HAL
open science

La planification locale comme processus d'apprentissage démocratique : l'expérience de Gudur-Mandaya aux premières heures de la décentralisation au Cameroun

André Teyssier, Elias Gondji

To cite this version:

André Teyssier, Elias Gondji. La planification locale comme processus d'apprentissage démocratique : l'expérience de Gudur-Mandaya aux premières heures de la décentralisation au Cameroun. Savanes africaines : des espaces en mutation, des acteurs face à de nouveaux défis, 2003, Garoua, Cameroun. 9 p. hal-00143310

HAL Id: hal-00143310

https://hal.science/hal-00143310

Submitted on 25 Apr 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Jamin J.Y., Seiny Boukar L., Floret C. (éditeurs scientifiques), 2003. Savanes africaines : des espaces en mutation, des acteurs face à de nouveaux défis. Actes du colloque, mai 2002, Garoua, Cameroun. Prasac, N'Djamena, Tchad - Cirad, Montpellier, France.

La planification locale comme processus d'apprentissage démocratique

L'expérience de Gudur-Mandaya aux premières heures de la décentralisation au Cameroun

André TEYSSIER*, Elias GONDJI**

*CIRAD, TA 60/15, F-34398 Montpellier cedex 5, France

**Terdel, BP 6, Maroua, Cameroun

Résumé — Pour garantir la pérennité des nouvelles infrastructures qui équipent leur territoire, Les habitants de la vallée de Gudur-Mandaya revendiquent une plus grande efficience dans la gestion de la fiscalité locale. Il y a encore quelques années, l'idée de participer aux affaires publiques leur échappait. L'Etat était perçu comme une autorité éloignée, la Commune n'apparaissait pas comme une instance susceptible de répondre à leurs attentes. Marginalisés et forcément passifs, les citoyens des Monts Mandara n'avaient aucune prise sur le développement de leur région. Un processus de planification locale, initié par le projet DPGT et relayé par Terdel, a conduit à responsabiliser les acteurs locaux. L'intervention s'est déroulée sur six ans en impliquant les acteurs à chaque étape : choix des investissements et de leur localisation, participation au financement et à la réalisation, maintenance des aménagements et mobilisation des ressources fiscales. La décentralisation apparaît comme un cadre favorable à cette démarche mais les compétences et les ressources des communes sont limitées. L'expérience menée dans la vallée de Gudur-Mandaya peut, avec ses réussites et ses imperfections, servir de référence pour des interventions élargie à une ou plusieurs communes.

Abstract — Local planning as a democratic learning process. In order to ensure the sustainability of the new infrastructure in their area, the inhabitants of Gudur-Mandaya valley demand greater efficiency in the management of local taxation. Only a few years ago, they could not imagine participating in public affairs. The State was seen as a remote authority, Mokolo town hall was not perceived as an authority that might respond to their expectations. Marginalised and necessarily passive, the citizens of the Mandara mountains had no hold on the development of their region. A local planning process initiated by the DPGT project and relayed by TERDEL led to gaining in responsibility by local stakeholders. The action was being conducted over a 6-year period and an attempt was made to involve stakeholders at each stage: choice and location of investments, participation in financing and performance, confrontation of stakeholders with the central question of the maintenance of the facilities and reflection on the mobilisation of fiscal resources. Decentralisation would appear to be a favourable institutional framework for the approach but the limited skills and resources of the communes bring only partial responses. The experiment carried out in Gudur-Mandaya valley, with its successes and imperfections, can serve as reference for broader intervention in areas consisting of one or several communes.

Introduction

« Vous, autorités, vous nous demandez toujours de cotiser pour le développement de nos villages, mais que faîtes vous de l'impôt que nous collectons et que nous vous reversons ? Pourquoi ne pas nous laisser une partie de cet argent ? ». Ces questions posées en mars 2002 par un chef de village de la vallée de Gudur[1] au cours de l'assemblée générale de l'AVUPGM (Association villageoise des usagers de la piste de Gudur-Mandaya) annoncent un changement de comportement des producteurs ruraux vis-à-vis de leurs responsables coutumiers et territoriaux. Elles témoignent, au-delà des sempiternels discours sur la participation des acteurs, d'une volonté de prise de responsabilité dans la gestion des affaires publiques par les échelons locaux. Elles posent une question de subsidiarité dans la gestion du développement rural et sont révélatrices d'une opinion émergente de la société civile.

Cette prise de position est d'autant plus remarquable qu'elle s'affirme au sein d'une société très hiérarchisée, particulièrement respectueuse de l'autorité. Habituellement, au cours des réunions entre paysans et représentants de l'autorité coutumière, il est audacieux de s'opposer à l'avis du chef, de contester l'une de ses décisions ou de proposer des idées à contre-courant. Oser poser un problème d'intérêt commun est souvent interprété comme une remise en cause de la compétence du chef.

Que s'est-il passé pour que le représentant d'un petit village d'une vallée reculée des Monts Mandara conteste subitement la ponction fiscale qui s'opère depuis des dizaines d'années par son intermédiaire ? La revendication de ce *jawro* (chef de village ou de quartier) est l'une des conséquences du processus de planification locale engagé par le projet DPGT[2] depuis 1997 dans l'une des vallées des Monts Mandara.

Cette opération, qui n'avait d'autres objectifs que de répondre à des demandes exprimées par les villages, a changé la représentation que les communautés paysannes de la vallée de Gudur avaient du développement. Cette communication tente d'expliquer en quoi une banale opération de désenclavement peut participer à une implication de la société civile et transformer des « sujets » en acteurs du développement local. Elle se propose dans un premier temps de mieux comprendre les différences de perception du développement par les acteurs, puis, de décrire les principes et le contenu d'une intervention du projet DPGT et enfin, d'amorcer une réflexion sur la planification locale dans le contexte de décentralisation initié au Cameroun.

Les représentations du développement

Jusqu'au début des années 90, paysans, « développeurs » et Etat accordaient des sens très différents à la notion de développement rural.

Le développement vu du village

A la question « *le développement, c'est quoi* ? », le discours des villages encore marginalisés, interrogés en 2002, ressemble à celui entendu lors des premières interventions du projet DPGT dans la région. Les réactions recueillies correspondent :
– soit à une impression de renforcement du contrôle social ; les paysans associent le développement à des actions lancées depuis la période coloniale pour mieux les contrôler ; ils évoquent la lutte contre la nudité, les interventions pour mettre un terme aux affrontements entre massifs et les encouragements visant à l'installation sur les piémonts, le tout par le biais des chefferies qui s'en trouvent renforcées ;
– soit à une certaine conception de la modernité, « *quelque chose qui change la vie pour la rendre moderne* ». Le développement est d'abord assimilé à des investissements publics, alloués par la bienveillance de l'Etat. Les gens évoquent essentiellement des constructions « *de belles maisons, des écoles, des dispensaires, l'électrification du village… Tous ces équipements exigent de gros moyens financiers dont seuls disposent l'Etat et les Blancs* ». L'emplacement et la nature des constructions sont laissés à la convenance du chef. L'action de l'Etat est ensuite signalée comme une capacité à octroyer des crédits d'équipement pour l'intensification agricole (bœufs et charrues).

1 Arrondissement de Mokong, département du Mayo-Tsanaga.
2 Projet Développement Paysannal et Gestion de Terroirs (1994-2002). Financement AFD-SCAC. Maîtrise d'ouvrage : MinAgri. Maîtrise d'œuvre : Sodécoton.

Aux yeux des paysans, le développement est assurément une affaire de l'Etat, un acte d'autorité qui consiste à adresser des flux financiers du haut vers le bas. Le village se place en position d'attente d'une éventualité de financements d'infrastructures ou de crédits. Le rôle du chef est confirmé : il est reconnu comme l'interface obligée entre les villageois et l'Etat. L'implantation d'une quelconque infrastructure au village renforcera le pouvoir du chef et de la communauté. Elle distinguera le village des communautés voisines et confortera ses éventuelles revendications territoriales : élévation du rang du chef, création d'une nouvelle chefferie, annexion d'un village voisin… La reconnaissance de l'importance territoriale d'une communauté est concrétisée par un investissement ostentatoire accordé par l'Etat. Que la fonction de l'infrastructure réponde ou non aux besoins du village apparaît parfois comme secondaire.

Les habitants de cette partie des Monts Mandara n'éprouvent à aucun moment le sentiment que leurs stratégies et leurs productions contribuent au développement rural. Un changement provoqué par leurs propres actions n'entre pas dans leurs considérations.

Le développement des « développeurs »

La représentation que les opérateurs de développement avaient des Monts Mandara est plutôt pessimiste : les descriptions maintes fois entendues évoquent un pays sinistré, un milieu inculte et impropre à l'agriculture, condamné à une pauvreté généralisée. Ces montagnes ne peuvent faire l'objet d'un développement économique ; la priorité est au soulagement du milieu face à une population devenue trop nombreuse et responsable de la dégradation des ressources dans ce qui doit être le « château d'eau » de la région. Les actions préconisées s'articulent autour de l'émigration, du reboisement et, plus tard, de l'aide alimentaire. Le rapport Bonifica (1992) figure parmi les documents révélateurs de cette conception du développement dans les Monts Mandara.

Ce rapport insiste sur la « *déforestation liée aux feux de brousse* » et la « *surexploitation des terres à des fins agricoles et pastorales* », au bois de chauffage, à l'urbanisation (sic !), aux besoins en bois énergie et à l'ouverture de pistes. « *La disponibilité de terres agricoles est saturée et l'on a mis en culture des terres inaptes, avec de graves risques de dégradation* ». « *Ces pratiques humaines ont une influence très lourde sur les équilibres écologiques et favorisent la dégradation de l'environnement* ». « *Cette déforestation n'est actuellement pas compensée par la régénération naturelle et les interventions de reforestation n'arrivent pas à combler ce déficit* ».

Le développement humain est perçu comme une atteinte à l'environnement, en raison de pratiques paysannes à vocation suicidaire. La richesse des savoirs humains, la capacité d'adaptation et de transformation du milieu, les dynamiques de reforestation par les parcs arborés, les créations de champs dans des éboulis ou sur des plaques rocheuses, ne sont pas observées[3]. Les effets de l'action humaine sur le milieu se cantonnent à des images d'Epinal : érosion et désertification participent à la généralisation d'une insécurité alimentaire aggravée par l'utilisation massive de céréales pour la fabrication d'alcools. Autant de vérités assénées, rarement vérifiées, mais si fortement ancrées qu'il est difficile de voir et de penser différemment.

Au début des années 90, les problèmes et les besoins des producteurs n'influençaient pas l'orientation des actions de développement[4]. La définition de programmes d'intervention était exclusivement déterminée par des analyses statistiques et par des entretiens avec les autorités administratives, ce qui, d'une certaine manière, correspondait à la conception que les ruraux avaient de l'action publique.

La représentation de l'Etat[5] est liée aux rapports d'expertise dont il assure la maîtrise d'ouvrage, mais elle se complète d'une vision politique. Les Monts Mandara sont considérés comme un réservoir électoral qu'il ne faut pas contrarier. Des financements sont mobilisés pour ces terres fortement peuplées où un nombre maximal d'infrastructures doit matérialiser la présence de l'Etat. La crise économique n'a pas entamé les certitudes d'une culture de l'Etat fort, rendue paradoxale par un désengagement évident : le développement doit rester une initiative de l'Etat, en faveur de populations reconnaissantes.

---

3 Malgré de nombreuses études en sciences sociales, peu utilisées par les opérateurs de développement, comme Boulet (975), Boutrais (1973 et 1975), Hallaire (1991), ou Seignobos (1982) – liste non exhaustive.
4 Signalons néanmoins le travail précurseur de Gubry (1988). Une demie page (sur 300) lui est consacrée par le rapport Bonifica…
5 L'Etat ne constitue pas un bloc homogène. Les élus et les fonctionnaires qui lui donnent consistance ont des représentations diversifiées, que nous ne détaillerons pas dans cet article.

En l'absence de cadres de concertation, ces représentations n'évoluent pas. D'un côté, des communautés rurales attendent de l'Etat des subventions providentielles qui consacreront leur position politique ; de l'autre, des opérateurs voient dans les communautés paysannes, des établissements humains trop importants et coupables de la dégradation des ressources. Le paysan n'est pas reconnu comme celui qui a des connaissances sur son milieu. Il est au contraire complexé par l'archaïsme de ses modes d'exploitation et vit dans l'indifférence de l'action publique. Il s'acquittera de l'impôt pour éviter toute sanction. Le sens de l'impôt comme outil de financement de l'amélioration des conditions de vie n'est jamais perçu.

Cette situation a pour conséquence une très faible appropriation des propositions de développement, pensées par d'autres en fonctions de représentations différentes de celles des intéressés. Dans ce contexte, le faible entretien des aménagements, la non utilisation de certaines infrastructures et le détournement de fonds destinés à des projets ne sauraient surprendre.

Comment inverser la tendance ? Comment faire peser la société civile sur les choix de développement ?

Dans la vallée de Gudur-Mandaya, le projet DPGT a conduit une expérience de développement local basée sur des actions programmées par ses habitants. Le chapitre suivant montre l'intérêt et les limites de la démarche suivie.

Un programme de développement en réponse à la demande sociale

Le canevas d'intervention

L'intervention engagée dans cette vallée s'est effectuée conformément à la démarche mise en œuvre par le volet « gestion de terroirs » du projet DPGT, dont le canevas méthodologique se décline en cinq phases (Teyssier, Hamadou, 1995-2000) :
– information auprès des acteurs locaux (administration, chefferie, agriculteurs, éleveurs...) ;
– diagnostic « croisé » entre une connaissance de l'espace par un regard externe – l'étude du terroir[6] – et une réflexion paysanne sous forme d'une « auto-analyse », c'est-à-dire un débat, réparti sur plusieurs sessions, avec les acteurs locaux sur les problèmes rencontrés par le village, sur les causes telles qu'ils les perçoivent, sur les solutions entreprises et à entreprendre ;
– programmation concertée : un « menu » d'interventions est proposé aux différentes communautés du village ; leurs réactions conduisent à des décisions de réalisations déterminées dans le temps et l'espace, à des amendements de propositions, voire à des refus catégoriques ; la conception des interventions combine les idées apportées par le projet et l'expérience des acteurs ; ce sont donc bien les acteurs qui choisissent la nature des actions et la localisation des investissements ; le programme d'actions est soumis à une réflexion préalable sur le montage financier nécessaire aux futurs investissements ; il s'agit de concevoir des participations réalistes, permettant d'éviter le recours au bénévolat et de prévoir les coûts de fonctionnement ;
– réalisation d'actions et d'aménagements ; l'exécution et le suivi des réalisations sont suivis conjointement par le projet et des représentants des communautés concernées ;
– suivi-évaluation[7].

D'une opération de désenclavement à un projet collectif de développement local

La phase d'auto-analyse conduite début 1997 dans les villages de la vallée de Gudur a consigné deux demandes prioritaires : l'accès à l'eau et le désenclavement de la vallée. L'isolement a été déterminé comme un problème essentiel, ayant un impact sur la santé humaine et la commercialisation des produits agricoles. Une vague piste, impraticable en saison des pluies car coupée par de nombreux mayo (cours d'eau temporaire), dessert précairement cette vallée. Les villages déplorent des noyades quand des enfants tentent de franchir les mayo torrentiels en saison des pluies. Les commerçants parcourent

6 Dans le cas de la vallée de Gudur, il s'agit de l'étude du terroir de Mowo (Iyebi-Mandjek, Seignobos, 1995).
7 Ces évaluations devaient être effectuées par les acteurs locaux, avec l'aide d'un animateur, qui organise et met en forme les réactions des usagers du terroir par rapport aux actions et aux aménagements en cours, en vue de leur poursuite, d'une réorientation ou d'un abandon. Cela n'a pas toujours été le cas dans la pratique.

rarement cette région pour acheter les quelques excédents agricoles. Le dispensaire de Mowo est hors d'atteinte en saison des pluies ; les infirmiers ne peuvent intervenir en cas d'épidémie[8]. La Sodécoton (Société de développement de la culture cotonnière du Cameroun) est contrainte de procéder chaque année à des aménagements sommaires pour l'accès de ses camions aux marchés de coton.

La création d'une piste praticable toute l'année, équipée d'ouvrages de franchissement, a été décidée comme prioritaire au cours des réunions de programmation concertée. Plusieurs séances d'animation sur l'intérêt de construire des « biefs »[9] dans le lit des mayo avant de creuser de nouveaux puits, et une visite des biefs-radiers réalisés par le GOIB[10], ont convaincu les paysans de Gudur d'une action intégrant à la fois les problèmes d'eau et d'enclavement.

L'intervention s'est déroulée sur six années consécutives, de 1997 à 2002.

Vingt et un « biefs-radiers », d'une longueur moyenne de 25 m, ont été construits pour un montant total de 159 millions F CFA[11], dont 11 % ont été pris en charge par des cotisations familiales et des instances locales : commune de Roua, 8 groupements de producteurs de coton, d'autres projets[12] et dans une moindre mesure, les comités de développement. Les 12 000 habitants de la vallée de Gudur peuvent circuler en toute saison, et les 80 000 habitants de la commune rurale de Roua-Soulede, située plus en amont, passent désormais par ce nouvel axe pour rejoindre la plaine du Diamare[13]. Cet investissement peut paraître considérable et hors de portée des pouvoirs publics, mais, rapporté à la population concernée, il représente moins de 2 000 F CFA par individu, soit un équivalent fiscal de 10 à 15 000 F CFA par ménage.

Une association villageoise des usagers de la piste de Gudur-Mandaya (AVUPGM) a été créée en avril 1997 pour gérer un fonds de développement local, alimenté chaque année par les contributions financières des groupements de producteurs de coton, par les deux communes concernées et par les cotisations familiales. Elle a également la responsabilité de l'entretien des ouvrages. Le projet DPGT est intervenu pour un appui à la formalisation de la collecte des fonds et pour une formation de base à la gestion comptable.

Les travaux ont été réalisés sous forme de chantiers HIMO (haute intensité de main-d'œuvre). Le cofinancement des investissements est consacré à la rémunération des manœuvres qui se sont acquittés préalablement de leur cotisation pour le fonds de développement local. Par une clause spécifique, les entreprises de travaux publics étaient tenues de recruter exclusivement les manœuvres disposant d'un reçu délivré par l'AVUPGM lors du paiement de la cotisation annuelle. A chaque démarrage de chantier, l'AVUPGM remettait les montants cofinancés aux entreprises sélectionnées afin qu'elles puissent gérer le personnel. Ainsi, 17 millions F CFA de cofinancement ont été réinjectés dans l'économie locale.

Dès le début de l'opération, les acteurs ont été confrontés à la question centrale de la maintenance des ouvrages et à une réflexion propre sur la mobilisation de nouvelles ressources fiscales. La réalisation des biefs-radiers par tranche annuelle était conditionnée à la mobilisation de ressources financières locales afin de s'assurer de l'intérêt éprouvé par chacun pour cette opération.

Le principe d'une implication financière a été préféré à celui de la participation en travail car cette forme de bénévolat s'avère dans la pratique très peu opérationnelle. Dans le Nord-Cameroun, plusieurs projets de développement exigent des « bénéficiaires » une participation en travail, considérée comme un « investissement humain », le plus souvent sous forme d'apports de matériaux (sable, cailloux…), en contrepartie à l'investissement extérieur. L'importance de cette contrepartie dépasse parfois les capacités des ruraux et suppose une organisation qui n'existe pas toujours entre eux[14]. Ainsi, l'autorité de la chefferie traditionnelle peut être sollicitée pour réactiver la participation paysanne, notamment lorsque les producteurs n'adhèrent pas à la participation pour des aménagements d'abord proposés, puis

8 L'enclavement de la vallée a nettement accentué les effets de l'épidémie de choléra de 1997.
9 On nomme ici bief, des seuils rocheux, implantés en travers des cours d'eau pour renforcer l'infiltration, recharger les nappes phréatiques et réduire l'érosion régressive en ralentissant la vitesse d'écoulement des eaux (Seignobos, Iyebi-Mandjek, 2000)
10Groupe des organismes intervenant sur les biefs. Il s'agit d'une organisation « d'experts-paysans » créée par le Comité diocésain de développement de Maroua-Mokolo, afin de poursuivre et de démultiplier les compétences locales pour la réalisation de biefs.
11 1 Euro = 656 Fcfa
12 Dont le Projet de développement de la région des monts Mandara (PDRM – financement de l'Union Européenne).
13 Deux ouvrages restent à construire pour permettre le désenclavement effectif de ces 100.000 personnes.
14 Pour la construction d'un radier de 180 m à Mokong, l'un des partenaires de l'AVUPGM posait comme condition préalable un dépôt de matériaux par les paysans de la région équivalant à 230 camions de pierres et de graviers sur le site du chantier !

imposés[15]. L'exigence de contreparties démesurées enlève toute valeur économique au travail humain et tend à renouer avec le système de corvées instauré par l'administration coloniale.

L'expérience montre qu'il est impossible de compter sur une main-d'œuvre non rémunérée. Les chantiers bénévoles entrent en concurrence avec les contraintes sociales et le temps consacré à la production. Une fois passé l'enthousiasme des premiers jours, retards, absentéisme et désintérêt généralisé hypothèquent la finition des chantiers. Les entreprises se plaignent de ne pas disposer à temps d'une main-d'œuvre en nombre suffisant et la gestion des manœuvres encore disponibles mais peu motivés devient très difficile. Rarement terminés avant la saison des pluies, ces chantiers bénévoles s'éternisent et sont reportés d'une année sur l'autre. La rémunération des manœuvres garantit au contraire la présence de la main-d'œuvre et permet à l'entreprise d'exercer une nécessaire autorité.

Ce système de gestion de la participation villageoise s'est révélé d'une grande efficacité. En revanche, différents blocages opérationnels ont restreint la dimension de cette expérimentation pour une maîtrise d'ouvrage locale et n'ont pas permis à l'AVUPGM de suivre l'ensemble du processus.

Conformément au manuel de procédures DPGT, la passation des marchés revenait au maître d'œuvre du projet. Ainsi, les appels d'offres lancés pour les chantiers HIMO de la vallée de Gudur ont été conçus et analysés par la commission des marchés Sodécoton et non par l'AVUPGM, qui assurait une partie du financement. De même, la bonne exécution des marchés relevant de la Sodécoton, le contrôle des chantiers a été confié à des ingénieurs de la société cotonnière, sans que les responsables de l'AVUPGM puissent intervenir. Cette dernière contrainte a causé de nombreux malentendus.

Pour l'accomplissement de l'ensemble de la démarche, il aurait été opportun de confier ces différentes responsabilités à l'AVUPGM qui aurait pu se doter, de manière contractuelle, des compétences nécessaires afin d'assurer un suivi global de l'exécution de l'opération.

Malgré ce cadre limitatif, une dynamique de développement local s'est engagée à partir de cette action collective, dont les orientations déterminées chemin faisant, ont permis de jeter les bases d'une planification locale du développement :
– des programmes de stockage de céréales ont été retenus dans la plupart des villages de la vallée, désormais reliés à la route afin d'acheter et de vendre leur production, même en période de « soudure » ;
– de nouveaux puits ont été creusés sur cofinancement avec différents intervenants ;
– les investissements du projet DPGT, interrompus en 2001, ont été relayés par d'autres organismes[16] qui se sont inscrits dans le cadre fixé par le programme d'investissement de la vallée de Gudur-Mandaya, sans avoir à imposer leur propre vision du développement ;
– l'AVUPGM a pris l'initiative de réaliser, sur fonds propres, de nombreux biefs en amont des ouvrages de franchissement afin de les protéger de la vitesse excessive des eaux.

La prise de conscience d'une nécessaire capacité de maintenance locale des ouvrages a débouché sur le montage d'un service de cantonnage entièrement mis en œuvre par l'AVUPGM et financé sur des ressources locales. La piste de Gudur a été divisée en cinq tronçons pour lesquels une équipe de cantonniers a été nommée. Les responsables de ces brigades d'entretien ont pour devoir de repérer l'apparition des premiers signes de dégradation des ouvrages et de prévenir le Président de l'association en remplissant un formulaire qui précise l'ampleur des dégâts, le nombre de manœuvres et de jours de travaux. Le Président décide ensuite des travaux et autorise un plafond de dépenses pour rémunérer des manœuvres et acheter des matériaux.

La question du financement de ce service représente aujourd'hui la préoccupation essentielle du bureau exécutif de l'AVUPGM. Des besoins financiers apparaissent pour la maintenance des aménagements et il semblerait opportun de remplacer les cotisations exigées par le projet DPGT par une fiscalité administrative rationalisée. Un budget prévisionnel sert de support à des négociations avec les instances municipales, qui, de fait, sont les seules à disposer de ressources fiscales et d'une capacité locale de financement pour l'équipement du territoire.

15 Le cas du projet FAC Guider est éclairant. Ce projet ne parvenant pas à généraliser les dispositifs habituels de la lutte anti-érosive a cru bon de recourir à l'autorité de la chefferie de Guider pour « motiver » les producteurs (Meny, 1996).
16 Signalons l'action significative du Programme alimentaire mondial qui a fourni des vivres auprès des manœuvres de l'AVUPGM, ce qui a libéré la trésorerie de l'association pour le financement du cantonnage.

Contribution financière aux projets ou rationalisation de la fiscalité ?

La participation financière au développement se cumule aux nombreux impôts et taxes versés par les producteurs ruraux du Nord-Cameroun aux autorités territoriales, coutumières et techniques :
– l'impôt libératoire fixé plus ou moins arbitrairement sur l'activité économique des ménages et qui tend à revenir vers une forme inavouée d'imposition par tête ;
– la *zakkat*, dont le caractère religieux disparaît au profit d'une taxe d'allégeance envers l'autorité coutumière et qui se combine aux divers « cadeaux » remis aux différents rouages de la chefferie ;
– les taxes sur le bétail et les taxes de marché…

Les cotisations et autres cofinancements exigés par les projets de développement se cumulent à ces prélèvements officiels. Les diverses contributions, en nature ou en espèces, exigées par les projets ne sont rien d'autre qu'un « impôt projet », plus ou moins garanti de retours[17]. Il pèse néanmoins sur la trésorerie des producteurs ruraux.

L'ampleur de la ponction fiscale sur le monde rural reste à chiffrer, mais il est certain que la redistribution ne s'effectue pas dans les mêmes proportions. Sans espérer à court terme une substitution à l'injection de fonds extérieurs, ne faut-il pas rechercher dans une redistribution fiscale plus équitable, et partant, dans un meilleur fonctionnement des instances locales, l'une des voies pour un développement rural pérenne et autonome ?

La décentralisation, un cadre favorable au développement local ?

La question peut paraître surprenante tant l'émergence de collectivités locales est supposée stimuler l'émergence de dynamiques locales et d'une plus grande transparence dans la gestion des biens publics. Un regard pragmatique, basé sur des constats effectués pendant nos interventions, justifie néanmoins cette interrogation.

Le cadre juridique et le fonctionnement pratique des instances décentralisées

En 1996, se sont déroulées les premières élections municipales multipartites au sein de 339 communes qui couvrent l'ensemble du territoire camerounais. Les modes de fonctionnement et le mandat de ces communes sont régis par les dispositions législatives qui ont amorcé le processus de décentralisation : loi n°74/23 du 05/12/74 portant organisation communale ; loi n°92/002 du 14/8/92 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux ; décret n°94/077 du 28/4/94 portant composition du corps municipal des communes urbaines à régime spécial ; décret n°95/180 du 12/9/95 portant répartition des conseillers municipaux par commune (Rochegude, 2000) .

Il n'existe au Cameroun aucune mesure permettant aux communes de jouer un rôle sur la gestion des ressources naturelles, fonction qui reste le monopole de l'administration territoriale et de la chefferie. Une plus grande subsidiarité dans la gestion des ressources supposerait une fragmentation du Domaine national par un transfert de domanialité vers les instances locales, ce qui actuellement ne figure pas parmi les options gouvernementales (Teyssier *et al.,* 2002).

La question des conseils régionaux étant encore à l'étude, les communes rurales sont actuellement les seules collectivités territoriales opérationnelles. Leur implication dans le financement de programmes de développement conjoints n'a pas donné les résultats attendus, à l'exception notable de la commune de Roua-Soulede. Il n'est pas certain que les nouveaux jeux politiques déclenchés par l'apparition des communes rurales profitent à un mouvement de démocratisation.

L'administration territoriale ne semble pas toujours agir dans le sens de l'autonomisation des communes. Les relations entre maires et sous-préfets sont d'ailleurs assez ambiguës.

Les maires se plaignent de la forte tutelle exercée par le corps préfectoral et condamnent leurs ingérences systématiques sur les budgets municipaux. Ils déplorent également de devoir subvenir au fonctionnement des administrations déconcentrées. Mais force est de reconnaître que certains maires

17 La plupart des paysans ont en mémoire de fâcheuses expériences de cotisations détournées de leurs fins.

n'ont pas le niveau nécessaire à leur fonction et n'ont aucune vision de leur rôle. L'arbitrage des sous-préfets et préfets est alors avancé pour éviter un fonctionnement trop nébuleux. Ces cas d'incompétence des élus –souvent dû à une « pré-sélection » par les partis et l'administration territoriale – favorisent les collusions entre municipalités et administration territoriale, le sous-préfet dictant au maire ce qu'il doit faire pour conserver son poste. Ce n'est donc pas forcément la qualité de l'action de la mairie, théoriquement sanctionnée par le vote, qui déterminera le maintien ou le retrait du pouvoir municipal.

Ces imperfections de la gouvernance locale ne peuvent être limitées à des questions de compétence technique ou de formation insuffisante. Elles posent un problème plus général, de fonctionnement des institutions et de pratiques sociales variables d'un territoire à l'autre, en fonction d'équilibres politiques recherchés à l'échelle nationale.

Pour une recherche de soutien au développement local

Une recherche au service du développement rural ne saurait faire l'économie d'une production d'informations indispensable à l'orientation et aux modalités de mise en œuvre des programmes de développement.

Les résultats mitigés des politiques de développement rural impulsées par des administrations centralisées incitent aujourd'hui les bailleurs de fonds à concevoir des opérations mieux maîtrisées par les échelons locaux. Afin d'éviter de nouvelles déconvenues, la recherche doit comprendre le substrat social et politique sur lequel vont se plaquer des projets qui passeront par des maîtrises d'ouvrage décentralisées. L'enjeu est de prévenir d'éventuelles politiques de type *Community Driven Development*[18] qui considèrent les échelons locaux comme la nouvelle panacée du développement rural. Il convient de décrire et de comprendre le fonctionnement réel des institutions de la décentralisation, les contraintes qui pèsent sur elles, les rapports sociaux qui les animent, les limites juridiques de leurs compétences. Ces informations provenant d'expériences de terrain pourront également inspirer le législateur et contribuer à l'ajustement des dispositifs législatifs.

Sur quelles bases établir une recherche sur le développement local ? Quels objets et quelles échelles d'investigation paraissent pertinents ? Peut-on proposer la création de « communes laboratoires », pour expérimenter en grandeur nature des formules pratiques de gestion locale et ajuster les politiques publiques aux attentes des sociétés rurales ? Peut-on envisager de revoir entièrement le fonctionnement d'une commune, y compris ses modes de prélèvement fiscal ? D'obtenir un blanc-seing de l'autorité territoriale pour expérimenter d'autres relations avec l'administration ? Cette configuration idéale est sans doute utopique. Il faudra se limiter à une série d'interventions dans le cadre réglementaire actuel et imaginer des innovations institutionnelles sur ce qui n'est pas légiféré : méthodes de programmation concertée, services de cantonnage, plans de développement, schémas d'aménagement, renforcement de la capacité revendicatrice des communautés…

En l'attente de mécanismes plus transparents, l'expérience de Gudur-Mandaya apparaît comme une référence intéressante, car elle renforce des communautés villageoises face à un « local » qui ne sera pas nécessairement épargné par les tares ataviques du « central ». Une telle intervention permet de construire une capacité d'expression et de revendication des communautés paysannes face à des municipalités dont on peut douter aujourd'hui de la propension à investir selon des règles équitables. Elle doit être complétée par la création de cadres de concertation à plusieurs niveaux.

L'opération expérimentale de Gudur-Mandaya sera à prendre en considération lors des études préparatoires aux futurs projets d'appui aux instances décentralisées. Cette expérience peut servir de référence pour l'extension d'un processus de planification locale à des territoires plus vastes et de support de formation pour développer une compétence camerounaise en la matière, en lieu et place d'une culture autoritaire et providentielle des administrations chargées du développement.

18 Dont s'inspire le Programme national de développement participatif, instruit actuellement par la Banque mondiale.

Conclusion

Ce texte se veut une invitation à la conception d'un dispositif de recherche d'accompagnement méthodologique pour :
– un développement de la connaissance sur l'intégration des structures décentralisées dans les réseaux sociaux ;
– la formalisation de démarches de planification, en tenant compte de l'amorce d'un processus de décentralisation sous contraintes ;
– la formation de compétences locales en termes de programmation, de suivi et d'évaluation du développement ;
– la mise en place de cadres de concertation et de négociation entre communautés rurales, institutions locales et nationales.

Une recherche novatrice sur ces thèmes répond aux attentes portant sur une rénovation des conceptions habituelles du développement rural. De nouveaux investissements ruraux sans cet accompagnement sont autant d'occasions manquées qui garantiraient une meilleure appropriation des actions et des infrastructures de développement et une contribution locale à leur durabilité.

Bibliographie

BONIFICA, 1992. Projet de développement rural intégré des régions Ouest Bénoué et Monts Mandara – Rapport final Monts Mandara. FED - Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, 271 p.

BOULET J., 1975. Magoumaz, pays Mafa. Atlas des structures agraires au sud du Sahara n°11. ORSTOM, Paris, France, 92 p.

BOUTRAIS J., 1973. La colonisation des plaines par les montagnards au nord du Cameroun Monts Mandara. ORSTOM, Paris, France, 277 p.

BOUTRAIS J., 1975. Mbozo-Wazan, Peul et montagnards du Nord-Cameroun. Atlas des structures agraires au sud du Sahara n°22. ORSTOM, Paris, France, 154 p.

GUBRY, 1988. Rétention de la population et développement en milieu rural – A l'écoute des paysans Mafa des Monts Mandara. ORSTOM, Paris, France.

HALLAIRE A., 1991. Paysans montagnards du Nord-Cameroun. ORSTOM, Paris, France, 253 p.

IYEBI MANDJEK O., SEIGNOBOS C., 1995. Mowo. DPGT / INC / IRD, Paris, France, 34 p.

MENY V., 1996. Gatouguel. Evolution d'un terroir aménagé par le projet FAC-Guider 1967-1973. DPGT / Institut national polytechnique de Toulouse, IRD, Paris, France, 90 p.

ROCHEGUDE A., 2000. Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Fiche Cameroun. Coopération Française, Paris, France, 19 p.

SEIGNOBOS C., 1982. Nord-Cameroun. Montagnes et hautes terres. Parenthèses. 190 p.

SEIGNOBOS C., IYEBI MANDJEK O. (éds.), 2000- Atlas de la province Extrême-Nord Cameroun. MINREST, IRD, Yaoundé, Cameroun, Paris, France, 172 p.

TEYSSIER A., HAMADOU O., 1995-2000. Gestion de terroirs et gestion de ressources naturelles au Nord-Cameroun 11 rapports semestriels. SODECOTON – DPGT, MinAgri, AFD, SCAC, Yaoundé, Cameroun.

TEYSSIER A., HAMADOU O., 1998. Le développement local face aux chefferies du Nord-Cameroun. 1er Symposium international de l'Association Ouest et Centre Africaine de Recherche sur les Systèmes de Production et la Gestion des Ressources Naturelles AOCA/RSP-GRN. Bamako, Mali, 21-25 septembre 1998.

TEYSSIER A., HAMADOU O., ENGOLA OYEP J., 2002. Crises et pratiques foncières au Cameroun. Comprendre la logique des conflits fonciers pour proposer des modes de régulation foncière innovants. Revue du Secteur Rural. MinAgri / FAO – Banque mondiale / Banque africaine de développement. 72 p.