associations et des Ong	34
Une société civile à tout prix	37
Le jeu des acteurs locaux.....	39
4. ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE	40
Les grands principes	40
Revenir sur quelques habits de développement.....	40
Les instruments de gestion : monitoring, observatoire et modèle	44
5. ORIENTATIONS PRÉCONISÉES	46
La sécurisation	46
Repenser le développement agricole du Grand Nord	46
La gestion des ressources renouvelables : accès et usages	47
Repenser l'intégration régionale	47
Toujours et encore plus d'infrastructures	48
■ DEUXIEME PARTIE	
1. LES NEUF AXES STRATÉGIQUES.....	53
2. RÉCAPITULATIF DES ÉTUDES DE FAISABILITÉ D'UN PROGRAMME GRAND NORD D'INTERVENTIONS EN LA MATIÈRE	53
3. LISTING DES ÉTUDES HORS FAISABILITÉ DU PROGRAMME GRAND NORD	56
4. INDICATIONS POUR DES TERMES DE RÉFÉRENCE D'UNE ÉTUDE DE FAISABILITÉ D'UN PROGRAMME GRAND NORD.....	56
Renforcement des missions de développement régional.....	56
Observatoire du développement.....	57
Appui aux communautés rurales dans un contexte de décentralisation, renforcement des capacités en développement local	59
Investissements en téléphonie mobile.....	61
Appui aux médias et développement de la communication en milieu rural	61
Revue des filières « secondaires » et formulation de propositions d'interventions.....	63
Identification de « Réserves biosphère » ou de parcs régionaux pour les monts Poli et le plateau Kapsiki.....	64

5. ETUDES COMPLÉMENTAIRES EN ACCOMPAGNEMENT DU PROGRAMME GRAND NORD	65
Mise au point d'une méthodologie de planification locale	65
Le Nord-Cameroun : carrefour ou impasse ?.....	66
Globalisation et axes de circulation régionale	66
Etat des lieux sur l'école et les enseignements	67
Etude d'impact de la privatisation de la Sodécoton.....	67
Audit sur les formules d'épargne-crédit.....	68
6. QUELLES COMPÉTENCES MOBILISER POUR LA FAISABILITÉ D'UN PROGRAMME GRAND NORD ?	69

Résumé

La perspective d'une nouvelle génération de projets de développement rural financée sur fonds Ppte à l'horizon 2004 invite à une réflexion préalable sur le dispositif et les orientations actuels des différentes agences d'aide dans le nord du Cameroun. Commandée par le Ministère de l'Agriculture du Cameroun et financée par le Service de coopération et d'action culturelle de Yaoundé, cette étude porte un regard critique sur la manière dont le développement a été habituellement pensé et mis en œuvre dans cette région, et formule des recommandations pour un renouvellement des axes stratégiques en matière de développement rural.

■ Un état des lieux du développement rural

Depuis un demi siècle, le développement rural a souvent été considéré comme une simple « modernisation de l'économie », résultante de la monétarisation impulsée par des filières de rente (coton, arachide et riz) et de toute une gamme d'incitations au productivisme (intensification, irrigation, sédentarisation,...) et de renoncements aux pratiques paysannes renvoyées au statut de « techniques culturelles archaïques » et « d'élevage contemplatif ». Oubliées du développement, certaines filières pourtant génératrices de revenus, telles la pêche, la chasse, une grande variété de cultures et différents élevages jugés sans potentiel, ont toujours été traitées de manière incidente malgré l'intérêt que leur portaient les paysanneries. Ont été également laissés pour compte les territoires situés en dehors de l'espace cotonnier, aujourd'hui enclavés et marginalisés.

Si les filières riz et arachide ont périclité depuis quelques années, le coton, malgré les incertitudes actuelles, demeure l'un des piliers du développement régional. Outre les 33 milliards francs Cfa de revenus qu'elle procure annuellement à 400 000 exploitations agricoles, cette filière majeure, mais souvent décriée, parvient à maintenir, dans un contexte de désengagement de l'Etat, un niveau minima de services à l'agriculture sous forme d'octrois de crédit, de fourniture d'intrants, de maintenance des pistes rurales, de formation et d'organisation des producteurs,... Les effets globaux de la privatisation de la société cotonnière (Sodecoton) restent à anticiper, en tenant compte de son impact en terme de lutte contre la pauvreté à l'échelle régionale et non seulement en termes d'économie de la filière. La faillite des périmètres hydro-agricoles (Semry essentiellement) devrait également inciter à réfléchir sur de nouvelles valorisations de ces coûteux investissements et à remettre en question la mono-culture du riz dans ces infrastructures.

Cette prédominance de la filière coton ne saurait effacer l'émergence de nouvelles filières, comme l'oignon, l'igname, le sorgho repiqué devenu depuis quelques années une production à la fois vivrière et marchande, et le niébé. Cette grande diversité de filières agricoles mériterait une plus grande attention de la part des agences d'aide. Les activités non agricoles contribuent également à la diversification des ressources en milieu rural : il en est ainsi de l'artisanat, assez bien développé à Maroua, et du tourisme, dont le potentiel unanimement reconnu reste largement tributaire de services encore peu professionnels et du fonctionnement chaotique de la compagnie aérienne nationale.

■ Des contraintes nombreuses

Les dynamiques de développement du Nord-Cameroun sont contrariées par diverses contraintes, dont la principale correspond à la généralisation de multiples formes d'insécurité.

L'insécurité est d'abord physique : « coupeurs de route », villages razzés, agressions, ... sont autant de réalités dont souffre le Nord-Cameroun et contre lesquelles les pouvoirs publics semblent démunis. L'insécurité porte également sur les droits fonciers et les fiscalités qui en découlent. Elle engendre un nombre incalculable de drames et d'affrontements de plus en plus violents. Cette précarité foncière est à la source d'une instabilité psychologique tenant à l'impossibilité, pour beaucoup, de s'inscrire dans un projet d'avenir, en raison de trop d'incertitudes sur l'usage du sol et des ressources. L'insécurité de l'épargne, et partant, du crédit, reste notoire, dans la mesure où le réseau bancaire est cantonné à quelques villes et où les réseaux de caisses villageoises proposent, dans un nombre limité de villages, des offres de crédit relativement chères et peu adaptées.

Le cumul de ces insécurités conduit à une insécurité généralisée, qui bloque la machine économique et provoque des situations sociales explosives. Proposer des dispositifs de gouvernance permettant de remédier à ces multiples insécurités serait un préalable pour le développement du grand Nord.

Autre contrainte, l'impact du désengagement de l'Etat se manifeste par la faillite des services sociaux et par un quasi-abandon de la maintenance et de l'investissement en matière d'infrastructures de transport.

En l'absence d'une réelle planification de la santé publique, les services afférents sont placés de fait sous tutelle des différentes agences d'aide, ce qui n'a pas modéré leur défaillance. On observe par ailleurs, dans le système scolaire du Grand Nord, une aggravation de la fracture entre régions, entre musulmans et non musulmans, avec des *ratio* garçons / filles qui ne s'améliorent que très lentement. L'abandon de l'école a été le geste le plus mal perçu par les populations, qui dénoncent ce « désengagement sans préavis », tant en matière d'infrastructures que de personnel enseignant. L'enseignement privé se montre incapable d'assurer le relais et, sans les associations de parents et les groupements cotonniers, l'école laïque aurait sans doute disparu de certaines parties du monde rural. La crise actuelle de la scolarisation des enfants rendra obligatoire la création ou le renforcement de dispositifs d'alphabétisation des adultes demain.

Les infrastructures rurales sont elles aussi laissées en grande partie à la charge de l'aide internationale : il en est ainsi des programmes d'hydraulique villageoise (4 000 points d'eau), qui répondent à l'une des principales préoccupations des populations, et des investissements en désenclavement, à l'exception du réseau de pistes desservant les marchés de coton, créé et entretenu par les ressources de la filière. Là encore se pose une question fondamentale de gouvernance, à la fois pour parvenir à une localisation des investissements concertée, cohérente et équitable, et pour concevoir des montages institutionnels susceptibles de favoriser une maintenance efficiente des équipements.

■ Mutations sociales et développement local

Depuis l'indépendance, les sociétés rurales nord-camerounaises ont fait preuve d'une étonnante capacité au changement : des chefs coutumiers instruits transforment leur chefferie ; les villages les plus enclavés se sont connectés aux grandes villes du Sud par l'entremise de leurs contingents d'émigrants ; les missions catholiques, puis les Ong, les projets et les sociétés

de développements ont favorisé l'émergence d'organisations paysannes sur des principes étrangers aux références traditionnelles. Cependant, ces évolutions fortes, pourtant réalisées sur une période relativement courte, ne répondent qu'imparfaitement aux impatiences des praticiens du développement, qui aimeraient voir dans la société civile (organisations paysannes, Ong, élus) l'interlocuteur vertueux, porteur d'alternatives locales aux programmes de développement gérés par des instances centralisées.

Relais passifs d'informations techniques pendant deux décennies, les organisations paysannes sont désormais considérées comme la « clé de voûte » du développement rural, dans la perspective d'une appropriation par les associations de leur propre devenir. Les velléités de développement par la structuration locale de la société civile se trouvent confrontées à une carence de « leaders paysans », à des populations rurales très peu formées et à des comportements collectifs très hiérarchisés, calqués sur le modèle des chefferies peules. Le caractère relativement artificiel de ces associations paysannes ne pourra se résorber que dans la durée, notion contraire à l'urgence obligée des projets.

Dans leur configuration actuelle, les Ong basées dans le Nord-Cameroun ne sauraient prétendre à une action de grande échelle en faveur du renforcement de la société civile. Elle présentent une mosaïque de sensibilités, de centres d'intérêt et de méthodes ainsi que des niveaux d'efficacité et d'intégrité variables et, aux dires de l'administration territoriale, leur nombre et leur hétérogénéité compliquent les initiatives pour un pilotage cohérent du développement régional.

La mise en œuvre de programmes de développement local doit compter avec trois acteurs incontournables : le *lamido*, le sous-préfet et le maire. L'option évidente serait de renforcer la capacité communale, mais le maire, sous une apparence démocratique, est rarement élu et sanctionné sur un programme tandis que les comportements des agents municipaux rejoignent souvent ceux des notables de la chefferie. Il convient donc de composer au cas par cas avec cette trilogie de pouvoirs (coutumiers, administratifs et municipaux), tout en reconnaissant la primauté des chefs en matière de gestion des ressources renouvelables. La citoyenneté et les comportements démocratiques, éléments prépondérants pour le changement de contexte attendu, ne pourront s'acquérir que dans le temps, à la suite d'une action publique globale en matière d'éducation et de formation et au contact d'autres références sociales, contact facilité par l'échange, les déplacements et l'information. Si les projets de développement peuvent accompagner cette évolution, ils ne peuvent la susciter.

■ **Éléments d'une stratégie**

La perspective de lutte contre la pauvreté affichée par le gouvernement camerounais consiste pour les populations à maîtriser le présent et les conditions de construction du futur, ce qui comporte comme grands principes :

- une modification des contextes afin de remédier aux insécurités, libérer les potentialités et les initiatives individuelles et collectives ;
- une logique d'accompagnement plutôt que de développement. Il s'agit d'accompagner les changements plutôt que de les susciter ;
- une logique du contrat plutôt qu'une logique de la contrainte, ce qui suppose une reconnaissance mutuelle des « acteurs ». L'enjeu ne serait rien moins que la promotion d'une forme de citoyenneté.

L'application de ces principes nécessite des changements d'habitude dans la manière de concevoir le développement. Il convient :

- de sortir du « développement sans mémoire » et au contraire, valoriser l'information et

l'expérience produites par les différentes générations de projets et écoles de développement, en favorisant la capitalisation des savoir-faire et la systématisation de l'archivage ;

- de sortir du « diagnostic de l'urgence », pour éviter la justification de projets en fonction de postulats plus ou moins catastrophistes sur l'environnement, la démographie,... réalisés à partir d'indicateurs souvent orientés, parfois contestables ;
- de refonder les indicateurs afin de provoquer une nouvelle formulation des problématiques dans différents domaines et de les confronter avec les visions des acteurs ;
- d'améliorer le suivi du développement, des effets des interventions, par des dispositifs d'observation permettant un regard dans la durée sur des questions formulées avec les acteurs.

■ Orientations préconisées

- Une priorité est accordée à la sécurisation dans son acception la plus large :
 - sécurisation des droits d'accès et d'usage des ressources, dont le sol ;
 - sécurisation de l'accès aux biens publics, éducation, santé, justice ;
 - sécurisation de l'épargne et du crédit ;
 - sécurisation des systèmes juridiques et de leur mise en application, tant au plan formel que coutumier ;
 - sécurisation des relations administrés / administration / pouvoir coutumier.
- Il importe de repenser le développement agricole du grand Nord en fonction de cinq orientations :
 - accorder la plus grande attention aux possibles effets déstructurants de la privatisation de la Sodecoton ;
 - repenser le développement agricole non plus à partir du coton, mais en l'intégrant dans une stratégie plus globale. Cela signifie de revoir l'appui aux filières "oubliées" et penser certaines cultures comme « cultures filières » ;
 - poursuivre les réflexions en cours sur le bois de feu et les modes d'accès à la ressource ligneuse ;
 - rechercher les modes de développement agricoles économes en intrants et en temps de travail, parfois qualifiés « d'agro-écologiques » ;
 - conforter le développement des productions animales dans le grand Nord, en reconsidérant de manière positive la transhumance, l'importance de l'élevage ovins-caprins et en limitant les effets des maladies aviaires.
- Reconsidérer l'accès aux ressources renouvelables non plus selon des considérations techniques, qui tendent vers des opérations de conservation qui excluent les populations des territoires qu'elles ont façonnés, mais en termes de règles et de modalités d'accès et d'usage. Reconnaître les droits des populations et la légitimité de leurs organisations pour réfléchir à des dispositifs de gestion des ressources où s'articulent réglementations étatiques et pratiques locales.
- Repenser l'intégration régionale pour éviter la marginalisation économique du Grand Nord et rééquilibrer par des investissements lourds la montée en puissance d'un axe de dynamisme économique matérialisé par le tracé du pipe-line Doba / Kribi, allant des régions pétrolifères du sud du Tchad aux métropoles du sud du Cameroun. Favoriser l'intégration régionale du Grand Nord en ouvrant les axes de circulation vers les marchés tchadiens et nigériens.

- Développer, encore et toujours, la capacité d'investissement et de maintenance en faveur d'infrastructures sociales et de désenclavement et promouvoir des modalités de gouvernance qui démocratiseraient les choix de localisation et amélioreraient les dispositifs de gestion.

■ Neuf axes stratégiques

Une stratégie de développement du Grand Nord peut se construire selon 9 grands axes, à décliner en une programmation de projets.

1. Comprendre le fonctionnement des sociétés et des territoires, sur la base de nouveaux indicateurs de diagnostic en alternative aux postulats récurrents.
2. Impliquer les acteurs aux choix de développement, en tenant compte d'une « opinion » émergente et d'une demande sociale à formuler.
3. Sécuriser les individus, leurs biens et leurs droits.
4. Equiper le territoire pour une plus grande mobilité de l'information, des producteurs et des marchandises.
5. Former les acteurs, en améliorant les dispositifs existants et en imaginant de nouvelles offres de formations adaptées aux demandes.
6. Informer les acteurs et leur permettre de communiquer.
7. Favoriser les conditions de production en perspective d'une plus grande sécurité alimentaire et d'un développement du vivrier marchand.
8. Valoriser la bio-diversité et les ressources qu'elle procure.
9. Coordonner et piloter le développement.

Ces 9 axes stratégiques orientent le processus d'instruction d'un programme Grand Nord, dans le cadre du Pndp, vers une série d'études de faisabilité comprenant plusieurs composantes :

- création et/ou renforcement de missions de développement régional et/ou d'une agence régionale de développement ;
- observatoire du développement, comprenant différents volets : information pour des choix de développement partagés avec les acteurs, sécurisation foncière et décentralisation, regard historique sur le développement rural, ... ;
- appui aux communautés rurales dans un contexte de décentralisation, renforcement des capacités en développement local ;
- investissements en téléphonie mobile ;
- appuis aux médias et développement de la communication en milieu rural ;
- revue des filières « secondaires » et formulation de propositions d'interventions ; cette partie de l'étude de faisabilité intégrera une faisabilité d'intervention sur les filières céréalières et la sécurité alimentaire ;
- identification d'un parc régional des monts Poli et du plateau Kapsiki
- mise au point d'une méthodologie de planification locale ;
- étude sur globalisation et axes de circulation régionale ;
- étude « état des lieux sur l'école : école des enfants, alphabétisation des adultes » ; évaluation des politiques sectorielles d'éducation et des effets du désengagement de l'Etat sur la scolarisation des enfants et l'alphabétisation des adultes ;
- étude d'impact de la privatisation de la Sodécoton ; simulation de plusieurs scénarios en tenant compte des externalités d'une filière monopolisée par cette société ;
- audit des diverses formules d'épargne-crédit.

Abstract

Elements of a rural development strategy for northern Cameroon

The forthcoming implementation, by 2004, of a new generation of rural development projects financed with HIPC (heavily indebted poor country) funds spurred the need for a preliminary analysis of the current situation and orientations of the different development aid agencies in northern Cameroon. This study—commissioned by the Cameroonian Ministry of Agriculture and funded by the French *Service de Coopération et d'Action Culturelle* based in Yaoundé—critically assessed the conventional way that development has been planned and implemented in this region, and recommendations are put forward to renew strategic axes for rural development.

■ Rural development track record

In the last half century, rural development has often been geared simply towards "economic modernisation" resulting from a monetarist trend fuelled by cash-crop subsectors (cotton, groundnut and rice), from a range of productivity-enhancement incentives (intensification, irrigation, sedentarisation, etc.), and from the abandonment of traditional farming practices scornfully categorized as "archaic cultivation techniques" and "contemplative herding". Some subsectors have been overlooked by development programmes because of their seeming lack of potential, even though they do generate income, this includes fishing, hunting, growing a wide variety of crops and rearing different types of livestock. These activities have always been considered trivial in spite of the benefits they bring to farming communities. Moreover, lands located outside of the cotton-growing area have been abandoned and are now isolated and marginalised.

Rice and groundnut subsectors have declined in recent years, whereas cotton remains one of the pillars of regional development despite some current negative trends. In addition to the 33 billion francs CFA of income that this crop generates for 400,000 farms, this major but often criticised subsector manages to maintain a minimum level of service for the benefit of agriculture, in the form of government loan disbursement, input supplies, maintenance of rural roads, training, producers' organisations, etc. The overall effects of privatisation of SODECOTON, the cotton development company, have yet to be assessed, but the impact in terms of regional poverty alleviation—not only according to subsector economics—must be taken into account. The financial collapse of irrigated crop production areas (mainly Semry) should also prompt reflection on novel efficient uses of these expensive investments, while challenging the use of rice monocultures in these infrastructures.

The overall domination of the cotton subsector will not hinder the emergence of new subsectors such as onion, yam, and transplanted sorghum—which has recently become an important marketable food crop—along with cowpea. These highly diversified agricultural subsectors would deserve greater attention from development aid agencies. Non-agricultural activities also enhance rural resource diversification, e.g. the handicraft trade, which is quite well developed in the Maroua region, and tourism, a subsector which has considerable and widely acknowledged potential but is still quite dependent on services that have not yet been professionalised and on the chaotic service provided by the national airline company.

■ **The many constraints**

Various constraints have impeded development in northern Cameroon, above all the widespread problem of different forms of insecurity and uncertainty.

Physical insecurity, e.g. road piracy, raids on villages, attacks, etc., are real problems in northern Cameroon that public authorities seem unable to manage. Land rights and associated taxation are also plagued by uncertainty, a situation that has led to an uncountable number of tragedies and increasingly violent conflicts. This land uncertainty is the cause of psychological upset as many people have no hope of planning future projects due to overwhelming doubt concerning their access to land and resources. There is also uncertainty with respect to savings and credit access associated with the fact that bank agencies are only located in a few towns, and village banks (in a limited number of villages) only propose ill-adapted credit packages at very high rates.

This overall uncertain setting has led to widespread public apprehension, which in turn has stalled the economy and triggered explosive social situations. Governance arrangements would be necessary to resolve this problem and put development back on track in northern Cameroon.

The impact of government disengagement is a further constraint, as reflected by the collapse of social services and the fact that transportation infrastructure maintenance and investment have generally been suspended.

As there is no real public health planning, health services have been entrusted to different development aid agencies, but this has not overcome their shortcomings. Disparities concerning the schooling system in northern Cameroon have widened between regions, and between Muslims and non-Muslims, and the male/female student ratio is only very slowly improving. Abandonment of the educational system has been very poorly viewed by the community, and people have been crying out against this "disengagement without notice" with respect to infrastructures and teaching staff. Private schools have been unable to fill the gap, and the lay schooling system would likely have already disappeared from certain parts of rural areas had it not been for the involvement of parents' associations and cotton producers' groups. Adult literacy training systems will have to be strengthened in the future to offset the current crisis in childrens' education.

Management of rural infrastructure problems has often also been handed over to international aid agencies, e.g. village water supply programmes (4,000 water outlets) which is a key concern of the rural community, and investments to improve access and thus reduce isolation. This trend does not apply to the road system used to transport cotton, which was built and is being maintained with resources derived from the cotton industry. Here again governance is a critical question—to jointly, fairly and soundly focus investments and develop institutional arrangements that could promote efficient equipment maintenance.

■ **Social transition and local development**

Since independence, rural social communities in northern Cameroon have adapted remarkably well to changes: educated traditional chiefs have transformed their chiefdoms; remote isolated villages have established links with large towns in the south via outmigration; and Catholic missions, NGOs, projects and development agencies have fostered the creation of farmers' organisations based on modern nontraditional principles. These major changes—despite the fact that they have taken place over a relatively short period—have still not occurred at a quick enough pace to satisfy the expectations of

development agents, who would like civil society (farmers' organisations, NGOs, elected representatives) to become valid collaborators able to propose local alternatives to development programmes managed by centralised bodies.

Farmers' organisations—which have served to passively relay technical information over the last two decades—are now considered to be the keystone of rural development with the prospect that they will ultimately take over the responsibility of managing their own future. Attempts to implement development by structuring civil society locally are currently hampered by a shortage of "farmer leaders", by the very low level of training and education in concerned rural communities, and by very hierarchical collective behaviour, patterned on the a Peul chiefdom model. The relatively artificial nature of these farmers' associations could only be overcome in the long term, which is out of line with the urgency inherent to most development projects.

In their current configuration, NGOs based in northern Cameroon would be unable to coordinate large-scale initiatives to reinforce civil society, which consists of a mosaic of sensitivities, interests, and strategies, along with varying levels of efficiency and integrity. According to the territorial administration, potential initiatives for coherent regional development management are complicated by the number of people involved in civil society and its heterogeneity.

Local development programmes should be implemented in collaboration with three essential stakeholders: the *lamido*, sub-prefect and mayor. The most clearcut approach would be to strive to strengthen the municipal capacity, but the mayor—behind a democratic veil—is rarely elected or penalised for a poor programme, and municipal representatives often behave like chiefdom dignitaries. Situations should thus be handled on a per-case basis with this power triad (customary, administrative and municipal), while recognising the supremacy of chiefs with respect to renewable resource management. Citizenship and democratic behaviour—key elements to achieve the desired change—can only be acquired with time, following the implementation of global public initiatives to improve education and training and through contact with different social references, which could be facilitated by promoting public exchange, movement and awareness. Development projects could provide support for this change but not induce it.

■ Elements of a strategy

The poverty reduction strategy adopted by the Cameroonian government involves controlling the present population situation, as well as conditions for building the future, along the following lines:

modification of situations in order to be able to solve uncertainty problems, to release the underlying potential and promote individual and collective initiatives;

- adoption of a supervisory rather than development approach, i.e. supervising changes rather than prompting them;
- adoption of a contract rather than constraint approach, assuming that there is mutual recognition between stakeholders. The underlying challenge will be to promote a form of citizenship.

Habits will have to be changed in the overall approach to development so as to be able to apply these principles, by:

- dropping the "unconscious development" approach to, conversely, tap information and experience gained through series of projects and development schools, by fostering the efficient use of know-how and systematisation of archival storage;

- dropping the "emergency diagnosis" approach to avoid justifying projects on the basis of relatively catastrophic hypotheses on the environment, demographic patterns, etc., that are formulated according to often biased and sometimes dubious indicators;
- redeveloping indicators to obtain a fresh view of issues in different fields and compare them with stakeholders' views;
- improving the monitoring of development and the effects of interventions via survey systems that enable long-term assessment of questions formulated in collaboration with stakeholders.

■ Recommended orientations

- Priority is given to securement in the broadest sense, of:
 - resource access and usage rights, including soil resources ;
 - access to public goods, education, health and justice;
 - savings and credit;
 - legal systems and their formal and customary application;
 - citizen/administration/customary authority relationships.
- Agricultural development in northern Cameroon should be reoriented along five main lines:
 - focusing closely on the possible destructuring effects of the privatisation of SODECOTON;
 - redesigning agricultural development so that cotton is just one element of an overall strategy and no longer the main focal point; some "forgotten" subsectors should thus be reassessed to determine whether they would be worth supporting, along with some crops that might prove to have subsector potential;
 - continuing the ongoing analysis on the fuelwood situation and access to wood resources;
 - opting for "agroecological" development strategies that reduce inputs and labour time;
 - strengthening the development of livestock production in northern Cameroon by positively reassessing transhumance, the importance of sheep-goat rearing and reducing the effects of poultry diseases
- Reconsider renewable resource access in terms of access and usage rules and conditions, and no longer simply on the basis of technical considerations geared towards conserving resources and that force people off the land to which they are attached. Recognise peoples' rights and the legitimacy of their organisations with respect to assessing resource management arrangements influenced by government regulations and local practices.
- Redesign regional integration so as to avoid the economic marginalisation of northern Cameroon. Rebalance—via heavy investment—the increasingly important economic dynamism prompted by the building of the Doba/Kribi pipeline, stretching from the petroleum-rich regions of southern Chad to urban centres in southern Cameroon. Foster regional integration of northern Cameroon by opening roads that provide access to Chadian and Nigerian markets.
- Continue developing the investment and maintenance capacity in favour of infrastructures that are socially oriented and enhance access to isolated areas, while promoting governance conditions that democratise decision making on infrastructure locations and improve management provisions.

■ Milestones for development

A development strategy could be designed for northern Cameroon according to nine main priorities to be outlined in a project schedule, to:

1. Understand the functioning of communities and territories on the basis of new diagnostic indicators as an alternative to common assumptions.
2. Involve stakeholders in development decision-making processes, while taking emerging "opinions" and potential social demand into consideration.
3. Protect people, their assets and rights.
4. Equip the territory so as to enhance the movement of information, producers and merchandise.
5. Train stakeholders while improving current facilities and developing new demand-oriented training programmes.
6. Inform stakeholders and facilitate between-stakeholder communication.
7. Promote production conditions that will enhance food security and the development of marketable food crops.
8. Reinforce biodiversity and derivative resources.
9. Coordinate and manage development.

These nine strategic development priorities gear the formulation of a northern Cameroon programme, within the framework of a PNDP (*Programme national de développement participatif*), towards a series of feasibility studies that include several components:

- creation and/or strengthening of regional development engagements and/or a regional development agency;
- development of an observatory, with various focuses: information on development options shared with stakeholders, land securement and decentralisation, a historical approach to rural development, etc.;
- support for rural communities within a decentralisation framework, strengthening the local development potential;
- investment in a mobile telephone system;
- support for the media and the development of communication systems in rural areas;
- review of "secondary" subsectors and drawing up operational proposals; this part of the study will also assess the feasibility of potential interventions in cereal subsectors and enhancing food security;
- development of regional biosphere reserves around the Poli mountains and Kapsiki plateau;
- development of a local planning method;
- studies on globalisation and regional road systems;
- studies on the educational system: children's schools, and adult literacy training. An assessment of sectoral policies for education and of the effects of government disengagement on childhood education and adult literacy;
- studies on the privatisation of SODECOTON; simulation of several scenarios while accounting for externalities of the subsector monopolised by this company;
- audit of various savings-credit formulas.

Présentation de l'étude

Les termes de référence d'une commande émanant du Ministère de l'Agriculture du Cameroun et du Scac de Yaoundé, conçus de concert avec l'Afd, exprimaient le besoin de contribuer à une vision renouvelée du milieu rural pour le Grand Nord du Cameroun. Cette réflexion s'inscrit dans le cadre de l'initiative Ppte bilatéral français et s'appuie sur les priorités nationales, notamment :

- Plan national de stratégie de réduction de la pauvreté (2001) ;
- Programme spécial de sécurité alimentaire (2002) ;
- Plan national de développement sanitaire (Pnds, 1999) ;
- Programme national de développement participatif (Pndp/Minpat, 2001) ;
- Plan national de gouvernance (Png, 2002).

Cette stratégie se décline également de façon sectorielle :

- Document de stratégie de développement du secteur rural (Minpat, 2001) ;
- Nouvelles stratégies de développement du secteur de l'élevage (Minepia, 2002).

Elle est aussi préfigurée par certains ateliers de planification régionale organisés par la Meavsb (octobre 1998) et la Midima (mai 1999).

La mission était composée de :

- Hamadou Ousman, géographe, administrateur du bureau d'études Terdel ;
- C. Seignobos, géographe, directeur de recherche à l'Ird ;
- J. Weber, économiste du Cirad, directeur de l'institut Français de la biodiversité ;
- avec la participation de S. Dury et de B. Barbier, économistes du Cirad ;
- André Teyssier, géographe du Cirad, a apporté son concours à la finalisation de ce document.

Elle s'est déroulée en deux temps avec, au départ, une mission exploratoire, composée de l'ensemble des participants et selon le plan de travail suivant :

- 3 au 6 février : rencontres, à Yaoundé, avec les représentants du Scac et de l'Afd, puis réunions dans les ministères concernés et avec les bailleurs de fonds ;
- 7 au 11 février : consultation, à Garoua et à Maroua, des autorités, missions de développement, projets, organismes de crédit ;
- 12-13 février : construction d'un rapport ;
- 14-15 février : restitution devant les représentants des ministères et des bailleurs de fonds ;
- Remise d'un premier rapport d'étape.

Une intervention complémentaire, conduite par C. Seignobos et H. Ousman, s'est déroulée dans les trois provinces : pour une consultation élargie, collecte des manquants et rencontres auprès des différents services provinciaux et « acteurs du développement », des chefs traditionnels, des groupements paysans, Gic, Ong. Un rapport provisoire a été remis le 10 juillet 2002 au MinAgri et aux bailleurs de fonds concernés.

Les objectifs et contenus de l'étude visent à décrire les grands enjeux de développement régional du Nord-Cameroun :

- analyser les contraintes au développement et en hiérarchiser les facteurs ;
- évaluer l'adéquation des dispositifs d'intervention ;

- émettre des recommandations pour une meilleure mise en cohérence de ces dispositifs ;
- avancer, enfin, un certain nombre d'actions à entreprendre.

Le rapport principal (tome 1) comprend une synthèse accompagnée de notes thématiques (tome 2) et d'annexes (tome 3) nécessaires à la compréhension des différents points présentés dans la synthèse. Elles peuvent concerner des réflexions sur la conduite des projets ou un état des lieux de certaines situations ou activités.

Le premier titre donné par les Tdr (2001) concernait une « Vision stratégique du développement pour le Gnc. ». Bien que la « vision » autorise une liberté de propos, nous nous sommes rendus à plus de modestie. Cependant, le maintien du terme « stratégie », qui permet d'énoncer de grands principes sans s'engager sur des mesures concrètes, a été redéfini. Des études de faisabilité sont également avancées pour une série de projets, ainsi que quelques études en amont, visant de futurs projets offrant une cohérence d'ensemble.

Le présent rapport ne peut prétendre au rang de monographie prospective, mais nous avons toutefois établi un certain nombre d'états des lieux et pointé des priorités à prendre en compte.

Première Partie

Synthèse

1. Un état des lieux du développement rural

■ Les oubliés du développement

Tout ce qui n'a pas été couvert par les trois grandes spéculations : arachide, riz et coton, est resté longtemps à l'écart du « développement ». Après 1950, le développement s'identifie fortement à la culture cotonnière. Des régions hors coton devaient alors être « oubliées », de même que des populations, des activités, des cultures et des saisons (cf. note thématique « Les oubliés du développement »).

Ainsi, les monts Mandara ont été laissés pour compte jusqu'en 1988 et l'installation de la Midima appuyée ensuite par l'Union Européenne. Aujourd'hui encore, les régions du Faro-et-Déou et, depuis l'effondrement de Semry III en 1994, celle du Logone-et-Chari font figure d'oubliés.

Pour les activités, l'élevage transhumant était appelé à disparaître au nom d'une rationalité qui passait par la sédentarisation et l'intensification. Aujourd'hui, il pourrait retrouver un regain de faveur avec les préoccupations environnementalistes (cf. note thématique « Les transhumants font de la résistance »). Toutefois, la quasi-absence de scolarisés chez les Mbororo et leur volonté de rester à l'écart des encadrements administratifs rendent malaisée une organisation en Gic et, à travers elle, une amorce de professionnalisation.

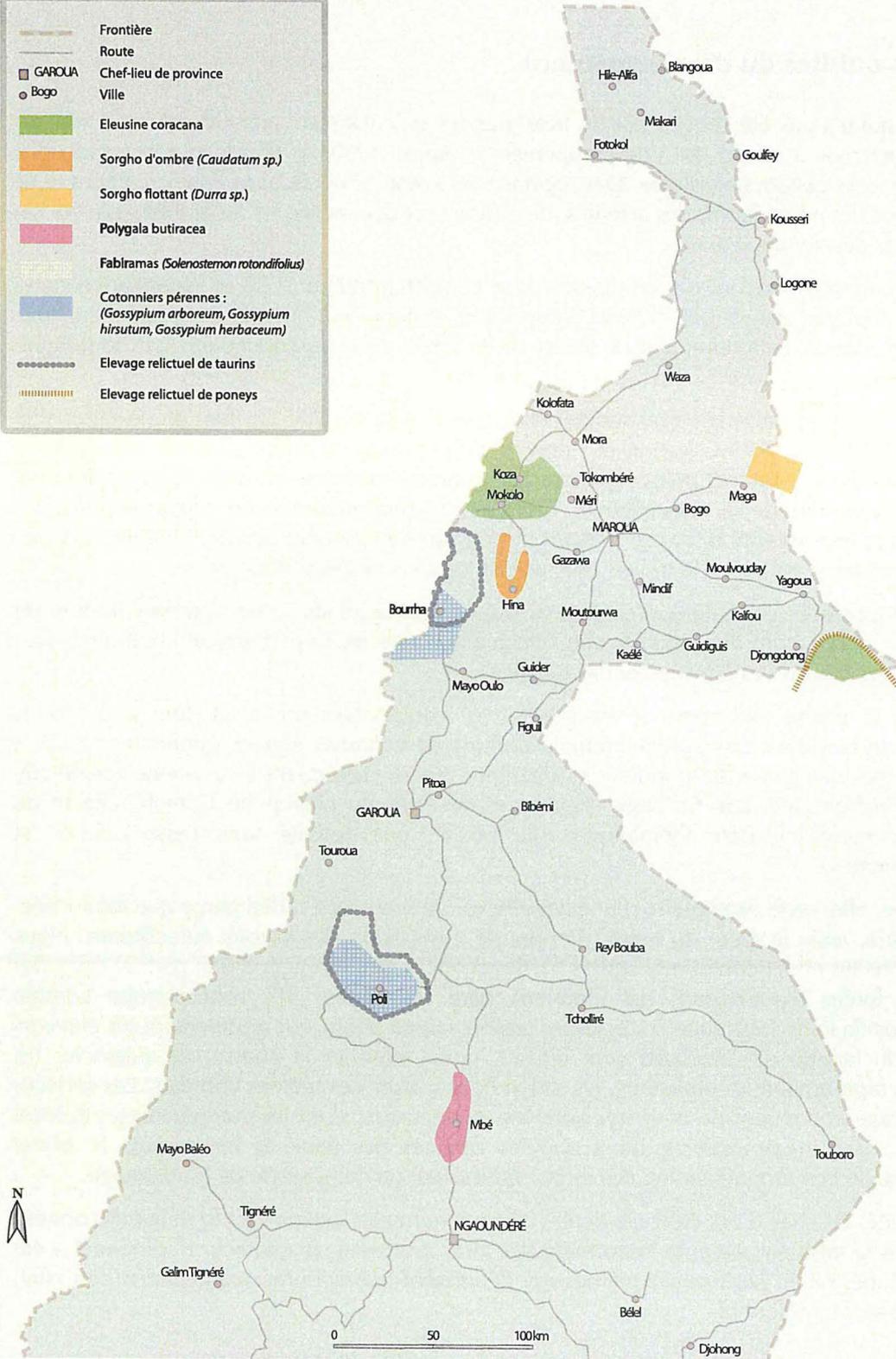
Le développement en matière d'élevage a toujours achoppé sur la part de socialisation du bétail et sur la nature des rapports cheptel/société. Cette incompréhension a culminé avec les élevages taurins des Dowayo et des Kapsiki.

Quant à la pêche, qui continue de générer de confortables profits et dont les produits constituent la source protéinique animale de base de certaines régions (monts Mandara) et de certaines catégories de populations citadines, en se substituant à la viande lorsqu'elle devient inabordable, elle ne cesse d'entrer et de sortir du champ de la recherche et du développement (cf. note thématique « La pêche, une activité sans cesse oubliée et redécouverte »).

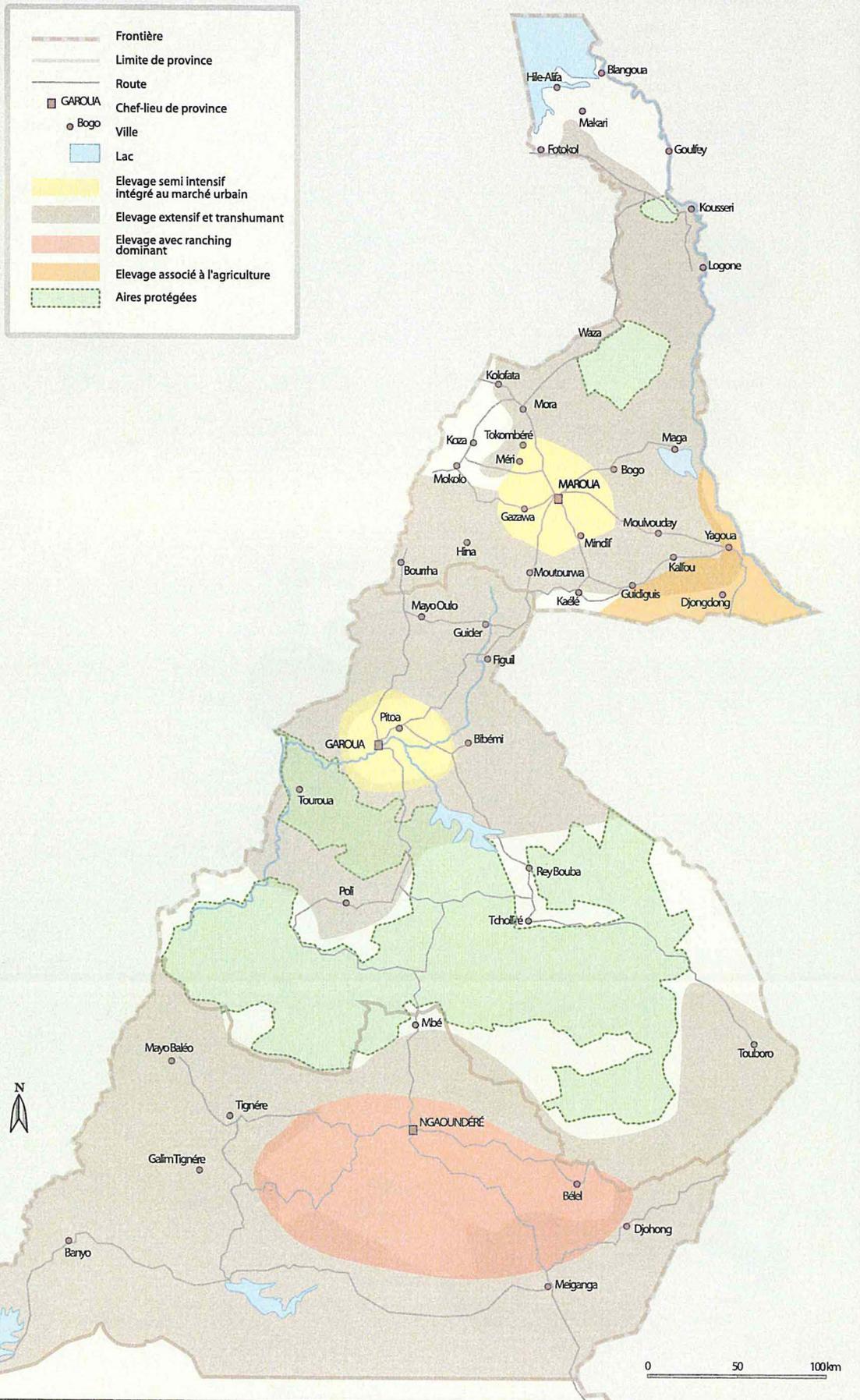
La chasse, elle, reste exemplaire d'une activité volontairement écartée parce que folklorisée. Elle illustre, avec le recul du temps, l'enjeu de l'utilisation des savoirs autochtones. Nous comparons les choix contraires, opérés par les services de l'élevage, d'une part, et ceux des eaux et forêts, d'autre part. Les premiers, dans les années 30, vont prendre comme auxiliaires de l'administration les notables (sarkin saanu) peuls, qui représentent les éleveurs auprès du lamido. Les seconds vont refuser, pour contrôler la chasse, de s'associer les notables représentant les chasseurs, les sarkin baaka, dans ces mêmes lamidats. Les services de l'élevage continuent de coopérer avec les sarkin saanu, dont les compétences s'avèrent toujours aussi irremplaçables, alors que les services des eaux et forêts, puis le Minef (Ministère de l'environnement et des forêts) subissaient un demi-siècle de braconnage.

Les activités de chasse ont été considérées comme normales jusque vers le début des années 60. Après la mise en place de l'ensemble des aires protégées, le chasseur traditionnel a été décrété indésirable. Les normes mêmes qui définissent le braconnier condamnent, en effet, tout chasseur traditionnel.

Cultures et élevages relictuels



Types d'élevage du Nord-Cameroun



Au début des années 90, avec le phénomène des coupeurs de routes, les chasseurs devaient être recrutés dans les « comités de vigilance » des lamidats, sous le contrôle du chef de brigade de la sous-préfecture. Deux images aujourd'hui se télescopent : sont-ils gardiens de l'ordre ou hors-la-loi ? En réévaluant les enjeux environnementaux, on mesure l'inanité de la politique des aires protégées qui, depuis un demi-siècle, nient leur existence (cf. note thématique « Le paradoxe des chasseurs-miliciens »).

Dans ces oubliés du développement, certaines cultures ont été injustement délaissées, comme les tubercules et les racines tubéreuses qui ont, même ailleurs qu'au Cameroun, peu animé de filières : les ignames, les taros, mais aussi le « fabirama » (*Solenostemon rotundifolius*) qui disparaît de la table des coloniaux au moment du passage de l'administration militaire à l'administration civile.

Les patates douces, qui se développent tardivement dans le Nord-Cameroun, n'ont pas semblé intéresser le développement. Les différentes variétés de cotonniers pérennes, restées dans les zones non atteintes par la spéculation cotonnière, n'ont pas encore attiré l'attention.

Plus étonnante a été la longue impasse de la recherche-développement sur les sorghos de contre-saison (*muskuwaari*) qui a largement favorisé l'expansion du coton en permettant un rattrapage vivrier sur des types de sols impropres à la culture sous pluie.

La biodiversité créée par l'homme enregistre l'arrivée de nouveaux cultivars, comme pour les *muskuwaari*, et de façon corrélative, la perte de sorghos sous pluie spécialisés sur certains sols, contre les attaques aviaires, acridiennes ; des sorghos d'ombre, d'inondation... La richesse de cette biodiversité serait propre à susciter une forme d'observatoire (cf. note thématique « La diversité biologique, produit des activités humaines, entre perte et profit »).

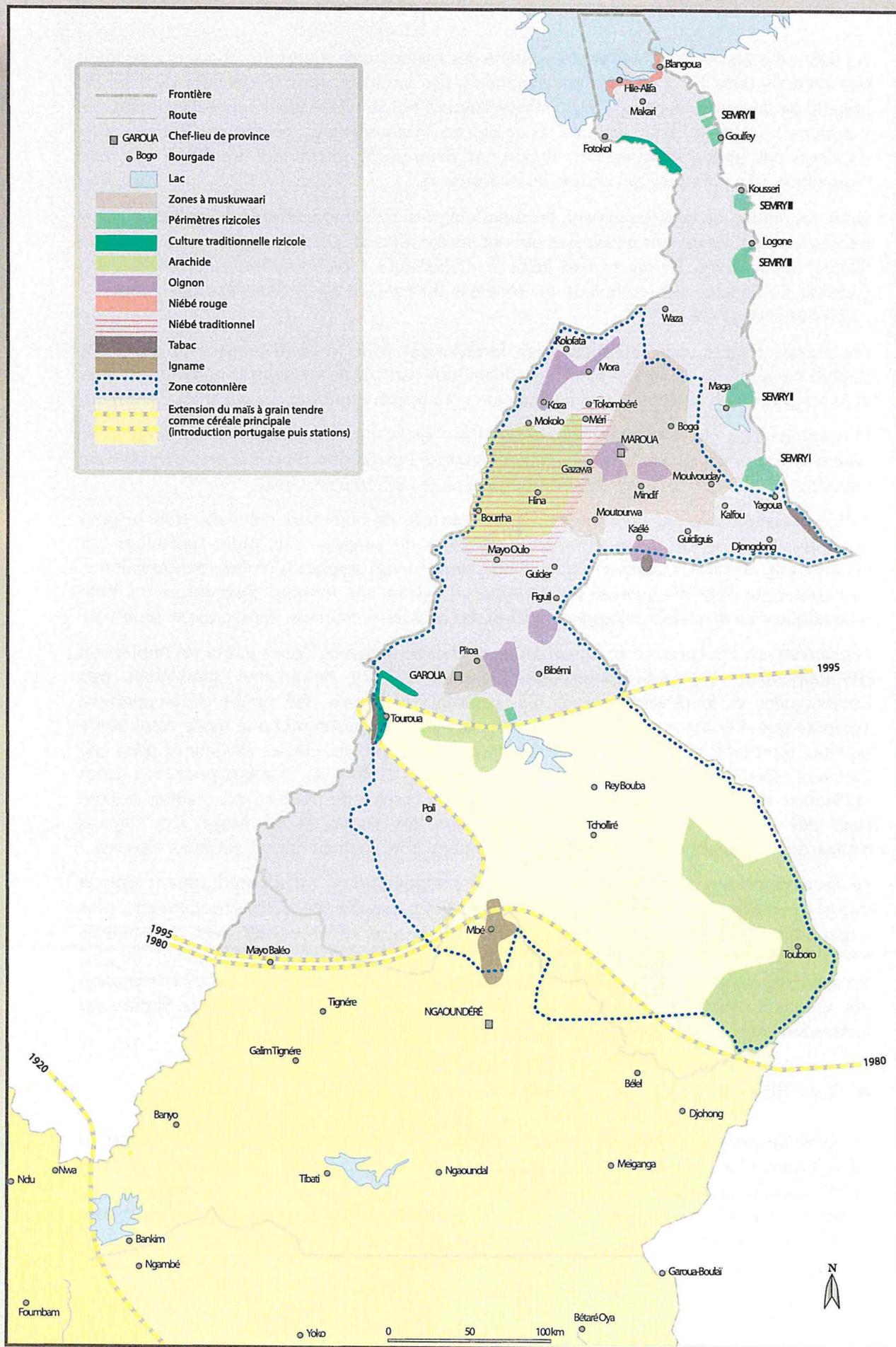
Les saisons, en l'occurrence la saison sèche et chaude, peuvent figurer parmi les oubliés du développement. Les activités pseudo ludiques qui s'y déroulaient semblaient peu homologuées et le développement n'a, pendant longtemps, été qu'un développement agronomique. On n'a pas voulu voir dans les activités de saison sèche le mode respiratoire qu'elles représentaient pour les économies rurales, avec ses classes de jeunes gens qui partaient travailler en ville faire des « cures » de pain et de soya, d'autres pour les pêches collectives du Logone et du lac Tchad pour des « cures » de poisson, ou d'autres encore pour des « cures » de lait avec le *gurna* chez les Tupuri et les Masa. Ces départs soulageaient d'autant les maisonnées qui pouvaient alors vivre au ralenti, sur leurs réserves.

Le développement, avec ses fermes pilotes et ses paysannats, est d'abord apparu sous la forme d'enclaves qui devaient servir de levain. On passa ensuite à des encadrements plus larges sous couvert de projets régionaux intégrés et plus vastes encore avec des sociétés para-étatiques de type Sodecoton. Aujourd'hui, le développement doit être global, ne plus accepter ses « oubliés » et refuser le saupoudrage de projets, remplacé par une coordination des actions. La vocation provinciale des missions de développement, comme la Midima ou la Meaden et qui se met en place en 2002, va dans ce sens.

■ Les filières : les grandes et les autres

Le passé du développement en Afrique francophone se confond avec celui des filières. Il fallait imposer une culture de rente pour faire entrer les populations dans les circuits de la monétarisation et donner des moyens à l'Etat et là encore répondre à la demande des marchés européens ou du Sud Cameroun. Une certaine répartition spatiale devait aboutir dans le Nord-Cameroun à des zones arachidières, cotonnières et, enfin, rizicoles.

Principales spéculations agricoles



■ LE COTON, UNE FILIERE PASSIONNELLE ET DETERMINANTE

Les gossyphiles et les gossyphobes, les « pro-spéculation » et les « pro-vivrier », les « pro-coton » et les « pro-arachide »... se sont affrontés dans le nord du Cameroun avant même la mise en place du coton en spéculation par la Cfdt au début des années 50 et ce, jusqu'en 2002. Les « anti-coton » travestis aujourd'hui en protecteurs de l'environnement, n'hésitent pas à dénoncer la Sodecoton comme une machine contre le développement.

La Sodecoton a pourtant réussi le seul développement de masse du Nord-Cameroun. On lui doit la culture attelée, les intrants, la grande majorité des organisations de producteurs, de Gic... En fait, toutes les communautés paysannes ont peu ou prou acquis une culture Sodecoton. En 2002, l'avenir de la Sodecoton est suspendu à trois hypothèses :

- une privatisation incertaine quant à sa forme ;
- la dépendance totale vis-à-vis du marché pour cette filière non subventionnée ;
- le choix à faire quant aux Ogm.

Le développement de deux provinces du nord dépend étroitement de l'avenir de la filière cotonnière. La recherche-développement a pris acte d'une absence d'alternative au coton à moyen terme, ce qui n'empêche pas de repenser le développement agricole en y intégrant le coton, mais en ne partant plus de lui seul.

Avec une production sans cesse croissante (242 000 tonnes en 2001-2002), le coton génère, pour près de 400 000 planteurs, 33 milliards de revenus. L'intérêt de cette spéculation pour les producteurs est manifeste, comme en témoigne l'accroissement de 50 % du nombre de producteurs de coton au cours des huit dernières années (250 000 exploitations en 1994). Une privatisation calamiteuse et/ou un effondrement de la filière, qui priverait le monde paysan de sa plus forte recette, ne peut aller dans le sens d'une réduction de la pauvreté, ou alors nous entrons dans une sorte de tartufferie. La mission regrette qu'aucun audit sérieux n'ait été envisagé pour évaluer les conséquences économiques, sociales, écologiques d'une telle privatisation (cf. note thématique « Peut-on sortir de l'orthodoxie du développement imposée par les filières ? »).

■ LES FILIERES MONTANTES ET CELLES A REMONTER

Le concept de vivrier opposé à celui de culture de rente a fait long feu. Depuis deux décennies, tout se vend et la désignation de « vivrier marchand » exprime, à la limite, une fausse transition.

La filière *muskuwaari* est parmi les plus évidentes. Cette culture intègre aujourd'hui l'approvisionnement d'intrants (herbicides) et des appuis-conseils en techniques de stockage et de commercialisation, avec les Aprostoc (Associations de producteurs et de stockeurs de mil). Certaines exploitations du Diamaré en font une spéculation unique, alors que d'autres se spécialisent dans les sorghos rouges (*njigaari*), promus sorghos à bière. Le maïs, qui accompagne le coton dans la Bénoué, procure des revenus comparables ou supérieurs à ceux du coton.

Le niébé est devenu une spéculation souvent couplée à l'arachide, dont la production a redémarré depuis une douzaine d'années. Quant à la culture des oignons, véritable moteur du développement rural dans l'Extrême-Nord, elle entraîne avec elle tout le maraîchage (légumes traditionnels et exogènes). Il aura pourtant fallu attendre ces dernières années pour voir les agences de développement s'y investir (cf. note thématique « Les cultures maraîchères comme révélateur du développement rural du Nord-Cameroun »).

La riziculture s'est effondrée au début des années 90 et la Semry est devenue un véritable casse-tête pour les agences d'aide. Comment réhabiliter ce dispositif emblématique du développement productiviste des années 70-80 ? Des périmètres rizicoles couvriraient encore quelque 11 000 hectares et près de 140 000 personnes (11 000 familles à Maga et 9 000 à Yagoua) vivraient de la culture du riz. Mais l'enjeu de la riziculture du Logone se joue toujours sur le port de Douala et sur le marché nigérian. Les populations, plus que jamais, souhaitent un retour de la Semry dans sa configuration des années 80 (cf. note thématique « De la pauvreté dans le Nord-Cameroun en 2002 »), qui confinait à une sorte de salariat. Il en va de même pour l'Opcc (Organisation des producteurs de coton du Cameroun), créée en juillet 2000, qui n'envisage pas d'autre mode de fonctionnement que hiérarchique et réclame le retour à de lourds encadrements de type Sodecoton du début des années 80. Les agences de développement, elles, proposent d'appliquer à la « structuration paysannale » de la Semry les dernières recettes du participatif et de la professionnalisation et aussi d'y tester les dernières techniques appliquées, comme les plantes de couverture, voire l'introduction du *muskuwaari*, dans un souci « de recherche de diversification », tout en continuant à faire l'impasse sur le foncier¹. La reprise de la Semry repose sur un double pari : le transfert de la gestion des casiers aux organisations de producteurs (les ex-« planteurs » de la Semry) et la privatisation des prestations pour les labours et l'entretien des ouvrages.

■ Des activités non agricoles

Les différentes formes d'artisanat n'ont jamais fait l'objet d'un recensement global. Elles ont néanmoins suscité des intérêts ponctuels de la part d'organisations missionnaires, d'Ong, voire de certaines personnalités. Les artisanats les plus connus, quoique plus urbains (Maroua) que ruraux, sont ceux du cuir, du tissage... Dans ce domaine, plus qu'ailleurs, on ne semble voir que les choses dont on est averti. Or, il existe des activités artisanales méconnues, la fabrication de bonnets brodés confectionnés par des jeunes gens, commercialisés au Nigeria et qui contribue à faire vivre tout l'arrière-pays à l'ouest de Maroua. Les différentes sortes de nattes et de sparterie demanderaient à être répertoriées. La fabrication d'objets traditionnels pour une commercialisation auprès des touristes prend de plus en plus d'ampleur (cf. note thématique « Du tourisme et du commerce des antiquités »).

Le tourisme, au vu des potentialités du patrimoine naturel, reste encore inexploité. La faiblesse des flux touristiques montre que le Grand Nord souffre, à l'évidence, de l'absence de politique clairement affichée. Les excès de ponction de l'Etat sur les opérateurs, le côté imprévisible de certains services, parmi lesquels la Camair sur ses vols intérieurs, et, enfin, le profil peu professionnel d'une partie des opérateurs font que le tourisme, inscrit depuis 1998, dans les cinq priorités du gouvernement, reste un simple vœu.

Pourtant, la prise en main de formes de tourisme local par des groupes comme les Kapsiki demanderait à être encouragée, de même que la mise en place de syndicats d'initiative dans des communes rurales disposant de sites touristiques. En plus des classiques tourisms de vision et de chasses sportives, d'autres seraient à promouvoir : trekking, varappe, randonnées équestres... Toutefois, la mission recommande de s'appuyer sur des expériences comme celles du tourisme villageois en Casamance, pour développer un écotourisme inséré dans les cultures locales et profitable aux populations-hôtes.

1. Fiche de projet Ppte. Relance de la riziculture dans la vallée du Logone. 15 juin 2001. Minagri, 22 p.

2. Des contraintes nombreuses

La mission souligne l'importance des contraintes qui pèsent sur le développement du Grand Nord. Elle s'accorde aussi sur le fait que ces contraintes ne sont qu'en partie celles habituellement mises en avant.

■ Les différentes formes d'insécurité

L'insécurité des biens et des personnes confrontées aux activités des coupeurs de route est devenue endémique. Il s'agit d'une sorte de « genre de vie » qui touche tous les milieux et plus seulement celui des chefs traditionnels. Une fois les routes sécurisées par d'efficaces sections d'antigangs, les « coupeurs de route » s'emparent des campagnes pour racketter les éleveurs ; pourchassés en brousse, ils reviennent sur les routes.

L'insécurité est telle que certains itinéraires se font en convois dans le Mayo-Rey, mais aussi sur l'axe Ngong-Touroua et, il y a peu de temps encore, de Waza à Maltam. Les commerçants se cotisent pour payer une escorte de gendarmes afin de quitter le marché de Mbaïboum, par exemple.

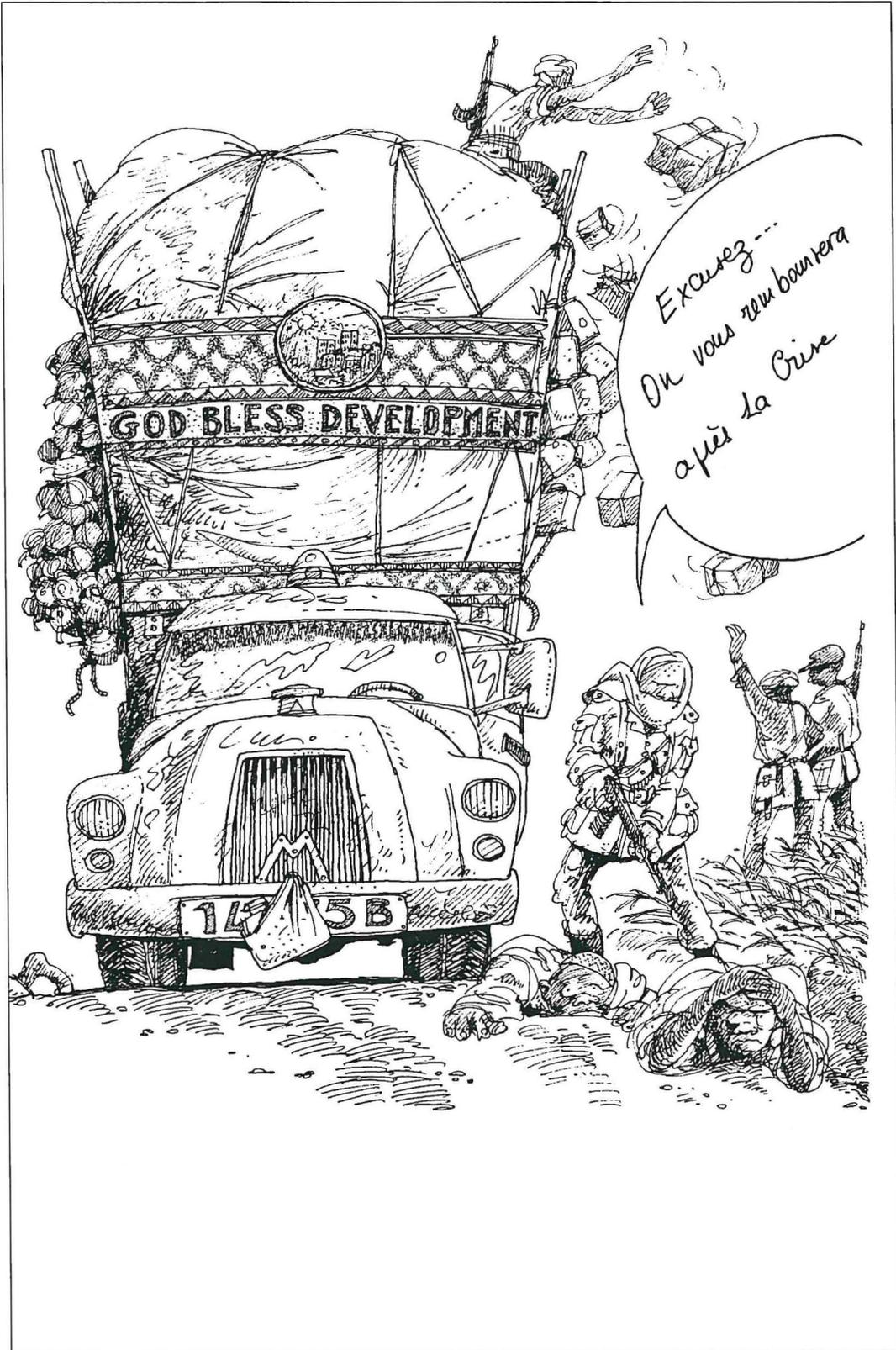
Dans certains secteurs (à Sorombéo), les paysans louent auprès du chef de brigade les services de quelques « éléments » pour garder le village une semaine après le marché de coton, le temps que les principaux achats et transactions aient dispersé le plus gros de l'argent du coton. Cette situation d'insécurité est préoccupante, pour les autorités bien sûr, mais aussi pour tous les acteurs du développement. La Sodecoton, longtemps épargnée, enregistre chaque semaine depuis deux ans, une ou plusieurs agressions à l'encontre de ses agents, jusqu'à des attaques de camions de coton-graine. Depuis quelques mois, des villages entiers du Mayo-Rey, régulièrement attaqués par des groupes armés, se sont vidés de leur population.

L'insécurité première n'est pas pourtant l'insécurité physique. Certaines insécurités, conjuguées les unes aux autres, constituent un handicap majeur. On remarque une instabilité psychologique tenant à l'impossibilité, pour beaucoup, de s'inscrire dans un projet d'avenir, en raison de trop d'incertitudes et de précarité des droits.

Ces incertitudes intègrent le foncier et la fiscalité, souvent liés dans les lamidats peuls. Les campagnes dans l'Extrême Nord connaissent avant les pluies une période dite « du marché de la terre », qui est une course à la location de parcelles avec surenchères, dédits... Elle engendre un nombre incalculable de psychodrames et de conflits ouverts de plus en plus sanglants. Personne n'est plus sûr, dans certains lamidats, de garder ses champs, même hérités, devant des chefferies qui n'hésitent pas à remettre en cause les règles d'accès à la terre (cf. note thématique « Sortir de l'oralité comme moyen de reconnaissance et de sécurisation du droit foncier »).

L'insécurité fiscale est flagrante pour certaines régions où les ruraux doivent assumer à la fois les obligations fiscales nationales, celles des communes rurales et une fiscalité lamidale, la fameuse *zakkat*, qui peut varier d'une année sur l'autre. Il manque, de façon criante, des possibilités de sécurisation des droits et des recours contre ces différents abus d'autorité.

A cela s'ajoute l'instabilité des investissements, surtout ceux concernant les plus modestes, non assurés de pouvoir profiter de leur investissement en travail et en argent, et qui risquent d'en être spoliés sans le moindre recours. Cette inquiétude touche également des Pme nationales ou étrangères, qui sont absentes du Nord, dans ce milieu administratif et fiscal par trop incertain.



Insécurité de l'épargne et du crédit, enfin, qui n'en finit pas de se perpétuer. Il existe une épargne rurale qui, faute de banques fiables ou accessibles, faute de confiance, est conservée dans des boîtes... Le besoin de crédit est pourtant évident et il n'est satisfait que par des usuriers alhadji commerçants et certains lawan. Il existe bien des crédits caritatifs, à 4 ou 5 %, auprès du Cdd (Comité diocésain de développement), mais qui concerne peu de monde. Les projets de microfinance, en revanche, ne cessent de se multiplier, de se chevaucher et de disparaître, souvent dans la confusion (cf. note thématique : « Le financement du secteur rural »). Ils sont pourtant présentés comme des instruments de lutte contre la pauvreté, sur lesquels la mission s'interroge. Il ne peut pas y avoir de lutte contre la pauvreté avec des taux de crédit allant de 32 à 120 % par an, pour des dépenses de consommation et non pour des coups commerciaux spéculatifs.

La mission suggère qu'une étude soit commanditée sur l'ensemble des microcrédits du Nord et que soit engagée une réflexion concernant des formes de caisse d'épargne (cf. note thématique : « le financement du secteur rural » et encadré page 68).

Tous les intervenants s'accordent à reconnaître que remédier à ces multiples insécurités serait un préalable pour le développement du Grand Nord. Cela s'inscrirait, pour partie seulement, dans le « plan national de gouvernance ». Le cumul des insécurités confine à une insécurité généralisée. Au premier regard, elle devrait bloquer toute la machinerie économique et créer des situations sociales explosives, qui, apparemment, ne dégénèrent pas. Dans ces insécurités elles-mêmes, on constate des degrés, des seuils d'acceptabilité et des pratiques de redistribution. On ne saurait pousser à une révolution civique et encore moins à une « nuit du 4 août ». La gouvernance n'est pas la démocratie, mais pour que cet anglicisme ne véhicule pas une notion vide de sens, il faut lui donner un contenu précis : que la gouvernance locale serve à la clarification des systèmes de règles en usage et assume par là un rôle de sécurisation.

■ Des biens publics insuffisants et peu accessibles

■ LES SERVICES DE SANTE SOUS TUTELLE

Depuis deux décennies, le retrait de l'Etat est consommé et de nombreuses agences d'aide se sont partagé les trois provinces. Toutefois, sur ce découpage très changeant, les bailleurs de fonds se succèdent à un rythme empêchant toute réelle planification de la santé. Il n'existe pas, non plus, de volonté d'arbitrage. Au niveau des services provinciaux, on semble se satisfaire de la multiplicité des guichets d'aide.

Les trois provinces du Nord restent à haut risque en ce qu'elles sont incluses dans la « ceinture méningétique », traversée de couloirs à choléra et sous la menace de flambées épidémiques de rougeole. Quant au sida, il menace, ici aussi, sérieusement les « forces vives de la population ».

Loin de toute lecture révisionniste de la période coloniale, on se rend bien compte que les services de santé n'en finissent pas de chercher à reconstituer le « service des grandes endémies ». Mais ce dernier irait à l'encontre du concept de districts de santé répartis mécaniquement selon les densités de peuplement et qui drainent vers eux les patients.

Les tableaux de monitoring cachent mal les défaillances du système et les menaces sur l'avenir quant aux difficultés de formation de médecins originaires du Nord et, de façon plus générale, de recrutement des praticiens de la santé pour le Nord.

Une politique prenant, bien sûr, en compte, des grands programmes mondiaux de santé, devrait être ici mise en place, en s'ajustant au contexte bien particulier du Grand Nord (cf. note thématique : « Les services de santé des structures sous perfusion internationale »).

■ UN SYSTEME SCOLAIRE DEFAILLANT

Le système scolaire du Nord laisse trop de monde de côté ; il aggrave la fracture entre régions, entre musulmans et non musulmans, avec des *ratio* garçons / filles qui ne s'améliorent que très lentement. L'abandon de l'école, l'institution la plus positive du pouvoir régalien, a été le geste le plus mal perçu par les populations, qui dénoncent ce « désengagement sans préavis de l'Etat ». Pourtant, ce désengagement en matière d'infrastructures et de fournitures scolaires a précédé le choc de la diminution du salaire des fonctionnaires en 1993, de 20 % en janvier et du double en décembre. Les enseignants, en majorité du Sud dans le secondaire et même dans le primaire, ne peuvent plus vivre en famille dans les provinces septentrionales. La dévaluation du franc Cfa (1994) sera vécue comme le coup de grâce, car elle entraîna le ralentissement du trafic frontalier et la disparition de produits manufacturés à prix réduit. La possibilité d'activités annexes, qui permettent de tenir, n'existent pas au Nord.

L'enseignement privé, lui aussi touché, se montrera incapable d'assurer le relais. Les populations vont se prendre en main et payer des « maîtres des parents » et construire des « écoles de parents ». Les comités de développement cantonaux et villageois inscriront l'école et la prise en charge des maîtres comme une priorité ; il en ira de même des Gic de la Sodecoton.

Dans l'enseignement secondaire, les professeurs titulaires ne représentent qu'une faible partie du corps enseignant et, ici aussi, des vacataires sont appelés à combler les vides. Paradoxalement, on ne va cesser d'ouvrir de nouveaux établissements scolaires. Ils vont suivre la création de nouveaux découpages administratifs ou naître sous la pression de personnalités locales, élites ou députés. On aboutit à des Ceg et des Ces qui manquent de tout, de professeurs, d'équipements, d'ouvrages scolaires, avec des élèves en déshérence. Gobo, par exemple, a été érigé en sous-préfecture en 1992, avec effet en 1994. La création d'un Ceg date de 1998. En 2002, il compte plus de 400 élèves, avec un seul professeur titulaire et six auxiliaires plus ou moins bénévoles. Dans bon nombre d'établissements secondaires, certaines classes voient les élèves travailler à terre alors qu'ils ont cotisé pour payer des bancs. Seuls les fils de notables disposent d'une chaise.

Les provinces du Nord ne peuvent présenter au bac et aux concours que des élèves aux scolarités pour le moins incomplètes (cf. note thématique « La situation de l'éducation dans le Grand Nord »). Certaines ethnies, les Tupuri, les Mundang, ont parié très tôt sur l'école ; d'autres, comme les Mafa, ont pris le train de la scolarisation en route ; les sociétés musulmanes, excepté les Kotoko, boudent encore l'école publique. On enregistre, néanmoins un véritable besoin de scolarisation et il suffit, pour s'en convaincre, de suivre la multiplication des cours privés dans les villes. Nos entretiens avec les groupes socio-professionnels, pêcheurs, maraîchers... ont tous conclu à un besoin de formation.

La mission insiste sur la priorité de revoir toutes les formes d'éducation et de savoirs. Le recul de la scolarisation et sa baisse corrélative de niveau sont préoccupants. L'identification des modes de développement préconisés passe par l'acquisition d'une éducation qui permette cette prise en charge, par elles-mêmes, des communautés rurales. De plus, l'écart sans cesse croissant entre les provinces du Nord et le reste du pays en matière de santé et d'éducation peut se révéler préjudiciable à l'unité nationale et doit être considéré comme une lourde hypothèque sur l'avenir.

■ DES INFRASTRUCTURES LAISSEES A LA CHARGE DE L'AIDE

Avec la « décennie de l'eau », 1978-1988, ont été lancées dans le nord du Cameroun les premières grandes campagnes de forages. La communauté internationale va se relayer pour répondre à ce qui est la grande demande des populations : l'eau (projets Neb, Seb, Belgocam et Fsar pour le Nord ; Care et Fsar pour l'Extrême-Nord ; japonais et Fsar dans l'Adamaoua... sans compter les forages entrepris dans le cadre des missions religieuses).

Par la suite, les campagnes de forage vont se continuer, en particulier avec la Banque mondiale et une société chinoise Cgc-Cnc, parallèlement à des programmes de réhabilitation (puits et forages) en 1992-1994 avec la Caisse française de développement. Une politique de responsabilisation et de participation villageoises a été engagée depuis 1988. Elle s'est accompagnée d'un choix unique de pompe et d'une formation d'artisans. Les programmes de forages se poursuivent en dépit même du manque de coordination. On recense 4 000 points d'eau (puits et forages confondus) dans les trois provinces. Il en faudrait 2 000 supplémentaires, tout en réactivant un cycle de réhabilitations et l'on pense, naturellement aux fonds Ppte.

Pour les futurs programmes, un choix attentif des sites devrait se révéler dégagé d'intérêts particuliers. L'implantation de puits ou de forages sert des stratégies que l'on ne peut feindre d'ignorer. L'installation d'un forage n'est évidemment pas qu'une opération technique ; on se doit d'envisager la totalité de son impact. Un point d'eau peut être à l'origine de conflits et plus encore en ce qui concerne l'hydraulique pastorale (cf. note thématique « Les transhumants font de la résistance »).

La mission voudrait forcer le trait de ce qui lui apparaît comme une « bonne idée du développement », la construction de « biefs » dans les monts Mandara. Ces petites retenues d'eau temporaires contraignent l'eau à pénétrer dans les diaclases des roches. Cette eau sera ensuite récupérée dans des puits situés en aval de ces talwegs aménagés.

Les biefs induisent des techniques reproductibles par les populations. Ils servent une démarche « participative » quant au choix des sites et pour leur mise en œuvre. Ils luttent efficacement contre l'érosion des berges et des bassins-versants... Enfin, depuis 1988, une organisation paysanne, le Goib préside à ces différentes actions. Les conséquences de ces quelques milliers d'ouvrages se font déjà sentir sur le milieu. L'initiative Ppte ne peut que s'impliquer dans des actions aussi positives. Elles n'intéressent plus seulement les monts Mandara, mais aussi les plaines où se manifestent des formes d'érosion régressive, comme l'ont prouvé les réalisations du projet Dpgt (1998-2002), le relais devant être pris, dans ce domaine, par le projet Esa (Eau, sol et arbres).

Au cours des « consultations participatives » d'avril 2000 sur l'évaluation de la pauvreté dans le Nord, les intervenants ont désigné comme premiers déterminants de la pauvreté (avec l'eau), l'enclavement et le manque de voies de communication.

Si l'entretien des grands axes de circulation incombe désormais aux grandes agences d'aide, les réseaux de routes secondaires posent problème. La Sodecoton prend en charge, à travers sa « brigade des routes », tout un réseau de pistes de collecte jugée aujourd'hui irremplaçable, pour un investissement d'un milliard par an. Les entreprises locales de génie rural ne se montrent pas, pour l'instant, à la hauteur de leur mandat.

La mission attire l'attention sur une démarche de désenclavement local qui ne serait pas des « pénétrantes » Sodecoton, ni obligatoirement des routes rurales reliant zones de productions et centres de consommation (« *farm to market roads* »), mais un réseau de pistes mettant en connexion des grappes de terroirs villageois.

Des expériences ont été réalisées sur les piémonts des monts Mandara pour la mise en place de voies de désenclavement et de raccordement. Il convient d'associer à ces chemins vicinaux, pour leur entretien, le cantonnier et de débattre de sa formation (petits ouvrages d'art), de son matériel et du mode de rétribution (cf. note thématique : « Poursuivre et repenser les infrastructures »).

3. Mutations sociales et développement local

■ Des communautés rurales en mutations accélérées

On assiste au retour dans les villages de forts contingents de « sauveteurs » (vendeurs à la sauvette) des villes du Sud, dont ils ont été chassés par la crise économique.

Les pouvoirs traditionnels connaissent d'importants changements avec l'arrivée de *lamibe* instruits, frottés au monde des affaires et de la politique. Ils sont partagés entre la pression d'une assemblée de notables (*faada*) archaïque et une volonté de gestion plus rationnelle de leurs juridictions.

Le milieu des commerçants qui ne sont pas forcément implantés en ville change également. Ces commerçants se dégagent d'une trop grande proximité du pouvoir politique tout en essayant d'élargir leur surface sociale par des places de notables dans leurs chefferies respectives. Leur richesse s'exprime de façon moins ostentatoire et ils gagnent en professionnalisme. Ces *alhadji* continuent à fournir l'essentiel des élites du Nord.

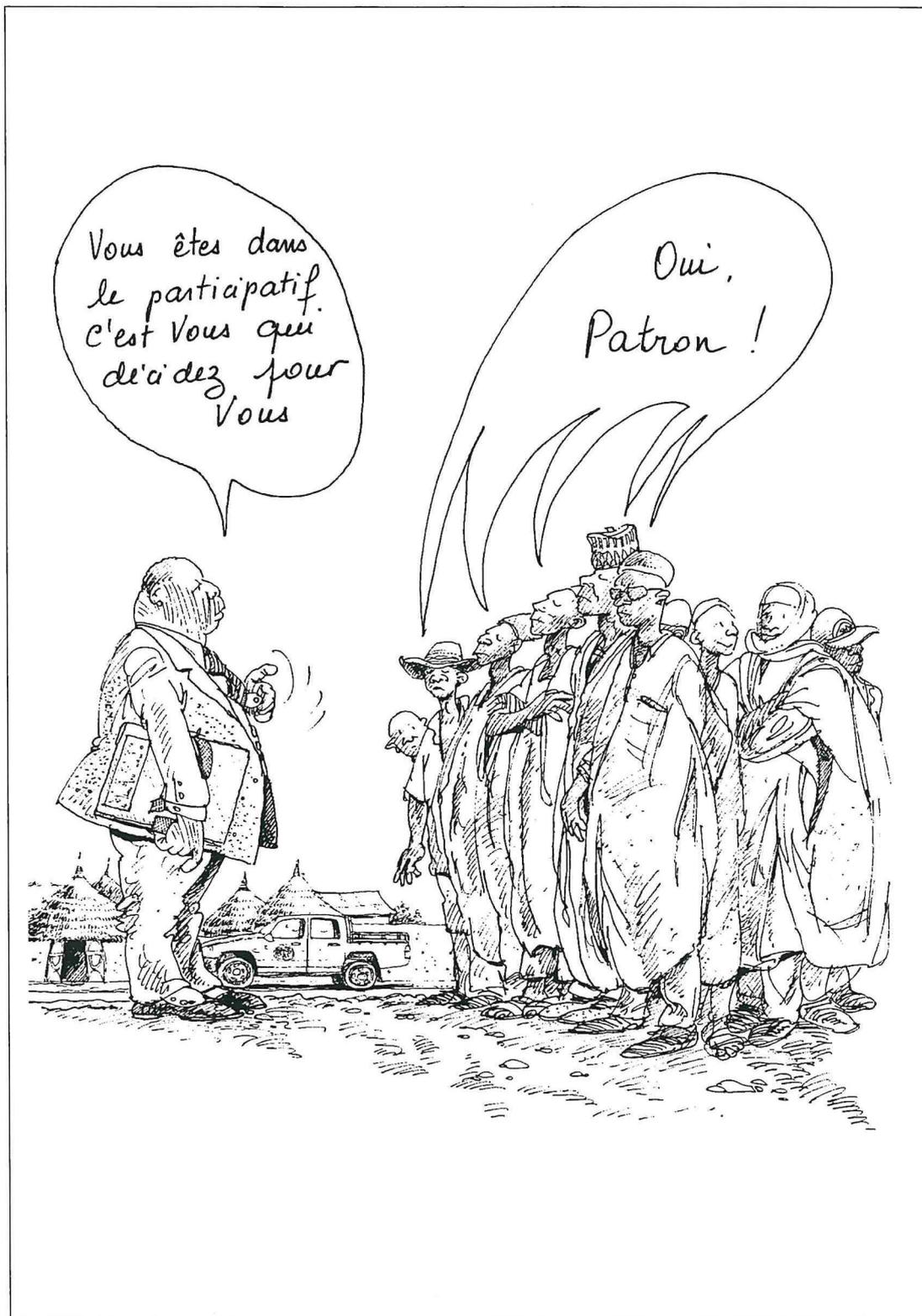
Le militantisme politique dans les zones rurales se transforme. Le président Ahidjo détournera à son profit le système d'encadrement traditionnel peul qui fournira les présidents et les présidentes des sous-sections du parti unique, l'Unc, jusqu'au Rdpc. Après 1990, les autres partis reprendront ce mode d'encadrement. On assiste aujourd'hui, après la mise à l'écart des derniers politiciens des années 60-70, à l'apparition d'une nouvelle classe militante, plus éduquée, mais à l'assise plus mouvante. Leur mobilisation est spasmodique et ne recouvre que les périodes électorales et celle du « renouvellement des organes de bases » des partis. Les partis politiques ne structurent pas, à proprement parler, les sociétés du Nord, mais ils peuvent, de façon opportuniste, favoriser ou entraver les actions de développement.

L'influence déterminante sur le monde rural non musulman viendra des missions. Les missions catholiques favoriseront l'émergence d'associations avec les Jac (Jeunesses agricoles chrétiennes) en 1960. Vingt ans plus tard, les Ong vont puiser dans ce vivier pour recruter leurs premiers animateurs et coordonnateurs pour leurs groupements paysans. Mais, c'est tout le dispositif « développementiste » qui, dès cette époque, cherche à mettre en place des associations paysannes villageoises, des groupements de producteurs, puis des Gic (groupements d'initiatives communes) selon la loi de 1992.

■ La nébuleuse des associations et des Ong

Les groupements de producteurs ont d'abord été liés à des filières (coton, riz, puis oignons). Ils ont subi plus de deux décennies « d'encadrement descendant » et ont été des relais passifs de transmission d'informations. Aujourd'hui, les Gp sont décrétés « constituer une force de propositions et d'actions »². Cela ne correspond pas à une prise de conscience des

2. La lettre de politique agricole considère les organisations paysannes comme la « clé de voûte du développement rural ».



populations, et encore moins, à une conquête sociale. Cette volonté de voir les « planteurs » (Sodecoton, Semry) s'impliquer plus dans la gestion de l'outil de travail ne recouvre qu'une volonté égale de soulager les tutelles de fonctions qu'elles ne veulent plus, pour des raisons d'économie, assurer. Toutefois, les sociétés para-étatiques comme les Ong prônent cette autonomie tout en redoutant d'être écartées, aussi maintiennent-elles des formes de contrôle, en particulier pour les finances des groupements ou des Gic.

Le passage de Gp à Gic devrait être la traduction d'une appropriation par les associations de leur propre développement. Du côté des Gic, on constate la crainte d'une prise en charge d'un projet global qui créerait des positions d'autorité et attiserait des conflits dans le village. Le manque de compétences réduit également les capacités locales d'appropriation du développement. Cette carence se manifeste tant par la rareté des leaders que par la faiblesse du niveau de formation de l'ensemble des populations rurales.

Pour les paysans, l'intérêt d'un Gp est de faire face, ponctuellement, aux grandes phases de la culture et de la vente de coton, par exemple, et d'avoir accès au « crédit-intrants » et au « crédit-membre ». Le crédit, voilà l'enjeu. Pour les associations paysannes évoluant dans la mouvance des Ong, les conditionnalités d'accès au crédit sont, d'une part, de s'organiser et, d'autre part, de participer. On enregistre ainsi des vagues de création d'associations après des campagnes de « sensibilisation »³. Toutefois, il n'existe pas vraiment de « contrat », la démarche contractuelle demandant de sortir du mode de fonctionnement lié à un système hiérarchique.

On évoque, à ce propos, pour le Nord-Cameroun une « culture de l'autorité » prégnante, depuis les pouvoirs traditionnels, les administrations et les sociétés para-étatiques. Les paysans trouvent assez confortable la situation de soumission à ces autorités d'essence techniciste, ce qui leur permet de pratiquer maints détournements et d'interpeller ces tutelles par diverses doléances.

Les principes de fonctionnement des Gic sont, en effet, très éloignés des schémas de pensée usuels et sortent du mode de fonctionnement des systèmes sociaux hiérarchiques ou de ceux qui sont cloisonnés en classes d'âge. Les lettrés s'avèrent insuffisamment nombreux pour exercer une influence déterminante, qui serait même plutôt pernicieuse car elle viserait à conforter leur pouvoir. Les statuts des Gic sont à l'évidence méconnus. Les assemblées, pas toujours suivies, confortent l'impression d'un intérêt mesuré pour ces structures⁴.

Le développement doit s'employer à dépasser ce double paradoxe : promouvoir des associations de type démocratique, sans demande vraie des communautés rurales, et créer des îlots de démocratie (contrôle interne, vote et prise de décision à la majorité) dans des sociétés hiérarchisées où l'insécurité des droits est parfois un mode de gouvernement.

Les agences d'aide veulent pour le moins pérenniser ces organisations et disposer de partenaires, en passant par une responsabilisation collective, *accountability*, désormais maître mot. Ces organisations doivent devenir des outils professionnels⁵. Les agences d'aide désirent agir rapidement et accélérer le passage des Gp au Gic. Encore une fois, cette « urgence » se révèle difficilement compatible avec les mécanismes d'appropriation par les paysans. Le temps est souvent nécessaire pour un partenariat négocié.

3. La dernière en date (1999-2000) a suivi la forte médiatisation du projet Prepafen (Projet de réduction de la pauvreté et d'actions en faveur des femmes de l'Extrême-Nord) de la Bad. En 2002, les crédits tardant à venir, les Gic n'étant pas, pour la plupart, construits autour d'un projet, et ne disposant pas de compte d'épargne pour n'avoir pas même encore cotisé, se sont dissouts.

4. A. Legile, « Gp cotonniers du Nord-Cameroun : favoriser la responsabilité collective ». Prasac 2002, Garoua, 10 p.

5. Tout en sachant que la professionnalisation du monde paysan, qui s'accompagne d'un cadre civique d'enseignement, ne recueille pas les faveurs de la chefferie traditionnelle, ni des administrations concernées, ni même, pour les Gp Coton, des chefs de zones qui, tous, sentent leur pouvoir menacé.

Plusieurs questions se posent : comment des organisations artificiellement promues peuvent, dans le cadre social du Nord-Cameroun, devenir autonomes et responsables dans le sens voulu par les praticiens du développement ? Peuvent-elles le faire et sous quelles contraintes ?

Les acteurs du développement commettraient une faute lourde en apportant trop de crédits à ces organisations qu'ils appellent, certes, de leurs vœux, mais qui ne sont qu'en gésine.

Les Ong, souvent tutrices de ces associations, ont connu dans le nord du Cameroun un développement tardif. Leur essor date, pour Maroua, de la sécheresse de 1983. Certaines Ong, étrangères, ne se départissent pas toujours d'un certain conformisme tiers-mondiste ; d'autres, camerounaises, agréées ou non, sont souvent issues du sud du pays.

Les Ong mobilisent plus les émotions que les réflexions sur les façons de conduire le développement. Elles ne semblent devoir rendre de compte qu'à leurs bailleurs de fonds. Pour s'adapter au marché du développement, leurs activités convergent vers les thèmes porteurs, qui deviennent rapidement communs à toutes ces organisations. Elles ont, de plus en plus, tendance à se rabattre sur des actions de formation et de sensibilisation, aux résultats souvent impalpables.

Avec ces entreprises protéiformes, où le meilleur côtoie le pire, toute idée de stratégie de développement devient utopique. Le saupoudrage de projets peu coordonnés, ni au niveau des bailleurs, ni du point de vue de l'administration centrale camerounaise, renforce cette impression (cf. note thématique « Pour une coordination des interventions en milieu rural dans le Nord »). Les autorités,

gouverneur en tête, regrettent de n'être que rarement informées et impliquées dans leur mise en œuvre, sauf lorsque celles-ci se heurtent à des difficultés.

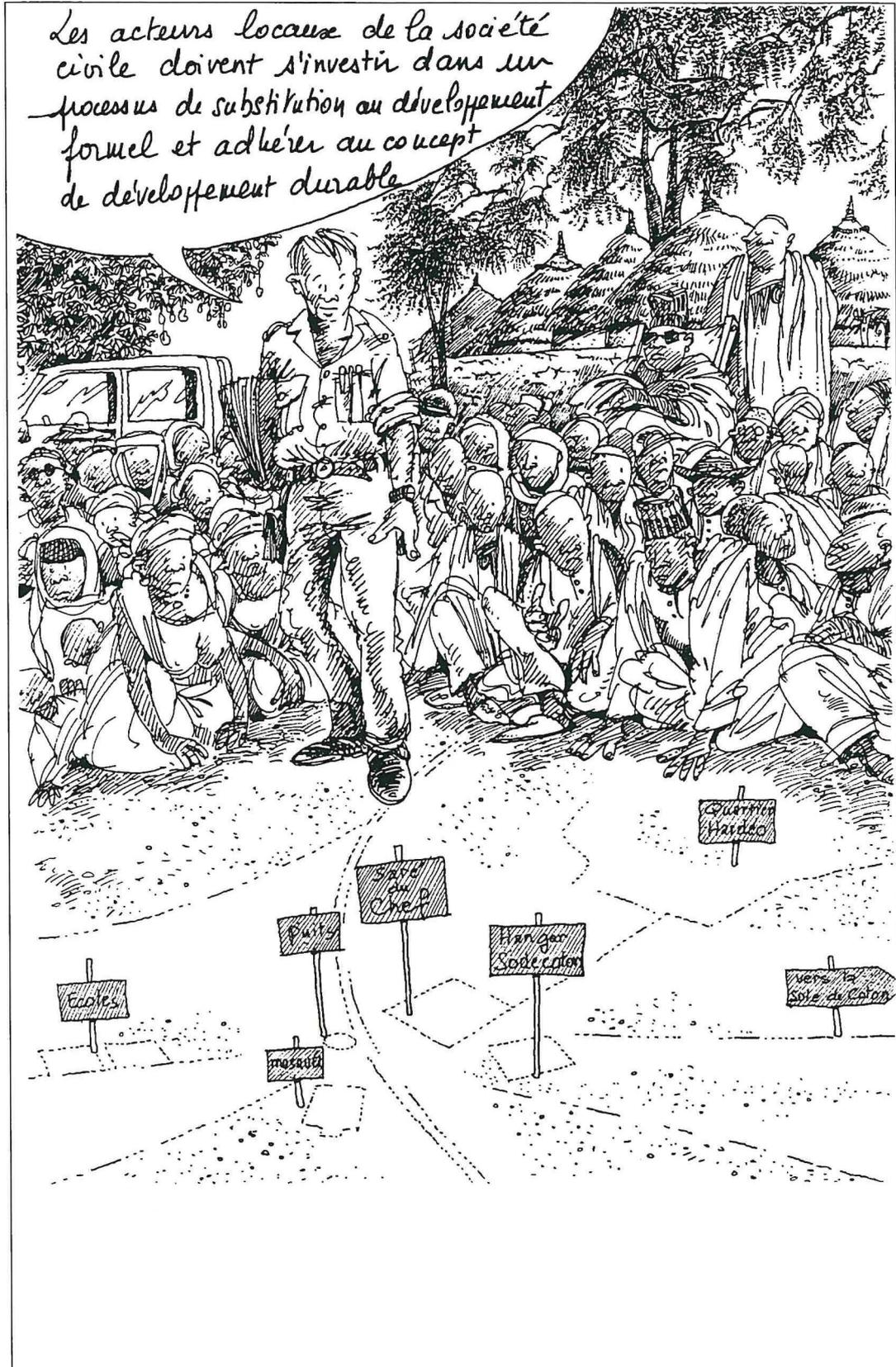
On remarque l'absence de coordination des actions de ces différents Ong et projets. Toutes les tentatives de forum (menées entre 1995 et 1997 dans l'Extrême-Nord) se sont soldées par des échecs. Si un opérateur prend l'initiative de le faire, les autres l'interprètent comme une volonté d'imposer un *leadership*. Quant à l'administration camerounaise, elle préfère ne pas s'impliquer dans cette situation de non cohérence. La mise en place de procédures véritablement œcuméniques et intéressant l'ensemble des acteurs du développement dans le Nord-Cameroun reste toujours d'actualité ; elle souffrirait pour le moins d'un déficit de savoir-faire (cf. note thématique : « La nébuleuse des Ong du nord du Cameroun »).

■ Une société civile à tout prix

On parle de la société civile comme si elle existait ; ce qui évite de se poser la question de savoir ce qu'il faudrait faire pour la voir vraiment émerger. La question est d'importance, car tout l'esprit de « gouvernance locale » repose sur un interlocuteur vertueux : la société civile.

Quels en sont les contours ? Lors des réunions préparatoires concernant la réduction de la pauvreté (2000-2001) et dans celles qui intéressent les Ppte, la « société civile » a dûment été consultée (cf. note thématique « De la pauvreté dans le Nord-Cameroun en 2002 »). Il en résulte une mobilisation des « populations cibles » organisées en associations, d'abord les Gic de femmes, différents groupements de paysans, de pêcheurs, des comités de développement, des Ong... D'autres textes y adjoignent des élus et des élites. Ici, la société civile s'opposerait à l'appareil administratif.

Des interrogations naissent quant à la représentativité et au rôle de porte-parole de la société civile par les Ong et leurs courtiers. Si l'on reprend le discours des gouverneurs des provinces du Grand Nord, on relève les mêmes hésitations. Dans les énumérations, on



retrouve « la société civile, les Ong, les forces vives et les principaux partenaires du développement ». Les Ong sont-elles dans ou hors de la société civile ?

Au niveau du ministère de l'administration territoriale, on s'inquiète du peu de clarté de la société civile. »[...] son organisation préalable est apparue indispensable. Mais il faut déjà clarifier la confusion entre Ong nationale (légale), les représentants des Ong étrangères, les associations. On ne peut s'appuyer sur une société civile désorganisée dont les capacités doivent être renforcées »⁷

Si les interrogations demeurent quant aux Ong, les Gic, en revanche, seraient le fer de lance de cette société civile rurale. Auront-elles pour autant capacité à faire le lien entre les sociétés du nord et le système politique ? Cette société civile du Nord-Cameroun pourra-t-elle jouer son rôle attendu d'une « démocratie participative » ?

La mission suggère de dégager les moyens nécessaires à une meilleure identification des personnes et des institutions relevant de la « société civile », l'enjeu étant d'aboutir à une représentativité intelligible à la fois par les communautés rurales et par les administrations.

■ Le jeu des acteurs locaux

Dans le nord du Cameroun, le développement local repose sur trois acteurs officiels : le sous-préfet, le maire et le *lamido*. Selon les provinces et, parfois, les lamidats, leurs rôles sont très contrastés. La nature différente de leurs pouvoirs, administratif, électif et héréditaire, se double d'une longévité très dissemblable. Les sous-préfets restent en place en moyenne deux ans, les maires voient leurs mandats remis en jeu tous les cinq ans ; seuls les *lamibe* sont assurés d'une pérennité.

Dans la province de l'Extrême-Nord, les *lamibe* endossent le rôle d'auxiliaires de l'administration. Dans la province du Nord et ses puissants lamidats, en revanche, le représentant de l'administration centrale semble, lui, relégué au rôle de subordonné. Depuis 1990, avec le pluripartisme, les *lamibe* ont vu leur pouvoir renforcé. Contraints à des positions légitimistes, ils sont devenus les gardiens des urnes.

On n'a jamais tout à fait pris la mesure de la prégnance du modèle politique peul. Le lamidat sert de référence à toutes les autres formes de pouvoir et « contamine » souvent les pratiques des communes rurales. Bien que son pouvoir reste associé à un référentiel démocratique, le maire est rarement élu sur un programme et les comportements des agents municipaux rejoignent souvent ceux des notables du *lamido*.

Pour la population, ce triumvirat appartient à la même sphère, celle du *gomna* (gouvernement), ce qui induit un besoin, confusément ressenti, de recours et de contre-pouvoir retrouvant par là les préoccupations de la configuration « développementiste » (cf. note thématique « Trois acteurs du développement local : le *lamido*, le maire de la commune rurale et le sous-préfet »).

Le développement local aura à se prononcer sur le choix des partenaires, avec plusieurs options : jouer la carte de la modernité et de la démocratie formelle avec la commune rurale, s'appuyer sur un *lamido* éclairé au sens du « despote éclairé » du XVIII^e siècle, dans le cas d'un « accompagnement institutionnel » ou encore s'en tenir au soutien d'initiatives locales parfaitement identifiées.

6. Dans le langage des grandes institutions multilatérales, « capacité » signifie se prendre en charge, avec l'appui d'une assistance technique qui prodigue des formations.

7. Séminaire de lancement des travaux préparatoires de la mise en place du réseau national de réduction de la pauvreté. Actes du séminaire, 17 au 19 juillet 2001. Minef/Cts.

Une des recommandations renouvelées de la mission étant de s'appliquer à changer les contextes, on n'insistera jamais assez sur l'effort à porter à l'éducation (scolarité, alphabétisation, médias) et, au-delà, de faire le bilan d'organisations déjà engagées dans le nord du Cameroun dans des formations « citoyennes ».

Il conviendrait, par ailleurs, de réévaluer les rapports des agences de développement avec les administrations pour rééquilibrer le partenariat en s'appuyant pour part égale sur l'administration et la société civile sans privilégier tour à tour l'une ou l'autre

4. Éléments d'une stratégie

La mission fait sienne la perspective affichée par le gouvernement camerounais de lutter contre la pauvreté. Elle considère que, si cette lutte a un sens, elle consiste pour les populations à maîtriser le présent et les conditions de construction du futur. Revenons alors brièvement sur les principes qui fondent le discours.

■ Les grands principes

Modifier les contextes pour remédier aux insécurités, et libérer les potentialités du Grand Nord, les initiatives individuelles et collectives.

Cette stratégie, pour ce faire, devra privilégier une logique d'accompagnement plutôt que de développement, autrement dit, moins susciter des changements que les accompagner. Accompagner les dynamiques (positives) à l'œuvre pour accélérer leur évolution.

Il s'agit de passer d'une logique de la contrainte à une logique du contrat, qui présuppose, sinon l'égalité des parties, du moins une inter reconnaissance des « acteurs ». L'enjeu ne serait rien moins que la promotion d'une forme de citoyenneté.

■ Revenir sur quelques habitus de développement

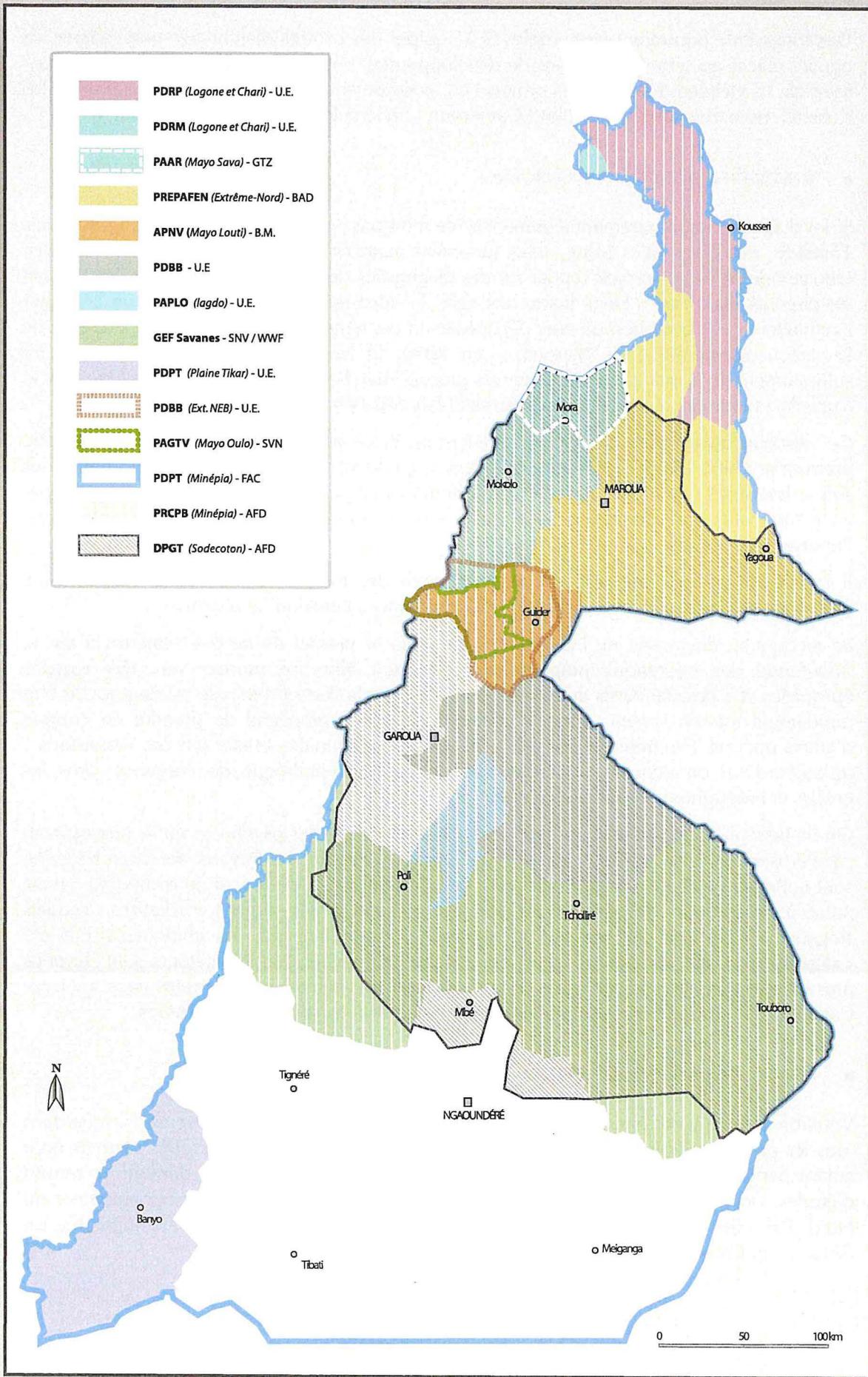
■ SORTIR D'UN DEVELOPPEMENT SANS MEMOIRE

On ne peut plus aborder les sociétés villageoises sans connaître leur passé, principalement au regard du développement. On ne peut, non plus, engager des protocoles de recherche appliquée sans connaître ceux qui se sont déroulés dans le même domaine au sein du dispositif des stations de Maroua, Bebedjia, Bokle... dans différents projets. Certains protocoles ont été dupliqués parfois à cinquante ans d'intervalle ou tous les vingt ans entre diverses stations.

Les étables fumières sont « en rayon » depuis les années 30 sans la moindre pénétration en « milieu paysan ». Les jachères améliorées constituent un thème du développement depuis 1945, avec toujours les mêmes « têtes de gondoles » : *Stylosanthes*, *Mucuna*, *Crotalaria*... et toujours le même insuccès. Depuis trois décennies, « l'autonomisation des mini-pépinières » est en marche, avec toujours ce besoin d'un « suivi rapproché »...

On est en droit de s'étonner du peu d'expériences cumulatives dans le domaine du développement et plus encore de cette accoutumance à l'échec. La situation serait, en grande partie, redevable à une absence de culture d'archivage dans les administrations et les structures des projets et aussi du manque de relais entre les équipes de chercheurs et de développeurs qui se sont succédé. Ce défaut de mémoire des actions de développement, cette absence de capitalisation des savoir-faire qui se sont déployés se révèle éminemment dommageable. Le coût engendré par la perpétuation de cette amnésie ne saurait supporter la comparaison de celui d'un archivage.

Principaux projets de développement au 1er Janvier 2002



Des fonds Ppte pourraient être employés à équiper des centres d'archivage provinciaux, ici encore placés au sein des missions de développement de chaque province. A Garoua, l'ex-Meavsb, la Meaden, héritière des projets Fed, possède encore le fonds documentaire le plus riche (cf. note thématique « Le Nord-Cameroun : un développement sans mémoire »).

■ SORTIR DU DIAGNOSTIC DE L'URGENCE

Si les diagnostics sont rarement argumentés, ce n'est pas pour autant qu'ils ne sont pas justes. Toutefois, des diagnostics justes, mais fortement nuancés ne favoriseraient pas la décision. Une grande partie des projets repose sur des diagnostics simplifiés qui induisent généralement un discours alarmiste. « Dans trente ans dans le nord du Cameroun, pourra-t-on pratiquer l'agriculture ? ». Cette question était déjà posée en ces termes dans les années 50 (archives de la station agronomique de Maroua). « En 2010, le Nord-Cameroun pourra-t-il produire suffisamment de viande pour alimenter ses propres marchés », question posée en 1995 par le Minepia, et toujours d'actualité, mais qui semblait déjà l'être dans les années 70.

Ces discours répétitifs se muent en convictions. A ce stade, tout retour sur le diagnostic premier se révèle inutile. « C'est du bon sens », ça ne se discute plus. « Le coton épuise les sols », lesquels ? comment ? Que la région de Mora ait perdu quelque 150 mm de pluie par an n'entre plus en compte pour expliquer le recul du coton ; la question est entendue : l'épuisement des sols, c'est le coton.

Il faut agir vite au nom de l'efficacité optimale des thèmes retenus et de l'universalité prétendue des buts visés : lutte contre la désertification, l'érosion, la pauvreté...

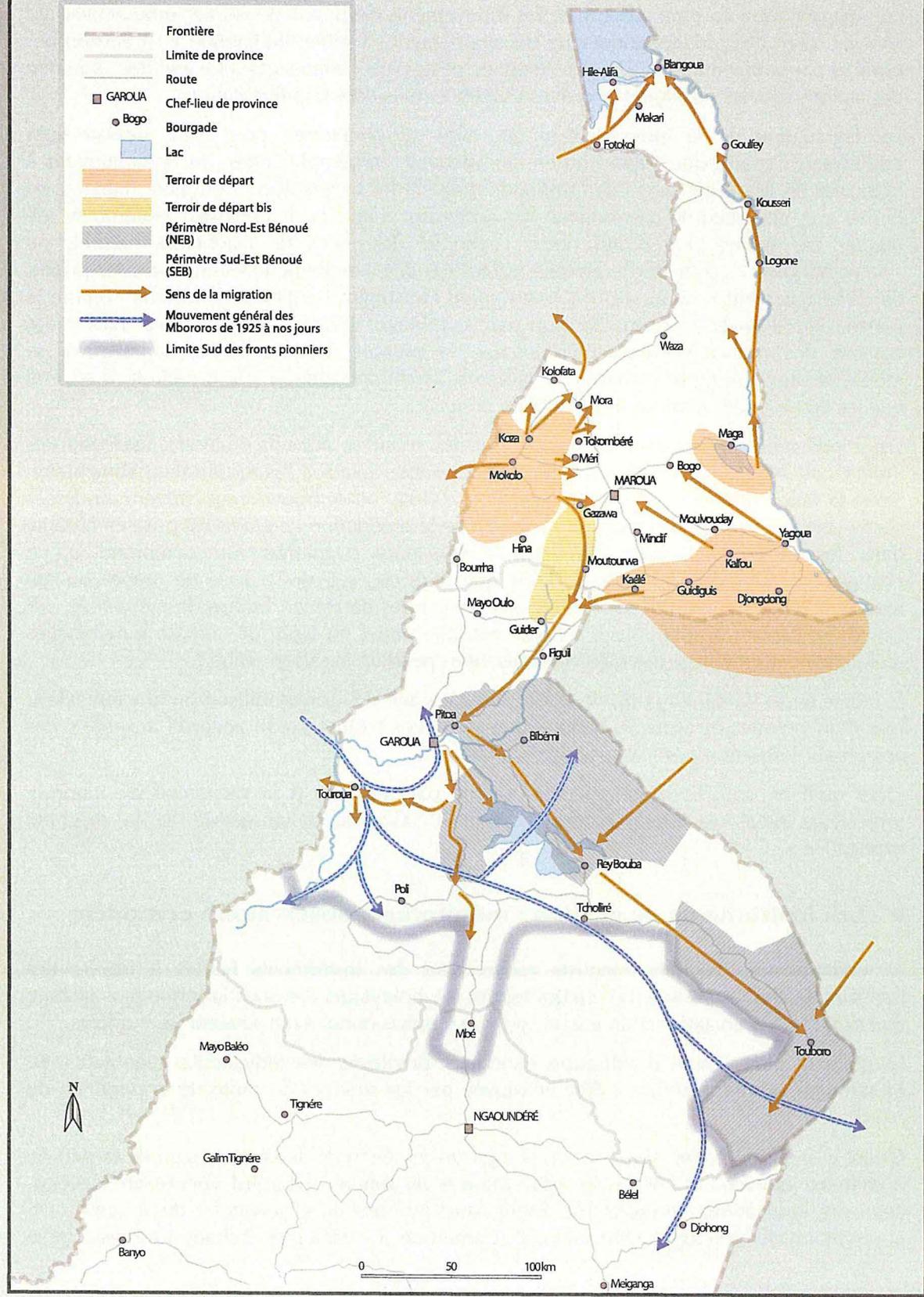
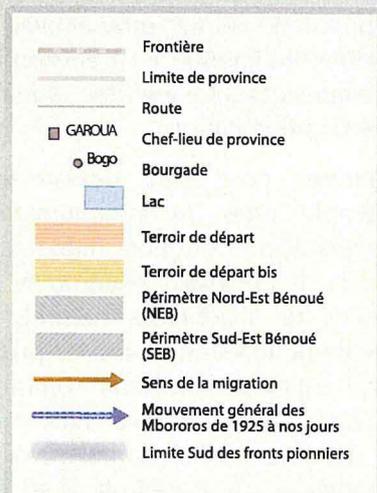
Le recours au diagnostic de l'urgence est tactique. Il permet de ne pas s'interroger sur le bien-fondé des opérations programmées. On doit alors se tourner vers des recettes éprouvées et à des standards de développement, dont la vertu principale est de pouvoir être rapidement mis en œuvre. Dans le passé, l'urgence a empêché de prendre en compte d'autres options. Elle freine l'émergence de solutions originales et elle sert ces « transferts » qu'aujourd'hui on dénonce (cf. note thématique « L'hypothèque de l'urgence dans les projets et programmes de développement »).

On ne peut aller jusqu'à dire que les projets se nourrissent des psychoses qu'ils provoquent, car l'érosion est bien réelle, le recul de la biomasse aussi et les travaux des chercheurs ne sont nullement en cause, c'est l'utilisation que l'on en fait. D'un travail de recherche, on est passé à un discours d'expert, et du discours d'expert à des slogans médiatisés, lesquels slogans, à leur tour, influencent la recherche. Autrement dit, les chercheurs ont été « dépossédés » par les experts et les experts par les médias. Les indicateurs sont devenus plus idéologiques que scientifiques. Il faut refonder les indicateurs, du moins dans le Nord-Cameroun, pour que la recherche-développement retrouve ses marques propres.

■ LE RETOUR SUR LES INDICATEURS

Véritable leitmotiv des interventions, la « démographie galopante » est mise en exergue dans tous les projets, avec son corollaire, la saturation foncière, celle des terroirs... Jamais on n'a autant parlé de démographie (exponentielle !) et jamais on n'a été aussi démuné en termes d'études. Depuis vingt ans, le démographe a déserté la configuration développementiste du Nord. Par ailleurs, l'Iford à Yaoundé se trouve sans moyens, alors que la démographie est devenue au Cameroun, et pas seulement dans le nord, un enjeu fort.

Migrations rurales : vers une recomposition territoriale ?



La mission recommande, comme actions préparatoires à certains projets, des études démographiques, en particulier avec les mouvements de populations inter provinciales qui sont au cœur des problématiques de développement (cf. note thématique « La gestion des espaces par la migration »). Si gérer l'urgence peut, dans certains cas, être légitime, que dire des actions souvent conduites non dans l'urgence mais dans la précipitation.

La dégradation de la biomasse qui est, bien sûr, manifeste pour tous, devrait dans l'utilisation « stratégique » que l'on en fait, recevoir un bémol. Certes, les défrichements à blanc sur les fronts pionniers de la Bénoué frappent les esprits et on s'emploie (Dpgt) à les limiter par des accords passés avec les nouveaux migrants. Il convient, néanmoins, de dresser des bilans plus positifs avec l'avancée des parcs de *Faidherbia* naturels ou « subventionnés » (cf. tome III. annexes « Histoire des actions de foresterie dans les projets de développement rural au Nord-Cameroun »). Des régions entières se boisent, comme le plateau kapsiki avec la conquête d'un parc combinant *Ziziphus* et *Faidherbia*. Des zones entières des monts Mandara méridionaux, la plupart des massifs-îles granitiques, se reboisent sans que ne se manifeste le moindre intérêt scientifique à leur endroit. Il est vrai que les écosystèmes heureux se passent de projets...

Les « indicateurs » ne sont ni des balises, ni des sésames, mais ils délivrent justement des indications. Nous ne retiendrons qu'un seul exemple, relatif à l'autosuffisance alimentaire. Selon la ration annuelle/homme retenue, 180-200 kg, on se trouve fréquemment au-dessus ou au-dessous du seuil de l'autosuffisance. Seule la production en grains est prise en compte dans les indicateurs. Avec les Duru, cultivateurs d'ignames, on comprend qu'un changement d'indicateur s'impose. Mais que faire des régimes à base de niébés ou qui reposent, en grande partie, sur l'extractivisme (germes de rônier, bulbes de *nymphaeae*...) ? Comment évaluer le grappillage ? Comment faire entrer en ligne de compte les stratégies d'éloignement du village des éléments masculins pendant la saison sèche ?

Et même en se limitant au mil, de quelle réserve s'agit-il ? Comptabilise-t-on le « mil sale », issu d'un premier tri après le battage (hors réserve) ? Quel crédit accordé aux dires des acteurs sur lesquels repose la prise de données ?

Quoi qu'il en soit, le développement est de plus en plus à la recherche de « bons » indicateurs pour réactiver, comme le disait P. Gourou, « l'ensemble de la machine explicative ».

■ Les instruments de gestion : monitoring, observatoire et modèle

La communauté développementaliste recherche des instruments fiables à travers des tableaux de chiffres pertinents – ce qui rejoint les indicateurs – et sous la forme plus globale que serait un observatoire couplé à un système « prévisionnel » qui seraient les modèles.

La grille la plus simple d'utilisation conduit à privilégier les indicateurs quantitatifs. Le monitoring est une technique déjà employée par les services de santé de la province du Nord.

Quant aux observatoires, il existe sur le sujet un mouvement de convergence de la part de nombreux intervenants. Après les observatoires du foncier (Dpgt-Ird encore en vigueur), celui des innovations, le projet Fac Santé Nord propose un observatoire de la santé⁸. Un observatoire du développement régional (Cameroun, Centrafrique, Tchad) au Prasad (pôle

8. Le Pnds (Plan national de développement sanitaire du Cameroun) annonce, en 1999, la création d'un observatoire national de la santé.

régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale) a été ouvert depuis 1999 et repose sur trois approches complémentaires : montage d'un Sig régional, des diagnostics-filières et des études thématiques. On comprend dès lors qu'il faudrait impérativement définir ce que l'on entend par observatoire du développement.

La mission recommande, pour le Grand Nord, un observatoire du développement avec quatre niveaux d'indicateurs :

- ceux, simplifiés, à verser à des instances plus globales, reliées aux systèmes internationaux d'observation, pour bénéficier d'échanges, de formation, et pour acquérir une légitimité ;
- ceux intéressant les administrations provinciales et nationales ; ces autorités sont demandeurs d'une amélioration de la production et de la diffusion de l'information statistique pour suivre l'exécution des actions engagées à long terme et leurs impacts ; elles partagent la même préoccupation de produire des indicateurs fiables. Le « Conseil national de la statistique » a, pour ce faire, élaboré un programme triennal qui a démarré en 2001 ;
- ceux plus complexes, mouvants, nuancés, pour tout dire expérimentaux, que se réservent les chercheurs et qui jouent essentiellement sur des changements d'échelle et des catégories non administratives (cf. l'exemple précédemment évoqué à propos de l'autosuffisance alimentaire) ;
- ceux à construire avec les acteurs, en fonction de questions posées par eux.

L'observatoire du développement ne peut être écarté de sa base technico-économique sur laquelle s'appliquent des indicateurs de croissance. Toutefois, le « développement humain », on le sait aujourd'hui, n'étant pas réductible à la croissance économique ou mécaniquement entraînée par elle, n'aurait-il pas, lui aussi, besoin d'indicateurs ? Sur des bases qualitatives ? Mais, ici, le ou les modèles sociaux demanderaient à être identifiés par les intéressés eux-mêmes. Le développement ne peut offrir que des moyens à l'action et non à sa finalité ; il ne saurait créer des normes et des règles de vie.

L'introduction des paramètres « sociaux » pourrait éviter que cet observatoire du développement ne devienne un système auto-justificateur qui génère sa propre logique. Ils joueraient le rôle de garde-fou et corrigeraient la méthode qui consiste à n'identifier que des solutions compatibles avec le système.

La mission recommande la création d'un observatoire du développement pour chacune des trois provinces, qui constituerait une mémoire. Elle encourage également à disposer de diagnostics fondés et fiables qui, surtout, autorisent le passage de l'instantané à la dynamique dans l'analyse du développement. Ils seraient rattachés (sous des formes à débattre) auprès des nouvelles missions provinciales du développement. Déjà pointent des critiques partagées par les administrations locales, qui dénoncent la possible utilisation partisane des résultats de ces observatoires. Certains indicateurs de la province du Nord pourraient être opposés à d'autres en vigueur dans l'Extrême-Nord : les premiers par exemple, pour ralentir les flux migratoires et les seconds pour montrer leur bien-fondé. On peut imaginer un observatoire du développement indépendant, qui prendrait l'allure d'une « agence régionale de développement », idée déjà préconisée en 1997 par le Cirad⁹.

La mission suggère, par ailleurs, la construction d'un modèle régional de développement durable, permettant de valoriser les résultats de l'observatoire et de tester des hypothèses ou des projets de façon dynamique.

9. Tonneau J.P., 1997.

5. Orientations préconisées

■ La sécurisation

Chaque aspect des thèmes embrassés par la mission aurait pu être vu à l'aune de la sécurisation. La sécurisation sous toutes ses formes constitue un préalable à toute stratégie de développement ou, pour le moins, chaque stratégie de développement doit s'engager à œuvrer pour cette sécurisation :

- des droits d'accès et d'usages des ressources, dont le sol ;
- de l'accès aux biens publics, éducation, santé, justice ;
- de l'épargne et du crédit,
- des systèmes juridiques et de leur mise en application, tant au plan formel que coutumier
- des relations administrés-administration-pouvoir coutumier.

■ Repenser le développement agricole du Grand Nord

- Accorder la plus grande attention aux possibles effets déstructurants de la privatisation de la Sodecoton, notamment à ses effets sur l'encadrement du milieu paysan, sur les crédits, sur les approvisionnements en intrants, sur la construction et l'entretien d'infrastructures et aussi sur les zones marginales *a priori* condamnées.
- Repenser le développement agricole non plus à partir du coton, mais en l'intégrant dans une stratégie plus globale. Cela signifie revoir l'appui aux filières « oubliées » ou minorées : *muskuwaari*, niébés, arachide, oignon, taro... et penser certaines cultures comme « futures filières » : patate douce, souchet...
- Poursuivre les réflexions en cours avec l'appui de la recherche sur le bois de feu, le concept de « forêt communautaire » et, plus généralement, les modes d'accès à la ressource ligneuse.
- Rechercher les modes de développement agricoles économes en intrants et en temps de travail, parfois qualifiés « d'agro-écologiques ». L'exemple du semis direct sous mulch, initié dans le Nord-Cameroun en 2000, s'inscrirait dans ce cadre. Il convient toutefois de veiller à ce que les Scv (Systèmes de cultures à base de couverture végétale) ne se comportent pas en systèmes fermés devant remplacer les précédents (culture attelée-association agriculture-élevage). Veiller aussi à mesurer les effets de ces nouveaux « paquets technologiques ». Si les Scv ont pour prix la diffusion de haies susceptibles de transformer le foncier, les conséquences de ces « enclosures » seraient difficiles à parer. Suivre également la progression des utilisations multiples d'herbicides, « labours chimiques », épandages sur vertisols... Poursuivre le soutien aux « thèmes classiques », comme la culture mécanisée (cf. note thématique « La traction animale au Nord-Cameroun : historique, état de la pratique, enjeux pour le développement »), la lutte anti-érosive de masse initiée par le Dpgt...

Conforter le développement des productions animales dans le Grand Nord, notamment :

- redonner de la considération aux transhumants ;
- redonner de l'importance à l'élevage ovins-caprins en engageant les campagnes nécessaires de vaccination, en poursuivant les travaux sur l'embouche des petits ruminants ;
- redoubler d'efforts pour limiter les effets calamiteux de la maladie de « Newcastle » sur la volaille, qui disparaît des villages une partie de l'année et ne peut être élevée dans certaines zones, comme le Seb¹⁰.

10. Dpgt avait entrepris un programme pluri-annuel de vaccination aviaire avec les Gp. Le Paar (Gtz) s'y était également employé pour la région de Mora.

■ La gestion des ressources renouvelables : accès et usages

La gestion des ressources renouvelables : sols, eau, flore, faune, a été le plus souvent envisagée en termes techniques : lutte anti-érosive, accroissement de l'exhaure, interdiction de chasser, de pêcher avec tel ou tel engin, de couper du bois...

Le devenir des ressources tient plutôt à leurs modalités d'accès et à leurs modalités d'usage. La plupart du temps, l'affirmation de la législation nationale et de l'autorité administrative conduit à instaurer une situation libre de fait. Par opposition, les modes de gestion coutumiers sont autant de gestions d'une ressource en propriété commune, excluant le libre accès et le soumettant à des formes évolutives de redevances. On peut penser qu'une articulation de la loi et des « coutumes » serait apte à assurer la pérennité de ces ressources. Les *yayrés* du Logone représentent, dans l'Extrême-Nord, un excellent laboratoire sur l'utilisation de la ressource¹¹. Comme dans tous les milieux inondés, les *yayrés* voient se succéder, dans le même espace, plusieurs utilisateurs : pêcheurs, chasseurs, éleveurs, cultivateurs, appartenant à des populations autochtones et allogènes (périphériques ou « étrangères »).

Ce qui vaut pour les ressources exploitées vaut pour la conservation de la « nature ». Il faudrait, dans le Nord-Cameroun, repenser les relations sociétés-nature avec, en particulier, le projet Gef biodiversité, qui opère dans la Bénoué. On procède encore trop par interdictions. La conservation des ressources ne sera jamais assurée par le seul recours à la contrainte. Les coûts de contrôle sont toujours exorbitants quelle que soit la nature du projet ou de l'administration. Dans la réalité, le manque de moyens de répression crée *de facto* un accès libre.

Il faut infléchir la politique environnementale. On ne peut exclure les populations des milieux qu'elles ont contribué à façonner et il convient de revoir la gestion des aires protégées. Le cas de l'élevage transhumant dans la province du Nord en est une illustration. Des couloirs de transhumance ont été délimités pour traverser les Zic (Zones d'intérêt cynégétique). Pourtant, les éleveurs sont priés de les suivre sans pénétrer dans ces zones de chasse banale et sans y faire paître leurs troupeaux. Si l'incompatibilité entre faune sauvage et bétail reste à démontrer, la suspicion demeure : un éleveur est perçu comme un braconnier en puissance, ce qui ne manque pas d'engendrer des situations conflictuelles.

Cette politique d'exclusion peut aller à l'encontre même de certains engagements internationaux. Ainsi, les parcs de la Bénoué et de Waza bénéficieraient tous deux du statut de Réserves de biosphère de l'Unesco. Or, les Réserves de biosphère se définissent comme des « projets de développement durable » et non comme des aires protégées. L'établissement des zones d'intérêt cynégétique à proximité du parc de la Bénoué, pour être gérées avec les populations, ne contredit pas le point de vue, en l'absence de définition claire de la « co-gestion ».

La refondation de relations saines entre développement, conservation et populations locales, sur une base de reconnaissance des droits des populations et de la légitimité de leurs organisations est indispensable à toute idée de développement durable. La mission propose, dans ce domaine, la création de deux parcs régionaux (cf. chapitre : « Réserves de biosphère ou parcs régionaux des montagnes de Poli et du pays kapsiki »).

■ Repenser l'intégration régionale

Le devenir de la région du Grand Nord repose, en grande partie, sur la façon dont se gère son intégration économique.

11. Projet Waza-Logone, intervention du projet Dpgt à Moulvoudaye,...

Le réseau de voies de communication, qui se met en place à partir du pipe-line Doba (Tchad) - Kribi, et qui traverse la partie orientale de l'Adamaoua, touche Ngaoundéré¹², mais laisse de côté Garoua, pénalisant de fait les deux provinces les plus septentrionales.

L'enclavement du Nord-Cameroun prend une nouvelle tournure qui, plus que jamais, pose son avenir en termes de carrefour ou d'impasse. Entre deux pôles d'attraction, la région côtière, et pour les latitudes hautes, le Nigeria, les flux transversaux vers le Nigeria n'ont jamais été aussi forts. Le marché nigérian se montre, de plus, prégnant pour les ressources animales, bovins, poissons, jusqu'à la viande de chasse ; les vivriers marchands : riz, sorgho niébé, et, parfois même, le coton.

Les flux commerciaux proprement tchadiens tendent à escamoter le passage au Cameroun (insécurité fiscale, surtaxe des douanes et de la police). Le bétail traverse par l'étranglement de Kousseri-Fotokol, et le grand marché à bétail de Bogo n'existe plus depuis 1993. Le poisson se commercialise sur le marché de Darak (frontière Cameroun-Nigeria) et non plus à Blangoua, détrôné au début des années 90.

Il convient de veiller au maintien d'une intégration nationale et de revoir la fonctionnalité du grand axe sud-nord avec le Transcam et la pertinence des bretelles latérales, celles de l'ouest et de l'est. La Camair a, depuis longtemps, montré ses limites ; elle est partiellement remplacée par une explosion des agences de voyage interrégionales routières (1999-2002).

Les relations économiques avec le sud sont, certes beaucoup plus importantes qu'elles ne paraissent dans les statistiques, ne serait-ce que par la présence de forts contingents de populations du Nord dans les villes du Sud (fonctionnaires, commerçants, vendeurs à la sauvette...), qui contribuent à l'économie du Nord par des retours de gains conséquents. Il en va de même des colonies « sudistes », de plus en plus nombreuses dans les cités du Nord.

Se doter des moyens de suivre et d'influencer ces dynamiques d'intégration régionale représente un impératif. On peut regretter l'arrêt du soutien financier au Prasac, qui était à même de jouer ce rôle. On devra imaginer une autre forme de projet régional (cf. note thématique : « Le Nord-Cameroun : carrefour ou impasse ? »).

■ Toujours et encore plus d'infrastructures

La mission recommande d'étendre le réseau d'antennes pour la téléphonie mobile. Partout où il existe, le téléphone portable a changé la vie locale. Les malades peuvent être évacués, les paysans connaître les prix sur les marchés et acquérir une autonomie par rapport aux commerçants locaux. Les produits peuvent être plus facilement écoulés en joignant et en gardant le contact avec les transporteurs.

La mission considère que le téléphone portable est un instrument important du développement, extensible à faible coût et avec un taux de retour peu commun. Même si l'Afd ou le Ppte bilatéral ne s'y investissent pas au motif qu'il relève du secteur privé, le phénomène « téléphone portable » reste à suivre.

12. Le schéma routier régional prévoit une route Moundou-Toubouro-Vogzom-Ngaoundéré (Fed) et une autre Moundou-Meiganga par Belel et Touboro, ainsi que certaines réhabilitations : Gidjiba-Tcholliré et Rey-Kongrong-Adoumri.

Infrastructures et désenclavement



La disponibilité en eau et son accès représente la demande première et des administrations et des intéressés. La mission préconise plus de prudence et de professionnalisme dans le choix « social » des sites des puits et des forages, par le biais d'un participatif « honnête » et non manipulé (cf. note thématique « Un mauvais usage de l'ingénierie sociale : les méthodes accélérées de recherche participative »).

La prudence est recommandée en matière de périmètres irrigués. D'après ses consultations, la mission constate que les partisans des grands dispositifs irrigués et des grandes retenues ont encore quelque influence. En revanche, partout où cela est possible, il conviendrait de poursuivre l'expérience acquise avec les biefs des monts Mandara, considérés comme l'exemple type d'approche conforme au développement durable.

Quant aux routes et aux pistes, éminemment inaugurations, la mise en réseau des villages est privilégiée. Des chemins vicinaux cohérents dans leurs tracés et durablement entretenus par des agents de route (issus des communautés rurales impliquées) restent une proposition de développement déjà engagée dans les piémonts mofu (Dpgt).

Les écoles, enfin, méritent une attention soutenue tant les populations locales s'y investissent sous la forme de cotisations, lorsqu'elles sont en dur ou en les construisant elles-mêmes. La rapidité de dégradation des structures portantes, la faiblesse des charpentes et des toitures contraignent à revoir les normes de fabrication ou à trouver une autre façon de passer des marchés, du moins au niveau des projets.

L'évolution des actions de développement de cette dernière décennie va de l'ingénierie technique dominée par les disciplines agronomiques ou agro-économiques vers une ingénierie sociale soucieuse de comprendre et de suivre les dynamiques du milieu et celles des sociétés.

La maîtrise de ces compétences managériales qui les accompagnent reste indispensable pour les agents de développement, afin de justifier les niveaux de responsabilités qui leur sont confiés. Toutefois, les savoir-faire techniques et les « acquis » de la recherche en matière agronomique et pastorale ne sauraient pour autant être écartés. Bien au contraire, ils demandent à être poursuivis avec encore plus de pertinence, dans un cadre négocié demandant sans cesse à être reformulé.

Dans le développement du Nord-Cameroun, pas plus qu'ailleurs, il ne peut y avoir de rupture et chaque épilogue (comme la fin des projets productivistes) ne peut être pris pour un nouveau départ. De même, les limites des agro-aménagements n'impliquent pas la fin de la lutte anti-érosive... Il faut en revanche tenir compte de l'histoire du développement de chaque région et de chaque groupe du Nord.

Continuons de façon pragmatique des thèmes de développement qui aboutissent ; testons en d'autres, sans hésiter à recourir aux archives du développement, ce qui serait une bonne façon d'investir dans le prospectif. La masse de manœuvre conférée par les fonds Ppte permettrait de réaliser ce qui n'a encore jamais pu l'être en matière de cohérence de projets, c'est-à-dire passer à des planifications concertées, « emboîtées » entre local et régional.

Deuxième partie
Neuf axes stratégiques
pour le développement rural
du Grand Nord

1. Les neuf axes stratégiques

Sur la base des constats et des éléments de réflexion exposés dans les deux chapitres précédents, une stratégie de développement du Grand Nord peut se construire selon neuf grands axes, à décliner en une programmation de projets.

- Comprendre le fonctionnement des sociétés et des territoires, sur la base de nouveaux indicateurs de diagnostic en alternative aux postulats récurrents.
- Impliquer les acteurs aux choix de développement, en tenant compte d'une « opinion » émergente et d'une demande sociale à formuler.
- Sécuriser les individus, leurs biens et leurs droits.
- Equiper le territoire pour une plus grande mobilité de l'information, des producteurs et des marchandises.
- Former les acteurs, en améliorant les dispositifs existants et en imaginant de nouvelles offres de formations adaptées aux demandes.
- Informer les acteurs et leur permettre de communiquer.
- Favoriser les conditions de production en perspective d'une plus grande sécurité alimentaire et d'un développement du vivrier marchand.
- Valoriser la biodiversité et les ressources qu'elle procure.
- Coordonner et piloter le développement.

Le tableau I, organisé en fonction de ces neuf axes stratégiques qui se recoupent fréquemment, présente le contenu de ces orientations, des pistes sur les actions à engager et une liste indicative des termes de référence pour la faisabilité de ces interventions.

Parmi les études à engager prochainement, il convient de distinguer les études de faisabilité contribuant à l'instruction d'un programme de développement rural pour le Grand Nord, de thèmes pour lesquels il est nécessaire de disposer davantage d'informations afin de déterminer les orientations stratégiques.

2. Récapitulatif des études de faisabilité¹³ d'un programme Grand Nord d'interventions

Création et renforcement de missions de développement régional ou d'une agence régionale de développement.

- Observatoire du développement, comprenant différents volets : information pour des choix de développement partagés avec les acteurs, sécurisation foncière et décentralisation, regard historique sur le développement rural.
- Appui aux communautés rurales dans un contexte de décentralisation, renforcement des capacités en développement local.
- Investissements en téléphonie mobile.
- Appuis aux médias et développement de la communication en milieu rural.
- Revue des filières « secondaires » et formulation de propositions d'interventions. La partie de l'étude de faisabilité intégrera une intervention sur les filières céréalières et la sécurité alimentaire.

13. ou des composantes d'une étude de faisabilité globale.

Tableau I. Les neuf axes stratégiques.

	Contenu des axes stratégiques	Actions à engager	Liste indicative des TdR pour la faisabilité de ces interventions Rappel des projets en instruction ou en activité
COMPRENDRE	<ul style="list-style-type: none"> • Refonder les indicateurs de développement : densité démographique, érosion, saturation foncière, taux de suffisance alimentaire,... • Connaître l'esprit et l'action passés du développement : analyse des politiques successives, des méthodes et de leurs impacts, sur une longue période • Archiver la mémoire du développement (projets, administration, Ong) • Comprendre les évolutions récentes : impact des migrations, décentralisation, effets « pétrole »,... • Mise en réseau de l'information du développement • Réactivation de la recherche nationale au service des politiques de développement 	<p><i>Observatoire du développement :</i> Engage une réflexion sur les indicateurs, en propose de nouveaux</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitue une banque de données (historiques et en cours) sur les programmes de développement, et établit une synthèse • Compile des données, en partie à la demande des acteurs et les leur restitue • Aide à la formulation d'une demande sociale qui permettra d'orienter la programmation de la recherche 	<ul style="list-style-type: none"> • (2) Tdr faisabilité d'un observatoire du développement : objectif, contenu, utilisation par les acteurs et les décideurs, insertion institutionnelle
IMPLIQUER	<ul style="list-style-type: none"> • Dresser l'inventaire des initiatives non-étatiques de développement, prendre en compte les Comités de développement (des élites et des associations de résidents) • Soutenir ou réactiver les Comités de développement provinciaux et Départementaux • Concevoir des modes de planification intégrant la société civile (Gic, Ong, Associations) et les instances de la décentralisation (commune...) • Renforcer les capacités d'expression locale 	<ul style="list-style-type: none"> • Observatoire sur le thème « décentralisation / développement local » • Mettre au point des méthodologies de planification locale • Appui aux communes, aux comités de développement, à des organisations non formelles • Promouvoir la communication : radios locales, téléphonie, ... • Professionnalisation élargie aux instances décentralisées 	<ul style="list-style-type: none"> • (3) Tdr Faisabilité d'un projet d'appui aux Communautés Rurales • (8) Tdr planification locale (existent déjà pour les Piémonts Mofu), à étendre sur deux sites : Kaélé et Petté, pour disposer, sur Fap ppte, d'une programmation concertée du développement au 01/1/04
SECURISER	<ul style="list-style-type: none"> • Sécuriser les hommes et leurs biens (avons-nous des prises sur ce sujet ?) • Sécuriser les droits sur le sol • Susciter une stratégie de bonne gouvernance pour le Grand Nord en liaison avec le Plan National de Gouvernance ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Observatoire du foncier • Former et mettre à disposition des compétences en médiation foncière • Lancer un débat public sur les questions foncières en perspective de réformes 	<ul style="list-style-type: none"> • (2) Tdr faisabilité d'un observatoire du développement, comprenant un volet foncier, en cohérence avec les orientations stratégiques de la Revue du secteur rural • L'Ird maintient un observatoire du foncier minimal sur fonds propre + projet Gesep sur sécurisation des pâturages
EQUIPER LE TERRITOIRE	<ul style="list-style-type: none"> • Désenclaver les territoires à l'échelle régionale et à l'échelle locale • Augmenter les disponibilités en eau pour la consommation humaine et l'usage pastoral • Développer la téléphonie mobile et étendre l'électrification des zones rurales • Promouvoir une capacité locale de maintenance et de gestion des biens publics • Susciter une redistribution fiscale équitable pour des programmes d'investissements locaux • Initier des schémas locaux et régionaux d'Aménagement du Territoire • Elargir les compétences des Missions de développement régional 	<ul style="list-style-type: none"> • Appui aux communes, aux comités de développement, à des organisations non formelles • Réfléchir sur la fiscalité locale avec les autorités concernées, sur la base d'un constat partagé (obs. dvt) et engager des actions pilotes de redistribution fiscale rationalisée • Réaliser des investissements en hydraulique, en désenclavement en électrification, en téléphonie, en fonction de schémas d'aménagement et de conditionnalités de maintenance 	<ul style="list-style-type: none"> • (9) Tdr étude sur globalisation et axes de circulation régionale, le Nord-Cameroun comme carrefour ou impasse ? • (3) Tdr faisabilité projet d'appui aux communes rurales comportant un volet Equipement du Territoire : accessibilité des terroirs, équipements hydrauliques, électrification, infrastructures sociales, maintenance co-financée usagers / communes • (4) TdR faisabilité investissements en téléphonie mobile : négociations avec les opérateurs et l'Art • Projets en cours : Prepafen, Pbb, Pdrmm, Paplo, amélioration revenu familial

FORMER	<ul style="list-style-type: none"> • Alphabétiser les producteurs et pas exclusivement les responsables d'Op • Former de nouvelles compétences en réponse aux exigences de la professionnalisation des filières et des collectivités • Renforcer les compétences locales pour la mise en œuvre d'études et projets • S'interroger sur le devenir de l'école au Nord-Cameroun • Reconnaître les savoirs paysans / éleveurs / pêcheurs et leurs réseaux de communication 	<ul style="list-style-type: none"> • Lancer une réflexion concertée sur l'éducation au Nord-Cameroun (choix des langues, priorité à la scolarisation des enfants ou l'alphabétisation des adultes, impact de la décentralisation sur ce secteur,...) • Proposer des modules d'enseignement appropriés couplés à une offre diversifiée en formation 	<ul style="list-style-type: none"> •(10) Tdr étude écoles enfants / adultes sur les différentes formes d'alphabétisation. •Projet Professionnalisation (cellule Promopa)
COMMUNIQUER	<ul style="list-style-type: none"> • Développer les capacités de production de programmes radio • Promouvoir la presse rurale • Reconnaître les savoirs locaux et les réseaux d'information locaux 	<ul style="list-style-type: none"> •Créer une cellule d'information rurale, fournissant les médias régionaux en articles et en émissions • Développer la téléphonie mobile et généraliser internet 	<ul style="list-style-type: none"> •(5) Tdr Appuis aux médias et développement de la communication en milieu rural •L'observatoire du développement doit s'intéresser à une histoire de l'information en milieu rural et aux expériences extérieures
PRODUIRE POUR NOURRIR ET VENDRE	<ul style="list-style-type: none"> •Analyser objectivement la place du coton dans l'économie régionale et nationale •Reconnaître et appuyer les filières agricoles émergentes et l'essor des Op non cotonnières •Sécuriser l'alimentation •Connaître l'évolution saisonnière et inter-annuelle des prix et de la production •Pérenniser le patrimoine productif •Revoir les principes de l'épargne-crédit 	<ul style="list-style-type: none"> •Lancer une étude d'impact sur les conséquences de la privatisation de la Sdcc •Développer le stockage vivrier de proximité •Engager une revue des filières émergentes animales ou agricoles (tabac, maraîchage, filière de décruée, pomme de terre, igname, manioc, lait...) •Etat des lieux de la pêche au Nord-Cameroun •Mettre à disposition du producteur un ensemble de techniques (anti-érosif, intégration arbre,...) et de conditions lui permettant de viabiliser son exploitation 	<ul style="list-style-type: none"> •(11) Tdr Etude d'impact de la privatisation de la Sodecoton (plusieurs simulations) •(6) Tdr pour une revue des filières « secondaires », pêche comprise, et la formulation de propositions d'interventions, notamment en matière de production de semences •(10) Tdr Faisabilité Projet filières céréalières & sécurité alimentaire. Les Tdr sont déjà disponibles. Ce projet prévoit le montage d'un Observatoire des prix/production cofinancé par les producteurs •Projet Eau sol Arbre, projet Crédit rural décentralisé (Mifed) •(12) Tdr Audit sur l'impact de l'épargne-crédit
VALORISER LA BIODIVERSITE	<ul style="list-style-type: none"> •Parvenir à un consensus sur l'occupation régionale de l'espace, matérialisé sous forme de Schémas d'aménagement du territoire • Améliorer la gestion des massifs forestiers en adoptant les principes d'une appropriation commune des forêts et le développement de marchés de bois de feu • Favoriser l'implication des riverains à la gestion des espaces protégés et reconnaître les savoirs des chasseurs traditionnels • Lever les hypothèques qui pèsent sur le tourisme (mais peu levier à notre portée) 	<ul style="list-style-type: none"> •Initier des Projets de type Réserve biosphère • Initier un projet de type Bois Energie • Réhabiliter l'encadrement des chasseurs traditionnels • Participer aux réflexions fondatrices du Plan national de Gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> •(7) Tdr Identification d'un Parc régional des Monts Poli, et du plateau Kapsiki • Faisabilité d'un Projet Bois énergie réalisée par la Fao sur financement Banque mondiale en 2002.
COORDONNER ET ARBITRER	<ul style="list-style-type: none"> – Développer une compétence de pilotage du développement à l'échelon régional ou provincial – Coordonner des interventions en développement rural, préservation bio-diversité, en sécurité alimentaire • Fournir les éléments d'information et d'orientation nécessaires à une politique régionale de développement souhaitée par les acteurs, en cohérence avec les cadres réglementaires sectoriels 	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir des compétences aux missions de développement régional : cellule de production d'informations, observatoire du développement, observatoire foncier, maîtrise d'ouvrage de développement, schémas d'aménagement concertés, cellule d'expérimentation institutionnelle • Organiser une concertation régionale des opérateurs de développement • Proposer depuis l'échelon régional une plateforme de concertation nationale des bailleurs de fonds 	<ul style="list-style-type: none"> • (1) Tdr création et renforcement des missions de développement régional • (2) Tdr Observatoire du développement

3. Listing des études hors faisabilité du programme Grand Nord

- Identification d'un Parc régional des monts Poli et du plateau Kapsiki.
- Tdr pour un processus de mise au point d'une méthodologie de planification locale (des Tdr existent déjà pour les piémonts Mofu), à étendre sur deux sites : Kaélé et Petté, pour disposer, sur Fap Ppte, d'une programmation concertée du développement au 01/01/04.
- Tdr étude sur la globalisation et les axes de circulation régionale.
- Tdr étude « état des lieux sur l'école : école des enfants, alphabétisation des adultes ». Evaluer l'impact des politiques sectorielles d'éducation et leur impact sur la scolarisation des enfants. Mesurer les effets du désengagement de l'Etat de ce secteur et voir quels substituts les acteurs locaux ont mis en place. Etat des lieux des expériences de l'alphabétisation des adultes en langues vernaculaires... Traiter de la question du disponible en documents didactiques dans ces langues.
- Tdr Etude d'impact de la privatisation de la Sodecoton, en tenant compte des externalités d'une filière monopolisée par cette société. Simulation de plusieurs scénarios.
- Tdr audit épargne-crédit

4. Indications pour des termes de référence d'une étude de faisabilité d'un programme Grand Nord

■ Renforcement des missions de développement régional

On peut faire le pari d'une nécessaire consolidation des missions de développement régional, cela pour deux raisons essentielles :

– la multiplication des projets de développement rural et urbain au cours des prochaines années, financés sur fonds d'initiative Ppte bi et multilatéral, et partant, la nécessité d'une mise en cohérence entre les intervenants, non seulement en fonction des cadres réglementaires nationaux, mais également en respectant l'expression de la demande sociale et les particularités des contextes locaux ;

–la déconcentration des maîtrises d'ouvrage, en corollaire du mouvement de décentralisation. Les résultats mitigés des projets mis en œuvre à un niveau central vont progressivement évoluer vers des structures régionales, agissant non plus en régie, mais de façon contractuelle avec différents opérateurs. L'enjeu est également d'adapter les dispositifs d'intervention à une programmation du développement par les échelons locaux (organisations de producteurs, communes rurales, collectivités non formalisées,...).

Les fonctions possibles de ces missions ouvrent trois perspectives, à envisager avec les autorités concernées au cours d'une étude spécifique.

- La conception de politiques régionales de développement sur lesquelles la société civile sera en mesure d'exprimer ses attentes. Ces politiques correspondent à un exercice de concertation et de définition prospective du devenir des espaces ruraux ; elles s'accompagnent nécessairement de schémas d'aménagement du territoire réalisés en concertation avec les échelons locaux.
- La coordination des interventions de développement rural, soit par la participation aux instances décisionnelles des projets de développement, soit par une maîtrise d'ouvrage ou une maîtrise d'œuvre confiée aux missions. La notion de coordination doit être précisée : capacité de décision sur les orientations adoptées par les projets ou suivi indicatif des projets ? Elle dépendra de l'étendue des pouvoirs accordée aux missions de développement régional.

La mise en œuvre de compétences propres, en appui aux acteurs :

- une cellule de production d'informations rurales ;
- un observatoire du développement, comprenant diverses thématiques dont un observatoire du foncier et de la décentralisation, éventuellement couplé à une cellule d'expérimentation institutionnelle, ayant une capacité de recherche-développement en matière de sécurisation foncière et de mise au point d'innovations en matière de gouvernance locale (fiscalité locale, gestion de biens publics,...) ;
- une maîtrise d'ouvrage de projets de développement.

Ces compétences ne sont pas à concevoir comme des services logés au sein des missions mais comme une capacité de contractualisation avec des opérateurs qualifiés : organismes de recherche, bureaux d'études, professionnels de la communication,...

Le niveau fonctionnel des missions de développement régional du Grand Nord est actuellement très hétérogène (tableau II).

Cette étude de faisabilité pour un renforcement des missions de développement régional doit s'engager en priorité, avec pour perspective, le montage opérationnel de ces instances dès le démarrage ou au cours des projets sur fonds d'initiative Ppte.

La question d'une structure de coordination supra-provinciale devra figurer parmi les points focaux de l'étude de faisabilité. Elle doit être abordée en perspective d'une meilleure lisibilité des évolutions régionales au-delà des frontières provinciales et en fonction de maîtrises d'ouvrages supervisant des projets et un observatoire du développement, à compétence plus large que la province. En raison des délais de création d'une telle structure, ce rôle de production d'informations et de suivi de projets devra être confié soit à des structures existantes, soit à des structures transitoires, à formaliser en cours d'exécution de projet.

■ Observatoire du développement

De nombreuses actions de développement sont conduites de façon intuitive, elles sont guidées par des certitudes dont les fondements restent fragiles. Certains opérateurs se plaignent de devoir piloter leurs interventions « à l'aveugle » faute de données statistiques suffisamment fiables. Les acteurs des filières et des territoires, peu reconnus par les pouvoirs publics, ne disposent d'aucune information qui leur permettrait d'exercer leur responsabilité de manière optimale. Face à cette demande de connaissance, la recherche, trop souvent programmée en fonction d'objectifs propres à ses agents, s'est positionnée soit en organe producteur de savoirs et de technologies parfois éloignés des besoins et des contingences, soit en concepteurs de modèles techniques « *passé-partout* » alimentant des programmes nationaux de vulgarisation.

Tableau II. Missions de développement régional du Grand Nord.

Provinces	Niveau de compétence de la mission	Objet de l'étude
Extrême-Nord	Mission de développement intégré des monts Mandara. Mission focalisée sur la région des monts Mandara, mais notons une volonté d'extension géographique de cette mission à l'échelle de la province, qui, pour l'instant, est restée sans effet. Compétences ? Actions réelles ? Décalage entre objectifs et interventions réelles ?	Raisonner la reconfiguration de la mission et son extension géographique
Nord	Meaden (ex-Meavsb). Nouveau statut. Assistance technique continue depuis plusieurs années. Compétences réelles ? Projets ? Capacité de coordination ? Services rendus aux acteurs ?	Concevoir une nouvelle enveloppe de la mission en fonction des trois axes énoncés ci-dessus
Adamaoua	Néant	A créer

Une information rendue disponible à tous, fournissant des données permettant des analyses par les acteurs concernés, basée sur des indicateurs rénovés et adaptés au contexte, apparaît aujourd'hui comme une évidence et engage à la conception d'un observatoire du développement.

Les objectifs d'un observatoire du développement portent autant sur de la production d'informations que sur la manière dont l'information est produite, sélectionnée, gérée, diffusée et utilisée. L'observatoire veillera à concevoir ses dispositifs en fonction de questions posées par les acteurs et les décideurs et des modalités de diffusion des informations collectées. Il s'attachera à présenter une information explicite pour différents niveaux de publics.

L'une des contraintes majeures relève de l'absence de statistiques, même pour des données élémentaires : population / production, ... L'observatoire devra imaginer des méthodes de collecte et d'analyse de données sans pouvoir compter sur des recensements exhaustifs.

Un observatoire du développement interviendra :

- en fonction d'une demande sociale, qui reste à identifier. L'une des premières actions de cet observatoire sera d'aider à la formulation de questions par les communautés d'acteurs, par les organisations paysannes, par les élus locaux... ;
- en réponse à des questions posées par les techniciens du développement ;
- en perspective de la conception de politiques publiques de développement.

Il aura pour mission de :

- fournir des données susceptibles d'équilibrer les relations entre acteurs d'une profession ou d'un territoire grâce à une information rendue plus symétrique ;
- présenter cette information aux pouvoirs publics pour faire état du fonctionnement des sociétés rurales et des espaces qu'elles produisent, pour mettre en relief les problèmes qui se posent, à partir de données fondées sur des principes scientifiques, de manière à quantifier ou à remettre en cause les postulats récurrents ;
- permettre aux acteurs d'interpeller les décideurs sur la nécessité d'une vision plus globale du développement et de réformes des cadres réglementaires ;
- jeter un regard analytique et comparatif sur les méthodes et les effets de la diversité d'interventions en développement rural.

Les principes de fonctionnement de cet observatoire devront être conçus avec une préoccupation permanente : faire de l'observatoire un espace de concertation entre acteurs, entre décideurs, et entre acteurs et décideurs, et mettre au point des méthodologies allant dans ce sens.

Le dispositif de cet observatoire reste à concevoir. Il peut prendre diverses formes, dépendantes de son insertion institutionnelle :

- observatoires thématiques localisés auprès de différentes institutions avec une capitalisation par une cellule centrale,
- observatoire central, logé auprès d'une institution supra-provinciale, abordant une diversité de thématiques,...

Un observatoire du développement ne doit pas être envisagé sous la forme d'une nouvelle structure de recherche mais comme un outil des missions de développement régional, qui engageront des relations contractuelles avec différentes compétences, dont les services publics de recherche. Outre l'Irad et le Prasac, l'Université de Ngaoundere, celle de Dschang et son antenne de Maroua, le C3 figureront parmi les principaux opérateurs contractualisés. Cet observatoire doit également envisager une ouverture vers de nouvelles structures privées, ayant des compétences reconnues en recherche-développement, animées par des personnalités jeunes et motivées (Terdel, Sadel,...).

Il serait contradictoire d'annoncer à l'avance et sans concertation avec les partenaires les thèmes d'observation que l'observatoire retiendra. Cette sélection sera l'une des premières actions de l'Observatoire ; elle résultera d'échanges avec les partenaires du développement et d'un appui à la formulation d'une demande d'informations, soit par les acteurs des filières et des territoires, soit par des représentants des pouvoirs publics.

Le colloque « Savanes » du Prasac, tenu à Garoua en mai 2002, a néanmoins contribué à une première identification des thèmes clés :

- articulation décentralisation / développement local ;
- mondialisation, désengagement des états et organisations de producteurs ;
- gestion des ressources renouvelables, avec un accent particulier sur les questions foncières.

■ Appui aux communautés rurales dans un contexte de décentralisation, renforcement des capacités en développement local

Depuis les années 80, le fonctionnement des institutions politiques du Cameroun est perturbé par une crise économique sans précédent. Les structures administratives éprouvent de grandes difficultés pour mettre en œuvre les outils et les procédures conçus il y a une vingtaine d'années, dans un contexte de relative prospérité. Le Cameroun est tenu de reconsidérer sa configuration politique, articulée jusqu'à présent autour d'un Etat relativement centralisé.

Dans le nord du Cameroun, l'affaiblissement des pouvoirs publics a eu pour effets majeurs un retour des autorités coutumières sur la scène politique locale et, sans que cela ne soit directement lié, une dégradation des conditions de vie dans les zones rurales, notamment en raison d'un ralentissement des investissements et de la détérioration des équipements et des services publics. L'impact de ce désengagement a été atténué par des réactions locales, individuelles ou collectives, le plus souvent relayées par des organisations internationales ou confessionnelles. Ces initiatives locales ont eu l'avantage de résoudre des problèmes

ponctuels ou localisés, mais elles ont indirectement contribué à affaiblir davantage l'image que les citoyens et les opérateurs de développement ont de l'Etat et de son rôle.

Le Cameroun s'est engagé depuis la fin des années 90 dans un processus de décentralisation, marqué par les premières élections municipales multipartites au suffrage universel en janvier 1996. Cette évolution, encore inaboutie, correspond à un souci de recomposer l'action publique, en favorisant l'essor de capacités de planification et de gestion du développement rural à des échelons locaux.

- L'enjeu est important : il s'agit de promouvoir des aptitudes collectives à impulser, au travers de nouvelles institutions plus proches du citoyen, des actions de développement conformes à ses souhaits et susceptibles d'être suivies par lui.
- Le projet d'appui aux communautés rurales se propose d'accompagner cette dynamique riche de perspectives pour le devenir du Nord-Cameroun, en renforçant les compétences des institutions dont le Cameroun se dote au cours de son processus de décentralisation.
- Un projet de développement local se doit de favoriser une évolution des contextes institutionnels propices à la généralisation d'un fonctionnement plus transparent des instances territoriales.

L'enjeu est :

- de parvenir à une planification du développement avec les acteurs locaux ;
- de favoriser l'émergence de projets portés par les communautés rurales ;
- d'assurer une gestion des fonds publics transparente car soumise à des sanctions électorales ;
- de renforcer l'appropriation des biens publics par leurs usagers en perspective d'une meilleure maintenance des infrastructures économiques et sociales.

Les acteurs locaux, organisés en collèges représentatifs, doivent être placés en situation centrale de décision et de programmation de leur développement.

Cette démarche, souhaitée par l'administration camerounaise, est cohérente avec l'approche préconisée par l'Afd (cf. « Note d'orientation opérationnelle en matière de développement local et de décentralisation » Afd, 2000) et compatible avec le Plan national de développement participatif. Elle comprend trois axes stratégiques.

- Mise à disposition de fonds d'investissement ruraux gérés par des maîtrises d'ouvrage décentralisées pour le financement d'équipements de proximité, répondant à des demandes exprimées par les populations.
- Renforcement des organisations de la société civile et / ou des collectivités territoriales de base en matière de planification locale, de gestion financière, de fonctionnement démocratique et de maintenance des investissements sur budgets propres.
- Concertation entre les bailleurs de fonds intervenant dans les mêmes régions pour harmoniser les modalités d'appui aux communautés rurales.

Après avoir analysé le contexte institutionnel du Nord-Cameroun, l'étude de faisabilité proposera des modalités de mise en œuvre d'un projet d'appui aux communautés rurales, conformes aux orientations gouvernementales en matière de développement rural et correspondant au dispositif suivant :

- la création de fonds d'équipement autonomes, inscrits dans les budgets publics, mais localisés dans des établissements bancaires, destinés au financement de petits projets proposés par les communautés ;

- la mise en œuvre de plans de développement aux échelles villageoises et communales, voire régionales (notion de « pays ») et de schémas d'aménagement du territoire, issus d'une concertation entre les acteurs locaux et proposant une vision commune de la gestion des ressources naturelles et de la localisation des investissements ;
- une consolidation des compétences des collectivités locales pour leur conférer une capacité réelle de maîtrise d'ouvrage et de planification locales ;
- un partenariat avec les services déconcentrés de l'Etat pour améliorer leurs fonctions d'orientation, de suivi, de conseil, de contrôle financier et de mise en conformité des procédures et des infrastructures ;
- une capacité opérationnelle forte en formation au service des collectivités territoriales, des organisations de la société civile, des opérateurs nationaux et de l'administration ;
- la promotion d'opérateurs privés et d'entrepreneurs locaux fiables et compétents ;
- une assistance à l'exécution du projet ;
- un système de suivi-évaluation et de mesures d'impact.

Cette proposition de projet a déjà fait l'objet d'un début d'instruction. Un appel d'offres a été lancé en 2001 sur la base de termes de référence rédigés par le projet Dpgt et l'Afd. Une commission des marchés mixte (Sodecoton-MinAgri) avait octroyé la réalisation de l'étude de faisabilité à l'association Cirad-Terdel. En raison du report sur financement Ppte bilatéral, cette étude de faisabilité a été annulée. Les termes de référence et l'offre technique des soumissionnaires sont disponibles auprès de la Sodecoton.

■ Investissements en téléphonie mobile

La mission, sans avoir compétence à propositions dans ce domaine quant au développement des antennes et du réseau en général ou encore sur un abaissement des coûts du matériel et du fonctionnement, met l'accent sur l'incroyable portée innovatrice du téléphone mobile.

La vie locale et rurale peut en être transformée. Au niveau des soins, les malades peuvent être évacués sur un centre de santé de district ou un hôpital de référence. Les producteurs peuvent avoir immédiatement accès aux marchés et aux mercuriales. Les prises de décision, nous l'avons signalé, dans le cas de denrées périssables, comme le maraîchage, peuvent être rapides. Au niveau de la sécurité, des bandes d'irréguliers, même mobiles, peuvent être plus facilement « logées ».

La mission considère le portable comme un instrument de développement local essentiel, extensible à faible coût et avec un taux de retour sur investissement élevé, encore que l'on en évalue encore mal toutes les applications. C'est un élément-clé de changement de contexte.

Il n'est en aucune façon ni un gadget, ni un « indicateur de confort », comme il (le téléphone en général) apparaît dans les statistiques nationales.

■ Appui aux médias et développement de la communication en milieu rural

Les principaux thèmes du développement rural vont percer non pas au motif d'un message agronomique qui aurait, enfin, séduit après un demi-siècle de prédication par l'exemple dans les stations agronomiques, les centres de formation, les agences d'aide et leurs projets, les Ong et leurs courtiers... mais parce que l'environnement social des communautés villageoises aura changé et les thèmes agronomiques s'imposeront avec une forme d'acculturation plus générale, prise dans un ensemble que, par commodité, nous nommerons la « modernité ». Ces

thèmes du développement peuvent progresser avec l'apprentissage du « langage développement » qui passe évidemment par l'acquisition du français ou sous des formes moins évidentes par les enseignements en langues véhiculaires comme le fulfulde. C'est cette masse d'informations, d'enseignements divers, de journaux (« le Paysan Nouveau »¹⁴, « la Voix du Paysan », « En avant »...), de discours assénés par des dizaines d'Ong, d'associations et de Gic, qui fera probablement passer le « message ». Il ne passera pas forcément comme on s'y attend.

Nous avons maintes fois constaté que les forces qui poussent à faire des aménagements anti-érosifs, des mares artificielles pour l'exhaure du bétail, etc. ne sont pas les communautés villageoises souvent passives voire rétives, mais des « élites » éduquées des villes qui agissent à partir des associations de ressortissants et coiffent les différents comités de développement villageois ou cantonaux. Il faut profiter des rivalités de clochers, des revendications identitaires qui s'expriment partout sous forme d'associations culturelles et qui culminent en festivals culturels de tel ou tel groupe, s'en servir comme d'excipients pour faire passer des thèmes techniques du développement.

Pour autant les actions de développement ne sauraient être absentes du terrain. Elles doivent inlassablement poursuivre leurs démonstrations en attendant ces passages à l'innovation dont on cerne toujours aussi mal les mécanismes d'acceptation et de refus.

Dans le nord du Cameroun, le développement demanderait à être promu par des médias plus subtilement et de façon moins ponctuelle. Au lendemain de la 2^e guerre mondiale, on croyait à « la propagande » et au cinéma éducatif (les « filmothèques éducatives »). De nombreux films traitant déjà de l'érosion, de la fragilité des sols, de la culture attelée, motorisée... ont été présentés en Afrique centrale et certains mêmes traduits dans les « idiomes locaux ». Par la suite, on oublia ces médias et ce n'est que sur des initiatives privées que l'on recense quelques publicités à la radio en français et en fulfulde dans les années 50 et 60 pour lancer le maraîchage, notamment dans la région de l'Extrême-Nord.

Il conviendrait de faire le point de tout ce qui est médiatisé un peu anarchiquement aujourd'hui à travers projets et Ong (sur les trois provinces). Il faut contacter les radios officielles et locales de Garoua, Maroua, Ngaoundéré... qui sont très demandeurs de spots et de programmes neufs sur tous « les développements ».

Toutefois, il faut s'adresser aux radios rurales comme celle qui a été montée à Dana (Mayo-Danay) en 1996-1997 et qui connaît un succès local considérable tout en fonctionnant à frais réduits. Il conviendrait d'analyser son impact, la demande des populations... On pourrait multiplier ces radios rurales, y donner la parole aux paysans, à leurs femmes, à propos de leur quotidien, de leurs projets... Le matériel d'occasion issu des stations d'Europe est facile à se procurer, peu coûteux, entre 17 et 20 millions F Cfa. Les journalistes locaux pourraient également recevoir une formation minimale spécifique. Selon les régions, les postes radio marchent en continu dans un *saare* sur trois ou quatre, dans un cabaret à *bilbil* sur deux... C'est assurément une très forte audience qui attend ces radios rurales.

La faible capacité des structures locales à produire des programmes radio ou télé demeure leur premier handicap. On peut imaginer la mise en place des cellules de communication et production de programmes, à rattacher aux missions de développement appelées à charpenter chacune des trois provinces : Midima dans l'Extrême-Nord, Meaden dans le Nord, en coordination avec d'autres projets convergents.

Il faut alors produire des spots, courts métrages, interviews avec les communautés rurales sur des thèmes susceptibles d'éclairer le développement, la protection de l'environnement, cela

14. Même s'il s'agit en l'occurrence, d'une sorte de « journal d'entreprise » (Sodécoton) ; chaque exemplaire est lu au moins quatre fois.

en différentes langues... Il y a des compétences locales et on peut se faire appuyer soit par Cfi ou Rfo-Aitv, soit par des professionnels des radios locales d'Afrique de l'Ouest...

Nous pensons que le développement passera à travers les revendications identitaires et leurs expressions dans les recherches culturelles, celles de l'histoire conduites par des associations qu'il conviendrait de connaître et de suivre. Le développement ne peut être enseigné comme un dogme ; il serait souhaitable au contraire de le détourner comme, de leur côté, les populations détournent les objets ou les actions des projets de développement.

■ **Revue des filières « secondaires » et formulation de propositions d'interventions**

Ce chapitre recouvre trois grands axes.

- Une meilleure connaissance de filières « oubliées » par le développement, en perspective d'interventions spécifiques auprès de leurs acteurs et d'un élargissement des thèmes habituellement traités par la recherche et le développement. Il s'agit de mesurer l'emprise de ces filières et d'identifier les besoins d'appui-conseil et de formation qui permettraient leur développement.

- Une proposition d'intervention sur les filières céréalières et la sécurité alimentaire : trois propositions de projet ont déjà été présentées, par le projet Dpgt et par Aprostoc Diamare. Des termes de référence relatifs à la sécurité alimentaire sont déjà disponibles. Une étude de faisabilité devait être engagée en 2001 sur financement Dpgt ; elle a été reportée pour élargir sur les financements d'études préparatoires aux projets Ppte. Cette proposition de projet comprend :

- un observatoire des prix, des marchés et de la production agricole, au service des organisations de producteurs céréaliers et des instances provinciales. Elle doit être l'un des outils de base à la conception d'une politique régionale de sécurité alimentaire.
- une intervention en faveur de la généralisation du stockage de la production vivrière, en renforçant les capacités des 6 Aprostoc de l'Extrême-Nord (250 greniers communs en 2002, soit plus de tonnes de sorgho stockées par 13 300 exploitants) et en suscitant la création d'organisations similaires ;
- un dispositif de recherche-développement sur les systèmes de production céréaliers, logé au sein d'une fédération de ces organisations, susceptible d'apporter des réponses aux problèmes techniques évoqués par les producteurs ;
- une capacité de formation à des fins de professionnalisation et de structuration des producteurs de céréales, éventuellement liée aux centres de gestion prévus dans le cadre du projet Professionnalisation du Scac ;
- un programme de désenclavement conçu pour un achalandage régulier des marchés vivriers.

A l'exception du programme de désenclavement, chacune de ces actions sera réalisée au sein d'organisations paysannes. Ainsi, ce projet répond à un enjeu fondamental : permettre à des organisations paysannes de disposer des compétences et des ressources nécessaires pour gérer leur propre sécurité alimentaire et leur dispositif de diffusion d'innovations techniques. Il y a là une alternative manifeste à des politiques de développement agricole basées sur des systèmes associant la recherche en amont et la vulgarisation en aval, le producteur étant relégué au rang de simple bénéficiaire.

- Une proposition pour une structure légère de production de semences : à la recherche d'un néo-projet semencier.

La mission fait le constat, avec d'autres acteurs du développement, du manque de semences qui devrait rapidement se faire sentir dans les trois provinces. Il s'agit plus particulièrement du maïs, les Cms maïs composites dégénéralant entre quatre et cinq ans. La Semry, de son côté, souligne l'insuffisance quantitative de semences de base en riz.

Le Projet Semencier, organisme étatique, avait poussé la Sodecoton à se désengager de la production de semences de vivriers. Ce projet, soutenu par des agences américaines capota. Une firme privée, Pioneer, installée à Sanguéré (au sud de Garoua) devait reprendre la relève (1990 à 1993) pour fournir des hybrides. L'échec fut complet. La Sodecoton devait refuser ces hybrides qui placeraient les paysans du Nord sous une forme de dépendance.

Des employés de Pioneer et un *pool* hétérogène de fonctionnaires de Garoua créèrent le Gic Aoudi (« semence » en fulfulde), toujours à Sanguéré, qui démarra en 1994 pour se terminer dans la confusion en 1996. La coopération belge, intéressée par le montage d'une unité de production de semences, ne semble pas avoir concrétisé ce projet.

On ne peut, dans ce domaine, penser à des structures comme Maïscam aux activités de plus en plus opaques. Une structure plus légère de type Ong ou Pme maîtrisant parfaitement le sujet et qui se spécialiserait dans l'élaboration de pieds de cuve de semences et encadrerait une multiplication auprès de paysans pourrait être envisagée.

Le problème de certification ne manquerait pas de se poser. Pour éviter certains errements passés où élites locales et chercheurs de l'Ira certifiaient des semences achetées sur les marchés, un encadrement éthique serait à rechercher. Des modalités de participation des organisations de producteurs au processus de certification des semences doivent être imaginées. L'organisme producteur de semences peut aussi s'imposer par la seule qualité de ses produits.

■ Identification de « Réserves biosphère » ou de parcs régionaux pour les monts Poli et le plateau Kapsiki

Les connotations de « réserve de biosphère », sans doute à cause du mot « réserve », entraînent au Cameroun, une confusion quant au contenu. Ce concept labellisé par le Mab Unesco ne vise pas à mettre un milieu et des populations « sous cloche », mais au contraire il sert à aborder une forme de développement local original loin de tout militantisme écologique.

Dans le premier cas, les montagnes de Poli, cette « aire de biosphère » tendrait à préserver un environnement unique : le *Tchabal Ninga*, la vallée des rôniers,... un aménagement particulier de l'espace en petites unités d'habitat regroupées autour de leurs corrals ; des activités originales avec un élevage semi libre de taurins, un extractivisme très actif... Ces populations vivent aujourd'hui imbriquées avec d'autres groupes qui ont fait leur apparition dans des années 50, les Mbororo. Ces éleveurs ont investi les hautes terres et ont besoin de la complémentarité des pâturages des berges du Faro pendant la saison sèche. On relève aussi des colonies temporaires d'orpailleurs.

Cette région, dont les contours précis restent à dessiner, qui inclut encore de la faune sauvage et jouxte le Parc national du Faro, se trouve aujourd'hui menacée, d'une part par la descente de gossyculteurs de l'Extrême-Nord le long de la route Gounna-Poli et, d'autre part, avec la venue d'entrepreneurs agricoles comme Alhadji Abbo qui a ouvert à Voko de vastes surfaces de maïs.

Les Dowayo, Dupa, Kolbila, Voko ont conscience de leur médiocre démographie, de la faible pénétration de l'école dans leur société, de l'absence d'élites et surtout de leur émiettement

politique en petites entités dirigées par une gérontocratie et coiffées par des chefferies récentes et mal assurées. Elles manifestent une volonté de se protéger en saisissant l'opportunité de projets de nature communautaire à fort affichage écologique, comme à Pintchoumba et à Voko pour tenir à distance les migrants indésirables et certains groupes d'éleveurs.

Le second cas est représenté par le pays kapsiki, célébré depuis Gide et qui vit l'implantation à Roumsiki d'un des premiers « campements ». C'est un paysage de plateau, encore couvert dans les années 70 d'une végétation herbacée, semé de reliefs volcaniques ruiniformes, de necks et de dykes. Les échancrures des vallées s'ouvrent en contre bas vers le Nigeria ; les villages aux concessions entourées de murs de pierres ou de haies d'euphorbes sont particulièrement bien aménagés. Les Kapsiki ont de plus mis au point un agrosystème original, un élevage ici encore de taurins, avec dans leur mouvance un certain nombre de cultures relictuelles (cf. Note thématique sur la diversité biologique).

Le parc régional commencerait à partir de Roumzou jusqu'au sud de Roumsiki, incluant le groupe kortchi. Ces populations ont pris en main l'aménagement de leur espace d'un point de vue touristique : petites auberges, artisanats, circuits touristiques (cf. note thématique sur le tourisme). Ils n'en développent pas moins un certain nombre de spéculations : pomme de terre, niébé, piment...

Outil de gestion efficace, le parc régional est un modèle d'accès concerté aux ressources et de développement durable. C'est une sécurisation des modes d'occupation, de genre de vie particulier, dont le climacisme ou l'archaïsme ne sont forcément qu'apparents.

La mission considère que les populations concernées de ces aires, plus précisément celles de la région de Poli, ont besoin d'être accompagnées dans une transition à la modernité, sous peine d'ethnocide. Cette politique de conservation de la ressource se révèle la seule permettant de réussir là où les aires protégées ont échoué dans les relations avec les populations « riveraines », parce que là, justement, elles ne le sont plus. On ne peut exclure les sociétés des écosystèmes qu'elles ont contribué à façonner. La conservation des ressources, des paysages sera assurée par les populations en dehors du recours à la contrainte. Les coûts des contrôles apparaissent toujours rapidement au-dessus des moyens des organismes qui les ont promus.

5. Etudes complémentaires en accompagnement du programme Grand Nord

■ Mise au point d'une méthodologie de planification locale

La remise en cause d'un développement vécu comme une figure imposée par les administrations, la politique de décentralisation impulsée par le Gouvernement camerounais, les perspectives de transfert de responsabilités et de maîtrises d'ouvrage, l'émergence de nouveaux acteurs obligent aujourd'hui à tenir compte des aspirations d'une société civile naissante (organisations de producteurs, groupements féminins, associations diverses, Ong...). Cette nouvelle donne pose des questions de méthode au moment où s'instruit un programme de développement rural pour le Grand Nord.

Comment faire peser les besoins exprimés par les citoyens sur les choix de développement ? Comment rendre intelligible la demande sociale et la formuler en programmes de

développement ? Quelles instances légitimes et représentatives permettraient d'instaurer le dialogue nécessaire entre des communautés aux intérêts parfois divergents, au sein de sociétés rurales peu formées et hiérarchisées ? Quelles informations peut-on fournir aux échelons locaux pour leur donner une capacité de choix et de décision ? Quels outils de planification locale doit-on concevoir ? Comment organiser l'articulation entre les souhaits du local et la nécessaire cohérence nationale des politiques sectorielles ?

L'enjeu de cette démarche, qui associe l'étude fine d'un territoire à un processus de conception du développement par les acteurs, est de mettre au point un référentiel méthodologique au cours de la période préparatoire des « projets Ppte » prévus dans le Nord-Cameroun. Les méthodes mises au point sur un ou plusieurs territoires du Nord-Cameroun seront, dès le démarrage des projets Ppte, à la disposition des opérateurs de développement soucieux de prendre en considération la demande sociale dans la conception de nouveaux projets.

Il ne s'agit plus d'une expertise au sens classique, dont les délais habituels ne suffisent pas à une programmation du développement par les acteurs, mais d'une action d'ingénierie sociale pour la conception de projets collectifs de territoires.

Des termes de référence présentant cette démarche sur un territoire particulier du Nord-Cameroun, à savoir les piémonts mofu de la province de l'Extrême-Nord, circulent depuis près d'une année. Ils préconisent une étude de territoire complétée par un exercice de planification locale dont l'objectif est de permettre aux élus locaux et à divers représentants de la société civile de prendre part aux choix de développement. Ces termes de référence peuvent être élargis à d'autres territoires représentatifs du Nord-Cameroun : Petté, Kaélé, Touroua, un territoire de l'Adamaoua,...

L'identité de la maîtrise d'ouvrage reste à déterminer. Elle assurera le suivi et la coordination de cette étude. Elle sera étroitement associée, aux restitutions de l'étude, à la conception des plans de développement locaux et du schéma d'aménagement de territoire.

■ **Le Nord-Cameroun : carrefour ou impasse ?** **Globalisation et axes de circulation régionale**

La perspective d'un nouvel axe de circulation continental, reliant les champs pétrolifères du Sud-Tchad au terminal de Kribi, laisse à penser que la marginalisation territoriale du Nord-Cameroun va aller en s'accroissant.

Cette hypothèse forte s'inscrit dans une réflexion plus générale, probablement peu avancée dans les cercles décisionnels, sur la place du Cameroun dans les flux de biens et de personnes en Afrique centrale. Le positionnement actuel des infrastructures semble traduire une orientation protectionniste, sans doute inspirée par des considérations géopolitiques. Face à des voisins relativement turbulents, voire conquérants, le Cameroun présente des espaces souvent vides de population et sans véritable maillage territorial. Autant de « ventres mous » aisément pénétrables si des infrastructures le permettent. C'est avec cette interprétation¹⁵ qu'il faut lire la grande rareté des ponts sur les fleuves frontaliers, la présence de ponts ne desservant aucune route ou bien encore, l'état déplorable des pistes tracées sur les différents axes ouest-est.

L'importance des volumes financiers dégagés par la remise de dette ouvre la possibilité de reconsidérer le dispositif d'infrastructures de désenclavement et de liaisons entre grands centres urbains.

15. Et en tenant compte, bien sûr, d'une faible capacité financière pour des investissements aussi lourds.

L'enjeu est double. Il s'agit :

- en premier lieu, de penser une planification des investissements pour des infrastructures de transport répondant aux impératifs de l'intégration de l'économie nord-camerounaise aux marchés mondiaux ;
- mais également, de proposer une vision stratégique permettant de traiter la question sensible de la construction nationale en fonction d'ensembles géopolitiques opposant l'islam à la chrétienté, le monde sahélien au monde forestier. Le Nord-Cameroun doit-il rester un cul-de-sac fermé aux pays voisins et difficilement accessible depuis la capitale et la façade atlantique ? ou doit-il devenir cette plaque tournante entre Afrique de l'ouest et Afrique centrale, rôle auquel ses frontières en couloir le destinaient ?

La mission propose d'engager une réflexion, sous la forme d'une expertise et d'un débat organisé avec les autorités techniques et territoriales, sur la recomposition du réseau de routes et de pistes. Ces questions devront être traitées, non seulement sous l'angle d'une planification régionale cherchant à optimiser les flux marchands, mais également en tenant compte de réticences ou d'une volonté d'ouverture vers les pays frontaliers.

■ **Etat des lieux sur l'école et les enseignements**

Ecole des enfants et / ou alphabétisation des adultes ?.

Chacun s'accorde à reconnaître le caractère essentiel de l'éducation dans une politique de développement. Les effets sur la démographie, sur les capacités locales à peser sur les choix de développement et à maîtriser les filières,... sont autant d'évidences.

Le constat d'une panne grave de la capacité nationale à former producteurs et citoyens nécessite une réflexion sur la remise en état du dispositif d'enseignement. La mission propose de lancer une réflexion permettant de concevoir une intervention d'appui à l'éducation dans le Grand Nord. Cette étude comporterait les points suivants :

- une évaluation de l'impact des politiques sectorielles d'éducation et leur impact sur la scolarisation des enfants. Il s'agirait de mesurer les effets du désengagement de l'Etat dans ce secteur et d'étudier les alternatives possibles en accordant une attention particulière aux formules mises au point spontanément par les acteurs locaux ;
- un état des lieux des expériences d'alphabétisation des adultes en langues vernaculaires et en français ;
- la formulation d'un programme d'appui à la scolarisation des enfants et à la formation des adultes. La question d'une université à Maroua, souhait unanime des notables de l'Extrême-Nord, sera traitée à cette occasion.

La mission pense qu'il ne serait pas vain de connaître le degré d'information chez les analphabètes (qui composent la majorité des communautés villageoises) et leurs modes de transmission des connaissances.

■ **Etude d'impact de la privatisation de la Sodecoton**

La perspective d'une privatisation de la Sodecoton mériterait un regard approfondi, dénué de considérations idéologiques sur la nécessité de privatiser pour une simple mise en conformité avec les idéaux du moment.

Jusqu'à présent, différents scénarii de privatisation ont été envisagés, avec ou sans remise en question du monopole de la filière. Reste à entreprendre une réflexion plus globale, en tenant compte des externalités d'une filière monopolisée par cette société : formation des populations rurales, désenclavement régional grâce à l'entretien d'un réseau de pistes, généralisation du

crédit rural,... En fonction des différents scénarii de privatisation, une telle étude simulera le devenir des fonctions de développement régional actuellement prises en charge par la filière, et leurs effets, positifs ou négatifs, sur la pauvreté des producteurs ruraux.

Cette étude devrait permettre aux décideurs nationaux et aux responsables des agences d'aide de considérer la question de la privatisation de la Sodecoton en mesurant davantage son véritable rôle dans les jeux économiques et sociaux de la région. L'enjeu ne porte pas seulement sur les 350.000 exploitations agricoles qui vivent, certes partiellement, du coton, mais sur l'un des piliers du développement économique d'un tiers du territoire camerounais.

■ Audit sur les formules d'épargne-crédit

Il existe une volonté évidente d'épargne en milieu rural. Cette épargne doit se cacher, passer par des stockages de grains incertains ou un investissement dans du bétail qui s'accompagne de toute une stratégie de dispersion et de dissimulation. Sur de nombreux points, cette épargne est incertaine, comment alors réussir à mobiliser et à sécuriser cette épargne locale ?

Dès la fin des années 70, on pense à des crédits paysans, mais en 2002, ils sont toujours aussi difficiles d'accès. Il existe des formes de type Cdd (Comité de développement diocésain de Maroua) proposant des prêts à 4 ou 5 % pour marquer un apparentement moins à un don qu'à une forme de crédit.¹⁶ Les seuls crédits qui fonctionnent, sur une grande échelle en tout cas, sont ceux, pourtant prédéfinis, de la Sodecoton, mais qui sont pour une partie conséquente détournés de leurs objets initiaux.

Il y a des systèmes dits de « microcrédits ». Ils proposent des taux de 2 à 10 % par mois. Ce qui revient le plus souvent à des taux supérieurs à 36 % par an. Le taux officiel de l'usure au Cameroun est sensiblement plus bas. Ces taux apparemment ne choquent pas, compte tenu de ceux pratiqués par les tontines et qui couvrent des temps plus courts et surtout par rapport aux taux usuraires pratiqués dans les campagnes par certains *lawan* et de nombreux commerçants. Les promoteurs de ces crédits disent des demandeurs « qu'ils n'ont pas le choix », c'est aussi ce qu'affirment les usuriers.

Le phénomène de paupérisation et de dépossession de la terre que l'on commençait à enregistrer au début des années 80 dans le Diamaré s'amplifie. Le monde de la pêche est également touché par l'usure, ce qui justifie l'importance de microcrédits efficaces pour desserrer l'étau des usuriers.

Or les types d'activités pour lesquels les microcrédits actuels seraient supportables sont :

- la traite, dans laquelle les marges sont très élevées et qui ne favorise pas les populations les plus démunies ;
- les « coups » commerciaux spéculatifs qui intéressent peu le monde rural.

Ces systèmes sont utilisés comme crédits à court terme pour des dépenses et des activités non productives, mais jugées essentielles, comme les soins. Pour le père de famille qui voit son enfant malade, le taux du crédit n'est plus en jeu, seule la santé de l'enfant compte. Ces formes pseudo-usuraires seraient alors propres à fabriquer des pauvres. Dans ces conditions, le microcrédit peut-il financer du développement ?

Un Gie comme Caral (Centre d'appui et de recherche pour l'autopromotion locale), créé en 1998 à Maroua, pratique des crédits de 2,5 % par mois, soit 30 % annuels (sur fonds avancés, par exemple, par Prepafen, de 1 % / mois). Caral s'inscrit naturellement contre des prêts ne produisant pas les moyens de leur remboursement. Le « crédit social » appauvrit et certains pensent qu'il faudrait lui trouver un autre guichet.

16. Cas du Club épargne et solidarité (Cesi), depuis 1999.

Toutefois, le financement d'activités économiques subit très souvent « un détournement d'objet de crédit ». On prend un « crédit oignons » et on finance la scolarité de ses enfants plus quelques soins, ou un « crédit embouche bovine » et le bénéficiaire part tenter sa chance à Douala.

La mission recommande à l'Afd, avant tout engagement de fonds Ppte dans ce domaine, une étude sur les multiples formes de microcrédits supposés constituer « un moyen efficace de lutte contre la pauvreté ». Un retour sur des formes passées de microcrédit de type Fonader ou Fimac reste à faire. Elles ont engendré bien des déboires auprès des communautés villageoises et fait capoter certaines activités, en 1975 pour le maraîchage à Meskine, et conduit à la prison de nombreux « bénéficiaires ». Aujourd'hui des régions entières se défient de toutes formes de microcrédits. Sont en cause à la fois l'impréparation des bénéficiaires et l'indélicatesse de certains gestionnaires qui ont été parfois sanctionnés.

L'expérience Prepafen engagée depuis 1999 dans la province de l'Extrême-Nord est à suivre de très près, car sa forte médiatisation la contraint à ne pas échouer.

La mission suggère une étude de faisabilité pour le Grand Nord d'une caisse d'épargne sur livret (tout en reconnaissant qu'il s'agit bien d'un transfert) qui ne lierait pas nécessairement l'épargne et le crédit (au niveau individuel). La mobilisation de l'épargne rurale et la distribution du crédit ont été réalisées en Europe à travers des réseaux de caisses d'épargne et leur rôle dans le développement régional n'est plus à démontrer. Cf. L'encart « Un regard complémentaire sur le crédit en milieu rural ».

6. Quelles compétences mobiliser pour la faisabilité d'un programme Grand Nord ?

Les compétences nécessaires à la faisabilité d'un programme de développement rural pour le Grand Nord et à la réalisation des études complémentaires conduisent à l'identification des profils suivants :

- expertise en sciences sociales spécialisée sur les questions de développement local et de planification locale ;
- expertise en économie spécialisée en montage de projet, en financement et fiscalité des collectivités locales ;
- expertise en sciences sociales spécialités en foncier, gestion des ressources renouvelables, et décentralisation ;
- spécialiste en systèmes d'information ;
- expertise en sciences sociales disposant d'une bonne connaissance des espaces et des sociétés rurales du Nord-Cameroun ;
- expertise en Génie rural ;
- spécialiste en biodiversité, expérimenté dans la création de parcs régionaux ;
- expertise en agro-économie, spécialisée en organisations paysannes et en épargne-crédit ;
- expertise en agro-économie, spécialisée en études de filières et projets semenciers ;
- expertise en programmes sociaux (éducation et santé).

L'un de ces profils sera chargé de la coordination de l'étude de faisabilité et de sa présentation devant les instances concernées.

Cette liste a été établie indépendamment du nombre de personnes-ressources à mobiliser.

Le microcrédit est-il de nature à financer le développement ?

La mission a identifié l'accès au financement rural et agricole comme l'un des problèmes clé du développement du Nord-Cameroun. Elle relève que « les seuls crédits qui fonctionnent, à une grande échelle en tout cas, sont ceux prédéfinis par la Sodecoton » ; en dehors de ces crédits publics condamnés à terme par la libéralisation, « il existe des systèmes dits de microcrédits », mais dont les taux d'intérêt sont élevés, et peu supportables par la plupart des activités économiques du Nord-Cameroun. La mission s'interroge donc sur la capacité de ces systèmes à financer le développement, dans un contexte de paupérisation croissante.

La microfinance est faiblement développée pour l'instant au Nord-Cameroun. Les acquis de l'Afrique de l'Ouest en la matière apportent des éléments de réponse à ces questions.

La microfinance : un système financier alternatif qui s'est développé en milieu rural, mais qui reste très fragile

Face à l'échec des formes de financement publiques antérieures (banques agricoles, banques de développement, projet avec volet de crédit,...), émergent depuis une quinzaine d'années en Afrique de nouvelles institutions, appelées tantôt « systèmes de financement décentralisés », tantôt microfinance ou microcrédit. Ces innovations se sont développées sous des formes institutionnelles diverses, incluant plus ou moins de participation des bénéficiaires (systèmes mutualistes, caisses villageoises, systèmes à caution solidaire,...). Leur degré d'extension est variable : certains réseaux mutualistes comptent de plus de 300 000 membres (Fececam, Bénin), d'autres sont cantonnés à une échelle très locale avec quelques centaines de membres. Le terme « microcrédit » est restrictif, car ces institutions fournissent le plus souvent des services d'épargne et de crédit, et pour bon nombre d'entre elles, la palette des crédits peut être large, du très petit crédit (15 euros) à des crédits beaucoup plus importants permettant l'investissement (3 000 €). Leur taux de pénétration en milieu rural est variable selon les pays (plus de 30 % des familles rurales au Bénin, moins de 10 % au Niger). Alors que la libéralisation démantèle rapidement les derniers systèmes de financement des filières intégrées, la microfinance reste souvent le seul acteur financier formel présent en milieu rural. En Afrique de l'Ouest, la microfinance a acquis une reconnaissance légale et une profession s'organise progressivement à travers des associations professionnelles nationales. Même si elles sont plus récentes, ces évolutions se dessinent en Afrique centrale.

Malgré ce développement significatif, la microfinance reste un secteur particulièrement fragile : la plupart des institutions n'ont pas atteint l'autonomie financière, les portefeuilles de crédit se dégradent, les besoins de professionnalisation sont importants, la viabilité sociale n'est pas acquise, les crises de gouvernance sont encore fréquentes.

Dans quelle mesure, la microfinance peut-elle financer le développement rural ?***La controverse des taux d'intérêt***

La microfinance est un produit de la libéralisation. Elle a pour objectif de donner un accès durable au financement aux populations n'ayant pas accès aux services bancaires, à travers la création d'un marché des services financiers, mettant en relation des offreurs de capitaux (les épargnants) avec des demandeurs (les emprunteurs).

Selon ce postulat, pour que le service soit durable, il faut qu'il soit financièrement autonome. Le taux d'intérêt, coût du crédit, doit couvrir les coûts de fonctionnement et de reproduction du système, que l'on peut formaliser ainsi : coût du crédit = coût de la transaction (fonctionnement du système) + coût de la ressource financière + coût du risque.

Dans les zones défavorisées, enclavées et éloignées des grands centres, avec des populations dispersées, de nombreux crédits de très petit montant, et des activités financées risquées, ces coûts deviennent très élevés, expliquant les taux d'intérêt élevés pratiqués par les institutions de microfinance. A leur

décharge, ces taux restent en général inférieurs à ceux des usuriers, et s'appliquent à des crédits de court terme ; par ailleurs, dans les contextes de pénurie de liquidité, la priorité des populations est l'accès au crédit. Cependant, il est évident que certaines activités économiques, dont l'agriculture vivrière, ont des taux de rentabilité qui supportent difficilement ces taux de crédit. Les populations s'en rendent compte et le plus souvent utilisent le crédit pour financer des activités non agricoles (commerce, migration...), dont les revenus seront ensuite mobilisés pour les activités à faible rentabilité financière.

Peut-on baisser les taux d'intérêt de la microfinance ?

Certaines contraintes incontournables (éloignement des populations ciblées, dispersion et petite taille des transactions,...) pèsent sur les taux d'intérêt de la microfinance. Plusieurs pistes de réduction des taux peuvent cependant être explorées : réduction des charges de fonctionnement, et d'investissement, implication plus forte du bénévolat (qui doit alors être formé,...), réduction des impayés, négociation sur le coût de la ressource financière... Une réflexion particulière doit être conduite sur le crédit moyen terme, dont les taux pourraient être plus faibles que ceux du crédit court terme, du fait de coûts de transaction plus limités.

La question de la bonification des taux d'intérêt pour les zones ou activités défavorisées ne devrait pas être écartée, même si elle apparaît peu orthodoxe dans le contexte actuel de la libéralisation. La position des organisations paysannes qui avancent que les spécificités de l'activité agricole (degré d'investissement, niveau de risque,...) son rôle dans l'équilibre des sociétés (sécurité alimentaire, emploi rural, frein à l'exode rural,...) peuvent justifier la mise en place de mécanismes de soutien spécifiques, devrait être prise en compte et faire l'objet d'un débat. Les expériences récentes de bonification des taux d'intérêt (Sénégal) devraient être analysées, afin d'éclairer le débat.

Le type d'activités financées

Même développée en milieu rural, la microfinance répond souvent mal et de manière limitée aux besoins spécifiques du financement des activités agricoles. Les Imf (Institutions de microfinance) rurales financent spontanément le développement d'activités rurales telles que le commerce, l'artisanat, la transformation agro-alimentaire., qui génèrent des revenus réguliers, relativement sûrs, avec des cycles de rotation du capital rapides limitant les risques et permettant des taux de rentabilité élevés. Les activités agricoles présentent, au contraire, des degrés de risque importants, et une rentabilité souvent aléatoire ; par ailleurs, les besoins de financement de l'agriculture portent sur du crédit de court terme (que les Imf pratiquent couramment), mais aussi sur du crédit de moyen terme, que la microfinance assure avec plus de difficulté. Ces facteurs contribuent à expliquer la grande prudence que montrent la plupart des institutions de microfinance à l'égard du crédit agricole. L'objectif de durabilité des services financiers renforce cette tendance, les Imf étant naturellement portées à investir dans les secteurs économiques les plus rentables et les moins risqués pour sécuriser leur pérennisation.

L'amélioration de cette situation passe notamment par une meilleure sécurisation du crédit à l'agriculture : à travers la sécurisation du secteur agricole lui-même (organisation de la production, politique de prix,...), mais aussi par la mobilisation d'innovations techniques et organisationnelles : conseil de gestion aux exploitations et aux organisations, innovations sur les modes de garantie, dispositifs de coordination de la gestion des risques (« centrale des risques »).

La microfinance peut contribuer au développement, mais pas toute seule

Au-delà du rôle d'atténuation des chocs économiques et de lissage de la consommation des ménages qui lui est couramment reconnu, la microfinance, dans sa diversité, démontre aujourd'hui qu'elle peut être un outil efficace du financement des activités économiques rurales, individuelles et collectives. Mais cet outil reste fragile, il doit être consolidé et son extension aux zones rurales à dominante d'agriculture vivrière non sécurisée doit être accompagnée dans la durée.

Cependant, même consolidée et étendue, la microfinance ne saurait répondre à tous les besoins de financement rural. Dans le contexte actuel de libéralisation, qui implique une redéfinition des rôles des institutions et des formes de coordination, une réflexion devrait être engagée sur les différentes

dimensions de la question du financement rural. Cette réflexion devrait s'appuyer sur une analyse de la nature des besoins de financement et des dispositifs de financement appropriés (services financiers des Imf et des banques, autofinancement, subvention, taxation des filières, impôts, assurances, fonds de calamités,...), sur les articulations nécessaires entre ces différents dispositifs et sur les conditions de leur mise en œuvre (règles, rôle de l'Etat,...).

Par ailleurs, les services financiers ne seront réellement efficaces que s'ils sont insérés dans un réseau de services : il ne sert à rien d'avoir accès à un crédit, si l'approvisionnement et la commercialisation des productions ne sont pas assurés, si l'information ne circule pas, si les producteurs ne sont pas formés...

Pour en revenir au Nord-Cameroun

La proposition d'un audit de la microfinance du Nord-Cameroun apparaît effectivement pertinente. Une analyse des systèmes financiers ruraux a été engagée dans le cadre du Prasac et peut contribuer à préparer cet audit. Par ailleurs, celui-ci devrait être renforcé par une étude d'impact qui permettrait d'apporter des éclairages plus rigoureux sur les effets de la microfinance sur les différentes catégories de populations et de zones du Nord-Cameroun. La réflexion sur la création d'outils de mobilisation de l'épargne pourrait être engagée sur cette base.

