

# Plaidoyer en faveur de la loi d'orientation agricole au Cameroun

## Présentation de l'argumentaire

### **Introduction :**

Depuis la période coloniale jusqu'à ce jour, le secteur agricole Camerounais est sujet à des multiples mutations qui témoignent de son instabilité structurelle et fonctionnelle. Une observation de ce secteur fait apparaître trois grandes périodes de mutations structurelles et fonctionnelles

#### **a. Des mutations coloniales.**

La politique de mise en valeur s'inspirait du « devoir de civilisation » dont le colonisateur se voulait porteur : transmettre aux peuples colonisés d'Afrique les valeurs de progrès afin de les conduire vers une ère de prospérité.

Exploitation ou pillage, le Cameroun voit sa production agricole s'accroître, dès l'entre-deux guerres. Sous la pression de la crise de 1930, des fusions s'opèrent : les petites entreprises disparaissent au profit des grandes. Tournée entièrement vers les besoins de l'Europe, la production camerounaise a bénéficié de la mise en place d'infrastructures et d'équipements, réalisés en majeure partie par des ressources propres aux colonies.

Mais la révolution économique ne provoque pas l'industrialisation, l'économie est restée agricole, avec des disparités criantes entre villes et campagnes, entre régions côtières et régions intérieures.

L'agriculture vivrière, principale activité du Cameroun précolonial, fut fortement touchée.

Les effets néfastes du commerce import/export conduisent à la dégradation de l'autosuffisance alimentaire : la « pauvreté rurale » s'enracine durablement, à partir de la colonisation. La famine frappe certaines régions du Cameroun.

#### **b. Des mutations de 1960 à 1980**

Le contexte économique de cette période imposait l'agriculture comme un pilier du développement de l'économie camerounaise. L'on pensait en effet que, l'agriculture exige pour son expansion, relativement moins de moyens que le secteur industriel par exemple. De plus, le matériel dont ont besoin les paysans pour pratiquer des activités agricoles est facilement mobilisable sur place.

Ainsi, au lendemain de son indépendance l'activité agricole possédait pour le gouvernement camerounais un avantage comparatif sur les autres secteurs dans la mise en place d'une politique économique de développement. Car elle restait

pratiquée par une grande partie de la population et l'incidence d'une amélioration de la situation de cette activité aurait des effets plus marquants sur la population.

une phase de planification allant de 1960 jusqu'au milieu des années 1980. Durant cette phase, des plans quinquennaux étaient exécutés. Au total six plans quinquennaux ont été mis en oeuvre dont cinq sont arrivés à terme, le sixième ayant été interrompu par la crise économique du milieu des années 1980. Cette période de l'histoire du Cameroun fut marquée par une prépondérance de l'État dans le déroulement de l'activité économique ;

Dans chacun de ces plans quinquennaux donc, l'agriculture ressort comme un des principaux éléments sur lequel devait se baser le développement économique. Les objectifs de ces plans seront centrés sur le secteur agricole ainsi que les stratégies de développement rural.

### **c. Les mutations de 1987 à 2005 (NPA)**

A partir de l'exercice 1986/1987, l'économie camerounaise connaît une crise sans précédent en raison d'une régression de plus de 50% des cours mondiaux des cultures d'exportation ; par ailleurs, la parité du dollar par rapport au FCFA diminue de 25%. La crise est aggravée par des facteurs internes tels que la surévaluation du FCFA, le coût élevé des facteurs de production, des déficiences de gestion des entreprises publiques...qui réduisent grandement la compétitivité du secteur agricole. Dans la « Déclaration de stratégie et de relance économique » publiée en 1989, le Gouvernement réaffirme la place prioritaire du secteur agricole dans la relance de l'économie. Ce secteur continue en effet à occuper près de 75% de la population active, à générer 30% des recettes en devises et à représenter 15% des ressources budgétaires et 24% du PIB.

La Nouvelle politique agricole (NPA) élaborée en 1990 recherche la consolidation des acquis des plans quinquennaux autant que l'amélioration des performances enregistrées. Sa stratégie est axée sur une meilleure valorisation du riche potentiel de production et des potentialités de commercialisation offertes.

En 1998, soit huit ans après son adoption, la NPA a fait l'objet d'une évaluation au niveau du Ministère de l'Agriculture. Le bilan des huit années de mise en oeuvre fait ainsi ressortir parmi les mesures de réformes engagées :

- *La restructuration réussie de certaines entreprises publiques, qui a permis d'amorcer une reprise des investissements dans certaines filières (banane, coton, caoutchouc et certaines unités de production d'huile de palme).*
- *L'adoption de nouvelles lois<sup>1</sup> en 1992 et 93 régissant le mouvement coopératif, qui ont*

---

La loi de 1993 sur les groupements d'intérêt économique (GIE). Cette forme d'association est plus contraignante sur la responsabilité des membres vis à vis des dettes du groupe. L'enregistrement se fait dans ce cas au registre du commerce.

permis d'insuffler le secteur associatif agricole à partir de la base.

- *La promotion d'organisations interprofessionnelles* comme AGROCOM et le CICC<sup>2</sup> devenant des partenaires à part entière pour le développement du secteur.
- *La libéralisation de la commercialisation*, et la diminution des taxes à l'exportation, qui ont permis une meilleure répartition de la rente vers les producteurs de cacao et de café.
- *Le développement des systèmes de micro-finance*, qui amorce une nouvelle approche décentralisée du financement des besoins sociaux et économiques dans les zones rurales.
- *La mise en œuvre d'une nouvelle démarche de vulgarisation agricole* devant associer la recherche et les autres départements techniques.
- Diverses réformes engagées en vue de *la libéralisation du commerce des intrants agricoles* permettant une meilleure transparence des opérations.
- *Divers projets d'appui à la consolidation des organisations paysannes et à l'amélioration de la sécurité alimentaire*, en particulier dans les zones les plus affectées du nord.

Dans le prolongement des PAS, le Cameroun a atteint le point de décision de l'Initiative Pays Pauvre Très Endettés (IPPTE) en 2000 dont le point d'achèvement a été atteint en avril 2006. Avec cette initiative, une nouvelle orientation a été donnée à la politique économique avec notamment la rédaction en 2003 du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Une revue de la vingtaine de programmes et projets mis en œuvre depuis lors et toujours en cours a été réalisée en mars 2005. Cette revue a révélée que :

- le cadrage fixé par la stratégie avait été respecté au moment de l'identification et de l'élaboration de la plupart de ces projets/programmes ;
- seuls les programmes et projets financés avec la contribution des partenaires extérieurs avaient fait l'objet d'études de pré-évaluation. Les autres financés par les ressources PPTTE n'avaient généralement pas de situation de référence ; ce qui rendait difficile l'évaluation de leurs résultats et impacts ;
- les principes suivants arrêtés dans le document de stratégie à savoir (i) la responsabilisation des acteurs ; (ii) la promotion du secteur privé à travers la contractualisation des activités, (iii) le renforcement des capacités (technique, organisationnelle, managériale...) des bénéficiaires étaient à peu près respectés ;
- La faible capacité financière et technique des partenaires privés (aussi bien les prestataires que les bénéficiaires des appuis de l'Etat) à prendre en charge les fonctions qui leur sont dévolues n'a pas été retenue comme devant faire l'objet de mesures de renforcement ;
- Le montage institutionnel de la plupart des projets et programmes en faisait des administrations parallèles sans relations fonctionnelles avec les organes du ministère chargés de la mise en œuvre des volets traités par ces projets et programmes ;

---

<sup>2</sup> AGROCOM : Agriculture et Communications ; CICC : Conseil Interprofessionnel du Cacao et du Café.

- Il n'existe pas d'instance de coordination entre les projets et programmes (y compris entre ceux intervenant sur le même objectif stratégique).

Tous ces dysfonctionnements apparaissent comme des défaillances de gouvernement se traduisant par :

- Le gaspillage des ressources matérielles, financières et humaines ; s'illustrant par des duplications des structures et du personnel sur le terrain<sup>3</sup>;
- L'affaiblissement des structures traditionnelles qui n'ont pas suffisamment de ressources matérielles et logistiques, et n'offrent pas toujours les bonnes conditions de travail et de motivation au personnel ;
- L'incapacité de certains acteurs retenus dans la mise en œuvre à jouer les fonctions à eux dévolues.

Le nouveau cadre opérationnel de la stratégie actualisée en 2005 essaie de corriger certaines de ces défaillances. L'admission du Cameroun à l'initiative PPTE renforcée en 2000 a en effet nécessité la rédaction d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) avec la contribution des différents secteurs. La stratégie de développement du secteur rural élaborée comme contribution au DSRP a repris en révisant certains à la hausse, l'essentiel des objectifs de la NPA.

#### **d. Les mutations à partir de 2005 (DSCE)**

Les autorités camerounaises ont élaboré suivant une démarche participative impliquant les administrations publiques, les opérateurs économiques, la société civile, et les partenaires au développement, le premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en avril 2003. Présenté à la communauté internationale en Août de la même année, il a été adopté comme cadre de référence pour les interventions de tous les acteurs de la vie économique au Cameroun. Mais les évaluations successives du DSRP ont montrées au cours de sa période de mise en œuvre 2003-2007 que les objectifs recherchés n'ont pas été atteints.

A titre d'exemple la mise en œuvre de la stratégie sectorielle de développement du secteur rural depuis les années 2003 n'a pas permis le décollage véritable des rendements, du fait de la non utilisation des intrants améliorés et performants, des mauvaises pratiques culturelles et du vieillissement des vergers et de la population active rurale.

D'autres limites non directement imputables au secteur sont la déficience des infrastructures rurales, le manque de structures de financement appropriées et l'inadaptation de la fiscalité. Le sous-secteur élevage et pêche n'atteint pas les rendements escomptés, à cause des embarcations rudimentaires, de l'inefficacité

---

<sup>3</sup> Les Projets sous financement PPTE par exemple utilisent à la base le même personnel que le projet d'appui au Programme National de Vulgarisation et de Recherche Agricole (PNVRA). Par ailleurs, ces projets utilisent différents Comités de sélection et d'approbation des appuis à apporter aux bénéficiaires qui sont pourtant constitués des mêmes personnes.

organisationnelle des professions concernées et des problèmes d'accessibilité aux marchés.

Le Gouvernement estime que le principal défi à relever dans le secteur rural concerne le passage à une production rurale semi intensive et industrielle qui permettra : (i) d'assurer la sécurité et l'autosuffisance au niveau de la consommation interne, (ii) d'approvisionner l'industrie de transformation et de créer un marché et une consommation internes pour les filières extraverties et enfin, (iii) de développer les exportations et améliorer ainsi la balance commerciale

## **Mesures d'élaboration de ces politiques :**

A) Durant les plans quinquennaux

La préparation des plans quinquennaux obéissait à un rituel quasi immuable : une circulaire présidentielle définissait les modalités de préparation et les objectifs du plan en amont de son élaboration. Puis, à partir des documents de travail préparés par les administrations sectorielles dont le Ministère de l'Agriculture, Une commission nationale de planification se chargeait de l'élaboration du plan. Des consultants privés commis à cet effet veillant à la mise en cohérence du plan d'ensemble.

En définitive, il est fréquemment arrivé que le document final accorde plus d'attention à l'organisation et au rôle de l'Etat qu'aux éléments de stratégies tels que les mesures de politique domestiques relatives aux prix, aux transferts, au financement...qui ont pu être proposés par les services techniques.

S'agissant de la participation des différentes forces vives, le processus de planification ne concerne en pratique que des technocrates et hommes politiques et exclu les populations à la base.

Quant à la mise en œuvre, la politique institutionnelle du 5ème plan par exemple (le seul à avoir été entièrement exécuté pendant la période de référence de l'étude) est la généralisation du recours à des organismes parapublics pour assurer le développement intégré des régions agricoles. La mission de ces structures n'affecte pourtant que très faiblement l'ensemble des masses rurales dont 90% habitent une zone non couverte par un projet.

Enfin, le suivi du plan est de type administratif et comptable.

B) Depuis les PAS

La crise économique s'est accompagnée de l'intervention accrue des institutions financières internationales dans la définition et la mise en œuvre des politiques économiques. L'élaboration des mesures de politique s'est depuis lors voulue participative. Toutefois, il s'est souvent trouvé des participants parmi les représentants des organisations de la société civile pour estimer que dans le contexte des programmes d'ajustement structurel les décideurs, sont devenus de simples exécutants face aux bailleurs de fonds, et que de ce fait, les acteurs invités (représentants des organisations professionnelles agricoles et des ONG) négocient en général à la marge du système, alors que les principaux choix ont déjà été faits sans aucune intermédiation.

S'agissant de la démarche d'élaboration proprement dite, le travail d'élaboration des documents est engagé au niveau de la Direction en charge de la planification du développement agricole du ministère de l'agriculture. Une fois un consensus obtenu au niveau de cette Direction, le projet de document est examiné au niveau des responsables du Ministère, généralement à l'occasion de la concertation annuelle des responsables centraux et extérieurs. Par la suite, le draft amendé est discuté avec les opérateurs économiques privés, les représentants des organisations de producteurs et ceux des administrations partenaires au développement agricole et rural. Enfin, il est présenté à la communauté des partenaires extérieurs au développement.

Cette démarche aura été celle de l'adoption du document de la Nouvelle Politique Agricole \_Nouveaux défis décliné en 27 programmes d'action portant sur les filières agricoles majeures et les principaux thèmes transversaux du développement agricole. Validé en interne (au MINAGRI en octobre 2000), le document a été au centre d'une concertation en mars 2001 à Douala avec les opérateurs économiques privés du secteur en zone méridionale, puis d'une autre à Garoua en mai 2001 pour ceux de la région septentrionale.

Le résultat attendu de ces concertations est la cohérence entre les programmes d'action du Ministère de l'Agriculture et les stratégies des opérateurs économiques des filières respectives.

#### C) Dans le cadre du DSRP

L'approche participative avec une place de choix à la concertation a donc été privilégiée dans l'élaboration de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté et de son pendant qu'est la stratégie de développement du secteur rural.

#### D) Cas de la Stratégie Agricole Commune aux pays de la CEMAC

La stratégie agricole commune a été élaborée par le Secrétariat Exécutif de la CEMAC. Plusieurs versions de ce document ont été rédigées et présentées. Pour l'essentiel, la méthodologie a consisté à travailler à partir de l'expertise régionale en

la complétant par des apports ponctuels d'experts nationaux des pays membres de la CEMAC et d'experts internationaux notamment de la FAO.

## 2/ Élaboration des autres mesures de politiques

L'adoption des mesures simples de politiques agricoles fait d'une manière générale l'objet d'une recherche de participation des principaux acteurs concernés et/ou susceptibles d'être affectés par la mesure. Ce type de concertation au niveau d'un plan d'action spécifique comme dans le cas des plans d'action de la NPA \_ nouveaux défis évoqués plus haut semble plus pertinent que celui sur des documents de cadrage. Il permet de préciser de manière raisonnée le contenu du plan d'action, en terme de mesures concrètes envisagées et en terme de rôles respectivement attendus des différents types d'acteurs (instances centralisées de l'Etat, instances décentralisées, organisations de producteurs, opérateurs privés, collectivités territoriales, ONG) dans leur mise en œuvre.

Outre les contraintes financières et de temps, d'autres limites de l'approche participative existent et se traduisent parfois par le ressentiment des acteurs extérieurs à la sphère administrative (voire dans les structures déconcentrées de celle-ci) lorsqu'un projet ayant fait l'objet de mobilisation et de concertation est par la suite abandonné à l'initiative du niveau central ou est mis en oeuvre selon des modalités qui ne sont pas celles arrêtées lors des consultations participatives. La déception des espoirs suscités peut aller jusqu'à une perte de motivation des populations rurales compromettant la qualité des coopérations ultérieures.

## **Acquis des mutations de l'agriculture :**

Le processus des mutations et surtout celles liées à la libéralisation vont supprimer les mécanismes de régulation administrée (acteurs) ; laissant les producteurs agricoles, peu préparés à s'engager sur de nouveaux types de relations basées sur la négociation et l'établissement de liens contractuels, face à des prestataires généralement plus aguerris et qui ont parfois atteint un degré d'intégration et de concentration relativement important.

L'affaiblissement de l'Etat pendant la décennie de crise économique et son désengagement des activités de production et de commercialisation du secteur va parfois se traduire par l'émergence des pratiques déplorables de positionnement opportunistes pour le captage des ressources dans le secteur des Organisations de la Société Civile et Organismes d'Appui Locaux (ONG). La participation des populations bénéficiaires des programmes et projets de développement à l'élaboration des politiques agricoles se trouve ainsi biaisée.

L'inefficacité de la politique étant ici le fait d'une anticipation et d'un détournement de la mesure par des acteurs peu scrupuleux

## **Nécessité de la Loi d'orientation Agricole LOA :**

C'est une opportunité d'ouverture de nouvelles perspectives pour l'agriculture Camerounaise. Elle contribuera au renforcement de sa compétitivité et favorisera son adaptation dans un contexte de leadership sous régional.

## **Enjeux de la LAO**

### 1. Une loi qui adopte le concept de sécurité alimentaire

L'enjeu est de redonner au secteur agricole local toute son importance dans l'approvisionnement de la population.. Pour cela la LOA doit fixer un cadre qui doit permettre de développer une agriculture durable, moderne et compétitive, et de valoriser le potentiel et le savoir-faire local. Son contenu doit garantir la sécurité alimentaire du pays et faire du secteur agricole local le moteur de l'économie national.

### 2. Une LOA qui s'inscrira dans le contexte des engagements régionaux

- la sécurité et la souveraineté alimentaire au niveau de la région,
- la réduction de la dépendance vis-à-vis des importations,
- l'intégration dans les marchés nationaux, régionaux et internationaux,
- le développement des capacités humaines et des services en milieu rural,
- l'intensification des systèmes de production,
- la réduction de la vulnérabilité aux risques naturels et à l'insécurité,
- doter l'agriculture de mécanismes de financement.

### 3. Une loi qui accorde une place importante aux OPA et à la concertation

La LOA accordera une place très importante aux organisations professionnelles agricoles. Celles-ci participent à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des politiques et programmes publics nationaux d'intervention dans leurs domaines de compétences

La reconnaissance des organisations de producteurs comme des interlocuteurs légitimes de l'État et la place qui leur est donnée dans ces dispositifs de suivi et d'évaluation, vont apparaître comme une véritable innovation dans les relations entre l'État et la profession agricole.

### 4. Une loi qui encourage la mise en place d'un cadre institutionnel :

La LOA proposera un cadre institutionnel du secteur agricole qui devra permettre la responsabilisation des OPA dans la définition, l'application et l'évaluation des orientations, stratégies et mesures relatives de toutes politique concernant l'agriculture et le milieu rural.

#### 5. Une loi d'orientation agricole qui induit un engagement fort de l'État

La LOA sert de cadre pour la mise en oeuvre de la stratégie de développement agricole du pays.