

MAE

CIRAD

Capitalisation des enseignements des programmes
d'appui à la professionnalisation de l'agriculture
en Afrique de l'Ouest et du Centre

LE CAS DU CAMEROUN

Version provisoire

Marie-Rose MERCOIRET
Denis PESCHE
Novembre 2003
44/03

La présente étude s'inscrit dans un processus plus large de capitalisation des enseignements des programmes d'appui à la professionnalisation de l'agriculture¹ soutenus par la Coopération française, depuis une dizaine d'années, dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre. L'étude de cas relative au Cameroun, objet de ce rapport, n'est pas une nouvelle évaluation des programmes ASPPA² et APOPC³ qui ont été mis en œuvre entre 1995 et 2002 ; ces programmes ont déjà fait l'objet de diverses évaluations, dont les conclusions, très largement positives, ont notamment débouché :

- Sur la définition de nouvelles orientations officielles concernant la place et le rôle des organisations professionnelles agricoles (OPA), qualifiées désormais de « clef de voûte » du développement agricole et rural dans le Document de Stratégie de Développement du Secteur Rural (DSDSR) de 2002.
- Sur la création, au sein du Ministère de l'Agriculture (MINAGRI), d'une cellule chargée de la promotion des organisations professionnelles agricoles (PROMOPA) qui devrait être prochainement érigée en sous-direction.
- Sur la poursuite du soutien de la Coopération française en matière d'appui aux OPA : un nouveau projet⁴ financé par le MAE, dont le démarrage est prévu fin 2003, vise à renforcer et à élargir les acquis des projets ASPPA et APOPC ; il devrait ouvrir la voie, en 2005, à un programme d'appui plus ambitieux, actuellement en cours d'instruction⁵.

L'étude de cas ci-après repose sur trois grandes sources :

- Le dépouillement d'une documentation très importante réunie par le MAE dans le cadre du processus de capitalisation.
- Les informations recueillies directement par les auteurs du rapport lors de la mission qu'ils ont effectuée au Cameroun du 20 au 30 octobre 2003 et qui a permis de rencontrer de nombreux acteurs concernés directement ou indirectement par les programmes d'appui aux organisations paysannes, dans le grand Sud et l'Ouest du pays.

¹ Les notions de « professionnalisation », « d'organisation professionnelles agricole » seront discutées dans la synthèse des études de cas par pays ; elles sont utilisées ici car elles sont les dénominations officiellement retenues au Cameroun dans les projets concernés par l'étude.

² ASPPA : projet d'appui aux stratégies paysanne et à la professionnalisation de l'agriculture. (1994 – 1998)

³ APOPC : projet d'appui à la professionnalisation des organisations paysannes du Cameroun

⁴ projet d'appui au renforcement institutionnel (PARI) (2004 – 2006)

⁵ Projet d'appui aux organisations professionnelles agricoles (PAOPA) ; il s'inscrit dans le cadre (2d-PPTE) et l'étude de faisabilité réalisée par CA 17 international est en cours.

⁶ Anne Legile (DPGT) et cellule PROMOPA de Garoua

NB : dans cette version provisoire du rapport, la contribution de cette équipe n'a pas pu être prise en compte car elle n'est pas encore parvenue aux auteurs

- La contribution à la réflexion fournie par une équipe franco-camerounaise⁶ travaillant dans le Nord du pays ; l'état des transports n'a pas permis en effet à l'équipe du CIRAD de visiter les expériences en cours dans cette région.

Le déroulement du travail sur le terrain a été facilité par l'existence de relations parfois anciennes entre les responsables de l'étude et de nombreux acteurs locaux et nationaux, et aussi par le fait que l'étude réalisée ne recouvrait pas d'enjeux institutionnels et financiers, la poursuite du soutien de la Coopération française, dans le domaine concerné, étant d'ores et déjà acquis. Ce contexte a favorisé l'expression des personnes rencontrées qui ont formulé, le plus souvent sans beaucoup de « précautions oratoires », des points de vue argumentés sur les acquis des programmes mis en œuvre, sur leurs limites, sur les questions qu'ils soulèvent et les réponses, diversement abouties, qu'ils apportent aux questions posées.

Le présent rapport s'efforce de rendre compte, de *façon synthétique*, de la diversité des analyses exprimées par les différents acteurs, oralement mais aussi dans les multiples rapports et notes qui ont accompagné la mise en œuvre des programmes ASPPA et APOPC et plus largement, la réflexion sur le renforcement des capacités des organisations paysannes au Cameroun⁷.

Il est structuré en trois parties :

- La première partie est consacrée à une brève présentation des conditions d'émergence des programmes d'appui à la professionnalisation et des évolutions qu'ils ont connues au Cameroun (contexte économique et institutionnel, situation des organisations paysannes, objectifs définis et dispositifs mis en place, etc.).
- La deuxième partie est centrée sur la mise en évidence des principaux points de convergence et de divergence qui ressortent des analyses que les différents acteurs font des projets mis en œuvre et de leurs résultats. Sont abordées d'abord les analyses concernant les projets ASPPA et APOPC dans la partie méridionale du pays et ensuite les analyses concernant le volet professionnalisation du projet DPGT⁸ qui a concerné le nord du Cameroun.
- La troisième partie s'efforce de présenter les principaux enseignements qui peuvent être tirés à l'issue de l'expérience camerounaise.

⁷ Cf. en annexe la liste des personnes rencontrées et la bibliographie sélective qui a été utilisée

⁸ DPGT : projet développement paysannal et gestion des terroirs (cf. infra).

Table des matières

Première partie.....	5
Condition d'émergence des projets d'appui à la professionnalisation de l'agriculture au Cameroun et principales évolutions	5
1. Une situation de crise.....	6
2. La nécessité d'une « responsabilisation accrue des agriculteurs ».....	6
3. ASPPA et DPGT : un projet en apparence, deux projets en réalité.....	7
4. Le projet APOPC (Appui à la Professionnalisation des organisations paysannes au Cameroun) a pris la succession de l'ASPPA à partir de 1999.....	10
5. Trois remarques.....	10
Deuxième partie.....	13
La mise en œuvre et les résultats des projets ASPPA et APOPC.....	13
Questions soulevées et points de vue des différents acteurs.....	13
Partie 1	14
Réflexions concernant l'appui à la professionnalisation de l'agriculture dans la zone Sud du pays : ASPPA (1994-1998) et APOPC (1999-2002).....	14
1. Le choix des organisations partenaires du projet	15
2. Approche filière et prise en compte des logiques territoriales	17
3. « Faire-faire » : les recours à des prestataires de services privés, les organismes d'appui (OA)	21
4. Une interrogation récurrente : l'appui au renforcement des capacités des OPA peut-il être efficace sans un soutien matériel et financier à l'investissement et aux activités économiques ?	24
5. La place et le rôle respectifs des OPA et des pouvoirs publics dans les dispositifs mis en place.	26
6. Des différences/divergences dans la perception du rôle des OPA	27
Partie 2	32
Eléments de réflexion sur la composante « appui à la professionnalisation » du projet DPGT.....	32
Troisième partie	33
Des enseignements tirés de l'étude de cas au Cameroun	33
1. Le poids du contexte politique et institutionnel	34
2. Le choix des organisations partenaires.....	35
3. Le recours à des organismes d'appui extérieurs, sous forme contractuelle.....	37
4. Approche filière et logiques territoriales.....	38
5. L'accès des OPA à l'information	39
6. La formation des ruraux.....	40
7. Appui institutionnel et appui à l'investissement productif.....	40
8. Un appui à la rénovation de l'action publique est nécessaire.....	41
9. Les actions de la Coopération française semblent avoir peu influencé les choix des autres bailleurs de fonds	42

Première partie

Condition d'émergence des projets d'appui à la professionnalisation de l'agriculture au Cameroun et principales évolutions

Le premier projet d'appui à la professionnalisation de l'agriculture (projet ASPPA) peut être considéré comme une des mesures visant à accompagner les réformes économiques et institutionnelles entreprises par le gouvernement camerounais en réponse à la crise à laquelle a été confrontée l'économie nationale à la fin des années 80.

1. Une situation de crise

A partir de l'année 1986/87, en effet, la diminution des recettes d'exportation, qui résulte de la baisse du prix du pétrole (1987) et des cours mondiaux du café, du cacao et du coton, combinée au faible dynamisme de la production agricole et à la décroissance de la production pétrolière, plongent le pays dans une crise financière aiguë. Des réformes sont entreprises qui concernent tous les secteurs de l'économie nationale ; elles visent à réduire les déficits budgétaires (réduction des dépenses publiques) et à rétablir l'équilibre de la balance des paiements. Dans le secteur rural, les réformes tendent vers le désengagement de l'Etat des fonctions d'approvisionnement et de commercialisation (diminution du rôle puis privatisation de certaines sociétés de développement, suppression des subventions sur les intrants, suppression de l'ONPCB⁹, etc.) et vers la libéralisation des échanges commerciaux (diminution des taxes à l'exportation, suppression des barrières non tarifaires, disparition des prix garantis aux producteurs et des mécanismes de stabilisation, etc.).

Ces réformes se sont effectuées de façon progressive et leur rythme a parfois été jugé « trop lent » par certains bailleurs de fonds, ce qui a généré des tensions entre les pouvoirs publics et les institutions de Bretton-Woods notamment, qui ont perduré pendant près de dix ans.

Ainsi que le note la Division des Projets Agricoles du MINAGRI, en 1994, « dans ce contexte de crise aiguë, les stratégies paysannes évoluent vers une position d'attente et de minimisation du risque monétaire, voire même vers une désaffection pour des cultures de vente qui ne fournissent plus le revenu monétaire attendu, entraînant une baisse de la production...un retour vers les productions vivrières... et une diversification vers les productions maraîchères... »¹⁰. Afin de stopper cette spirale descendante, « d'accompagner les mutations profondes en cours et d'éviter que certains secteurs ne soient complètement sinistrés », des orientations sont définies qui concernent « une organisation différente du secteur [agricole], une responsabilisation des opérateurs,... »¹¹. « La définition et la mise en œuvre de stratégies et de politiques de filières à moyen et long terme est un objectif majeur » de la nouvelle politique agricole (NPA) élaborée en 1990 et des plans « de relance » font l'objet d'études pour les principales filières et singulièrement pour les filières café/cacao.

2. La nécessité d'une « responsabilisation accrue des agriculteurs »

⁹ ONPCB : office national de Commercialisation des produits de base

¹⁰ MINAGRI – Division des projets agricoles. Termes de références pour l'appui à la préparation du projet ASPPA juillet 1994.

¹¹ *Ibid.*

C'est dans ce contexte de crise aiguë et persistante et de réformes successives qu'est affirmée officiellement la volonté d'une « responsabilisation accrue des agriculteurs ». Le système coopératif basé sur la loi de 1973 sur les coopératives est remis en cause lors d'un séminaire national tenu à Yaoundé en 1988 ; une réflexion est ensuite organisée qui débouchera notamment sur la promulgation, en 1990, d'une loi sur les associations, suivie, en 1992, de la loi sur les coopératives et les groupements d'initiatives commune (GIC) et de la loi de 1994 sur les groupements d'intérêt économique (GIE). Ces dispositions législatives, et notamment la loi de 1992, feront l'objet de diverses mesures d'accompagnement auxquelles plusieurs bailleurs de fonds, dont la Coopération française, apporteront leur soutien.

La « Central Unit for Rural Organisation Reform » (CUROR) est créée au MINAGRI en 1992 et mènera diverses actions : campagnes d'information sur les nouvelles lois (financées par l'US/AID), mise en place d'un service du Registre (Coopération française) etc. Un système privé de conseil et de formation au profit des organisations paysannes est également mis en place ; financé par l'UE et l'AFD, le FONDAOR¹², doté de 800 millions de FCFA, visait à « aider les organisations à se payer les services de prestataires privés » (formations, appui/conseil, études de faisabilité...), à élargir la base des services proposés pour les prestataires, (et à) professionnaliser les organisations... » en les mettant en situation de responsabilité dans le choix des prestataires et dans les relations qu'elles établissaient avec eux.

Mis en œuvre à partir de 1993, le FONDAOR a connu, à l'évidence, certaines dérives mais il a aussi permis une meilleure connaissance de la législation par les ruraux, l'augmentation du nombre des prestataires de services et la diversification de l'offre d'appui, etc. Il a contribué aussi à révéler la difficulté pour des organisations paysannes très jeunes et inexpérimentées de nouer des relations de partenariat avec des intervenants extérieurs (cf. infra).

3. ASPPA et DPGT : un projet en apparence, deux projets en réalité

L'instruction du projet ASPPA s'est déroulée entre 1992 et 1994 ; son analyse met en évidence le poids du contexte général et des spécificités régionales dans la définition des objectifs, du contenu, de l'organisation ainsi que dans le déroulement des projets d'appui à la professionnalisation de l'agriculture.

31. Un montage institutionnel complexe et peu lisible

Officiellement, l'appui à la professionnalisation de l'agriculture a fait l'objet, au Cameroun, d'un projet unique (ASPPA), cofinancé par le MAE et l'AFD¹³. La première phase du projet ASPPA avait trois composantes :

- La composante 1 concernait l'essentiel de la zone cotonnière (provinces du Nord et de l'Extrême Nord) ; financée par le MAE, elle a été intégrée dans un projet plus large, le projet de Développement Paysannal et de Gestion des Terroirs (DPGT) qui comprenait

¹² FONDOR : Fonds d'Appui aux Organisations Rurales

¹³ les institutions françaises de coopération ont changé de nom pendant la période considérée ici ; par souci de simplification on a choisi ici de les désigner par leur dénomination actuelle.

d'autres composantes financées par l'AFD (lutte anti-érosive, zootechnie, gestion des terroirs et développement local, etc). La maîtrise d'ouvrage du projet a été, assurée par le MINAGRI qui en a délégué la maîtrise d'œuvre à la SODECOTON. Le projet a été, de fait, complètement intégré à la SODECOTON qui s'est ré-organisée à cette occasion, la Direction de la production agricole (DPA) regroupant désormais les activités liées à la production cotonnière et la Direction du développement paysannal (DPP) regroupant toutes les activités de développement rural, et donc toutes les activités et le personnel du projet. Amorcée en 1994, la première phase du DPGT a mobilisé un financement de 40 millions de FF de l'AFD et de 15 millions de FF (comprenant 2 assistants techniques) en employant 210 personnes.

- La composante 2 du projet ASPPA concernait les sept provinces de la zone dite café-cacao ; entièrement financée par le MAE, elle a été mise en œuvre par une équipe restreinte, la maîtrise d'ouvrage étant là aussi assurée par le MINAGRI. Cette composante mobilise un budget de 9 millions de FF et 2 assistants techniques.
- La composante 3 du projet ASPPA a consisté dans un appui institutionnel au MINAGRI (suivi, capitalisation, etc.) en mobilisant un budget de 4 millions de FF.

Il n'y a guère que la Coopération française pour rappeler l'unicité officielle du projet ASPPA, tant la mise en œuvre de chacune des deux composantes régionales s'est faite de façon séparée et indépendante, l'essentiel des échanges se réduisant à la participation de représentants du MAE, de l'AFD et du MINAGRI aux comités de pilotage de chacune des composantes. Dans les faits, il y a eu deux projets, le DPGT dans le nord et l'ASPPA dans le sud, très différents tant dans les méthodes utilisées, les ressources humaines et financières dont ils ont disposé que dans le dispositif institutionnel mis en place.

32. Le poids des spécificités régionales

Le dispositif complexe mis en place par la Coopération française pour mettre en œuvre le projet de professionnalisation de l'agriculture n'est pas réductible à un simple arrangement institutionnel ; il s'explique aussi par les spécificités du contexte économique mais surtout institutionnel des deux grandes régions concernées.

3.2.1. Conditions d'émergence et objectifs du DPGT

Deux constats¹⁴ ont été à l'origine du DPGT :

- « Les limites financières de la filière coton » dues à la faiblesse du prix de la fibre sur le marché mondial « qui ne permettait plus de faire supporter à l'entreprise les fonctions qui relèvent du développement rural ».
- « Les limites des actions de développement rural » menées jusque là par la SODECOTON, qui privilégiaient le coton au détriment des autres productions.

Les orientations définies par le projet visaient notamment :

¹⁴ Bellot (JM) et Felix (A) – rapports de mission au Cameroun 1992 - 1993

- A alléger les coûts de la filière et à amorcer une séparation entre, d'une part, une entreprise centrée sur ses fonctions industrielles et commerciales et, d'autre part, une structure de conseil aux producteurs dont la prise en charge devait revenir à terme aux producteurs organisés, avec le soutien de l'Etat .
- A appuyer l'organisation des producteurs, leur autonomisation et leur professionnalisation.
- A mettre en œuvre un programme pilote de développement local et de gestion des ressources naturelles.

Il est indéniable que la définition du DPGT a été fortement influencée par deux facteurs : la nécessité de « sauver la filière coton » et le rôle central objectivement joué par la SODECOTON dans le paysage institutionnel régional. L'appui à la professionnalisation de l'agriculture est donc resté sous le contrôle de la SODECOTON et a été sans doute conçu comme un moyen de préparer des évolutions qui ne pouvaient être que progressives.

3.2.2 Les conditions dans lesquelles a émergé le projet ASPPA Sud ont été très différentes.

Des réformes institutionnelles de grande ampleur ont en effet concerné les filières café et cacao dont la libéralisation rapide a été amorcée à partir de 1989/90 ; sans exhaustivité, on peut citer :

- Le démantèlement de la SODECAO à partir de 1990/91 et la mise en place d'une « nouvelle SODECAO » avec des fonctions réduites et un personnel restreint (600 employés au lieu de 3000) dont l'activité a été faible depuis 1993 faute de ressources.
- La suppression de l'ONCPB en 1991 et la création de l'ONCC, structure définie comme légère aux fonctions limitées ;
- La création en 1991 du Conseil interprofessionnel du café et du cacao (CICC) dans lequel les exportateurs ont joué au départ un rôle central alors que les intérêts des producteurs y étaient mal représentés les premières années. On notera que la coopération française a appuyé le CICC en y affectant notamment un assistant technique.

La forte baisse des prix du cacao et du café aux producteurs intervenue en 1989/90, liée à la suppression progressive des subventions sur les intrants et la désorganisation du dispositif d'appui pré-existant, se sont traduits par une forte baisse de la production et une diminution alarmante des revenus des producteurs.

Conçu comme un accompagnement à une « relance régionalisée café-cacao » qui devait être financée par l'AFD à partir de 1993, le projet ASPPA-Sud s'est trouvé, dans les faits, privé de ce support essentiel, car le projet de « relance » a été retardé et n'a, finalement, pas été financé. Le projet ASPPA-Sud a donc été amené à faire « cavalier seul », ce qui lui a donné une latitude indéniable ; cependant, le manque de soutien à la production qu'aurait pu lui apporter un projet d'appui au développement économique financé par l'AFD a été un fort handicap (cf. infra).

4. Le projet APOPC (Appui à la Professionnalisation des organisations paysannes au Cameroun) a pris la succession de l'ASPPA à partir de 1999.

Il a, grosso modo, reconduit le dispositif antérieur et la même répartition des tâches au sein de la Coopération française : le MAE a continué à financer le volet professionnalisation du DPGT (par ailleurs soutenu par l'AFD) et a pris en charge le projet « APOPC-Sud » dans sa totalité.

A noter cependant que l'élaboration et la mise en œuvre des deux composantes régionales du projet APOPC, ont été marquées par des évolutions réelles ou annoncées du contexte :

- Au plan général, en 1998/99, les relations entre les pouvoirs publics et les institutions de Bretton-Woods étaient apaisées, l'essentiel des grandes réformes ayant été effectuées sinon complètement abouties.
- Dans la zone cotonnière, la privatisation de la SODECOTON était prévue pour 1999, ce qui donnait un caractère d'urgence à l'autonomisation des organisations des producteurs et à l'externalisation de certaines fonctions ; la privatisation n'avait cependant pas encore eu lieu en octobre 2003.
- La zone «café-cacao» se caractérisait par la faiblesse d'interventions publiques susceptibles d'assurer une relance de la production ainsi que par un contexte socio-économique instable (fluctuation du prix des produits agricoles directement ressentie par les producteurs du fait de la disparition des mécanismes de régulation) et globalement peu incitatif : manque ou extrême rareté du crédit, coût élevé des intrants, incertitudes sur les approvisionnements et les débouchés, etc.

5. Trois remarques

La mise en évidence des conditions d'émergence des projets ASPPA, APOPC et DPGT ainsi que des évolutions qu'ils ont connues, suggère, en première analyse, trois remarques¹⁵ :

5.1. L'attention accrue accordée par les pouvoirs publics au renforcement des organisations paysannes, à partir du début des années 90, est fille de la nécessité

Les projets de professionnalisation émergent dans un contexte de crise aiguë et persistante et sont explicitement présentés au départ par leurs concepteurs soit comme un moyen de combler des vides créés par le désengagement de l'Etat (zone café-cacao) soit comme un moyen d'alléger les charges qui pèsent sur une filière (zone cotonnière). Si la conviction de la Coopération française est évidente en ce qui concerne la nécessité de réduire les asymétries existantes entre acteurs afin que s'instaurent des partenariats équilibrés entre les paysans et les autres acteurs du développement, il n'est pas certain que cette conviction ait été également

¹⁵ Elles seront reprises et approfondies dans la partie « enseignements... »

partagée par tous les autres acteurs institutionnels. Peu à peu, cependant, l'idée a fait son chemin même si certaines ambiguïtés perdurent encore aujourd'hui.

5.2 - Les projets ASPPA et OPOPC se sont construits et ont été mis en œuvre indépendamment des organisations paysannes faïtières pré-existantes et sans grandes relations avec elles

Tous les acteurs et observateurs s'accordent à considérer que l'émergence d'organisations de producteurs, autonomes par rapport à l'Etat, a été tardive au Cameroun et que nombre d'entre-elles ont eu (et ont encore) d'indéniables difficultés à s'affirmer. Les raisons explicatives sont nombreuses : contexte juridique et politique peu favorable jusqu'au début des années 90, très grande diversité socio-culturelle, fortes différences socio-économiques entre les régions, taille du pays et difficultés de communication, questions de leadership, etc.

Il n'en demeure pas moins que lorsqu'est instruit le projet ASPPA, des organisations pré-existent¹⁶. Sans exhaustivité, on peut citer :

- Le grand nombre d'organisations de base soutenues notamment par les Eglises, qui ont historiquement joué un grand rôle dans la structuration du milieu rural camerounais.
- Une forte dynamique d'organisation fédérative qui se rapproche du mouvement associatif qu'ont connu certains pays d'Afrique de l'Ouest (Sénégal, Burkina-Faso). Soutenue par le Service d'Appui aux Initiatives Locales de Développement (SAILD), avec le soutien de la Coopération suisse et de l'Union européenne, cette dynamique se traduit, à partir de la fin des années 80, par la création, dans plusieurs régions, de fédérations locales regroupant un nombre variable de groupements de base ; résolument multifonctionnelles et multisectorielles, ces fédérations définissent et mettent en œuvre des programmes d'action souvent centrés sur la diversification agricole et des activités, la protection de l'environnement, l'hydraulique villageoise, la santé, le micro crédit. Elles mettent toutes l'accent sur la formation des ruraux, etc. Les fédérations locales se regroupent au niveau national, au sein du Conseil des Fédérations des Producteurs du Cameroun (CFPC) qui bénéficiera d'un important appui du SAILD et de la Coopération Suisse.
- Lorsque démarre ce projet ASPPA, de grandes coopératives sont également en place, notamment dans la filière café (UCCAO par exemple) ; s'il est reconnu qu'elles étaient peu maîtrisées par les producteurs de base, il est cependant difficile de leur dénier le statut de « structures professionnelles » ainsi que le notent certains de leurs responsables de l'époque.

Dans le Sud du pays, et sans que cela soit écrit explicitement ni argumenté, le choix a été fait par le projet ASPPA, à la fin de l'année 1995, d'ignorer les organisations faïtières existantes et de traiter directement avec les organisations de base (GIC et Unions des GIC) volontaires, satisfaisant aux critères définis par le projet. L'option envisagée en 1994⁽¹⁷⁾ prévoyait pourtant un programme de collaboration avec les organisations faïtières (et certaines coopératives en activité) mais elle n'a, finalement, pas été retenue. Dans la plupart de ses rapports de mission

¹⁶ cf notamment les différentes études réalisées sous la direction de JP.Prod'homme

⁽¹⁶⁾ Missions de préparation du projet ASPPA par S. Béné en 1994

à ASPPA, J.P. Prod'homme¹⁸ insiste, inlassablement, sur l'importance d'une articulation entre les actions menées par ASPPA et les organisations faîtières sans que ses propositions aient été suivies du moindre effet. Au fur et à mesure de son avancement, le projet semble avoir été plutôt conforté dans ses choix par l'écart croissant entre les organisations qu'il appuyait (et dont les progrès étaient manifestes) et des organisations faîtières sans ressources et sans appuis qui traversaient de surcroît des périodes de crise (CFPC) débouchant sur des scissions (création de FORCE), etc.

Dans le Nord du pays, le projet DPGT a certes pris en compte des organisations existantes mais il s'agissait des organisations villageoises cotonnières mises en place par la SODECOTON (Associations Villageoises des Producteurs - AVP, Associations Villageoises Autogérées - AVA) qui se sont dotées progressivement de statuts (GIC), ont renforcé leurs capacités et qui ont été fédérées au sein d'une organisation nationale cotonnière (CNPCC devenu ensuite OPCC). Des actions ont certes été menées pour renforcer l'organisation des producteurs dans d'autres filières (céréales, oignons) mais les fédérations locales membres du CFPC n'ont bénéficié pour leur part d'aucun appui de la part du volet professionnalisation du DPGT.

5.3 - Malgré des efforts évidents, la Coopération française a eu du mal à mettre en œuvre, au Cameroun, une approche intégrée en matière d'appui aux organisations paysannes et à la structuration du milieu rural.

Des concertations nombreuses entre le MAE et l'AFD témoignent de la volonté réciproque des deux institutions de coordonner leurs actions ; des accords ont eu lieu « au sommet » (co-financement du DPGT) mais, dans la pratique, l'articulation des actions et leur complémentarité semble avoir eu une lisibilité réduite :

- Peu de relations ont existé entre ASPPA-Sud (financé par le MAE) et le FONDAOR soutenu par l'AFD, alors que les deux projets, ainsi que le notent diverses missions¹⁹ avaient des objectifs proches et partageaient, de surcroît, les mêmes locaux.
- Les relations entre les équipes du DPGT et le l'ASPPA/APOPC ont été extrêmement limitées, voire inexistantes.
- Alors que le DPGT constituait « un projet de développement rural intégré » selon les termes de B. Vindel, le projet d'appui institutionnel que constituait l'ASPPA n'a pu s'appuyer sur un programme de relance de la production dans la zone café-cacao, l'AFD ayant renoncé à financer le projet prévu.
- Les ressources humaines et financières mobilisées pour mettre en œuvre l'appui à la professionnalisation ont été bien plus importantes pour le DPGT que pour l'ASPPA.
- L'appui au CICC (apporté par le MAE) et l'ASPPA, dans le Sud du pays, ont cependant été à l'évidence plus et mieux coordonnés.
- A noter que le projet d'élevage de l'Adamaoua, qui a eu également une composante «organisation» (UGICETA), semble avoir eu peu de contacts avec le DPGT et l'ASPPA.

¹⁸ Cf. notamment les rapports de mission de suivi-évaluation du projet ASPPA réasiliés par J.P. Prod'homme de la Chaire de Sociologie de l'INAPG.

¹⁹ Cf notamment les rapports de missions de B. Vindel, J.R. Cuzon, Ph. Chartier, etc.

Deuxième partie

La mise en œuvre et les résultats des projets ASPPA et APOPC

Questions soulevées et points de vue des différents acteurs

Partie 1

Réflexions concernant l'appui à la professionnalisation de l'agriculture dans la zone Sud du pays : ASPPA (1994-1998) et APOPC (1999-2002).

Le choix a été fait de ne pas procéder ici à une présentation des projets ASPPA et APOPC, celle-ci étant largement faite dans les rapports d'évaluation respectifs de ces projets. Après un rappel des principaux résultats obtenus par les projets qui se sont succédés et de l'appréciation globale que les différents acteurs portent sur ses résultats, des éléments d'analyse sont proposés concernant les modalités de mise en œuvre des projets et leur impact ; ces analyses sont regroupées autour de **six questions transversales** qui font l'objet de débat au Cameroun.

Des résultats très positifs, reconnus par tous les acteurs

Le projet ASPPA²⁰ peut, à juste titre, se prévaloir de résultats très positifs dans de nombreux domaines et beaucoup d'enseignements peuvent être tirés de l'expérience camerounaise :

- Il a démontré la validité d'une approche par filière qui s'attache à accompagner les organisations paysannes dans la recherche de solutions concrètes aux problèmes techniques et surtout économiques que rencontrent les producteurs.
- Le projet a expérimenté et formalisé une méthode de travail à la fois participative, pragmatique et rigoureuse qui repose sur l'appui à la réflexion et à l'analyse, l'apport d'information et le renforcement des compétences techniques et économiques au sein de l'organisation, à travers divers types de formation. Le ré-ajustement méthodologique qui a eu lieu en 1999 a été bénéfique dès lors qu'il a permis de corriger certaines lourdeurs de la démarche d'Animation Participative (DAP) mise en œuvre dans la première phase tout en conservant l'esprit. La méthode élaborée s'est révélée adaptée à l'échelon local et elle est « maîtrisée » par les organisations visitées, certaines continuant à l'utiliser, après la fin du projet, pour lancer de nouvelles actions.
- L'approche « remontante » retenue par le projet s'est révélée efficace ; privilégiant longuement « le travail à la base » (GIC et unions de GIC) elle a permis de déboucher, pour la filière cacao, sur des structurations à des niveaux supérieurs, à l'échelle micro-régionale (fédérations d'unions) et nationale (CONAPROCAM).
- La mise en place, lors de la deuxième phase du projet, d'un système de suivi-évaluation interne a permis de mesurer l'impact économique du travail réalisé ; celui-ci a été remarquable pour le cacao, les résultats obtenus dans les autres filières étant encore plus modestes.

²⁰ Le sigle APOPC n'est pas passé dans le vocabulaire des acteurs ; les deux projets qui se sont succédés entre 1994 et 2002 sont connus sous le nom d'ASPPA.

- Le projet ASPPA a également favorisé l'émergence ou la consolidation d'organismes d'appui (OA) compétents et acquis à une approche contractuelle avec les organisations paysannes.
- L'impact du projet sur les politiques agricoles nationales peut être apprécié de deux manières :
 - ✓ Le projet a grandement contribué à la reconnaissance par les pouvoirs publics du rôle que peuvent et doivent jouer les organisations paysannes ; en témoignent notamment le DSDSR élaboré en 2002, la création de la cellule PROMOPA au MINAGRI, la place accordée aux organisations dans les projets sectoriels ou régionaux en cours d'instruction ;
 - ✓ La participation des organisations paysannes à l'élaboration des politiques sectorielles est cependant restée très faible, voire inexistante ; elle se réduit parfois à « une consultation » limitée, y compris pour les projets qui les concernent directement.

Le degré d'information (sur les projets d'appui à la professionnalisation) des différentes personnes et institutions rencontrées au cours de la mission est très différencié ; toutes cependant « connaissent » ASPPA qui fait l'objet d'appréciations globalement positives. Ce n'est pas là un résultat négligeable si l'on sait que le projet a longtemps travaillé dans une discrétion jugée parfois excessive et confinant à « l'enfermement »²¹. Les différentes appréciations et suggestions sont reprises dans les paragraphes suivants qui sont consacrés aux principales questions soulevées par la mise en œuvre du projet.

1. Le choix des organisations partenaires du projet

Doté de ressources limitées et conçu au départ comme un projet expérimental, le projet ASPPA a affirmé officiellement, dès la phase d'instruction, sa volonté d'intervenir dans des zones pilotes ; des choix ont donc été nécessaires tant en ce qui concerne la localisation des zones tests que les organisations partenaires du projet. Les choix ont sans doute été guidés par les objectifs assignés au projet qui mettaient clairement l'accent sur le rôle économique attendu des organisations paysannes :

- « Améliorer l'environnement économique et technique des exploitations agricoles en zone café/cacao... afin de sécuriser leurs revenus monétaires »,
- « Accompagner les dynamiques paysannes ... dans des cadres de structuration professionnelle au sein des filières de production.... »
- « Mettre en place un dispositif de capitalisation et d'analyse d'impact »²²

Deux questions sont soulevées par le choix des organisations concernées par le projet : qui choisit ? selon quels critères ?

La procédure retenue fin 1995 peut être résumée comme suit :

²¹ Cf. les rapports de mission de J.P. Prod'homme.

²² Cf. ASPPA, orientations du projet ASPPA, document approuvé lors de la 1^{ère} réunion du comité de pilotage.

- Large information des OP sur le projet (par voie de presse, au cours de réunions, etc.)
- Formulation d'une demande de collaboration par les organisations intéressées.
- Sélection des organisations par le projet suite à une vérification « d'effectivité » de l'organisation candidate
- Elaboration et signature d'un contrat de partenariat.

Dans la pratique, le choix semble être porté au départ sur des organisations de base de deuxième niveau (unions) regroupant souvent une dizaine de GIC. Ainsi, dans le Mbam nombre de groupements et d'unions de GIC, qui ont constitué la base de la « famille cacao », avaient été créés avec l'appui de la SODECAO et s'étaient déjà essayés à l'approvisionnement et à la commercialisation groupés avant l'arrivée d'ASPPA, avec des succès variables toutefois. De la même manière, le « refus » du projet ASPPA de travailler avec les organisations faïtières pré-existantes n'a pas empêché que des unions locales, membres de ces fédérations, deviennent des partenaires du projet.

Les appréciations portées sur le choix des organisations soutenues par ASPPA sont bien entendu contrastées :

- Les organisations sélectionnées s'en réjouissent et se considèrent comme « les enfants d'ASPPA » ; certaines d'entre elles (mais pas toutes) reprennent le discours, si fréquent au Cameroun, sur les « GIC fictifs », les « coquilles vides » que sont nombre d'organisations faïtières, « dirigées depuis Yaoundé par des non-paysans », etc.
- Les organisations faïtières nationales expriment incompréhension, amertume et parfois aussi une certaine exaspération : « *Quand on voit la FUPROCAM, qui est un produit de ASPPA, on voit bien qu'ASPPA a été une expérience positive ; au début nous avons eu deux ou trois réunions avec le projet au Ministère puis ça c'est arrêté. Nous les avons approchés ensuite mais ils ont refusé.... Notre image a été ternie par les difficultés réelles que nous avons connues et il y a toujours quelqu'un pour dire que « notre nom est en rouge », que « notre organisation est pourrie... » Ce langage doit finir ; c'est salissant... C'est quoi une bonne organisation ? une mauvaise organisation ? ASPPA aurait bien pu expérimenter deux méthodes : créer ses propres OP et renforcer les OP existantes... Mais, en fait, chaque bailleur de fond, chaque projet se crée son propre réseau d'organisations : on laisse couler une organisation et on en crée une autre ; on défend ses organisations, son territoire.... » (Une organisation paysanne faïtière). « *Nous avons vécu comme une exclusion le fait de ne pas être retenus ; on s'est insurgés contre ASPPA ; comment ont été choisies les OP retenues ? Sur quels critères ? »* (Une autre organisation paysanne faïtière). « *Je n'ai pas beaucoup à dire sur ASPPA ; nous avons demandé à collaborer et cela nous a été refusé... »* (Une troisième organisation paysanne faïtière).*
- Certaines ONG estiment que « *le projet a voulu travailler avec de **nouvelles organisations** ; on aurait pu aider les organisations existantes à évoluer, mais il y a eu une volonté d'esquiver les vieilles OP » ; « *le choix des OP partenaires a posé problème ; le projet a voulu travailler avec de nouvelles organisations ; il a rejeté des OP qui existaient et qu'on aurait pu aider pour qu'elles reformulent leur programme d'action ; il y a eu volonté d'esquiver les faïtières et de monter de nouvelles organisations ; or, on aurait pu faire les deux options en même temps ; cela aurait conforté le mouvement paysan.... »**

- D'autres organismes d'appui considèrent que l'ASPPA a fait le bon choix car « *les organisations faïtières ont beaucoup de problèmes....* ».

Il est clair que l'option faite par ASPPA en matière de choix des organisations à appuyer soulève des questions multiples et habituelles :

- Est-il préférable de négocier des appuis avec des organisations existantes ou d'appuyer l'émergence d'organisations nouvelles ?
- Faut-il appuyer seulement des organisations « prometteuses » ? les organisations les plus « faibles » doivent elles être exclues ?
- A quelle échelle l'appui est-il le plus efficace ? à la base ? au sommet ?
- etc.

Les arguments pour et contre ne manquent pas et conduisent souvent à un dialogue de sourd. Dans le cas d'ASPPA, on peut ainsi noter que la fermeté de l'option initiale des responsables du projet s'est nuancée les dernières années et qu'elle continue à évoluer avec le temps :

- La volonté du projet de travailler « à la base » l'a conduit à certains moments, à freiner les initiatives des unions qui souhaitaient se fédérer à l'échelon micro régional. Cette structuration s'est cependant faite à la fin de la première phase. Lors de la deuxième phase les responsables du projet ont favorisé la création de fédérations et ont appuyé l'émergence de la confédération nationale des producteurs de cacao du Cameroun (CONAPROCAM).
- Selon certains organismes d'appui, le projet, en fin de période, aurait même mis la « pression » sur eux pour hâter la structuration des producteurs à des niveaux supérieurs.
- Le responsable de la cellule PROMOPA (ancien responsable du projet ASPPA) entretient de bonnes relations avec les organisations faïtières nationales qui ont vu le jour en l'an 2000 (CNOP-CAM, CORCAM, etc.)
- Les nouveaux projets d'appui aux OP n'excluent pas, bien au contraire, des collaborations avec des organisations faïtières, celles-ci étant même associées à l'élaboration du projet pilote de la Banque Mondiale.

2. Approche filière et prise en compte des logiques territoriales

Le projet ASPPA s'est résolument positionné dans **une approche par filière**. Au sud du Cameroun, l'essentiel du travail réalisé a concerné les filières cacao, café et, dans une moindre mesure, maïs et riz. La démarche de travail adoptée avec la constitution de « comités de bassins » pour faciliter le regroupement et les échanges d'expériences entre unions travaillant sur un même produit est reconnue par tous comme une réussite. Cette démarche, alliant proximité géographique et convergences dans les préoccupations, a facilité la construction de dynamiques paysannes fédératives sectorielles. L'esprit général reste donc

celui de la filière avec le souci d'améliorer l'efficacité, notamment économique, des services rendus par les organisations à leurs membres.

Les résultats obtenus par les organisations appuyées par ASPPA et spécialisées dans le cacao attestent de la validité d'une approche par filière, qui s'attache à accompagner les producteurs de façon participative, rigoureuse et pragmatique, pour qu'ils trouvent des solutions à des problèmes techniques et économiques concrets, en leur apportant une méthode de réflexion, de l'information et en leur permettant de renforcer leurs compétences techniques et économiques (formation).

Les résultats obtenus constituent une grande réussite dont rendent compte divers indicateurs :

- Les fédérations micro-régionales sont à même de rendre des services très appréciés par leurs membres en matière d'approvisionnement et intrants (appels d'offres lancés par les fédérations) et de commercialisation (vente aux enchères de la production regroupée aux acheteurs convoqués par les organisations à date fixe) ceci a des conditions bien plus favorables que celles qu'obtiennent les autres producteurs.
- Des prélèvements lors du paiement du cacao sont effectués par l'organisation qui permettent de financer les intrants de la campagne suivante (au moins partiellement), de contribuer au fonctionnement des unions et des fédérations, etc. Décidés de façon concertée au sein de l'organisation, à partir des échelons les plus bas (GIC), les montants des prélèvements varient selon les organisations ; ils incluent parfois une épargne volontaire qui est restituée aux membres lors de la rentrée scolaire (FUPROCAM).
- Les gains financiers retirés par les producteurs grâce à l'organisation ont été, selon l'évaluation faite par le projet ASPPA, équivalents au coût total du projet.
- Bien que les actions des organisations soient, à l'évidence, limitées par les faibles ressources dont elles disposent ainsi que par l'accès restreint au crédit, elles constituent pour les adhérents une amélioration considérable de l'environnement de la production de cacao (sécurisation de l'approvisionnement et des marchés, économies d'échelle, améliorations techniques induites) ; les résultats ont bénéficié également d'une conjoncture relativement favorable concernant le prix du cacao.

Les résultats sont plus limités pour les organisations spécialisées dans la filière café, qui ont souffert à l'évidence d'une conjoncture exceptionnellement déprimée depuis quelques années, et pour le maïs, bien que dans ce secteur, les organisations visitées lors de la mission fassent preuve d'une grande ingéniosité pour organiser des ventes groupées et différées alors qu'elles ne disposent d'aucun fonds de roulement.

La validité de l'approche par filière – et son caractère indispensable – ne doivent pas cependant occulter le fait que **d'autres logiques existent aussi** qui devront être tôt ou tard être prises en compte par les programmes d'appui aux OP :

Les exploitations agricoles familiales où vivent et travaillent les membres des organisations filières ne sont jamais spécialisées ; elles combinent, à des degrés divers, un nombre variable de productions destinées à la consommation familiale et au marché ; cela a été très nettement

exprimé par des responsables d'une organisation cacao qui considéraient nécessaire de mettre en place dans leur zone, « selon la démarche ASPPA », des GIC, puis des unions, voire des fédérations spécialisées, dans les principales productions de leur zone, chaque producteur appartenant à un nombre variable d'organisations. Si cette hypothèse de création d'organisations spécifiques par produit révèle une appropriation évidente de la démarche ASPPA par les producteurs, rien ne prouve cependant qu'elle soit dans tous les cas la plus pertinente en termes de coûts (en argent, en travail, etc.) et en termes d'efficacité.

- Le développement économique au sein d'une zone ne peut pas être analysé pour sa part comme la simple juxtaposition de filières. S'il est clair que l'organisation des filières motrices est indispensable au développement économique d'une zone, celui-ci soulève aussi des questions concernant notamment :
 - ✓ L'accès au foncier des différents utilisateurs qui n'ont pas forcément les mêmes priorités ni les mêmes objectifs.
 - ✓ Les spécialisations, complémentarités et synergies entre les différents secteurs de l'économie locale, qui ne se reconstruisent pas spontanément.
 - ✓ La place des femmes et la reconnaissance de leur apport à l'économie locale (à l'intérieur des grandes filières mais aussi en dehors d'elles) ;

- Au delà, la définition d'une politique agricole qui soit plus favorable aux exploitations familiales ne peut pas se réduire non plus à la réflexion successive sur différentes filières et à la mise en œuvre des projets sectoriels qui en découlent. Elle soulève aussi des questions transversales qui appellent des réponses qui doivent être cohérentes entre elles :
 - ✓ La politique foncière et les choix à effectuer face au développement de l'agro-business notamment.
 - ✓ Le crédit qui fait si cruellement défaut à tous les producteurs depuis la faillite de la Banque de Crédit Agricole.
 - ✓ La formation des ruraux et en particulier des jeunes.
 - ✓ La gestion des ressources naturelles dans une optique de développement durable.
 - ✓ La sécurité alimentaire.
 - ✓ Les mesures de protection nécessaires à la promotion de l'agriculture familiale aux niveaux national et sous-régional.

Les entretiens qui ont eu lieu au cours de la mission mettent en évidence **deux points de vue** :

- Tous les acteurs concernés (OPA²³, OA, pouvoirs publics, etc.) soulignent l'importance d'une approche par filière. C'est clairement le cas des pouvoirs publics qui privilégient les projets filières dans le cadre du PPTE (projets manioc, palmeraies villageoises, etc.) ; c'est aussi le cas d'OPA comme la CORCAM et la CNOP-CAM. Cette dernière, dont nombre de fédérations membres affichaient traditionnellement une vocation multisectorielle, est désormais acquise à la nécessité de faire un travail spécifique par filière.

²³ Organisation professionnelle agricole (OPA) : on utilisera ce terme qui est celui utilisé au Cameroun tout en ayant conscience qu'il est porteur d'ambiguïtés et véhicule, en tant que tel, un certain esprit de ce que devraient être les OP.

- Nombre d'acteurs (OA, OPA, responsables de la Coopération, etc.) notent cependant que les « *OPA sont au carrefour de beaucoup de choses et qu'il faut leur apprendre aussi à gérer le carrefour...* » ; selon certains, ceci est d'autant plus difficile que « *les élites n'ont pas toujours une idée précise de la façon dont le carrefour peut être géré...* ».

Diverses analyses recueillies mettent en évidence la nécessité ressentie par divers acteurs de combiner les approches sectorielles avec des approches plus territoriales :

- Ainsi, les responsables de la cellule PROMOPA considèrent qu'un conseil agricole, à l'échelle de l'exploitation, est indispensable ; les « *expériences menées dans le Nord du pays, dans le cadre du DPGT, ont donné de très bon résultats et ont été bien accueillies par les paysans...* » ; cette fonction devrait sans doute revenir « *à des agents spécialisés, travaillant dans un système de vulgarisation rénové (agence de conseil agricole et rural)* ».
- Les organisations paysannes, même quand elles se sont constituées sur la base d'une filière, sont porteuses de préoccupations plus larges, proches d'une problématique de développement local.
 - ✓ Toutes les OPA rencontrées ont une claire conscience des carences en investissement locaux qui handicapent leur activité et, plus largement, les potentialités de développement local de leur région. « *On a beaucoup de difficultés, les routes, les écoles, la santé, l'électrification... On n'a pas la capacité de monter des projets pour tout ça, alors on est obligés de courir derrière les ONG, les ministères...* »
 - ✓ Certaines des organisations spécialisées dans une filière ont élaboré elles-mêmes des programmes pour améliorer les conditions d'existence dans leur zone qui sont clairement des programmes de développement local : « *c'est parti d'un vent qui a soufflé ; on nous a incité à monter des projets de développement. On a fait appel à des ONG, des consultants, pour monter des projets à partir de l'expérience des GIC, des unions et de la fédération. Ça nous a coûté cher, mais les projets sont restés entre nos mains. Au début, on avait fait un seul projet puis on nous a dit de l'éclater en petits projets pour les soumettre à différents ministères. Au total, ça nous a coûté plus de 2 millions de FCFA [pour payer les prestations de service], sans compter les déplacements de tous les responsables des groupements et Unions qu'on avait réunis pour débattre du projet !* »
 - ✓ Nombre d'organisations considèrent qu'elles ont un rôle à jouer dans la définition des programmes de développement local mis en place dans le cadre de la décentralisation [Programme National de Développement Participatif, PNDP, par exemple] et que ce rôle ne leur est pas clairement reconnu : « *les experts sont venus, pour recenser les projets dans les villages, auprès des chefs de villages, alors que nous, on avait pris le temps de bien identifier où il fallait mettre les points d'eau ! Il faudrait que ce soit une obligation pour les communes de consulter les OP* » ; « *Des consultants sont venus et on avait créé un comité de facilitation, uniquement composé de paysans élus. On a entrepris de nous-mêmes, sans*

moyens pour cela, des descentes de sensibilisation dans les zones pour ce nouveau projet. On pensait important d'en parler à tous dans la province. On a ensuite appris que les consultants avaient tenu des réunions avec les politiques, sans nous... ».

Les exemples pourraient être multipliés ; ils témoignent de la difficulté à établir, dans la pratique, au niveau local, une démarcation nette entre d'une part l'appui aux acteurs privés (dont font partie les OPA et dont la vocation serait exclusivement économique) et d'autre part l'appui à la décentralisation et aux processus de développement local qui, à travers les collectivités locales publiques, ont pour vocation de mettre en œuvre des programmes d'intérêt général. Les OPA même spécialisées dans une filière, sont un acteur du développement local, même si elles ne peuvent pas [et aucune des OPA rencontrées ne semble le souhaiter] en être l'acteur exclusif. Cette proximité entre les OP et le développement local semble reconnue au sein du MINAGRI dès lors qu'il serait envisagé de regrouper, au sein d'une direction, les services actuellement séparés d'appui aux OPA et de développement communautaire.

3. « Faire-faire » : les recours à des prestataires de services privés, les organismes d'appui (OA)

Dès le départ, ASPPA a opté pour une mise en œuvre de ses activités d'appui aux OPA à travers des opérateurs privés. Cette option prolongeait le dispositif mis en place par le FONDAOR qui mettait à disposition des OPA des fonds pour contracter des services d'appui et de conseil. Tirant sans doute les leçons de cette expérience « mitigée », ASPPA a gardé un œil très attentif sur tout le processus de contractualisation entre prestataires de services et OPA. L'option faite d'externaliser certaines fonctions d'appui a été plus qu'une orientation méthodologique puisqu'elle a constitué en soi, un des objectifs du programme ASPPA (le renforcement des capacités des organismes d'appui aux OPA)

Tous les acteurs concernés apprécient positivement le dispositif mis en place par ASPPA qui évite la constitution d'un gros appareil spécialisé dans l'appui aux OPA, qui responsabilise les OPA (un contrat les lie directement aux prestataires de service auxquels elles font appel) et leur permet de recourir à des compétences diversifiées.

Certains aspects font cependant l'objet de débat :

- a) Pour les anciens responsables d'ASPPA, un des défis du projet a été de constituer autour de lui un réseau d'OA répondant à ses attentes en terme d'appui aux OPA. Les premières années ont été marquées par des tâtonnements : *« L'expérience des deux premières opérations montre que certains agents dépêchés par les prestataires n'ont en fait aucune expérience concrète de l'objet concerné et acquièrent leur expérience simultanément aux membres de l'organisation paysanne, obligeant les cadres d'ASPPA à quasiment tenir à bout de bras toute l'opération »*²⁴

La situation s'est « décantée » par la suite et ASPPA a travaillé avec des OA dont les capacités se sont fortement renforcées au cours du projet. Ces organismes d'appui ont été grosso modo de deux type : des ONG nationales ayant une assise

²⁴ Comité de pilotage du programme ASPPA, décembre 1996, page 32

importante et une expérience reconnue et des ONG ou bureaux d'études régionaux, qu'ASPPA a parfois soutenus et aidés à se consolider afin de privilégier le renforcement de compétences à l'échelon régional.

- b) Les responsables des OA qui ont travaillé (plus ou moins longtemps) avec ASPPA font des analyses parfois contrastées sur certaines des modalités de la collaboration :
- ✓ La plupart des OA rencontrés se réjouissent de la collaboration avec ASPPA ; les plus « jeunes » soulignent fortement l'appui méthodologique qu'ils ont reçu du projet ; certains OA plus expérimentés, considèrent qu'il a existé une vraie convergence entre leur approche et celle d'ASPPA et qu'ils ont eu la latitude nécessaire pour proposer leur méthode de travail : *« On répondait à un appel d'offre qui était assez général, en quelques points, et notre offre technique développait ce que nous voulions faire, en plusieurs étapes, sur plusieurs années ».*
 - ✓ Certains OA, se référant à la première phase du projet sont plus critiques vis à vis d'un certain « dirigisme » de la part d'ASPPA qui ne croyait qu'en « sa méthode » : *« Nous, on voulait avoir l'autonomie de définir la façon de travailler, on était mal à l'aise de devenir des perroquets ».*
 - ✓ La plupart des OA rencontrés insistent sur la nécessité de travailler sur une durée minimum, ce qui n'a pas été toujours le cas avec ASPPA. Un responsable d'OA résume ainsi un point de vue souvent partagé : *« il faut éviter les coupures qu'occasionnent la succession de plusieurs OA auprès d'une même organisation, mais il faut aussi éviter l'abonnement... ASPPA a ressenti qu'au démarrage, des appuis ponctuels aux OPA étaient bénéfiques ; ils permettaient aussi de faire le tri entre les OA... Cependant pour les OA qui ont déjà fait 2 ou 3 contrats dans de bonnes conditions, si on maintient le principe de petits contrats [successifs] c'est comme un manque de confiance et on maintient la précarité pour le plaisir. A certains moments ASPPA semblait vouloir maintenir un petit pouvoir sur les OA et c'était malsain. Ensuite ça s'est arrangé et les contrats sont devenus plus longs... C'est important pour un OA d'avoir un contrat d'une certaine durée, ça lui permet d'investir (recruter un personnel stable, acheter une moto, etc.) ; c'est ce qui s'est passé pour nous à la fin ; comme la confiance était là on a fait plus que ce qui était prévu car on se sentait réellement responsables... ».* En général les responsables d'OA rencontrés estiment à un an minimum la durée nécessaire pour permettre à l'organisme de se renforcer, d'investir dans son développement (investissements matériels et humains).
 - ✓ Un consensus semble se former sur la question des modalités de paiement qui, en obligeant les OA à pré-financer parfois sur plusieurs mois leur intervention, ont contribué à sélectionner « ceux qui avaient une meilleure assise financière » (ce qui n'est pas forcément gage de compétence). La question de la facturation des services a aussi posé des problèmes à certains dans la mesure où un prix standard était appliqué, sans tenir compte de la qualité du personnel engagé.

- ✓ A noter que certains OA considèrent que ASPPA est peut-être allée « trop loin » en faisant connaître aux OPA le coût de leurs prestations, dès le départ. Tous les OA déclarent adhérer à l'objectif de transparence que la signature des contrats avec les OPA visait ; des OA considèrent que les OPA comprenaient mal au début, le montant des prestations facturées et qu'il en a résulté parfois des tensions. En effet, les membres des OPA avaient du mal à accepter que la très grande majorité des montants financiers liés à la convention qu'ils passaient avec le projet servaient à financer les prestations des OA.
- c) Les OPA apprécient beaucoup en règle générale les prestations dont elles ont bénéficié et le recours à des OA semble être entré dans les mœurs (certaines OPA y ont eu recours, sur leurs ressources propres, après la fin du projet). Toutes soulignent cependant que les prestations « coûtent très cher ».

Trois points peuvent sans doute être soulignés concernant le recours à des prestataires de services privés, au Cameroun :

- *Le paysage mouvant de la société civile et des opérateurs privés*

Ce choix de travailler avec des prestataires de services s'inscrit dans le courant dominant actuel de l'aide au développement. Le paysage institutionnel des acteurs privés du développement au Cameroun a connu une embellie depuis le début des années 90. De nombreuses organisations se sont créées (ONG et bureaux d'étude), proposant leurs services dans le cadre de cette tendance à l'externalisation des fonctions d'exécution technique par les programmes de coopération, tous bailleurs confondus.

Cette multiplication d'acteurs de nature très hétérogène se voit encore dopée par le discours dominant en faveur de la société civile. A y regarder de plus près, les frontières entre secteur privé et institutions publiques sont parfois ténues. Comme le résume bien une ONG camerounaise, « *de nombreuses ONG ont vu le jour avec, parmi elles, des associations d'inspiration gouvernementale et pour la plupart pilotées par des fonctionnaires. Ayant pour caractéristique majeure de se laisser couler dans le moule des règles préétablies en instrumentalisées par des lobbies politiques ou autres, elles ont l'avantage d'être protégées et favorisées au détriment des organismes crédibles. Au cours de l'année 2002, un débat houleux, à la limite de la cacophonie, a secoué l'échiquier associatif camerounais sur l'identité et la mission de la société civile. Certaines personnes ont investi de façon quasi permanente l'espace médiatique pour s'autoproclamer présidents de la société civile camerounaise et édicter des règles à suivre par tous ceux qui se réclament du monde des organisations. D'autres, par stratégie, ont convoqué des assemblées générales avec la complicité de leurs amis pour se faire élire à la tête de telle ou telle fédération et se lancer à la recherche de financements pour conduire des projets concrets sur le terrain* ». L'immixtion de l'administration et de la classe politique dans le tissu associatif contribue à rendre plus complexe l'émergence et le renforcement d'un tissu de prestataires et d'ONG compétentes.

- *Toutes les ONG ne se considèrent pas comme de simples prestataires de services*

Pour certaines ONG, la notion de « prestataire de services » est très restrictive et ne tient pas compte de la conception qu'elles ont de leur engagement dans des partenariats durables avec les OPA camerounaises : « *un bailleur de fond a fait un travail sur les prestataires de services mais nous ne sommes pas à l'aise avec la notion ; c'est ceux qui veulent nous utiliser qui conduisent la réflexion* ». « *La logique de prestation de service tend à découper les interventions à la tâche ; or nous, ONG, nous sommes engagés dans une dynamique d'accompagnement, dans un travail de fond* ».

- *La qualité des interventions*

Sur la question plus globale de la qualité des interventions et de la « moralisation » du marché des organismes d'appui, il faut signaler une initiative portée par un groupe d'une douzaine d'ONG, encouragées par certains bailleurs de fonds, pour établir des critères opérationnels permettant aux organisations camerounaises d'avancer vers une clarification de la situation (le fait par exemple de déclarer le personnel employé). Une loi sur les ONG a été votée en 1999 (décrets de 2001, mise en application depuis juillet 2003), et devrait permettre d'assainir le paysage des ONG (cette loi suggère des critères comme par exemple l'existence d'un audit financier, d'activités depuis au moins trois ans, etc.). Il semble important de prendre en compte cette dynamique des ONG camerounaises dans le cadre du PARI qui envisage de créer un réseau des prestataires (on remarquera que la coopération allemande a fait de même, avec le danger de constituer des réseaux de partenaires plus ou moins affiliés à telle ou telle coopération, sans souci de transversalité et d'acceptabilité des critères de qualité par les structures locales).

4. Une interrogation récurrente : l'appui au renforcement des capacités des OPA peut-il être efficace sans un soutien matériel et financier à l'investissement et aux activités économiques ?

A la différence du DPGT dans la zone cotonnière, que B.Vindel qualifiait, nous l'avons vu, de « projet de développement intégré », ASPPA-Sud a été un « projet d'appui institutionnel » qui ne disposait d'aucune ressource en matière d'investissement et d'appui matériel à la production. La traduction par les producteurs des acquis résultant du renforcement de leurs capacités dans des actions concrètes a été de ce fait fortement limitée par les défaillances de l'environnement économique de l'agriculture.

Toutes les discussions tenues avec des responsables d'OPA ont, à un moment ou un autre, abordé les conditions économiques défavorables dans lesquelles se développe l'activité agricole :

En premier lieu, **le financement de l'agriculture** reste un sujet de préoccupation majeur pour les responsables paysans. Au niveau national, la priorité a été donnée au soutien à des systèmes financiers décentralisés ; ils sont appréciés par les producteurs qui en soulignent cependant les limites : « *Le potentiel des caisses villageoises est très limité. Il y a des retards dans le crédit, ce qui nous handicape pour l'achat des intrants. Les procédures sont trop compliquées et le*

taux élevé. Il y a trop de pression des partenaires extérieurs pour ne pas faire de gros crédits ».

Dans l'ouest du pays, le programme ASPPA a soutenu plusieurs organisations travaillant sur la filière maïs. Les responsables et membres d'une fédération locale (regroupant 4 unions et 63 GIC) présentent leur activité principale qui tourne autour de la commercialisation du maïs : l'enjeu pour eux est de pouvoir regrouper la production pour être en meilleure position de négociation et capables de répondre, quand elles se présentent, à des opportunités (gros contrats). En l'absence de crédit adapté à leur activité, la fédération a constitué un fond de roulement de 10 millions de FCFA grâce à un emprunt effectué auprès d'un des membres de la Fédération. L'utilisation de ce fonds de roulement a permis de stocker 110 tonnes de maïs pendant deux semaines et a entraîné une hausse locale des prix. Mais il est largement insuffisant pour permettre à la fédération de jouer un rôle significatif pendant toute la campagne. Il existe des opérateurs de crédit dans la zone mais c'est du micro crédit, peu adapté à ce type d'opération²⁵

Dans une autre localité de la même province, une autre fédération locale rencontre les mêmes problèmes : pas de fonds de roulement significatif. *« La banque ne nous fait pas confiance. La caisse de crédit locale traite notre problème comme une banque ordinaire. On a déjà déposé près de 2 millions de FCFA pour pouvoir obtenir un crédit de 5,5 millions sur 6 mois : on attend toujours... ».*

Les exemples sont multiples... Ils mettent en évidence la nécessité :

- ✓ De mettre en place des fonds de roulement qui permettent de démarrer des activités de commercialisation groupée, pour la plupart des produits agricoles.
- ✓ De développer un crédit d'équipement à taux bonifié, qui permettrait aux agriculteurs d'acquérir des équipements agricoles, de régénérer les plantations de cacao, etc.
- ✓ De proposer des solutions pour des investissements productifs à usage collectif comme les magasins de stockage par exemple (subventions au moins partielles, etc.)

Le contraste est grand entre d'une part l'impossibilité des producteurs à avoir accès à des mécanismes de financement adaptés pour leur activité, et d'autre part les informations surabondantes relatives aux financements importants via les fonds PPTE ; il avive le sentiment qu'ont les producteurs de ne pas être entendus et il en découle des frustrations, voire une certaine exaspération parfois. L'idée semble s'installer que « l'argent n'arrive pas dans les villages », certains suggérant que les « bailleurs de fonds traitent directement avec les paysans ». Il est indéniable que la publicité faite autour du PPTE peut s'avérer contre-productive dès lors que ne sont pas explicités les mécanismes complexes auxquels est soumise l'affectation de ces fonds. Ainsi, une OPA a contacté le secrétariat des Fonds PPTE avec un projet de développement de la cacaoculture (extension du verger) mais on leur a répondu qu'il fallait un plus gros projet pour toucher plus de planteurs ; si l'on comprend que le PPTE ne puisse traiter des milliers de « petits projets », nombre de paysans sont « découragés » par les signaux qu'ils reçoivent et qu'ils perçoivent comme contradictoires, par les espoirs qui sont créés et qui suscitent des va et viens, des dépenses à la charge des organisations (pour préparer le projet, le déposer, s'informer sur l'avancement du dossier, etc.) et qui sont souvent déçus (car ils n'ont pas frappé à la bonne porte ou qu'ils méconnaissent les procédures à utiliser).

²⁵ Les producteurs ont cité aussi les défaillances des institutions de micro finances locales dans la gestion de lignes de crédits déposées chez elles.

Un sentiment de décalage se développe chez les paysans, entre leurs besoins réels et les appuis qui leur sont apportés : « *la formation à la gestion, c'est bien, mais les paysans ont reçu suffisamment de formation à la gestion...* » Il est vraisemblable que l'appui apporté aux OPA par ASPPA, en leur permettant de mieux analyser leur situation, d'avoir « des idées » pour améliorer la production agricole, accroît le sentiment de blocage que crée l'absence de ressources réellement mobilisables.

Tous les acteurs concernés partagent ce constat, les responsables d'ASPPA les OA, les représentants des pouvoirs publics rencontrés qui affirment que le « *financement de l'agriculture est un très gros problème qui n'a trouvé jusqu'ici que des solutions partielles...* »

Les projets régionaux (Mbam, Ouest, Nord) prévus par la Coopération française dans le cadre de l'initiative additionnelle au PPTE (C2D) pourrait constituer une première réponse s'ils peuvent prévoir « des lignes de crédit » bonifié, des « fonds de développement rural », des « fonds d'initiative locale » comme cela a été le cas dans d'autres pays.

5. La place et le rôle respectifs des OPA et des pouvoirs publics dans les dispositifs mis en place.

Le projet ASPPA suggère de ce point de vue trois type de remarques qui s'inspirent des propos tenus par certains des acteurs rencontrés (OPA, OA notamment).

- Pendant plusieurs années, le projet a vécu replié sur lui-même (J.P Prod'homme parle dans certains de ses rapports, de « l'enfermement » d'ASPPA) ; cela s'explique sans doute par la volonté « d'avancer sur le terrain », d'avoir des résultats concrets, etc. Dans la deuxième phase, les contacts entre ASPPA et le MINAGRI se sont élargis (au-delà des réunions du comité de pilotage du projet) ; ce travail a porté ses fruits et les OPA sont maintenant reconnues et leur rôle dans le développement est officiellement affirmé. Cette reconnaissance est cependant porteuse **d'ambiguïtés** que résume ainsi un représentant de la Coopération internationale : « *la cellule PROMOPA du MINAGRI est d'une certaine façon le représentant des paysans vis-à-vis de l'Etat car elle parle pour eux au sein du ministère ; mais elle est aussi le représentant de l'Etat vis-à-vis des OPA dès lors que c'est par elle que transitent les orientations officielles et que c'est elle qui s'occupe des projets d'appui aux OPA* ». Tous les acteurs rencontrés reconnaissent le rôle positif joué jusqu'ici par la cellule PROMOPA au niveau central ; certains cependant s'interrogent de façon diffuse sur le rôle qui sera celui des cellules provinciales mises en place récemment. La nécessité d'une fonction de « facilitation » du dialogue, de la concertation entre OPA et entre les OPA, et les pouvoirs publics, est jugée nécessaire mais des questions se posent sur les possibles dérives qui pourraient avoir lieu, « si ce ne sont pas les bonnes personnes qui sont choisies » (glissement de la facilitation et de la coordination au « contrôle » des OPA notamment).
- Pour l'heure, le rôle central joué par la cellule PROMOPA s'explique en grande partie par l'absence de **concertation institutionnalisée** entre les pouvoirs publics et les OPA, tant en ce qui concerne l'élaboration des différents programmes de développement rural et, a fortiori, la définition de la politique agricole. Les OPA sont

« consultées », invitées « à donner leur avis » ; des « besoins » sont recensés par des enquêtes auprès des OP ; des « restitutions » sont organisées à l'issue d'études de faisabilité de certains projets (qui les concernent pourtant au premier chef...). Mais il est très rare que les OPA soient réellement associées à l'élaboration d'un programme/projet, en tant que partenaires à part entière, et qu'elles participent à toutes les phases de la définition du dit projet ou programme. Dans ce domaine l'élaboration des futurs projets de la Coopération française (PARI, PAOP) n'ont pas fait exception à la règle, l'innovation revenant à la Banque Mondiale : celle-ci se propose en effet de financer un projet d'appui aux OPA et la démarche retenue pour sa conception repose sur un effort de concertation directe avec les OPA, procédure tout à fait inédite au Cameroun en matière d'aide publique.

- La présence limitée des OPA dans la définition des projets et orientations de développement rural résulte, selon les acteurs rencontrés, de la conjugaison de deux facteurs :
 - ✓ « *Au sein des élites les choses évoluent mais lentement...* » et les responsables administratifs et politiques sont diversement acquis à l'utilité d'une véritable concertation avec les OPA. Si certains responsables sont convaincus de la nécessité de réduire les asymétries entre les pouvoirs publics et les OPA et de l'efficacité qui en résulterait, cet état d'esprit n'est pas général.
 - ✓ La capacité des OPA à se faire entendre progresse mais elle est obérée par les difficultés qu'elles rencontrent à unifier leur action : les organisations qui se sont construites avec l'appui d'ASPPA (fédérations, CONAPROCAM) ont eu jusqu'ici peu de relations avec les organisations faïtières nationales (CORCAM, CNOP-CAM) ; ces dernières n'ont bénéficié jusqu'ici que de moyens très limités pour ne pas dire inexistant. Des rapprochements s'opèrent depuis quelques mois mais ils sont difficiles du fait de l'histoire particulière de chaque organisation faïtière, des images qu'elles véhiculent, des malentendus de toute sorte qui surgissent à chacune des étapes, etc.

6. Des différences/divergences dans la perception du rôle des OPA

6.1 Un intérêt unanime pour les OPA.

Il est indéniable que les OPA bénéficient actuellement d'un grand intérêt de la part de la plupart des acteurs institutionnels même si cet intérêt ne s'est encore concrétisé que dans quelques (rares) projets.

- Jusqu'à une période très récente, les institutions qui ont travaillé de façon suivie avec les OPA ont été relativement peu nombreuses : le SAILD a été le précurseur et de nombreuses autres ONG camerounaises, ont ensuite opté pour un travail d'accompagnement des OPA dans la durée, selon des modalités différenciées ; la

coopération internationale y a également investi dès le début des années 90 tant au plan multilatéral (UE)²⁶ que bi-latéral (MAE et AFD, GTZ)²⁷.

- La tendance s'est brusquement accélérée depuis deux ans environ ; ainsi outre les deux projets d'appui aux OPA soutenues par la Coopération française et le projet très récent impulsé par la Banque Mondiale, on note que des « volets OPA » sont inscrits dans tous les projets de développement agricole qui sont élaborés dans le cadre de l'initiative PPTE, ainsi que dans les projets régionaux (Mbam, Ouest, Nord) préparés dans le cadre de l'initiative C2D.
- Le PNVRA, pour sa part, a opéré depuis un an une mutation dans sa méthode d'intervention et il intervient maintenant, et exclusivement, à travers un appui aux organisations de base : appui à l'élaboration de micro-projets, dont ils assure partiellement le financement, renforcement des capacités, etc. Chaque agent de vulgarisation de zone (AVZ) est chargé du suivi de 8 micro-projets : plus d'un millier de micro-projets ont été mis en place ; 19 associations professionnelles des producteurs (AFP) ont été créées sur les 26 dont la création était prévue pour 2003. Un projet de consolidation de la nouvelle orientation a été préparé ; il devrait, selon le coordonnateur national du PNVRA, être l'occasion de préciser la répartition des tâches entre le PNVRA et le PROMOPA en matière d'appui à la professionnalisation des agriculteurs, l'hypothèse envisagée par les responsables du PNVRA étant un « partage du territoire », le PNVRA appuyant les organisations de base et le PROMOPA s'occupant des fédérations.
- Parallèlement, le FIDA soutient un travail d'accompagnement des OPA en vue de les aider à mettre en place une « plate-forme » nationale qui permettrait d'effectuer des rapprochements entre les différentes organisations faïtières.

6.2 Des conceptions contrastées du rôle des OPA

Ces différentes initiatives témoignent de la prise en considération croissante des OPA et de leur rôle potentiel par les pouvoirs publics, c'est là aussi au moins partiellement, un résultat important d'ASPPA. Cependant, les objectifs définis, le contenu des interventions, et les modalités envisagées pour la collaboration avec les OPA révèlent aussi des différences/divergences très importantes dans la conception que les acteurs institutionnels, publics et privés, ont du rôle que les OPA doivent ou peuvent jouer ; ainsi :

- Si on leur reconnaît unanimement un rôle important dans l'exercice de fonctions techniques et économiques d'appui à la production, la fonction de représentation et de défense des intérêts des agriculteurs paraît plus controversée, dans les faits.
- Certains appuis se situent dans une **logique d'accompagnement** des dynamiques d'organisations émergentes, qu'elles soient spécialisées ou multisectorielles, centrées sur des fonctions économiques ou multifonctionnelle, alors que d'autres

²⁶ CUROR ; PPDR

²⁷ ASPPA et APOPC pour la Coopération française ; FGPA pour la GTZ.

acteurs ont **une conception plus instrumentale** des OPA et s'efforcent de susciter des organisations adaptées aux objectifs poursuivis par les projets qu'ils animent.

Les quelques propos suivants donnent une illustration de la diversité des points de vue :

- *« Il faut améliorer les productions végétales et animales et les OPA doivent y contribuer ; nous devons renforcer leurs capacités mais ça ne peut pas être dans le désordre ; nous devons regarder le volet structuration et gestion dans les OPA »*
- *« Il faut orienter les ruraux vers le marché ; il faut amener les OPA à vendre au lieu de s'occuper seulement de produire ; ce sont les acheteurs identifiés qui doivent déterminer les superficies et les productions à mettre en place ».*
- *« Beaucoup d'investissements ont été faits depuis l'Indépendance, ils n'ont pas été durables car il n'y a pas eu de prise en charge par les bénéficiaires. Si on implique la population, les investissements peuvent se maintenir.... Avec les OPA, il y a eu beaucoup de confusion au début des années 90 ; les choses se sont décantées mais il y a nécessité d'organiser ce secteur. Il faut assainir le Registre, savoir les organisations qui existent et celles qui n'existent pas.... » ; « il faut regrouper les GIC en fonction de leurs objectifs, de leurs filières pour qu'ils constituent des fédérations.... Si on fait ainsi dans toutes les filières, ça va s'organiser clairement. »*
- *« Pour appuyer les OP il faut d'abord renforcer la base technique et économique ; pour cela il faut mener des actions concrètes à la base qui répondent aux problèmes et aux attentes des adhérents... Progressivement les groupes se renforcent et renforcent leur cohésion car les adhérents voient les résultats du travail de l'OPA. C'est une première phase très importante. Ensuite des cadres de concertation doivent se mettre en place ; ils doivent permettre d'engager un débat, de faire des propositions et de les soutenir devant les pouvoirs publics... et il faut que les cadres du PROMOPA jouent le jeu... »*
- *« Il y a maintenant une composante OPA dans chaque projet mais dans beaucoup de cas les initiatives des projets n'ont pas une idée précise de ce qu'implique l'accompagnement des OPA, leur renforcement ; les dispositifs prévus sont trop complexes ; ces appuis peuvent aboutir à un grand gaspillage ; ils peuvent aussi provoquer des régressions car on peut casser des dynamiques paysannes avec trop d'argent mal placé... Le temps de préparation des projets est trop court, le montage n'est pas participatif ce qui ne permet pas de le consolider ; le rythme d'instruction des projets ne correspond pas au rythme des OP, il est trop rapide... Tout le monde est pressé, les ministères, les bailleurs de fonds qui veulent avoir des projets pour dépenser l'argent ; l'accent est mis sur les services économiques dans le cadre des filières : c'est bien mais les OP ont aussi besoin d'accompagnement pour combler le déficit démocratique dont elles souffrent, pour se doter de compétences internes qu'elles n'ont pas (un staff, etc.), pour apprendre à défendre leurs intérêts. Je crains qu'avec toutes ces sollicitations, elles passent leur temps à monter des projets, à entrer dans des procédures complexes au lieu de se concentrer sur ce qui a du sens et est important pour elles ».*
- *« On ne fait pas de l'ingénierie sociale avec des fonds compétitifs ; les boîtes à outils ne peuvent pas remplacer l'intelligence des choses... ». « Il faudrait que nous soyons*

conscients que les OP ne sont pas nos OP ; il faut donc aller à leur rythme (on ne peut pas tirer sur les poireaux pour les faire pousser..), accompagner et non pas imposer. Le développement c'est une transformation sociale et l'appui des projets n'est pas grand chose dans les dynamiques sociales. Nous ne pouvons pas construire les OP... mais si nous trouvons que certaines dynamiques sont intéressantes nous devons les appuyer, leur donner un coup de pouce ; la construction du projet peut alors prendre 18 mois car on travaille avec les OP pour qu'elles construisent leur projet, un projet en soi, qui n'est pas la projection de ce que nous voulons.... Ca s'est toujours passé comme ça en France et aussi ailleurs mais les gens ont oublié l'histoire, certains coopérants ont une culture historique très faible.... Il faut créer un environnement qui permette aux OP de se développer : la formation, l'information, des lois adaptées, un changement dans l'attitude de l'Administration, donner aux OP les moyens de travailler, de recruter du personnel compétent, etc... Il faudrait leur simplifier la vie, faire tampon, ne pas projeter des résultats qui ne dépendent pas des projets... » ; Mais nous ne poursuivons pas tous les mêmes objectifs car l'appui aux OP est devenu une antienne ».

6.3 Les OP ont-elles-mêmes des conceptions différenciées et évolutives de leur rôle

La plupart des OPA rencontrées au cours de l'étude reconnaissent que des évolutions se sont opérées dans leurs analyses, dans leurs objectifs et dans leurs modes d'action.

- Les OPA soutenues par l'ASPPA se sont construites autour de la mise en place de services économiques aux adhérents ; elles découvrent progressivement la nécessité d'agir aussi dans d'autres domaines et à d'autres échelles :
- Les fédérations régionales cacao se sont regroupées au sein de la CONAPROCAM qui paraît se définir une double vocation : économique (se regrouper pour réaliser des économies d'échelle en matière d'approvisionnement, de commercialisation, exporter elles-mêmes, etc.) et de représentation des intérêts des producteurs de cacao à l'échelon national (« il faut se mettre dans un gros paquet pour représenter le cacao... ») ; cette dernière fonction a généré quelques tensions avec le CICC, « le collège des représentants des producteurs ne pouvant prétendre, (selon des responsables de la CONAPROCAM) être une organisation paysanne... » A l'échelon local, certaines fédérations locales estiment devoir jouer un rôle dans le développement local, à juste titre.
- Certaines fédérations de l'Ouest, spécialisées dans le maïs, sont également membres de la Fédération Départementale des Organisations Rurales de l'Ouest (FEDORO) à laquelle elles paient des cotisations et qui est elle-même membre de la CORCAM. Affirmant leur vocation économique, elles sont aussi à la recherche de ressources pour élargir leur action et de relais leur permettant de se faire entendre.
- Certaines fédérations membres de la CNOP-CAM ont tiré les enseignements de certaines « erreurs du passé » en ce qui concerne notamment la nécessité d'accorder plus d'importance à la base économique des organisations à travers, notamment, l'approche par filières.

✓ Très centrées au départ (fin des années 80, années 90) sur les aspects sociaux et culturels , nombre de fédérations, soutenues par le SAILD notamment, ont aussi mis l'accent sur des activités de diversification

agricole et extra agricole ; elles ont peu pris en compte les filières d'exportation.

✓ Les options évoluent, sous l'influence, entre autres, du projet ASPPA et des résultats des OPA qu'il a soutenues mais aussi du fait de la participation à des échanges avec des OP africaines (ROPPA) et aux rencontres organisées dans le cadre des réseaux APM en Afrique et dans d'autres continents.

- Des fédérations régionales qui s'étaient retirées du CFPC, ont adhéré à la CNOP-CAM (cas du BINUM par exemple). Bien qu'il soit relativement critique sur les structurations pyramidales (il ne fédère pas des groupements mais des individus), le **BINUM** considère utile de participer à la dynamique que s'efforce de construire la CNOP-CAM : « *une plate-forme paysanne au niveau national est utile ; les responsables de la CNOP-CAM peuvent nous représenter auprès des grands cadres (du développement) qui sont au sommet* ».
- La **CORCAM** situe résolument son action dans le domaine économique. En témoignent notamment les initiatives prises à l'échelon local (GIC de services par exemple) mais aussi à l'échelon national (« autoroute alimentaire » entre les provinces excédentaires en vivriers et les provinces déficitaires, du Nord du pays en particulier). Ses responsables sont cependant conscients de la nécessité « d'agir aussi au sommet » pour que des conditions favorables aux initiatives de base soient créées.

Toutes les OPA sont cependant influencées dans leurs choix par les options officielles en matière d'appui aux OPA et par les projets qui se mettent en place. Cette influence semble s'exercer de deux manières :

- La prégnance des discours des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics est indéniable, même si les différents discours sont diversement convergents.
- Disposant de très peu de ressources internes (humaines et matérielles) nombre d'OPA ont beaucoup de difficultés à trouver les moyens de concrétiser leurs projets propres²⁸ ; aussi sont-elles amenées à devenir parties prenantes des projets qui se mettent en place afin de pouvoir développer des activités.

Très diverses par leur histoire, par les formes que revêt leur structuration interne, par les modes d'action retenus, les **différentes organisations s'expriment de façon très convergente** sur la façon dont elles concevraient les appuis qui leur sont destinés, « si on leur demandait leur avis ».

- Les organisations faitières se retrouvent dans le désir qu'elles expriment d'être associées à la conception des projets qui visent leur renforcement et de disposer du temps et des moyens nécessaires pour que leur participation soit effective (la démarche adoptée récemment par la BM leur paraît aller dans le bon sens) ;
- Selon nombre d'OPA, les projets/programmes d'appui devraient inclure :

²⁸ Exemple : peu de temps après sa création, la CNOP-CAM a décidé d'élaborer son plan stratégique, ce qui paraissait une priorité légitime et peu coûteuse (25 millions de FCFA) ; elle n'a pu faire ce travail indispensable, faute de financement.

- ✓ Un appui institutionnel aux OPA faïtières (financement d'une petite équipe technique, de moyens logistiques et de fonctionnement minimum) ;
- ✓ Un appui au renforcement des compétences internes à l'organisation (planification stratégique, programmation et suivi-évaluation, formation à la négociation, « préparation des dossiers », compréhension des évolutions du contexte, etc.)
- ✓ Un renforcement des organisations membres, centré sur le développement des activités économiques, et qui devrait prévoir des appuis matériels et financiers (investissements, équipements, lignes de crédit, fonds de roulement, etc.), une amélioration des capacités internes (programmation et suivi, gestion), et de négociation avec les acteurs extérieurs (information, formation) tant au plan technique qu'économique.

Cette convergence ne se traduit qu'exceptionnellement dans une prise de parole collective qui pourrait influencer sur les projets en cours d'instruction.

6.4. La position pragmatique de la cellule PROMOPA

Les responsables de la cellule PROMOPA, « héritiers » du projet ASPPA, sont conscients du fait que l'intérêt porté aux OPA par la plupart des acteurs institutionnels confine à l'effervescence et recouvre des conceptions très différenciées du rôle que les OPA peuvent et doivent jouer. Ils adoptent une position pragmatique qui semble reposer sur trois éléments :

- Consolider la reconnaissance des OPA par les pouvoirs publics.
- Valoriser et étendre les acquis d'ASPPA en les adaptant : les projets PARI et PAOPA constituent à cet égard des outils importants.
- Etre ouvert à l'endroit des différentes initiatives en matière d'appui aux OPA avec un souci de recherche de cohérence entre les divers projets et programmes.

Si cette position est d'une sagesse indéniable, il convient cependant de ne pas sous-estimer l'importance des défis auxquels sont déjà confrontées la cellule PROMOPA et les OPA et les risques que pourraient induire des initiatives multiples, obéissant à des logiques différentes et plus ou moins faciles à « coordonner ».

Partie 2

Eléments de réflexion sur la composante « appui à la professionnalisation » du projet DPGT.

Cette partie sera rédigée ultérieurement quand seront parvenus aux auteurs du rapport la contribution de l'équipe franco-camerounaise.

Troisième partie

Des enseignements tirés de l'étude de cas au Cameroun

Cette partie sera revue ultérieurement afin d'inclure les enseignements du DPGT.

A partir des projets ASPPA et DPGT mis en œuvre au Cameroun, neuf enseignements, à caractère général, peuvent sans doute être tirés :

1. Le poids du contexte politique et institutionnel

Le cas du Cameroun illustre bien le fait que les programmes d'appui aux organisations paysannes, les objectifs qu'ils se définissent, les modalités d'action dont ils se dotent, les dispositifs institutionnels de leur mise en œuvre, etc... sont largement déterminés par le contexte politique et institutionnel dans lequel ils émergent, par les stratégies des différents acteurs, par les rapports de force qui existent entre les différents acteurs.

- Il est à cet égard significatif de noter que la SODECOTON par exemple a conservé la maîtrise d'œuvre du DPGT depuis 1994, l'a intégré à l'entreprise par la création d'une direction du développement paysannal, alors que le projet initial visait à recentrer progressivement la société cotonnière sur ses fonctions industrielles commerciales et à externaliser les fonctions de développement rural. Etant donné les caractéristiques spécifiques de la région, il est indéniable que ce choix était justifié ; il s'explique aussi cependant par la place centrale de la SODECOTON dans le contexte institutionnel régional lors de l'élaboration du projet
- Les OPA n'ont pas été associées, au Cameroun, à l'élaboration des projets d'appui à la professionnalisation de l'agriculture, ni pour le DPGT ni pour ASPPA, ni au départ, lors de la première phase, ni dans la préparation de la deuxième phase. C'est encore le cas aujourd'hui pour les projets d'appui aux OPA élaborés par la Coopération française récemment (PARI) ou en cours d'instruction (PAOPA)²⁹. Cela résulte de trois facteurs :
 - ✓ La faiblesse des organisations faïtières : Les organisations fédératives existantes ont été marginalisées dans l'élaboration des projets, du fait de leurs indéniables dysfonctionnements³⁰, cette marginalisation révèle aussi la faiblesse d'organisations qui n'arrivent pas à coordonner leurs actions pour se faire entendre.
 - ✓ Des résistances indéniables de la part de certains responsables politiques ou administratifs.
 - ✓ Du choix du projet ASPPA qui a décidé de ne pas retenir l'option (négociée avec le CFPC en 1994 notamment) d'un appui à apporter aussi aux organisations paysannes faïtières, pour des raisons qui sont jusqu'ici mal élucidées.
- De ce fait, les résultats des programmes d'appui à la professionnalisation pourraient sans doute aussi être appréciés à partir des modifications qu'ils apportent dans les relations entre les acteurs, de leur contribution à la réduction des asymétries entre les organisations paysannes et les acteurs institutionnels

²⁹ Dans le cas du PAOPA, une consultation a eu lieu dans chacune des provinces au cours d'un atelier ; l'instruction en cours du projet pilote de la BM constitue à cet égard une innovation.

³⁰ A noter que cependant le CFPC en 1993 ne fonctionnait pas si mal... (cf. Loïc Barbedette, SAILD, 1993)

notamment en ce qui concerne la participation des organisations à la définition des programmes visant à renforcer leurs capacités.

2. Le choix des organisations partenaires

Avec quelles OPA travailler ? Faut-il privilégier les OPA de base ? Les OPA de niveau intermédiaire ? Les OPA faïtières ? Ces questions (éternelles) ne se posent aux intervenants extérieurs que dès lors qu'ils ont la possibilité (et le pouvoir) d'y répondre, dès lors que le projet d'appui ne résulte pas d'une négociation préalable avec les OP. Divers exemples montrent en effet que lorsqu'un projet est réellement négocié avec les OPA il concerne de **façon simultanée mais différenciée** les différents niveaux auxquels elle est structurée, reflétant en cela le fait que des progrès significatifs ne peuvent être durablement obtenus à la base que si des conditions minimales sont en même temps créées au sommet. Les problèmes posés par une structuration à plusieurs échelles géographiques et comprenant plusieurs niveaux de décision, sont inévitables ; ils ne sont pas spécifiques aux organisations paysannes qui les partagent avec toutes les organisations complexes : communication interne, transparence dans la gestion et prise de décision ; leadership disputé ; etc.

L'exemple d'ASPPA met en évidence, comme dans beaucoup d'autres situations, les trois points suivants :

- Le choix de certaines organisations par un projet d'appui place de fait ce dernier en situation de pouvoir, ce qui révèle surtout la faiblesse d'organisations qui n'ont pas la capacité de revendiquer des appuis qui devraient être considérés non comme une faveur mais comme un droit. Ce choix est toujours « arbitraire » au sens où, quelles que soient les procédures objectives mises en place, la lecture qui sera faite de la réalité des OPA candidates à l'appui, sera fortement influencée par l'intime conviction de ceux qui font le choix et par les attentes des décideurs politiques et des bailleurs de fonds. La mise en concurrence des OPA dans le cadre d'un fonds compétitif géré par une commission paritaire ne fait que déplacer le problème et peut même l'aggraver : la sélection par la qualité des projets présentés par les OPA peut être en effet, une « prime » aux OPA qui ont déjà bénéficié d'appuis, qui sont les plus connues ; les mieux formées, etc. et qui trouveront dans les nouveaux appuis matière à se renforcer, accroissant ainsi l'écart entre les OPA appuyées et les autres.
- Pour effectuer leur choix en matière d'OPA à appuyer, les acteurs extérieurs établissent parfois une distinction entre les « bonnes OPA » et les « mauvaises OPA », les OPA « effectives » et celles qui sont « fictives », entre les OPA opportunistes » et les « OPA sérieuses ». Cette distinction suppose des critères qui ne sont pas faciles à définir et qui sont toujours contingents :
 - ✓ L'appréciation est parfois influencée par une vision idéalisée de « ce que devrait être la construction d'une OPA » ; or cette construction n'est jamais un processus linéaire et unidimensionnel ; elle est toujours le résultat de phases de progression et de reculs, de conflits, de ruptures et de réunification, d'erreurs et de corrections successives, etc. dont l'OPA peut sortir grandie si elle sait en tirer les enseignements.

- ✓ Dans d'autres cas, cette distinction peut aussi être influencée par la prégnance des stéréotypes qui sont véhiculés par les acteurs institutionnels et par les OPA elles-mêmes. A force de répéter que les « OPA » camerounaises sont fragiles » on en arrive à ne plus voir les avancées qui ont lieu, les facteurs qui favorisent la stagnation de certaines organisations faïtières, les rapprochements qui s'opèrent, même s'ils sont « difficiles ».
- ✓ Il est vraisemblable que bon nombre de GIC, d'unions, voire de fédérations sont à un moment donné des « organisations inactives » ; elles tournent à vide faute d'idées, d'appuis appropriés, de ressources ; cela ne signifie pas qu'elles n'ont pas une base sociale réelle même si leur base économique est très faible, voire inexistante... A cet égard, vouloir rayer du Registre (dans le cas du Cameroun) les OPA dites fictives ne paraît pas très utile et pourrait s'avérer, dans certains cas contre-productif. Les « organisations vides » peuvent « se remplir » si elles font une rencontre pertinente, si des opportunités leur sont offertes, si elles bénéficient d'un accompagnement adapté, etc³¹.
- ✓ La comparaison incessante entre la construction d'un mouvement paysan et la construction d'une maison est plaisante ; elle est, comme toute évidence, largement erronée. S'il est clair qu'une organisation faïtière nationale ne peut être solide que si elle repose sur une base véritable (les GIC au Cameroun) et des structures intermédiaires (les unions/fédérations) performantes, la comparaison s'arrête là. En effet, la consolidation des groupements de base est aussi liée aux résultats qu'ils obtiennent en termes d'efficacité technique et économique ; or, tous les défis auxquels les groupes de base sont confrontés ne peuvent être relevés à l'échelon micro-local. Pour reprendre la comparaison avec une construction, on pourrait dire que des fondations soutenant des murs à mi-hauteur, sans couverture, se dégradent et ne permettent pas de s'abriter des intempéries.... En d'autres termes, la construction d'une organisation efficace n'est pas un processus unidimensionnel mais résulte de relations dialectiques entre des initiatives à la base et des avancées au sommet qui permettent aux initiatives locales de porter leurs fruits et donc d'accroître la crédibilité interne et externe de l'organisation dans son ensemble.

Ces remarques ne signifient pas cependant que **toutes les OP** doivent être appuyées :

- Il existe à l'évidence des OP qui ne sont que des initiatives opportunistes et qui ne sont pas difficiles à identifier généralement.
- La négociation entre un intervenant extérieur et des OPA n'aboutit pas forcément à un accord entre les parties ; encore faut-il que le désaccord soit explicite et ses causes clairement nommées ; dans le cas du Cameroun, ce qui pose problème c'est moins le fait que ASPPA ait refusé de travailler avec les OP faïtières que le fait que celles-ci ne sachent pas pourquoi il en a été ainsi.

³¹ A noter par exemple que FORCE, grâce à sa collaboration avec le projet STCP, a pu mettre en place des réalisations très intéressantes que mentionne J.P. Prodhomme dans son dernier rapport d'appui à ASPPA.

3. Le recours à des organismes d'appui extérieurs, sous forme contractuelle.

Le cas d'ASPPA semble mettre en évidence trois points :

- a) Les prestations de services par des organismes d'appui (OA) s'est révélée très positive tant pour les OPA que pour les OA et, au final, pour la réussite du projet lui-même. Elle a permis au projet de fonctionner avec une structure très légère, de créer des relations de partenariat entre les OPA et les OA, qui ont perduré dans certains cas après la fin du projet.
- b) Le fait de coupler un objectif de renforcement des organismes d'appui à celui de renforcement des OPA s'est révélé lui aussi très pertinent ; il ne suffit pas en effet de faire appel à des organismes d'appui, encore faut-il assurer le renforcement de leurs capacités, au plan des méthodes et au plan institutionnel (personnel stable, acquisition de moyens de travail minimum).
- c) La collaboration avec les OA soulève toutefois des questions que le projet ASPPA ne semble avoir résolu que partiellement :
 - Comment apporter un appui méthodologique aux OA sans leur imposer une démarche standard ? Comment tirer parti des compétences pré-existantes des OA déjà expérimentés ? De ce point de vue, l'approche d'ASPPA est apparue à certains OA plus souple à partir de la deuxième phase ; elle a cependant privilégié tout au long du projet une démarche unique (le renforcement des OP dans le cadre des filières) plus qu'elle n'a permis d'expérimenter des démarches différentes.
 - Comment prendre en compte la diversité des OA et de ne pas les soumettre à des procédures standard qui ne reconnaissent pas leur effort de professionnalisme (tarif des rémunérations par exemple) ?
 - Qui apprécie la qualité du travail effectué par les OA ? A partir de quels critères ? Dans le cas d'ASPPA, c'est aux responsables du projet qu'est revenue cette fonction ; ils l'ont assurée avec sérieux (cf. notamment le rapport sur l'impact du projet APOPC) et avec un souci d'objectivité évident. Il n'en demeure pas moins que cela donne au projet d'appui un pouvoir vis à vis des OA si les OPA ont des capacités limitées dans ce domaine (au départ notamment) et si des mécanismes plus paritaires ne viennent pas le nuancer et alimenter un débat sur les approches et les méthodes mises en œuvre.
 - Comment concilier la constitution d'un réseau d'OA fiables et la nécessaire ouverture qui permet de prendre en compte les nouvelles compétences qui émergent et qui protège des critiques (toujours possibles) de « clientélisme » ?

- L'appui aux OPA est indéniablement devenu un marché pour les ONG et les bureaux d'études nationaux, au Cameroun comme ailleurs. Peut-il être considéré comme un simple service marchand ? Peut-il être apprécié avec les seuls critères du marché (coût/efficacité par exemple) ? L'extension de règles d'un marché libéralisé (appel d'offres, fonds compétitifs...) est-elle toujours adaptée aux objectifs de renforcement des capacités des OPA ?

Les réponses à ces questions sont importantes à trouver au Cameroun car les responsables de PROMOPA vont être rapidement confrontés au défi d'un changement d'échelle par rapport à ASPPA, tant dans le cadre du PARI et encore plus dans le cadre du PAOPA.

4. Approche filière et logiques territoriales

L'utilité et le caractère indispensable que revêt l'approche par filière sont évidents, en ce qui concerne en particulier les filières motrices, qu'elles soient tournées vers l'exportations ou vers le marché intérieur. Les résultats obtenus par le projet ASPPA, contrastés selon les filières, mettent en évidence :

- Le très grand intérêt de la démarche élaborée par ASPPA et sa nécessaire diffusion.
- La nécessité de prendre en compte et d'influer sur les choix économiques et institutionnels qui freinent les initiatives sectorielles : politique de financement de l'agriculture et de crédit rural, soutiens publics et protections, réglementations, rôle et représentation des interprofessions, contrôle sur les situations de monopoles de fait qui se créent (trois multinationales se partagent actuellement le marché du cacao camerounais et sont « bord champ »).

L'approche par filières ne peut pas être exclusive d'approches territoriales à plusieurs échelles géographiques et à plusieurs niveaux de décision. Seules en effet les approches territoriales permettent d'aborder des questions qui sont centrales pour les agricultures familiales :

- La multifonctionnalité des exploitations familiales.
- La gestion des ressources naturelles et du foncier.
- Les articulations et synergies entre les différentes activités agricoles et extra agricoles.
- L'approvisionnement des marchés locaux et nationaux.

OP, décentralisation et développement local

Il est courant actuellement dans le domaine de la coopération internationale de séparer fortement ce qui relève de l'appui aux acteurs privés, dans lequel on peut ranger le renforcement des capacités des OP, de l'appui à la décentralisation et aux processus de développement local. D'un côté, on aurait le soutien à des intérêts économiques et sociaux privés, partiels et, de l'autre, des initiatives visant à conforter l'expression de l'intérêt général et la conception / mise en œuvre d'investissement ou d'action correspondant au bien commun

de la collectivité. Cette vision duale, bien que satisfaisante d'un point de vue théorique, rend difficilement compte des processus qui sont à l'œuvre.

- Certaines OP disposent d'une connaissance pratique et d'une expérience qui en fait des acteurs utiles à consulter et associer à des programmes d'investissements et de développement local. Plutôt que d'opposer logiques privées (l'appui aux OP) et intérêt général (les communes), il vaudrait mieux reconnaître le caractère encore extrêmement fragile de la construction locale de cette fameuse notion d'intérêt général et savoir valoriser les expériences et savoir-faire des acteurs collectifs locaux. « *Les OP deviennent comme des outils de développement de leurs localités ; elles maîtrisent mieux que d'autres les difficultés de leurs localités* ». Cette fausse dualité est d'autant moins opérante qu'il n'est un secret pour personne que les institutions et responsables dépositaires de l'intérêt général sont rarement, dans leurs pratiques, exempts de glissements vers des logiques d'usage privé des ressources (en information notamment) que leur position leur permet de contrôler.
- Il semble que, malgré les discours sur la participation, les processus d'élaboration de maints programmes restent assez classiques avec la mobilisation d'une expertise pour leur montage, la recherche d'une exhaustivité géographique (qui fait préférer le survol de toutes les régions à l'approfondissement de quelques cas illustratifs de processus réels) et des processus de consultations qui sont soit trop brefs pour permettre une véritable concertation, soit carrément contreproductifs (cas où on demande à des OP de s'impliquer pour finalement ne pas tenir compte de leurs avis). Ces dysfonctionnements récurrents semblent résulter de la coordination parfois difficile entre ministères, dans la prégnance de modèles théoriques qui sont parfois appliqués de façon mécanique et qui occultent des dynamiques locales diversement convergentes ou concurrentes³².

5. l'accès des OPA à l'information

Tout les acteurs en parlent mais les initiatives restent globalement peu nombreuses. A noter cependant :

- Le journal « La Voie Du Paysan », édité par le SAILD, qui constitue un exemple particulièrement abouti de ce que peut être une presse rurale de qualité, destinée à un large public, qui donne des informations pratiques (dans les domaines techniques, économiques et sur les procédures administratives,...), des informations générales sur le secteur agricole (au Cameroun, dans la sous région et au niveau international) et qui se fait l'écho

³² Il faudrait faire une analyse détaillée de la genèse du PNDP : au départ, il semble qu'il était question d'un Programme national de développement Communautaire, s'appuyant sur des démarches mises en place depuis les années 70 dans certaines provinces (en particulier anglophones) puis reformulées et adaptées aux évolutions du contexte. Plus de 9 mois de réunions entre les bailleurs impliqués (Banque Mondiale, FIDA et GTZ) et les différents ministères ont fait bouger le programme en PND local puis PND Participatif, dans lequel le ministère de l'administration territoriale joue un rôle central.

des expériences menées par les producteurs eux-mêmes. *La Voie Du Paysan* a inspiré à juste titre des initiatives de même type dans divers pays, même si son professionnalisme a été rarement égalé jusqu'ici.

- Des informations plus spécifiques données par exemple par le CICC et concernant notamment le café et le cacao.

Malgré l'intérêt des initiatives existantes, celles-ci ne répondent que partiellement à la demande d'information des OPA qui est diversement précise mais qui est considérable et concerne les domaines technique (activités agricoles et extra agricoles), économique (approvisionnement, marchés, crédit,...), juridique et « administratif », financier (accès à des financements pour divers types de projets et programmes, ...). A noter enfin une demande d'information croissante des OPA régionales et nationales concernant les évolutions du contexte international (débat sur l'agriculture à l'OMC par exemple).

Les réponses à ces demandes ne peuvent être que plurielles du point de vue institutionnel car aucune structure ne peut prétendre à l'exclusivité ; il est pas souhaitable, en outre, que la diversité des sources d'information soit favorisée.

Les centres provinciaux d'appui aux OPA, prévus dans le cadre du PAOPA (sur financement C2D), pourraient avoir une contribution intéressante s'ils sont **aussi** conçus comme des « centres de ressources ».

6. La formation des ruraux

Elle constitue elle aussi un enjeu central pour l'avenir des exploitations agricoles familiales au Cameroun. Les programmes d'appui à la professionnalisation ont mis l'accent sur le renforcement des compétences des OPA à travers notamment des actions de formation diverses qui ont eu une utilité certaine. On ne peut qu'être frappé cependant par le décalage qui existe entre :

- d'une part, l'importance et la multiplicité des défis auxquels sont confrontés les exploitants agricoles dans un contexte libéralisé et mondialisé,
- et, d'autre part, la faiblesse des moyens qui sont réellement mobilisés pour que les ruraux (responsables d'OPA mais aussi agriculteurs, jeunes et adultes, hommes et femmes) se dotent des connaissances et savoir-faire nécessaires pour relever des défis largement inédits.

En effet, les formations dispensées dans le cadre de divers projets et programmes sont souvent de très courte durée, centrées sur des questions très spécifiques et s'inscrivent dans une continuité très variable selon les cas. Il est clair qu'elles ne peuvent remplacer des processus de formation (technique, économique), spécialisés en fonction des profils des bénéficiaires, s'inscrivant dans la durée, etc. S'il est clair qu'il n'appartient pas aux programmes de professionnalisation de définir et mettre en œuvre un véritable système de formation rurale, on voit mal comment les OPA et ceux qui les appuient pourraient s'en désintéresser.

7. Appui institutionnel et appui à l'investissement productif.

Le renforcement des compétences au sein des OPA ne peut, à lui seul améliorer la production agricole. Il devrait, en toute logique, s'accompagner d'appuis à la relance des activités

agricoles dont la stagnation et parfois la régression sont liées, en grande partie, à la suppression du soutien des pouvoirs publics à l'agriculture.

L'aide publique au développement pourrait notamment intervenir dans deux domaines :

- La mise en place d'infrastructures et d'équipements collectifs qui relèvent de subventions.
- La création de conditions favorables à l'équipement productif au niveau des exploitations familiales, des GIC et unions (crédit bonifié, fonds de roulement, etc.).

S'il ne paraît pas souhaitable que les programmes d'appuis à la professionnalisation intègrent la dimension « appui au développement économique », il serait nécessaire que les deux types d'interventions soient couplés.

8. Un appui à la rénovation de l'action publique est nécessaire

Le rééquilibrage des relations entre les OPA et les pouvoirs publics ne peut résulter du seul renforcement des capacités des organisations. Il demande une action spécifique auprès des instances de décision et aussi (et peut-être surtout) auprès des administrations.

- La reconnaissance officielle du rôle des OPA est un préalable et une condition de leur renforcement ; elle est aussi une condition pour garantir l'utilisation que les OPA pourront faire de leurs capacités renforcées.
- Cette reconnaissance officielle n'est pas suffisante à la réduction des asymétries entre acteurs pour trois raisons principales :
 - ✓ Dans l'Administration perdurent des comportements autoritaires et/ou clientélistes qui révèlent la difficulté de certains agents à mettre en pratique les options officielles ;
 - ✓ Les OPA, faute de préparation suffisante et d'alliances, ne peuvent pas provoquer/imposer à elles seules de nouvelles pratiques ;
 - ✓ les choix politiques en faveur des OPA restent parfois fragiles et des désaccords subsistent parfois au sein des instances de décision. Ces choix sont aussi parfois contraints. A noter, qu'ainsi que le souligne une des personnes interrogées, la négociation des projets d'appui à la professionnalisation est parfois bâtie sur des ambiguïtés : *« certains de ces projets d'appuis aux OPA sont imposés aux Etats, selon le principe du donnant-donnant ; on met en évidence l'impact économique de ces projets et on passe sous silence que l'on poursuit aussi l'objectif d'émergence de corps intermédiaires, de contre-pouvoirs... L'Etat accepte mais veille au grain ; certains assistants techniques mis à la disposition des ministères paraissent atteints du syndrome de Stockholm³³ ce qui n'accroît pas la cohérence entre les différentes interventions que finance une même coopération... ».*

Pour réduire ces facteurs limitants, il conviendrait d'explorer plusieurs voies :

- Certains recommandent « plus de clarté » dans l'instruction des projets de professionnalisation, à l'égard des politiques : « quand on instruit un projet, il faut dire la même chose au gouvernement et aux OPA ; c'est une question d'honnêteté intellectuelle »

³³ Tendence des personnes à adhérer aux objectifs et formes d'action de ceux qui exercent sur eux une autorité forte.

et c'est sans doute aussi un bon moyen d'ouvrir un vrai débat avec les lieux de décision politique.

- Cette « clarté » dans l'instruction pourrait être aussi assortie de mesures visant à favoriser les évolutions au sein de l'Administration, comme par exemple des voyages d'études, une valorisation des « fonctions régaliennes », des moyens de travail pour exercer ces dernières,...
- Les coopérations internationales pourraient mieux négocier les modalités de l'affectation des ressources de l'APD (PPTTE, C2D), les pouvoirs publics semblant jouer actuellement un rôle très central dans l'élaboration des projets et programmes retenus.
- Des outils de coopération plus souples seraient eux aussi les bienvenus qui permettraient aux OPA de bénéficier directement de certaines aides publiques internationales.

9. Les actions de la Coopération française semblent avoir peu influencé les choix des autres bailleurs de fonds

La Coopération suisse est sans doute la première source de financement public qui a soutenu les OPA au Cameroun, à une échelle et pour des montants significatifs. Elle a opté, dès la fin des années 80, pour un soutien à l'émergence et à la consolidation de dynamiques d'organisations via le SAILD, puis directement auprès du CFPC. Elle a mis fin à son travail au Cameroun suite à une décision fédérale de ne plus travailler dans ce pays.

La Coopération française semble s'être peu intéressée au travail fait par la Coopération suisse, lors de l'instruction et de la mise en œuvre des projets FONDAOR, DPGT, ASPPA.

Les autres bailleurs de fonds bénéficient, à l'évidence, de la reconnaissance officielle des OPA (à laquelle ASPPA a largement contribué) ; leurs interventions en matière d'appui aux organisations semblent cependant obéir à des logiques spécifiques :

- Depuis la fin du FONDAOR, l'UE a peu investi dans ce domaine, à l'exception notable du Projet Pôle de Développement Rural (PPDR).
- La GTZ soutient depuis plusieurs années un Projet de Promotion des Groupements Agricoles (PPGA) dans la province du Centre, qui est très inspiré de l'approche « auto-promotion » qu'elle met en œuvre dans divers pays. Elle est en train de réorganiser ses interventions au Cameroun et privilégiant l'appui à la décentralisation.
- La BM s'intéresse depuis peu aux OPA camerounaises avec un projet pilote qui sera financé par des fonds fiduciaires japonais ; la démarche adoptée pour sa conception traduit la volonté d'associer, dès le départ, les OPA à la définition des objectifs, contenus et modalités de mise en valeur.
- Le FIDA soutient une initiative de rapprochement entre les OPA faïtières qui vise la création d'un cadre de concertation national et que toutes les OPA rencontrées considèrent comme une « initiative très louable ».
- L'US/AID soutient un projet de la zone cacao (STCP) mis en œuvre par l'ITA, en partenariat avec l'organisation faïtière FORCE.

La faible influence de l'approche soutenue par la Coopérative française s'explique sans doute par deux facteurs :

- « Chaque bailleur de fonds crée son réseau d'OP, ses cadres de concertation, ... et plante son drapeau » ainsi que le notent plusieurs personnes interrogées.
- L'action de la coopération française a été peu visible (« discrétion » sans doute excessive d'ASPPA) ; elle a été sans doute aussi peu lisible (faibles relations entre ASPPA et le FONDAOR) ; elle est parfois assimilée à « un appui aux filières d'exportation » par certains acteurs, cette appréciation pouvant être amplifiée par la réussite des organisations cacao, par le fait que c'est la SODECOTON qui a mis en œuvre le DPGT.

Ainsi, si les autres bailleurs de fonds reconnaissent à la Coopération française une compétence en matière d'OPA (en lui « laissant » notamment le soin de financer des projets importants dans ce domaine), cela ne les empêche pas de prendre des initiatives, sur la base de leurs analyses propres.