

La contribution des collectivités territoriales à la réalisation du bien-être alimentaire au Cameroun

*Par NGO TONG Chantal Marie, Docteur en Science politique,
Enseignante à l'Université de Ngaoundéré,
Chargée de Cours, Maître-Assistant CAMES*

Résumé

Si l'on définit le bonheur comme un sentiment subjectif de bien-être, l'on considère par conséquent que le bien-être est une composante du bonheur. De ce fait, une réflexion sur le bonheur ferait difficilement une économie de la notion de bien-être. Le bien-être qu'il soit objectif ou subjectif requiert pour sa réalisation divers éléments intégrant autant des actions individuelles que des actions collectives, voire des interventions gouvernementales. S'agissant des interventions gouvernementales, le bien-être des populations comme objectif politique implique l'élaboration et la mise des politiques susceptibles d'y répondre efficacement. Considérant que la première source de bien-être est une alimentation saine, cet article se penche sur la question du bien-être alimentaire pour en comprendre les contours (droit à l'alimentation, sécurité alimentaire, souveraineté et autosuffisance alimentaire) et examiner si les politiques mises en œuvre pour le garantir sont pertinentes et efficaces. Axant principalement la réflexion sur le rôle des collectivités territoriales décentralisées dans un contexte de décentralisation, il interroge dans une démarche prospective, la capacité desdites collectivités dans l'exercice de leur compétence à satisfaire aux exigences d'un bien-être alimentaire comme objectif politique au Cameroun.

Mots Clés: Bien-être alimentaire, droit à l'alimentation, sécurité alimentaire, souveraineté alimentaire, autosuffisance alimentaire.

Abstract

If we define happiness as a subjective feeling of well-being, then we will consider that well-being is a component of happiness. Therefore, think about happiness lead us do not make an economy of notion of well-being. In fact, whether objective or subjective, well-being requires various elements to be achieved, including individual and collective actions, even government interventions. Relative to government interventions, the well-being of populations as a political objective, involves development and implementation of policies corresponding effectively to

achieve this aim. Considering that the first source of well-being is healthy food, this article examines the issue of food well-being to understand its contours (right to food, food security, sovereignty and food self-sufficiency) and examine whether policies implemented to ensure this are relevant and effective. Focusing mainly on the role of decentralized local authorities in a context of decentralization, it questions in a forward-looking approach, the capacity of said authorities in the exercise of their competence to meet the requirements of food well-being as a political objective in Cameroon.

Key words: Food well-being, right to food, food security, food sovereignty, food self-sufficiency

De manière fréquente, nous entendons au quotidien ces expressions du sens commun : bien manger, manger équilibré, manger à sa faim. Ces expressions traduisent des besoins individuels qui ne sont en réalité que l'expression micro d'un ensemble de préoccupations méso et macro, liées à la problématique de l'alimentation dans le monde, préoccupations qui peuvent se comprendre à la lecture du premier Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD n°1) : réduire l'extrême pauvreté et la faim¹. Il est intéressant de noter ici que l'extrême pauvreté a été mise en relation avec la faim. Mais nous attardant uniquement sur le concept de faim, nous relèverons qu'elle constitue la 3^{ème} cible de l'objectif² et qu'elle englobe autant la carence alimentaire que la malnutrition et la sous-nutrition. Bref, elle pose le problème de l'alimentation, des enjeux socio-économiques y afférents et la détermination des fonctions même de l'alimentation.

L'alimentation a pendant longtemps été réduite à la seule fonction de satisfaction des besoins nutritionnels. Mais Mila Lebrun dans ses travaux³, relève qu'elle a choisi le concept de bien-être alimentaire motivée par « *la volonté d'élargir le concept de « sécurité alimentaire » aux*

¹ Cet objectif adopté en 1999 avait pour objectif de réduire de moitié le pourcentage des populations vivant dans l'extrême pauvreté et souffrant de faim dans le monde entre 2000 et 2015.

² L'OMD n°1 en effet se décompose en trois cibles que sont : 1- l'extrême pauvreté, 2- l'emploi, 3-la faim.

³M. Lebrun, *De la sécurité au bien-être alimentaire*, Mémoire de Master II-A2D2, Agriculture, Alimentation et Développement durable, Supagro, Montpellier, septembre 2009, *L'économie du bonheur face à l'insécurité nutritionnelle. Des maliens ruraux, urbains et migrants évaluent leur situation alimentaire*, Thèse de Doctorat en Economie et Gestion, Supagro, Montpellier, juin 2013.

fonctions de l'alimentation autres que la seule fonction biologique »⁴. En effet, elle soutient que l'alimentation est multifonctionnelle : au-delà de satisfaire les besoins biologiques des personnes, l'alimentation est dans la réalité pratique des individus, source de bien-être physiologique, psychologique, économique, environnemental et même social. En combinant la dimension objective et subjective de l'alimentation, nous en sommes arrivés à penser un bien-être alimentaire qui se traduit par la capacité à satisfaire ses besoins nutritionnels, la capacité à satisfaire ses pratiques alimentaires (conditions d'acquisitions des produits, conditions de cuisson des aliments et conditions de consommation des repas) et la capacité à satisfaire ses préférences alimentaires. Cette triple capacité qui caractérise le bien-être alimentaire n'est possible que si l'offre alimentaire est suffisante en quantité et en qualité (on parlera alors d'auto-suffisance alimentaire) et si elle est stable et permanente (on parlera alors de sécurité alimentaire). Les concepts d'autosuffisance alimentaire et de sécurité alimentaire traduisent tous deux les enjeux alimentaires macroéconomiques dont la traduction microéconomique aboutit au bien-être alimentaire des personnes dans la société et la garantie de ce bien-être est assurée par l'effectivité d'un droit à l'alimentation reconnu et consacré.

Lors des 14^{èmes} Journées Normandes de Recherches sur la Consommation, Ophélie Mugel faisant une revue de littérature sur le bien-être alimentaire⁵, souligne que le bien-être alimentaire n'est rien d'autre que « *le bien-être appliqué au champ de la consommation alimentaire* ». Dans sa conception la plus réduite, la notion de bien-être alimentaire est confondue à celle de bien-être nutritionnel, « *nutritionnalwell-being* »⁶ en anglais, tandis que dans sa conception large, elle se traduit en anglais par le concept de « *foodwell-being* »⁷. Ces notions établissent un lien important entre le bien-être de manière globale et la consommation alimentaire.

Réduit au bien-être nutritionnel (« *nutritionnalwell-being* »), le bien-être alimentaire est défini par la Brazilian Nutrition Society comme l'« *état biologique dans lequel les fonctions de consommation et d'utilisation de l'énergie et des nutriments de l'alimentation s'effectuent*

⁴M. Lebrun, *De la sécurité au bien-être alimentaire*, op. cit., p.8.

⁵ O. Mugel, Le bien-être alimentaire : une revue de la littérature, 14èmes Journées Normandes de Recherches sur la Consommation : Société et Consommation 26-27 Novembre 2015, Angers, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01346021/document>

⁶ P. J. Moynihan, P. Lingström, "Oral Consequences of Compromised Nutritional Well-Being", in Riva Touger-Decker et al., *Nutrition and Oral Medicine*, Totowa, New Jersey, Humana Press, 2005, pp. 107-128.

⁷ L. G. Block et al., From Nutrients to Nurturance: A Conceptual Introduction to Food Well-Being, *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 30 (1), 2011, pp. 5-13.

conformément aux besoins biologiques de l'individu »⁸. Par contre, appréhendé suivant le paradigme du « *foodwell-being* », « le bien-être alimentaire implique la consommation d'aliments de qualité dans un contexte favorable à leur appréciation, c'est-à-dire la convivialité et la prise de temps »⁹. Veronica Van der Spek dans cette logique ira plus loin en établissant un lien entre la nutrition et le bien-être mental analysant pourquoi et comment l'alimentation influence notre cerveau¹⁰. Les enjeux de l'alimentation sont de plus en plus importants au fur-et-à mesure que les Etats se développent et le bien-être alimentaire s'impose comme un objectif de politique publique qui s'inscrit de manière impérieuse dans les politiques de sécurité alimentaire. Il constitue par ailleurs un corollaire du droit à l'alimentation¹¹, un droit fondamental de plus en plus reconnu et dont la garantie de l'effectivité est posée comme une obligation non seulement politique mais aussi juridique pour les Etats¹².

Très peu d'Etat ont inscrit ce droit dans leur constitution¹³, mais il n'en demeure pas moins que plusieurs d'entre eux sont signataires des pactes et conventions qui posent l'exigence du respect d'un droit fondamental reconnu à tous à l'alimentation. Sans relever le débat sur la question de la justiciabilité et de la juridicisation de ce droit, nous voulons simplement examiner à la lumière des politiques publiques - qu'elles soient agricoles ou non - mises en œuvre dans les pays, en l'occurrence le Cameroun, si ce droit est explicitement ou implicitement reconnu et si des mesures sont prises pour assurer son effectivité. Considérant le fait que le Cameroun est engagé depuis quelques années dans des processus de décentralisation, nous nous proposons d'analyser dans cet article, les modalités d'exercice des compétences transférées aux collectivités territoriales décentralisées (CTD) dans les secteurs relatifs à la consommation alimentaire (agriculture, économie locale, activités génératrices de revenus). L'exercice de ces compétences est-il de nature à favoriser une contribution importante des CTD dans la garantie du droit à l'alimentation et la réalisation du bien-être alimentaire ?

Nous nous proposons dans cet article de faire une analyse du rôle des collectivités dans la réalisation d'un bien-être alimentaire, concept que nous confondrons bien volontiers à

⁸ BNS cité par M. Lebrun, *op. cit.*, p. 8-9.

⁹ O. Mugel, *op. cit.*, p. 9.

¹⁰ V. Van der Spek, *Nutrition et bien-etre mental. Pourquoi et comment notre alimentation influence notre cerveau*, Paris, De Boeck, 2012.

¹¹ J. Ziegler, *Le droit à l'alimentation*, Paris, Éd. Mille et une nuits, 2003.

¹² E. Wolf, Le droit à l'alimentation : obligations des États et d'autres acteurs, 2009, <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8165.html>

¹³ Vingt au total sur les près de 170 Etats que compte la planète

l'effectivité d'un droit à l'alimentation. Mais notre analyse qui est une analyse prospective consistera tout d'abord à présenter les enjeux alimentaires et ensuite, nous examinerons la nature et le contenu des compétences transférées aux communes en lien avec la problématique du développement agricole pour pouvoir démontrer comment les collectivités peuvent construire une action publique autour des projets de développement agricole visant à la réalisation d'un bien-être alimentaire.

1. La maîtrise des enjeux alimentaires dans la poursuite du bien être alimentaire

Le territoire camerounais regorge sur le plan géographique d'un fort potentiel agricole qui reste malheureusement sous-exploité, si ce n'est non exploité, de sorte que l'agriculture y est si peu développée et les infrastructures y afférentes largement insuffisantes. En fait, sur une superficie de 475 440 km², le Cameroun possède une superficie cultivée (terres arables et cultures permanentes) est de 7.16 millions d'hectares soit 15% de la superficie totale du pays. Sur les 7.16 millions d'ha, 5 960 000 ha sont affectés aux cultures, prairies et jachères temporaires et 1 200 000 ha pour les cultures permanentes. Le Cameroun compte une population d'environ 23 799 022 habitants dont les activités principales sont : l'agriculture, la pêche et le commerce. La carte agroécologique découpe le pays entre 5 zones agroécologiques : Zone soudano-sahélienne (Provinces du Nord et de l'Extrême-Nord), Zone des hautes savanes guinéennes (Province de l'Adamaoua), Zone des hauts plateaux (Provinces de l'Ouest et du Nord-Ouest), Zone forestière humide à régime pluviométrique monomodal (Provinces du Littoral et du Sud-Ouest) et Zone forestière humide à régime pluviométrique bimodal (Provinces du Centre, Sud et Est)¹⁴. A chacune de ces zones agroécologiques correspondent des cultures particulières : des cultures de rente, cultures vivrières, cultures des plantes oléagineuses, cultures maraîchères, cultures fruitières et cultures céréalières. Ces différentes cultures contribuent à créer des richesses et des emplois dans le secteur agricole et à la diversification des productions agricoles et des sources de revenus des agriculteurs. La diversification des cultures et des systèmes agricoles offre une plus grande diversité alimentaire pour la consommation directe des ménages mais paradoxalement, elle peut limiter le volume de production de certaines denrées alimentaires et donc limiter leur accessibilité l'un des piliers de la sécurité alimentaire (A). Néanmoins, la diversification des

¹⁴ A. A. Sy, M. Hossou, A. C. Jolly, *Diagnostic du système national de recherche et de vulgarisation agricoles du Cameroun et stratégie de renforcement des capacités pour la dissémination des connaissances et des technologies agricoles*, FAO, CEMAC, 2008, p. 5-10.

cultures fournit aux populations les moyens d'être producteurs de leur propre consommation alimentaire de base facilitant de ce fait la maîtrise des enjeux de souveraineté et d'autosuffisance alimentaire (B).

1.1.La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation

Le concept de sécurité alimentaire apparaît officiellement en 1974 lors de la 1^{ère} conférence mondiale de l'alimentation comme un moyen pour garantir et mettre en œuvre le droit à l'alimentation consacré par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en son article 25 alinéa 1^{er} qui stipule que : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation...* ». En fait, cette Conférence avait été convoquée pour définir les moyens par lesquels la communauté internationale pourrait entreprendre une action spécifique pour résoudre le problème alimentaire mondial dans le cadre plus général du développement et de la coopération économique internationale. La réponse de la FAO fût alors d'établir « *un système de sécurité alimentaire* », d'où la consécration de la sécurité alimentaire définie à cette conférence comme « *la disponibilité à tout moment des approvisionnements mondiaux en denrées alimentaires adéquates [...] pour faire face à une augmentation de la consommation alimentaire [...] et pour répondre aux fluctuations de la production et des prix* »¹⁵. Cette définition limite la sécurité alimentaire aux quantités de biens alimentaires disponibles sur les marchés internationaux et nationaux pour la satisfaction des besoins sans cesse croissants de la population mondiale.

Mais il s'est avéré avec la crise financière du début des années 1980, à l'issue d'une étude d'Amartya Sen, que la nourriture peut être disponible, mais les populations faute d'un pouvoir d'achat suffisant ne peuvent pas y accéder, résultant des mauvaises politiques de répartition des richesses¹⁶. Face au constat suivant lequel, « *c'est l'insuffisance de pouvoir d'achat qui empêche une partie de la population d'accéder aux aliments en quantité et en qualités adéquates* »¹⁷, la Banque Mondiale va définir le concept de sécurité alimentaire comme « *l'accès pour tout le*

¹⁵ Sophie Thériault, Ghislain Otis, « Le droit et la sécurité alimentaire », *Les Cahiers de droit*, Volume 44, n° 4, 2003, pp. 573–596, spéc. p. 578.

¹⁶ Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Oxford University Press, 1982.

¹⁷ Solagral, La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC, Rapport d'une étude financée par le Ministère français de l'Agriculture et de la pêche, Paris, septembre, 2009, p.42

monde et à tout moment à une nourriture en suffisance afin de mener une vie active et saine »¹⁸. Et en 1996, la FAO en donne la définition suivante : « *la sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment un accès physique et économique à une nourriture suffisante, salubre et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active* »¹⁹. Cette définition combine les objectifs quantitatifs et qualitatifs de la sécurité alimentaire autour de quatre piliers qui constituent la référence : disponibilité, accessibilité, stabilité et utilisation²⁰.

La sécurité alimentaire constitue pour la FAO la pierre angulaire des stratégies mises en œuvre visant à éradiquer la faim et à garantir efficacement le droit à l'alimentation ou droit à la nourriture reconnu et proclamé dans la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948²¹. Le droit à l'alimentation ainsi reconnu est demeuré longtemps un concept creux difficile à rendre opérationnel. De ce fait, il était difficile pour les Etats de construire des instruments juridiques, politiques et socio-économiques propres à garantir son effectivité et à assurer sa mise en œuvre. Mais, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 fait évoluer la situation en consacrant en son article 11 le droit à une nourriture suffisante et le droit fondamental d'être à l'abri de la faim. Il souligne que « *Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit... les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets...* ».

Ce droit à l'alimentation sera défini par Jean Ziegler comme « *le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse et digne* »²². Le Conseil général de la FAO dans le souci de donner un contenu au droit à l'alimentation en vue de rendre celui-ci opérationnel, adopta en 2004, un ensemble de « *directives volontaires visant à soutenir la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité*

¹⁸ Banque Mondiale, 1986.

¹⁹ *Ibidem*, p.42.

²⁰ Pour plus de détails, lire M. Maetz, « Sécurité alimentaire – définitions et ressorts », in *La faim expliquée ?* www.lafaimexpliquee.org

²¹ Article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation...* ».

²² J. Ziegler, *Droits économiques, sociaux et culturels : Le droit à l'alimentation*, Rapport E/CN.4/2001/53 du 07 février 2001, p.8 in http://www.droitshumains.org/alimentation/pdf/fevr_01.pdf

alimentaire nationale »²³. Les directives énumérées par le FAO pour garantir une alimentation adéquate ont pour objet de : « *garantir qu'une nourriture de bonne qualité est disponible en quantité suffisante, de façon à répondre aux besoins diététiques des individus, que tous y ont accès, du point de vue physique et économique, y compris les groupes vulnérables, qu'elle est exempte de substances nocives, qu'elle est acceptable du point de vue culturel et que tous ont les moyens de l'obtenir* »²⁴.

Le droit à l'alimentation met ainsi l'accent sur l'accès à la nourriture et sur les possibilités des personnes de se nourrir elles-mêmes. Le droit à l'alimentation inclut ainsi le droit de se nourrir soi-même ainsi que sa famille par ses propres moyens et dans la dignité. Ce droit implique un autre droit : celui de produire soi-même sa propre subsistance ou d'avoir un travail dûment rémunéré permettant de nourrir sa famille. Or, pour pouvoir assurer et produire soi-même sa subsistance, il faut pouvoir accéder aux ressources et moyens y afférents à savoir : la terre, l'eau, la semence et l'engrais, la technologie, le crédit et le marché. La mise à disposition de toutes ces ressources est le fait des Etats qui dans le respect de leurs obligations à garantir un droit à l'alimentation doivent tout mettre en œuvre pour assurer aux populations l'accès aux dites ressources. Or si la sécurité alimentaire porte généralement sur des stratégies visant à augmenter la production agricole, elle ne résout nullement le problème de l'accès des populations aux ressources de production, d'où l'émergence en 1996 du concept de souveraineté alimentaire.

1.2.La souveraineté alimentaire et l'autosuffisance alimentaire

La souveraineté alimentaire, est un concept transnational²⁵ qui émerge²⁶ lors du Sommet de l'alimentation organisé par la FAO à Rome en 1996. Développée et promue par La Via Campesina²⁷, la souveraineté alimentaire est « *le droit des populations, des communautés, et des*

²³<http://www.fao.org/3/y7937f/Y7937F00.htm>

²⁴ FAO, *DIRECTIVES VOLONTAIRES à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, FAO, Rome, 2005, p. 7. <http://www.fao.org/3/y7937f/y7937f00.pdf>

²⁵ M. Hrabanski, « Souveraineté alimentaire Mobilisations collectives agricoles et instrumentalisations multiples d'un concept transnational » *Revue Tiers Monde* vol. 207, no. 3, 2011, p. 151-168.

²⁶ K. Issaoui-Mansouri, « Souveraineté alimentaire : un concept en émergence » in *Possibles*, 2010.

²⁷ Via Campesina est une organisation agricole internationale altermondialiste née en 1993 à Mons en Belgique. C'est un mouvement international qui rassemble des millions de paysannes et de paysans, de petits et de moyens producteurs, de sans terre, de femmes et de jeunes du monde rural, d'indigènes, de migrants et de travailleurs agricoles. Elle regroupe 182 organisations locales et nationales dans 81 pays d'Afrique, d'Asie, d'Europe et des Amériques. Elle représente environ 200 millions de paysannes et de paysans.

pays de définir leur propre politique alimentaire, agricole et territoriale ; de protéger et réguler la production agricole intérieure et le commerce afin d'atteindre les objectifs du développement durable ; de déterminer le niveau d'auto-suffisance qui leur convient....»²⁸. La souveraineté alimentaire ou le droit des peuples à décider de leurs politiques agricoles²⁹ met en exergue l'idée que l'alimentation n'est pas seulement une question de technique mais elle revêt une dimension politique importante relative aux systèmes de production, de distribution et de consommation alimentaires.

La souveraineté alimentaire entend « *promouvoir une formulation des politiques et des pratiques commerciales qui protège le droit des personnes à l'alimentation et à une production saine, de qualité et durable sur le plan écologique* »³⁰. Elle donne ainsi la priorité à la production locale et octroie aux Etats le droit de se protéger contre les importations alimentaires à coût réduit qui ferait concurrence aux produits locaux et mettrait à mal sa propre capacité à maintenir et à développer sa production alimentaire. Au contraire de la souveraineté alimentaire, la sécurité alimentaire se limite à la garantie de la disponibilité des denrées sur le marché de l'alimentaire en tout lieu et à tout moment sans aucune considération de leurs origines, les conditions de leur production et commercialisation. Elle ne fait aucune différence entre les produits locaux et les produits importés, l'essentiel étant que les populations aient accès aux denrées alimentaires. Or en l'absence d'une production locale suffisante, les pays sont astreints à importer sur le marché international tous les produits alimentaires nécessaires à la consommation des populations, les exposant ainsi à une forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur et de l'aide alimentaire. Dans le cas du Cameroun, le Président Paul Biya a fortement décrié cette dépendance lors de son discours au comice agropastoral d'Ebolowa, en soulignant que : « *Nous devons absolument nous libérer de cette dépendance* ». L'un des moyens pour en sortir serait donc prioritairement de réaliser l'autosuffisance alimentaire. En effet, comment sortir de la dépendance alimentaire si l'on ne peut pas produire soi-même ce que l'on consomme ?

²⁸ Définition de la Via campesina (www.viacampesina.org) reprise par M. Pimbert, Souveraineté alimentaire et systèmes alimentaires autonomes, <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G03358.pdf>, p. 3.

²⁹ A. Décarsin, « La souveraineté alimentaire ou le droit des peuples à décider de leurs politiques agricoles », *IdeAs*, n° 3, 2012. <http://journals.openedition.org/ideas/538> ; DOI:10.4000/ideas.538

³⁰ Définition de la Via campesina (www.viacampesina.org) reprise par M. Pimbert, Souveraineté alimentaire et systèmes alimentaires autonomes, <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/G03358.pdf>, p. 3.

De l'indépendance jusqu'aux années 1980, le concept d'autosuffisance alimentaire³¹ dominait les politiques agricoles des pays du sud à l'instar du Cameroun. Il s'agissait pour ces pays de développer une agriculture capable de satisfaire pleinement les besoins alimentaires de leur population. Ainsi, l'autosuffisance alimentaire entendue comme « *la capacité de satisfaire tous les besoins alimentaires d'une population par la seule production nationale* »³² fût-elle l'un des enjeux majeurs de politiques de développement économique autocentré conduites par les pays du Sud nouvellement indépendants à l'instar du Cameroun.

Au Cameroun, classé Pays Pauvre Très Endetté (PPTTE) depuis 1999³³, l'agriculture entendue au sens large³⁴, a été prioritairement depuis la période allemande³⁵, une agriculture de rente (cacao, café, hévéas, palmier à huile, bananiers) et a constitué jusqu'à la chute des prix des matières premières, la principale source de croissance et de devises du pays. Dès 1960, après l'accession à l'indépendance du Cameroun oriental, le gouvernement camerounais opta pour une politique de développement économique et social baptisée « libéralisme planifié » dans la logique d'un développement autocentré³⁶ mise en œuvre par des plans quinquennaux de développement économique, social et culturel dont l'objectif principal était de restructurer l'économie basée prioritairement sur l'agriculture. Le Cameroun a ainsi fait l'expérience de la mise en œuvre de six plans quinquennaux dont cinq sont arrivés à terme, dans lesquels l'agriculture tenait une large place.

Le I^{er} plan quinquennal (1960-1965)³⁷ prévoient prioritairement des investissements sur le développement des infrastructures (45%) et le développement de la production rurale (18,8%). Le plan fixe entre autres objectifs, "*l'amélioration de l'équilibre alimentaire*" après constat d'« *un niveau de consommation alimentaire à la limite des besoins, mais une nutrition le plus*

³¹ J.-C. Verez, « Quelle autosuffisance alimentaire pour le Cameroun ? Quelques repères méthodologiques », *Études rurales*, n° 115/116, 1989, p. 195-221

³² X. Boucobza, « La méthode de promotion de la sécurité alimentaire Une application de la *lex publica* ? » *Revue internationale de droit économique*, T. XXVI, n° 4, p. 71-85, spéc. p. 72.

³³ I. Tamba (*dir*), *Cameroun : Enjeux et Défis de l'Initiative PPTTE*, Paris, Presses universitaires d'Afrique, 2001.

³⁴ L. Bodiguel, "Évolution de la définition de l'agriculture pour une agriculture évoluée" *Revue de l'Union Européenne*, Dalloz, 2005, p.456-466.

³⁵ M. Michel, "Les plantations allemandes du Mont Cameroun : 1885-1914" in *Outre-Mer. Revue d'histoire*, n° 207, 1970, p. 183-213.

³⁶ M. Y. Daouda, « Libéralisme planifié et développement autocentré », *Le Monde*, 19 juillet 1976.

³⁷ Loi portant approbation du premier Plan quinquennal de développement économique et social du 16 décembre 1960.

souvent mal équilibrée»³⁸. Les objectifs de ce plan n'ont pas été atteints du fait des bouleversements politiques survenus en 1961 suite à l'indépendance du Cameroun occidental et la réunification des deux Cameroun, la faiblesse des contrôles et une croissance démographique largement au-dessus des prévisions (2% vs 1,1%)³⁹. Par ailleurs, Georges Courade relève que dès 1963, constat était fait que les structures anciennes d'encadrement du monde rural étaient dégradées du fait « *de l'insuffisance, de l'incompétence et parfois de la malhonnêteté des cadres* »⁴⁰.

Le II^{ème} plan quinquennal (1966-1971) avait l'ambition d'augmenter la production des cultures d'exportation tout en favorisant le développement des productions vivrières afin d'améliorer le bilan nutritionnel de certaines régions et réduire les importations de produits alimentaires. Il en a résulté l'élaboration d'un programme de développement des productions vivrières dont les objectifs quantitatifs visaient à « *favoriser le développement des productions susceptibles de corriger le déséquilibre nutritionnel (légumineuses, céréales, petit élevage)* »⁴¹. Les investissements de l'Etat dans le développement de la production agricole vont ainsi de 18,8% à 19,58 % et le gouvernement camerounais va s'engager dans le développement de l'agro-industrie avec la création des entreprises agro-industrielles à l'instar de SOSUCAM et CHOCOCAM⁴². Ce II^{ème} plan a connu un meilleur sort que le précédent avec une réalisation à près de 82 % des objectifs fixés. Cette réussite, essentiellement due au développement de l'industrie agro-alimentaire, n'occulte pas le faible rendement de la production paysanne. En fait, l'Etat a abondamment investi dans le secteur paysan par le renforcement du système coopératif (financement des coopératives agricoles) et des soutiens financiers aux projets de développement

³⁸ Rapport de présentation annexé à la loi portant approbation du premier Plan quinquennal de développement économique et social du 16 décembre 1960, p. 13.

³⁹G. Amougou, Esquisse d'histoire des politiques de développement au Cameroun : Un regard contextuel, Working Paper « Developmental State Strikes Back ? » 2/2018.

<https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/3813/files/2019/01/Ge%CC%81rard-AMOUGOU-Politiques-de%CC%81veloppement-Cameroun.pdf>

⁴⁰G. Courade, « Des complexes qui coûtent cher : la priorité agro-industrielle dans l'agriculture camerounaise », *Politique africaine*, n° 14, 1984, p. 75-91, spéc. p. 80.

⁴¹ EDIAFRIC, *Agriculture africaine à la fin des années 60 Perspectives de l'Agriculture camerounaise dans le 2^{ème} plan quinquennal*, Tome I, Paris, La documentation africaine, 1971.

⁴² La SOSUCAM, Société Sucrière du Cameroun, a été créée le 8 juin 1965 à l'initiative du gouvernement Camerounais et du groupe français SOMDIAA (Société d'Organisation de Management et de Développement des Industries Alimentaires et Agricoles) pour produire la canne à sucre, fabriquer et distribuer le sucre ménager et industriel. CHOCOCAM a été créée en 1967. Il s'agit d'une chocolaterie et confiserie qui fabrique des produits à base de cacao pour la consommation locale et exporte ses produits au Nigeria et dans les pays d'Afrique centrale et occidentale

rural intégrés. Mais les performances de l'agriculture ont été faibles du fait d'une production paysanne archaïque et traditionnelle.

Dans le III^{ème} plan (1971-1976), l'Etat a décidé de reconduire son programme d'industrialisation prévu au II^{ème} plan et qui n'avait pas été réalisé. L'un des objectifs de ce programme d'industrialisation était de diversifier la production en centrant les efforts sur la transformation industrielle des matières premières, la création d'industries compétitives, contribuant à la fois à l'approvisionnement du marché local et à l'accroissement des exportations et à la formation d'une main-d'œuvre techniquement qualifiée⁴³. Le plan dresse le bilan des deux premiers plans en relevant une croissance de la consommation du riz, de la farine et des pâtes alimentaires de 13% consécutive à l'évolution du pouvoir d'achat des Camerounais⁴⁴. Constat ainsi fait, le plan en matière d'industries des biens alimentaires se fixe comme objectifs d'accroître la production des produits céréaliers (riz décortiqué, farine, blé, pâtes alimentaires), les produits de régime et la production des fèves de cacao. Dans cette perspective, l'Etat investi près de 60% des capitaux publics dans les entreprises agro-alimentaires, mû par la volonté de modernisation de l'agriculture. Mais comme l'a relevé Jean-Claude Willame, « *la plupart des entreprises agro-industrielles ont... eu un impact négatif sur l'agriculture camerounaise* »⁴⁵. Georges Courade pour sa part, soulignant la priorité agro-industrielle dans l'agriculture camerounaise, constate que les complexes agro-industriels ont coûté chers car fondamentalement destructurants et essentiellement tournés vers l'extérieur⁴⁶. Par ailleurs, dans la dynamique d'exécution de ce plan, le gouvernement camerounais s'inscrit dans le mouvement "révolution verte"⁴⁷ qui s'impose de nos jours comme « *un instrument de gouvernement de la "faim dans le monde"* »⁴⁸.

⁴³ Ministère du Plan et de l'aménagement du territoire, *Troisième plan quinquennal de développement économique et social. 1972-1975/76*, p. 13.

⁴⁴ *Ibid*, p. 23

⁴⁵ J.-C. Willame, « Cameroun : les avatars d'un libéralisme planifié », *Politique africaine*, n° 18, 1985, p. 44-70, spéc. p. 56.

⁴⁶ G. Courade, « Des complexes qui coûtent cher : la priorité agro-industrielle dans l'agriculture camerounaise », *Politique africaine*, n° 14, 1984, p. 75-91

⁴⁷ La révolution verte est un mouvement initié en 1960 par les gouvernements et les scientifiques pour enrayer la faim, et réduire la pénurie alimentaire par une amélioration de l'agriculture dans les pays en développement.

⁴⁸ L. Cornilleau, P.-B. Joly, « La révolution verte, un instrument de gouvernement de la "faim dans le monde". Une histoire de la recherche agricole internationale », in D. Pestre (éd.), *Le gouvernement des technosciences. Gouverner le progrès et ses dégâts depuis 1945*. Paris, La Découverte, « Recherches », 2014, p. 171-201.

Les données sur le IV^{ème} plan (1976-1981) sont rares. Mais dans le rapport du V^{ème} plan, il est souligné que les prévisions de ce IV^{ème} plan n'ont pas été réalisées dans la mesure où la production du café et du cacao sont en baisse depuis 1980.

Le V^{ème} plan quinquennal (1981-1985)⁴⁹ dresse la situation alimentaire du pays et établit une corrélation entre le problème alimentaire et l'exode rural. Si la production locale de certains aliments est en hausse, les aliments les plus consommés à l'exemple du riz et du blé représentent pratiquement 60% de la production nationale. L'Etat recherche alors une moindre dépendance vis-à-vis de l'extérieur en axant sa stratégie autour de sept objectifs dont nous en retiendrons trois : la responsabilisation des planteurs par le renforcement des mouvements coopératifs, l'amélioration du niveau de formation des encadreurs et des producteurs et la promotion de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles. Mais ces objectifs de ce V^{ème} plan considéré comme le "plan de maîtrise" seront partiellement réalisés du fait d'une conjoncture économique difficile.

Le VI^{ème} et dernier plan quinquennal qui ne connaîtra que deux ans d'exécution (1986-1987) envisageaient la modernisation de l'agriculture dont l'objectif ne serait plus limité à la seule autosuffisance alimentaire, mais qui contribuerait efficacement à la croissance économique du pays.

Malgré les avatars de ces plans quinquennaux, le Cameroun a enregistré durant cette période du moins jusqu'en 1970, une constante croissance de son Produit Intérieur Brut (PIB) allant de 6,2% de croissance en 1964-1965 à 12,3% en 1967-1968 pour amorcer une régression à partir de 1969 (10,2%)⁵⁰. En fait, les résultats du libéralisme planifié et du développement autocentré mis en œuvre au moyen de ces plans quinquennaux sont mitigés. Pour certains, le libéralisme planifié n'a pas permis des gains notables en exportation ou en productivité au regard comparés aux investissements⁵¹.

La crise économique et l'avènement du Programme d'Ajustement Structurel (P.A.S) va mettre un terme à cette formule des plans quinquennaux, mais globalement, même si la plupart des objectifs y fixés depuis 1960 n'ont pas été atteints, le Cameroun a néanmoins pu maintenir

⁴⁹ Loi n° 81-12 du 27 novembre 1981 approuvant le Ve Plan quinquennal de Développement Economique, Social et Culturel.

⁵⁰ P. Decraene, « Cameroun 1971 : Le libéralisme planifié au service du développement », *Le Monde diplomatique*, septembre 1971, p. 20-21.

⁵¹ P. Geschiere, P. Konings, *Itinéraires d'accumulation au Cameroun*, Paris, Karthala 1993, p. 181.

son autosuffisance alimentaire. Mais ces récentes années, cette autosuffisance est fortement mise à mal par une dépendance de plus en plus accrue vis-à-vis de l'extérieur et notamment de la Chine pour les produits de base que sont : le riz, le blé, le maïs, le sucre et le poisson.

La recherche d'une solution pour sortir de cette dépendance sans cesse grandissante, a conduit à penser l'agriculture au Cameroun comme une profession. La question de la professionnalisation de l'agriculture intervient en fait pour introduire une nouvelle dynamique dans l'agriculture camerounaise : celle de l'exportation et de la commercialisation dans un contexte où le libéralisme économique triomphant impose le désengagement de l'Etat dans le financement du secteur agricole. Dans cette dynamique, le Cameroun s'est engagé comme nombre de pays du Sud dans des réformes décentralisatrices, transférant aux collectivités territoriales décentralisées, des compétences multiples qui concernent plusieurs domaines parmi lesquels l'agriculture, qui est le domaine dont le développement assure par excellence la garantie de l'effectivité d'un droit à l'alimentation et de tous ses corollaires. Comment ces collectivités sont-elles au regard du droit sensées exercer ces compétences dans l'objectif clairement défini ou non d'assurer aux populations locales un bien-être en matière d'alimentation ? La réponse à cette question nécessite d'effectuer une analyse de l'action publique de ces collectivités élaborée et construite autour de cette compétence agricole et d'en analyser les effets.

2. L'action publique locale dans l'atteinte de l'objectif « Bien-être alimentaire »

Les plans quinquennaux encadrés par des lois spécifiques définissaient et donnaient les grandes orientations de la politique agricole du Cameroun. Les régions étaient associées à l'élaboration suivant certains principes et méthodes à différentes phases du processus : bilans, diagnostics, études des répercussions des opérations stratégiques, les moyens régionaux de financement, objectifs et programmes régionaux⁵². Et du fait de la politique de développement autocentré menée de main de maître par le pouvoir central, les collectivités territoriales (communes et provinces) sous tutelle⁵³, dépourvue d'autonomie et de pouvoir de décision, agissaient comme de simples relais de l'administration centrale. Depuis la fin des plans quinquennaux, le Cameroun ne dispose pas d'une loi d'orientation de la politique agricole. La politique agricole est contenue dans divers documents stratégiques à l'instar du DSRP, remplacé

⁵² A. Valette, *Les méthodes de planification régionale au Cameroun*, Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, Office de la Recherche scientifique et Technique Outre – Mer, 1971, Sommaire.

⁵³ B. Briltey, « Gestion municipale sous tutelle au Cameroun », *Villes en Parallèle*, n° 22, 1995, p. 68-85.

par le DSCE, remplacé à son tour par la Stratégie Nationale de Développement 2020-230 (SND30) et le Document de Stratégie de Développement du Secteur Rural. Le rôle des Collectivités commence à apparaître clairement du moins en théorie dans le DSCE. Dans la réalisation de sa mission de développement local et d'amélioration des conditions et cadres de vie des populations, la collectivité territoriale bénéficie de la part de l'Etat, d'un transfert de compétences nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif ; culturel et sportif⁵⁴. En matière de développement économique, l'action économique des communes est la « *promotion des activités de production agricoles, pastorales, artisanales et piscicoles d'intérêt communal* »⁵⁵ et celle des régions est relative à la *promotion des activités agricoles, pastorales et piscicoles*⁵⁶. Les régions nouvellement mises en place à la suite des élections régionales de 2020, il est trop tôt pour faire une analyse de leur action en matière agricole, ce d'autant plus que les décrets fixant les modalités d'exercice des compétences qui leur sont transférées en la matière n'ont pas encore été adoptés. Par conséquent, l'analyse se limitera à l'action économique des communes en matière de *promotion des activités de production agricoles, pastorales, artisanales et piscicoles d'intérêt communal*. Il convient préalablement d'examiner le contenu de cette compétence avant d'analyser les différents moyens mis en œuvre par les collectivités pour exercer efficacement cette compétence dans un contexte où les enjeux alimentaires sont cruciaux autant pour l'économie nationale que le bien être des individus.

2.1.L'étendue des compétences des collectivités en matière agricole

Les impératifs de développement local assignés aux collectivités locales par le législateur de 2004 posent le problème d'une agriculture répondant aux besoins des populations à la base et contribuant à améliorer leurs cadre et conditions de vie. La poursuite et l'atteinte de ces objectifs par les collectivités implique une participation effective à la résorption des problèmes actuels que rencontre l'agriculture camerounaise : une production déficitaire des denrées alimentaires que sont le riz, le maïs, le sucre et le poisson, le coût élevé des produits locaux (ignames, plantains, manioc et autres tubercules), la défectuosité des voies de communication avec les zones rurales, espaces de production par excellence. Les compétences transférées à cet effet concernent autant

⁵⁴ Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des Collectivités territoriales décentralisées, art. 17.

⁵⁵ Art. 156 de la loi de 2019 précitée qui reprend les dispositions de l'article 15 de la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, abrogée.

⁵⁶ Art. 267 de la loi de 2019 précitée qui reprend les dispositions de l'article 18 de la loi n°2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions, abrogée.

l'agriculture (1) que d'autres domaines directement influencés ou influençant directement le développement de l'agriculture (2).

2.1.1. Les compétences agricoles proprement dites

La « *promotion des activités de production agricoles, pastorales, artisanales et piscicoles d'intérêt communal* » est à la lecture de la loi de 2004 remplacée par celle de 2019, la seule compétence transférée aux communes dans le secteur agricole. Le décret de 2010 qui fixe les modalités suivant lesquelles les communes exercent cette compétence la circonscrit à « *la participation et à l'acquisition des semences et pesticides, la surveillance et la lutte contre les maladies phytosanitaires, le développement des mini infrastructures rurales et la mobilisation communautaire en vue du développement local* »⁵⁷.

La participation des collectivités à l'acquisition des semences et des pesticides requiert une maîtrise des données socio-économiques de la localité et une disponibilité d'informations statistiques précises. En fait il s'agit pour elles de procéder à l'identification des producteurs par filière et par bassin de production, d'organiser les producteurs par filière et de les encadrer, de recenser les superficies cultivées et les besoins en intrants, financer l'acquisition des intrants et appareils de traitement par les organisations de producteurs et de fournir à l'Etat des informations précises sur les activités menées par les organisations des producteurs⁵⁸.

Il faut relever que l'acquisition des semences est encadrée par la loi n° 2001/014 du 23 Juillet 2001 relative à l'activité semencière mise en application par le décret n° 2005/3091/PM du 29 août 2005 fixant les modalités de production, de contrôle de qualité et de commercialisation des semences. Quant au domaine phytosanitaire, il est encadré par la loi n° 2003/006 du 16 avril 2003 portant régime de sécurité en matière de biotechnologie moderne au Cameroun et la loi n° 2003/003 du 21 avril 2003 portant protection phytosanitaire qui prescrit l'utilisation des produits phytosanitaires sans danger pour la santé humaine, animale et pour l'environnement. Il convient donc pour les élus locaux de maîtriser ces cadres juridiques dans lesquels doivent s'inscrire leurs actions et d'avoir l'expertise nécessaire pour assurer efficacement les compétences transférées dans ce domaine. Mais à l'observation, les communes ne disposent pas

⁵⁷ Décret n° 2010/0242/PM du 26 février 2010 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux communes en matière de promotion des activités de production agricole et de développement rural, art. 1^{er}.

⁵⁸ Art. 4 du décret précité.

de l'expertise et des structures nécessaires pour assurer convenablement la mise en œuvre de ces compétences. Par conséquent, l'Etat garde le contrôle sur toutes ces activités. Ainsi, pour garantir aux agriculteurs des services tels que la formation, la vulgarisation, la fourniture et le financement d'intrants et d'équipements agricoles, commercialisation de spéculations comme le coton, le café, le cacao, des Dispositifs de Services de Conseil Agricole (DSCA) ont été mis en place dans les années 2000. Si ces conseils constituent une pièce maîtresse dans le développement rural⁵⁹, ils présentent néanmoins une certaine fragilité dans certaines régions⁶⁰. Par ailleurs, l'Etat a mis en place en 2014 un projet de gestion des pesticides PIDMA⁶¹.

L'emploi des pesticides n'est pas sans conséquences sur la santé humaine, animale et végétale surtout lorsqu'ils sont intensivement appliqués. Comme le relève Melvin Myers, les risques sont aggravés par l'analphabétisme, un étiquetage insuffisant ou erroné, des récipients qui fuient, l'insuffisance ou l'inexistence d'équipements de protection individuelle adaptés, la modification de la formulation de ces produits, l'ignorance du danger, la non-observation des règles de sécurité ou l'absence de supervision ou de formation technique⁶². Il y a donc une urgence et une nécessité de former et d'encadrer les travailleurs agricoles à l'utilisation des pesticides.

Pour revenir à l'identification des producteurs par filière et par bassin de production, les collectivités territoriales peuvent aider aux côtés de l'Etat à la structuration des filières qui auront fait au préalable sous l'action des autorités publiques nationales et locales. Leur organisation et encadrement en filières professionnelles permettrait d'encourager la production à grande échelle des spécialités des régions à l'instar des choux et des pommes dans la région de la Menoua dont Dschang est le chef-lieu, des crevettes dans la ville de Limbé, du poisson fumé pour les villes de Kribi, Limbé, Douala où se pratique la pêche du fait de leur proximité à la mer.

⁵⁹V. Achancho, « Le conseil agricole au Cameroun : une pièce maîtresse du développement rural », *Grain de sel*, n° 41-42, décembre 2007 – mai 2008, p. 25-27.

⁶⁰M. Bourou, M. Havard et P. Djamen Nana, « Diversification et fragilité des dispositifs de services de conseil agricole au Nord-Cameroun », *Économie rurale*, 337 | 2013, p. 91-101.

⁶¹ Le PIDMA (Projet d'investissement et de développement des marchés agricoles) mis en place en 2015 est un outil au service de l'agriculture de seconde génération au Cameroun, pour trois spéculations à fort potentiel nutritif, commercial et économique : le maïs, le manioc et le sorgho. Une initiative conjointe du Gouvernement Camerounais et de la Banque mondiale dont la vision est d'améliorer la productivité et la compétitivité des chaînes de valeur du maïs, manioc et sorgho, et d'accroître la production pour répondre à la demande des matières premières locales exprimée par les Agro-business.

⁶² M. Myers, Chapitre 64 - L'agriculture et les secteurs connexes, Encyclopédie de sécurité et de santé au travail - 3e édition française, OIT. <http://www.ilocis.org/fr/documents/ilo064.htm>

Professionnalisation rimerait donc avec spécialisation, et Emil Tchawé Hatcheu explique qu'« *il s'agit pour les différents protagonistes de répondre à la question de savoir à quelle(s) condition(s) [une] denrée peut devenir pour l'agriculture camerounaise sinon le blé des régions tempérées, du moins, le riz asiatique* »⁶³. L'auteur souligne la nécessité pour l'Etat d'intégrer l'économie alimentaire à la planification urbaine. L'agriculture deviendrait ainsi l'une des composantes des stratégies de développement urbain, ce qui inciterait les gestionnaires des collectivités à intégrer l'agriculture urbaine et péri-urbaine, et à prendre des mesures d'accompagnement adaptées à ses spécificités. Cette nécessité s'impose au regard du développement d'une agriculture urbaine suite à la crise économique et politique paralysant l'approvisionnement des villes pendant les années 1990. En effet, l'agriculture urbaine camerounaise née d'une situation de crise est devenue une activité permanente qui s'intensifie avec la flambée constante des prix de denrées alimentaires sur les marchés urbains. D'abord critiquée et combattue par les autorités administratives, elle s'est imposée comme un modèle socioculturel à intégrer dans l'aménagement urbain⁶⁴. Ces mutations de l'agriculture mettent en exergue d'autres compétences des communes qui influent directement ou indirectement sur la promotion des activités agricoles.

2.1.2. Les compétences connexes

L'agriculture en lien avec les nouvelles exigences du développement dit durable⁶⁵ est appréhendée selon un nouveau référentiel : la multifonctionnalité⁶⁶. La multifonctionnalité est

⁶³ E. T. Hatcheu, Quelle professionnalisation pour quelle agriculture ?

<http://www.fpaec.net/story/quelle-professionalisation-pour-quelle-agriculture>

⁶⁴ A. Yemmafouo, « L'agriculture urbaine camerounaise. Au-delà des procès, un modèle socioculturel à intégrer dans l'aménagement urbain », *Géocarrefour*, 89/1-2 | 2014, p. 85-93.

⁶⁵ Le concept de développement durable a donné lieu à la nécessité d'une agriculture durable ; par voie de conséquence, le Comité Européen de Droit Rural (CEDR) désireux de donner un contenu juridique à cette notion d'agriculture durable, a formulé en 1993 le concept de la multifonctionnalité de l'agriculture.

⁶⁶ La multifonctionnalité n'est pas un fait nouveau à l'agriculture. Certains auteurs ont relevé d'ailleurs que celle-ci est intrinsèque à l'agriculture : Olivier de Serres dans son "Théâtre d'Agriculture" a longuement exposé sur les apports divers de l'agriculture sur la santé, la qualité de la nutrition, les paysages, ou encore l'éducation de la population. Dans un autre registre, J. Méline défend « l'ordre éternel des champs », attribuant à l'agriculture une fonction de cohésion sociale et politique. Les économistes du développement ont quant à eux largement défini et exposé le rôle qu'a eu le développement de l'agriculture sur la croissance et une analyse rapide montre que l'on peut interpréter le rôle de l'agriculture dans la société d'un point de vue multifonctionnel (fonction productive, fonction d'apport de main d'œuvre à l'industrie, fonction d'amélioration de l'alimentation et fonction d'épargne). Sur tous ces développements sur la multifonctionnalité, lire P. Mundler, « La multifonctionnalité de l'agriculture : une nouvelle façon d'appréhender le rôle de l'agriculture dans l'espace rural ? », http://publication.isara.fr/IMG/pdf/multifonctionnalite_de_l_agriculture_et_developpement_rural.pdf

une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole⁶⁷ qui met en exergue le fait qu'au-delà de la fonction de production d'aliments et de fibres, l'agriculture a de multiples autres fonctions notamment les fonctions environnementales, économiques et sociales. Ces fonctions ne sont pas nouvelles, mais l'attention croissante qui leur est portée modifie les politiques agricoles qui doivent désormais être élaborées en prenant simultanément en compte les effets alimentaires et non alimentaires de l'agriculture. A l'échelle locale, cette nouvelle approche conduit à intégrer l'agriculture dans les politiques d'aménagement du territoire et de planification urbaine.

En matière d'aménagement du territoire, l'enjeu est de résoudre la problématique contradiction entre l'utilisation agricole de la terre et les besoins d'espaces exprimés pour la réalisation d'équipements et d'aménagements non agricoles⁶⁸. Selon la loi de 2011 relative à l'aménagement du territoire, l'aménagement du territoire consiste en « *la mise en œuvre d'une planification physique corrigeant les disparités naturelles ou celles liées au développement par la recherche d'une répartition judicieuse, équilibrée et aussi intégrée que possible des hommes, des activités de production, des infrastructures et des équipements sur l'ensemble du territoire* »⁶⁹. L'objectif d'une répartition judicieuse des activités de production, des infrastructures et des équipements requiert des compétences en matière d'élaboration des documents d'aménagement du territoire. Nous pouvons relever ainsi comme compétences dévolues aux collectivités en distinguant les communes des communautés urbaines :

- Pour les communes : élaboration des plans d'occupation des sols, des documents d'urbanisme, d'aménagement concerté, la création et l'entretien des routes rurales non classées et des bacs, création des zones d'activités industrielles.
- Pour les communautés urbaines : constitution des réserves foncières d'intérêt communautaire, plans et schémas directeurs d'occupation des sols ou documents d'urbanisme en tenant lieu.

⁶⁷ B. Hervieu, « La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole », *Les Cahiers Agricultures* Vol. 11 n° 6, 2002, p. 415-419. L. Catherine, « Chapitre 19. La multifonctionnalité de l'agriculture », in M.-F. Durand (dir.), *Vers un accord entre l'Europe et le Mercosur*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2001, p. 407-423.

⁶⁸ M. Cattelin, « L'agriculture dans l'aménagement du territoire », *Hommes et Terres du Nord*, n° 2, 1974 p. 31-37, spéc. p. 33.

⁶⁹ Loi n° 201/008 du 6 mai 2011 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun, art. 3 al. 1^{er}.

Le souci du gouvernement de réduire et/ou de corriger les disparités entre territoires en appelle à la prise en compte de la diversité des situations locales et de l'importance des disparités des niveaux régionaux souligne donc l'importance des communes en la matière. Du fait de l'enclavement des zones de production notamment "l'hinterland des villes", qui sont les sources principales de ravitaillement des villes et les aléas liés à ce ravitaillement (augmentation des coûts de transports et des charges fiscales) obligent les acteurs à modifier leurs comportements et leurs stratégies en matière d'approvisionnement et de distribution alimentaire dans les villes de manière générale et plus spécifiquement les villes secondaires.

Les villes secondaires acquièrent de ce fait une importance particulière qui s'analyse dans leur capacité à articuler les espaces ruraux et les villes. En effet, elles commandent un territoire (hinterland) qui leur est dépendant et pour lequel elles jouent un rôle de « villes-pôles ». Selon Christel Alvergne » « *ce concept de ville-pôle signifie pour les autorités locales, la nécessité de prendre en compte dans la gestion de leur localité tout un arrière-pays géographique qui, selon les cas, peut aller au-delà de 150 km à la ronde* »⁷⁰. La nécessité d'articuler les territoires urbains et ruraux dans la gestion de l'arrière-pays exige pour les collectivités de développer les infrastructures que sont les routes et les marchés. Les infrastructures sont facteur de production (diminution des coûts et augmentation de la production, amélioration de la productivité des facteurs, croissance des opportunités des acteurs et taille des marchés, attraction des investissements et génération d'activités) ; ils jouent un éminent rôle politique (facilités d'accès aux services sociaux de base et aux droits fondamentaux à l'exemple de l'accès à l'eau potable) et ils jouent un rôle très important dans la réalisation de la convergence (diminution des disparités régionales..) ⁷¹ et l'amélioration de la compétitivité d'une région en augmentant la disponibilité des marchandises, la productivité et les avantages comparatifs tenant au fait d'être situées dans des régions différentes. Elles permettent de réduire les temps et les coûts de transport des marchandises, d'améliorer les avantages comparatifs liés au fait d'être situé dans des régions différentes. Mais l'insuffisance des moyens financiers, le défaut d'expertise et parfois aussi l'absence d'une vision de développement des élus locaux constituent des limites à l'action des communes en matière d'aménagement des espaces locaux.

⁷⁰ C. Alvergne, "Les chemins de la gouvernance territoriale" in Amadou Diop (dir.), *Développement local, gouvernance territoriale, op.cit.*, p.127-145, spéc. P.137.

⁷¹ Sur cette question de l'articulation entre infrastructures et développement, lire C. Alvergne, "Les chemins de la gouvernance territoriale" in Amadou Diop (dir.), *Développement local, gouvernance territoriale, op.cit.*, p.127-145, spéc. p.135-136.

Le constat est le même lorsqu'il est question de l'exercice des compétences transférées en matière de planification urbaine. De ce point de vue, le rôle de la commune dans la promotion des activités agricoles consiste selon l'article 8 du décret précité, en la mobilisation communautaire. L'action de la commune liée à cette mobilisation se décline en :

- L'appui à la planification locale et villageoise. La planification intégrant les activités agricoles et leur répartition sur le territoire, les communes en tant qu'acteur et facilitateur de développement peuvent conseiller les agriculteurs locaux sur les choix de cultures et l'accès aux ressources. S'agissant du choix des cultures, il serait déterminé par les besoins alimentaires des populations, la culture alimentaire (que consomment habituellement les populations ? Quels sont leurs plats traditionnels, leurs habitudes alimentaires ?) et la qualité du sol (quels sont les produits susceptibles d'avoir un meilleur rendement vu le degré de fertilité des sols cultivables ?). Le territoire constitue dans le cas d'espèce une ressource indispensable et le débat sur l'agriculture ne saurait en faire l'économie et les objectifs poursuivis dans cette démarche sont : l'auto-suffisance alimentaire, la sécurité alimentaire et la commercialisation de l'excédent.
- La promotion des comités villageois de développement, des groupes d'initiatives communes (GIC) et des sociétés coopératives. Les communes sont en fait sollicitées pour élaborer et mettre en place des stratégies de création des structures locales d'encadrement des paysans et soutenir l'action des coopératives et des GIC (Groupement d'intérêt communautaire), notamment en leur facilitant l'accès aux financements tant nationaux qu'internationaux et une collaboration avec les industries agro-alimentaires installées sur le territoire.

Outre l'aménagement du territoire et la planification, la contribution des communes au développement agricole local s'apprécie *via* les actions qu'elles peuvent mener en faveur de la formation des techniciens et ingénieurs agronomes et la gestion des centres d'éducation et d'actions communautaires. Cette formation a été le souci majeur des administrateurs allemands, anglais et français, d'où la création de multiples centres de formation agricole à travers le pays. En effet, face au constat du déficit d'industrie et dans le souci d'améliorer et de stabiliser le standard de vie des populations, le premier gouvernement du Cameroun indépendant a élaboré dès 1961, des plans quinquennaux contenant les objectifs de développement du Cameroun. Au

nombre de ces objectifs, "la révolution verte" ou révolution agricole, ayant donné naissance à l'agriculture de première génération dans les années 70-80, un système agricole focalisé sur des modèles d'agriculture intensifs et hautement productifs. Les limites de ce modèle a fait émerger en 2011 le concept "d'agriculture de seconde génération"⁷² dans l'optique d'accroître la production et la transformation des produits issus des filières végétale, animale, halieutique et forestière au Cameroun, par l'utilisation des techniques modernes. Il s'agit en fait pour l'Etat du Cameroun de s'inscrire dans la voie de la modernité agricole pour nourrir et maintenir en bonne santé une population croissante, tout en préservant l'environnement. Les communes ont été associées à la dynamique par le biais d'un transfert de compétences en matière de formation technique et professionnelle⁷³. Mais même en la matière, les communes ont une performance assez faible du fait de l'indisponibilité des informations à l'échelle locale et l'absence d'un système d'informations sur les potentielles offres de formation à l'endroit des jeunes agriculteurs désireux de se spécialiser dans certaines cultures.

Les objectifs de la politique agricole nationale telle que présentée au Comice agropastoral à Ebolowa en 2011 sont de nourrir les populations, soit assurer l'autosuffisance alimentaire, de pourvoir aux emplois, de contribuer au relèvement du niveau de vie des populations, d'augmenter la capacité de production des denrées insuffisantes (riz, maïs, sucre, poisson) et de promouvoir les produits locaux⁷⁴. Mais il apparaît dans la Stratégie nationale de développement 2020-2030 (SND30) qu'en 2017 16% des ménages en zone urbaine contre 22,2% en zone rurale souffraient d'insécurité alimentaire. Malgré les réformes décentralisatrices, la mise en œuvre des politiques agricoles est restée centralisée avec pour conséquence une absence de ciblage et une coordination insuffisante des acteurs compétents⁷⁵. Dans la dynamique des réformes des politiques agricoles envisagées dans le SND30, le gouvernement entend mettre l'accent sur le développement de l'agro-industrie qui n'est toujours pas gage d'une agriculture vectrice de bien-être. L'alternative que peuvent être les communes pour éviter les avatars des

⁷² A. Z. Tamekamta, J. K. Menkéné (dir), *L'urgence d'une révolution agricole au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2013. P. Koona, *Agriculture de seconde génération : défis d'une expansion durable de la filière huile de palme*, Yaoundé, Sopecam, 2015.

⁷³ Cette compétence inclut notamment, l'élaboration d'un plan prévisionnel local de formation et de recyclage, l'élaboration d'un plan communal d'insertion ou de réinsertion professionnelle, participation à la mise en place, à l'entretien et à l'administration des centres de formation.

⁷⁴ P. Biya, discours d'ouverture du comice agropastoral qui s'est tenu à Ebolowa, <http://sinotables.skyrock.com/>

⁷⁵ Stratégie Nationale de Développement 2020-2030, p. 48.

plans quinquennaux, c'est de développer une approche "par projets" de développement agricole local.

2.2. Les projets de développement agricole à vocation « bien-être alimentaire »

L'agriculture représente au Cameroun en 2000, 30% du PIB, 65% des emplois et 60% des recettes totales d'exportation, mais il reste et demeure que la production agricole au Cameroun est plus tributaire des objectifs d'autoconsommation que d'exportation. Le développement d'une agriculture à petite échelle, diversifiée et destinée au marché local apparaît par conséquent dans un tel contexte « *comme [une] réponse à de nombreux soucis grandissants sur l'autosuffisance alimentaire, la sécurité alimentaire, la qualité de vie...* »⁷⁶. Une telle agriculture a été développée au Japon par le biais d'un projet : le projet Nô-Life (Vie agri-rurale) élaboré et mis en œuvre par la ville Toyota. L'objectif de ce projet était de développer « *une agriculture au service du sens de la vie* »⁷⁷. La volonté des autorités locales de Toyota de promouvoir une agriculture au service du sens de la vie révèle la nécessité de développer de nouveaux modèles agricoles qui tiennent compte de l'histoire des populations vivant à l'intérieur d'un territoire et intégrant les aspects socioculturels et environnementaux de la société locale. Au Cameroun par exemple, le secteur agricole est dominé par les exploitations familiales agricoles (EFA) dont les capacités de production sont limitées par le faible accès au crédit et aux intrants (engrais, semences améliorées, services vétérinaires de qualité, technologie, etc..), l'utilisation des techniques rudimentaires et artisanales, l'enclavement de certains bassins de production conduisant à d'importantes pertes post-récolte, ainsi que le vieillissement des populations rurales⁷⁸. L'élaboration d'un modèle agricole alliant activité agricole et qualité de vie⁷⁹ dans une dynamique d'animation du développement local peut constituer pour la commune un moyen d'assurer la viabilité de l'activité agricole et donc assurer un revenu aux agriculteurs.

Le projet Nô-Life de la Ville de Toyota « *essaie de prévenir à la fois la crise de l'agriculture locale tels que l'augmentation de friches et le manque de nouveaux producteurs, et le problème du vieillissement de la population notamment celui de la santé des personnes*

⁷⁶K. Muramatsu, « Action publique locale pour un bien commun : le cas de la politique de l'« Agriculture de type Ikigai » dans le Projet Nô-Life de la Ville de Toyota (Japon) », *Cahier du Cress*, n° 10, 2009, p.42-56.

⁷⁷ Lire à ce sujet, l'article ci-dessus cité.

⁷⁸ SND30, p. 48.

⁷⁹ Institut national de santé publique du Québec, *Relation entre l'agriculture et la qualité de vie des communautés rurales et périurbaines*, Québec, INSPQ, 2010.

âgées »⁸⁰. L'idée sous-jacente ici est de veiller au rajeunissement de la population agricole ainsi qu'à la continuité des activités agricoles. Cette idée au Cameroun n'est pas farfelue lorsque l'on considère que près de 60% de la population est jeune et que la majeure partie vit en zone rurale. Ayant arrêté leurs études, les jeunes ruraux de 18 à 40 ans exercent en milieu rural une activité économique, très souvent à but lucratif. Ces activités se caractérisent par leur précarité et leur variabilité. Et face à cet amer constat, Pierre Blaise Ango suggère qu'il faille aider les jeunes à s'engager dans l'agriculture⁸¹ de manière à le faire passer d'une agriculture subie, comme une fatalité familiale ou sociale, à une agriculture voulue pour ses vertus économiques et d'équilibre socio-culturel. Dans cette logique, la redéfinition des axes prioritaires d'une agriculture endogène devrait par conséquent s'effectuer à travers des projets agricoles intégrant la culture et les pratiques alimentaires des populations vivant sur le territoire couvert par les projets. La formule du projet assure dès lors aux personnes habitants la zone couverte par le projet et désireuses de se former sur les questions agricoles de bénéficier de la formation et de l'encadrement des experts en charge de conduire le projet.

La commune, en tant que promoteur des activités économiques locales, a le défi de mettre en réseaux les PME/PMI, les opérateurs économiques et les industries agro-industrielles établies sur son territoire pour mettre en œuvre avec l'appui des experts des agro-industries des programmes d'aide à la formation et des programmes d'assistance technique permettant aux populations d'accéder à la connaissance en matière de production.

Encourager la création des fermes pour élever des vaches, des taureaux, des veaux, des porcs et des mules, mettre sur pied des jardins expérimentaux et former le personnel local pour les entretenir est une responsabilité à laquelle les collectivités ne sauraient et ne pourraient déroger. L'université de Dschang dans la région de l'Ouest est dotée d'une Faculté de Science agronome (FASA) qui forme des experts en agronomie. De même l'Université de Ngaoundéré dans l'Adamaoua abrite en son sein une Ecole Normale des Sciences agro-industrielles (ENSAI). Cette proximité peut aider à ce que les collectivités de ces régions en partenariat avec les enseignants de cette Faculté montent une école d'apprentissage agricole et de l'élevage, pour encourager les jeunes non diplômés et désœuvrés à se lancer dans l'agriculture. Mais, il ne suffit

⁸⁰ K. Muramatsu, *op.cit.*

⁸¹ Pierre Blaise Ango, « Aider les jeunes à s'engager dans l'agriculture au Cameroun », in *Afrique contemporaine*, vol. 3 n° 259, 2016, pp. 129-132.

pas de former ces jeunes et les encourager à s'activer dans le secteur agricole, encore faudrait-il prendre des dispositions visant à leur garantir un emploi soit dans l'administration, soit dans le privé ou encore de s'installer à titre personnel, auquel cas, l'administration sur sa demande lui concèderait un domaine pour y exercer son activité.

La réalisation des objectifs de développement agricole exige la mise en place des structures adéquates tels les bâtiments, les machines, les stations électriques, les réseaux de distribution d'eau, les routes, les marchés. Ces exigences du développement ne s'inscrivent pas en marge des compétences dévolues aux collectivités, bien au contraire.

Conclusion

La décentralisation au Cameroun est un vaste chantier qui avance avec une extrême lenteur de sorte que dix ans après les premiers transferts de compétences intervenus en 2010, il est difficile de dresser un bilan conséquent de l'activité des collectivités territoriales en matière de développement agricole car très peu de recherches sont effectuées en la matière. Par ailleurs, les actions locales sont davantage orientées vers les secteurs sociaux tels l'eau, l'électricité, l'éducation. Ses actions économiques sont prioritairement axées sur la création et l'entretien des espaces marchands. Les problématiques de l'agriculture et de l'alimentation demeurent l'apanage des pouvoirs centraux. Il faut dire que les compétences transférées aux communes en la matière limitent davantage leurs interventions dans le cadre d'un accompagnement ou d'une contribution relativement importante dans la mise en œuvre des politiques agricoles de l'Etat.

Néanmoins, si elles s'impliquent effectivement dans le secteur agricole et s'investissent dans l'exercice efficient et efficace des compétences qui leur sont transférées aussi bien dans l'agriculture que dans les secteurs ayant une incidence positive considérable sur le développement des activités agricoles, elles peuvent favoriser le développement à l'échelle locale de nouveaux modèles agricoles alliant agriculture et qualité de vie⁸². La qualité de vie est améliorée au moyen d'une alimentation saine

Depuis 2013, le Cameroun est sujet à une crise socio-politique provoquée par l'afflux massif des réfugiés centrafricains dans les régions de l'Est et de l'Extrême-Nord et des exactions de la secte Boko-Haram dans la région de l'Extrême-Nord. La situation s'est aggravée en 2016

⁸²Clément Arnal, « L'agriculture, élément de la qualité de vie des villes moyennes », in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 2, 2012, pp. 245-264.

avec le crise politique du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. Ces différentes crises ont entraîné la détérioration d'une situation déjà chronique d'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Cameroun en 2014⁸³. De ce fait, malgré les efforts de l'Etat camerounais pour assurer à ses populations un droit à l'alimentation, les objectifs définis restent largement en deçà de la moyenne⁸⁴. Face aux carences enregistrées et aux orientations limitatives de l'agriculture camerounaise, la décentralisation se présente comme une solution adaptée à la redynamisation de l'agriculture camerounaise dans une double optique d'opérer de profondes mutations dans le système agricole (par la promotion d'une agriculture de type endogène répondant aux besoins de la population et intégrant leurs cultures et pratiques alimentaires) et de faire de l'agriculture, un facteur déterminant de la croissance économique et par voie de conséquence de développement économique au Cameroun (ce qui pose le problème du développement du secteur secondaire : l'agro-industrie, chaînon manquant du système économique du Cameroun).

Les collectivités territoriales, désormais responsables de gérer et d'assurer le plein essor de cette politique au niveau local sont dans une vision prospective, des acteurs incontournables dont l'action et les stratégies se doivent d'être définies en étroite collaboration avec l'ensemble des acteurs intervenants dans le secteur agricole. Leur contribution à un objectif de bien-être non explicitement défini est une perspective envisageable dans la mesure où l'Etat leur a non seulement transféré des capacités leur permettant d'agir mais aussi il procède au renforcement de leurs capacités en vue de les équiper pour une action efficace et efficiente. Elles disposent par ailleurs des moyens d'action telles la coopération décentralisée et l'intercommunalité pour exercer convenablement leurs compétences.

Le droit à l'alimentation connaît au Cameroun un certain encadrement juridique⁸⁵ en vue d'assurer un niveau élevé de protection de la vie et de la santé des consommateurs. Cet encadrement juridique permet en théorie de le garantir mais dans la pratique, sa garantie n'est pas

⁸³ PAM, *Evaluation rapide de la sécurité alimentaire des populations réfugiées et hôtes de l'Adamaoua et de l'Est du Cameroun*, 2010, <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp230367.pdf>
Émile Blaise SiewePougouet al., « Mesure de la sécurité alimentaire des ménages ruraux de la région de l'Extrême-Nord du Cameroun : une approche d'analyse multidimensionnelle » in *Revue Africaine d'Environnement et d'Agriculture*, vol. 3 n°3, 2020, pp. 54-70.

⁸⁴ La moyenne ne s'entend pas ici en terme démographique au sens du taux de la population ayant ou non accès à une alimentation saine, juste et équilibrée, mais plutôt en terme politique au sens de la relation potentialités de développement/niveau effectif de développement, mettant en question la pertinence et l'efficacité des politiques agricoles définies.

⁸⁵Loi N°2018/020 du 11 décembre 2018 portant Loi-Cadre sur la Sécurité Sanitaire des Aliments.

effective du fait d'une inapplication des textes voire même d'une méconnaissance des textes par les citoyens. Néanmoins, les solidarités sociales et communautaires développées au sein des familles, des villages et des localités aident plus ou moins à assurer à chacun au moins de quoi manger tous les jours. Cependant, ces solidarités s'affaiblissent de plus en plus et leur affaiblissement résulte de la pauvreté ambiante. Par conséquent, à côté des impératifs et des enjeux alimentaires du développement agricole (souveraineté alimentaire, sécurité alimentaire, etc.), il conviendra pour les collectivités de renforcer ces solidarités afin d'assurer à tous le bénéfice d'un droit à l'alimentation, socle du bien-être alimentaire.