



Cameroun

Evaluation finale du Contrat de Performance de Réforme Sectorielle

- Développement rural -

DEC 2017/40031

FWC SIEA 2018 – LOT 5

Contrat spécifique n° SIEA-2018-6189

Rapport Final

Novembre 2022

Période : Mission du 13/12/2021 au 13/06/2021

Experts : Alec Bouchitté, Engille Ayong, Anne-Sylvie Condé



Ce projet est financé par l'Union Européenne



Un projet mis en œuvre par LINPICO

Rapport préparé par



Le présent rapport a été rédigé par les experts principaux du bureau d'études Linpico. Son contenu relève de leur seule responsabilité et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'opinion de l'Union européenne.

Informations générales

Contrat cadre :	SIEA 2018 – Lot 5
Titre du projet :	Evaluation finale contrat de réforme sectorielle - développement rural DEC 2017/40031
N° spécifique du contrat :	SIEA-2018-6189
Autorité contractante :	Commission Européenne
Entité bénéficiaire de l'appui :	
Structure responsable de l'exécution du contrat :	LINPICO SARL Ave Ernest Renan Les Arcs sur Argens 83460 FRANCE
Période couverte par le rapport :	Du 01/11/2017 au 31/12/2021
Auteur (s) du Rapport :	Alec Bouchitté (TL), Engille Ayong (KE2), Sylvie Anne Condé (KE3)
Contrôle qualité technique effectuée par le Responsable du projet au sein de LINPICO :	Witold Dubus, Chargé de Projets LINPICO
Contrôle qualité documentaire effectuée par :	Muriel FERNANDEZ MORENO, Chargée de la qualité documentaire LINPICO

Table des matières

Table des matières

1	Introduction	10
2	Réponses aux questions d'évaluation.....	13
2.1	Niveau logique d'intervention n°1 : Intrants.....	13
2.1.1	Comment et dans quelle mesure la structure et la logique d'intervention du programme ont répondu aux principaux problèmes du secteur rural ?	13
2.1.2	Dans quelle mesure le montant et les conditions de l'aide budgétaire du programme ont-ils eu un effet d'incitation pour la mise en œuvre et le suivi des réformes du secteur rural ?	15
2.1.3	Dans quelle mesure l'appui complémentaire a-t-il facilité la mise en œuvre des réformes et contribué à renforcer les capacités des parties prenantes ?	18
2.2	Niveau logique d'intervention n°2 : Produits directs	20
2.2.1	Comment a été organisé et quelle a été la qualité et la durabilité du dialogue pour le pilotage et le suivi des réformes sectorielles ?.....	20
2.2.2	« Dans quelle mesure le financement public du secteur rural s'est-il accru pendant la période de mise en œuvre du programme ? »	23
2.2.3	« Dans quelle mesure l'aide extérieure au secteur rural s'est améliorée en termes d'alignement, harmonisation et de prévisibilité ? Observe-t-on une réduction des coûts de transaction liée au décaissement de cette aide ? »	25
2.3	Niveau logique d'intervention n°3 : Produits induits	27
2.3.1	« Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à l'amélioration de la gestion des finances publique du Cameroun ? ».....	27
2.3.2	« Dans quelle mesure se sont améliorés la programmation, la mise en œuvre, le suivi et la transparence de la dépense publique dans le secteur rural / agricole »	30
2.3.3	Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à améliorer l'accès des exploitations agricoles aux intrants et services de base ?.....	31
2.3.4	Dans quelle mesure le système de recherche et de conseil agricole a-t-il amélioré sa capacité à élaborer et à diffuser les itinéraires technico-économiques durables et adaptés aux marchés.....	34
2.3.5	Dans quelle mesure le programme a contribué à améliorer l'accès effectif des exploitations agricoles familiales aux financements publics et privés ?.....	36
2.3.6	Dans quelle mesure le programme a contribué à structurer et organiser les filières prioritaires ainsi qu'à renforcer les capacités des organisations professionnelles (OPAs, Interprofessions, chambres d'agriculture) ?.....	39
2.3.7	Dans quelle mesure le cadre institutionnel, organisationnel et financier de la réhabilitation et de l'entretien des routes communales (rurales) s'est-il amélioré, pour assurer le désenclavement des bassins de production agricoles ?	42
2.3.8	Dans quelle mesure le programme a contribué à i) l'amélioration de l'application de la réglementation concernant la gestion durable de la forêt et ii) du recouvrement des recettes fiscales et parafiscales de la filière bois ?	

2.4	Niveau logique d'intervention n°4 : Résultats.....	47
2.4.1	Quelle a été l'évolution et quelles sont les tendances concernant l'utilisation effective des services, intrants et subventions agricoles par l'agriculture familiale ?	47
2.4.2	Dans quelle mesure le programme a contribué à la capacité de mesurer et de rendre public les évolutions en matière de performances de l'agriculture (structures de production, productivité, durabilité).....	48
3	Evaluation globale.....	48
4	Conclusions et recommandations	55
4.1	Conclusions (par critère CAD).....	55
4.1.1	Pertinence	55
4.1.2	Cohérence	55
4.1.3	Efficacité et efficience	56
4.1.4	Durabilité	57
4.1.5	Valeur ajoutée européenne	58
4.2	Leçons apprises	59
4.2.1	Un temps long des réformes est nécessaire pour le secteur rural	59
4.2.2	La faiblesse des budgets au niveau local est un frein aux effets des réformes	59
4.2.3	La déconcentration effective de l'Etat doit accompagner le processus de décentralisation	59
4.2.4	Le dialogue sectoriel s'est renforcé mais le suivi de la stratégie de développement rural est limité par la faiblesse des statistiques agricoles	60
4.2.5	L'intégration de la dimension environnementale et de l'adaptation au changement climatique dans la mise en œuvre des réformes doit se renforcer	60
4.2.6	Bien conçue, la relance des statistiques agricoles est freinée par le manque de moyens budgétaires	61
4.2.7	Une meilleure visibilité budgétaire des communes rurales et leur appropriation du processus de priorisation et d'entretien sont à améliorer pour une gestion durable de leur réseau routier et le désenclavement des bassins de production	61
4.2.8	Un long délai de maturation est nécessaire pour la bonne exécution des réformes en matière de GFP	61
4.2.9	Un nombre insuffisant d'indicateurs de tranche variable en matière de GFP.....	62
4.2.10	La nécessité de poursuivre les réformes pour une meilleure transparence des finances du secteur rural .	62
4.3	Recommandations	62
4.3.1	L'appui de l'UE aux réformes clés du secteur rural devrait se poursuivre dans le cadre du PIM-UE 2021-2027	62
4.3.2	L'efficacité opérationnelle des services techniques des ministères sectoriels, devrait être améliorée grâce à un renforcement des moyens et une meilleure visibilité budgétaire.....	63
4.3.3	La stratégie de déconcentration des ministères agissant en milieu rural devrait être précisée et mise en œuvre	63
4.3.4	Le processus de dialogue sectoriel devrait être renforcé et enrichi, notamment au niveau des revues annuelles et du comité multipartenaire, au-delà de l'atteinte des cibles des indicateurs de décaissement.....	64

- 4.3.5 Une nouvelle stratégie nationale intégrée de recherche-développement et d'appui conseil devrait être élaborée et mise en œuvre 65
- 4.3.6 Des moyens budgétaires suffisants devraient être alloués pour une relance effective du système de statistiques agricoles et la valorisation des importants appuis méthodologiques du CRS..... 65
- 4.3.7 Un dispositif de cadrage budgétaire au bénéfice des communes rurale devrait être mis en œuvre pour permettre une réelle maîtrise d'ouvrage dans la gestion et l'entretien de leur réseau routier rural..... 66
- 4.3.8 Poursuivre à travers le nouvel appui budgétaire sectoriel la mise en œuvre de réformes en matière de GFP
66
- 4.3.9 Adapter/actualiser les différents outils de la GFP au contexte du secteur rural 67
- 4.3.10 Poursuivre les efforts du renforcement des capacités des administrations et des acteurs du secteur 67

Sigles et abréviations

ACC	Adaptation au Changement Climatique
ACEFA	Projet d'Appui à la Compétitivité des Exploitations Familiales Agropastorales
AE	Autorisation d'Engagement
AIC	Agriculture Intelligente face au Climat
AFD	Agence Française de Développement
AMM	Autorisation de Mise sur le Marché
ANO	Avis de Non-Objection
APV/FLEGT	Accord de Partenariat Volontaire / Forest Law Enforcement, Governance and Trade
AT	Assistance Technique
ATCT	Assistance Technique Court Terme
BAD	Banque Africaine de Développement
BIP	Budget d'Investissement Public
BM	Banque Mondiale
BP	Budget Programme
CAON	Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National
CAPEF	Chambre d'Agriculture, des Pêches, de l'Élevage et des Forêts
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale
CEP	Conférence Elargie des Programmes
CEPPA	Conférence Elargie de Présentation des Programmes Ajustés
CIEP	Conférence interministérielle d'examen des programmes
CIRAD	Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CONSUPE	Conseil supérieur de l'Etat
COFIL	Comité de pilotage de la plateforme de dialogue sur le partenariat sur les finances Publiques
COPIREF	Comité de Pilotage des Réformes
CM	Conseil des Ministres
CMP	Comité Multi-Partenaires
CNSE/SND2030	Comité National de Suivi Evaluation de la Stratégie Nationale de Développement 2030
CP	Crédits de Paiement
CPP	Cellule des Projets et Programmes
CRS	Contrat de Réforme Sectorielle
CSPP	Cadre Stratégique de Performance des Programmes
CSR	Comité de Suivi des Réformes
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
CTS	Comité Technique de Suivi
DDA	Direction du Développement Agricole
DEPC	Direction des Etudes, des Programmes et de la Coopération (MINADER)
DEPCS	Division des Etudes, de la Planification, de la Coopération et des Statistiques (MINEPIA)
DESA	Direction des enquêtes et des Statistiques Agricoles (MINADER)
DGB	Direction Générale du Budget
DGEPIP	Direction générale de l'Economie et de la Programmation des Investissements Publics
DGRVCV	Direction du Génie rural et du Cadre de Vie (MINADER)
DGTCFM	Direction Générale du Trésor, de la Coopération Financière et Monétaire
DICOB	Division du Contrôle Budgétaire, de l'Audit et de la qualité de la Dépense

DOPA	Direction des Organisations Professionnelles Agricoles et de l'Appui aux Exploitations Agricoles
DPSB	Direction de la Programmation et du Suivi Budgétaire
DREF	Direction de la Réforme
DRCQ	Direction de la Réglementation et du contrôle de qualité
DSCE	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
DSV	Direction des Services Vétérinaires
DUE	Délégation de l'Union Européenne
EAF	Exploitation Agricole Familiale
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
FED	Fonds Européen de Développement
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FODECC	Fonds de Développement des filières Cacao et Café
FP	Finances Publiques
GFP	Gestion des Finances Publiques
IMF	Institution de Micro – Finances
IP	Interprofession
IPAC	Interprofession de la Pêche et de l'Aquaculture du Cameroun
IPAVIC	Interprofession Avicole du Cameroun
LANAVET	Laboratoire National Vétérinaire
MENOR	Monitoring Externe National Orienté vers les Résultats
MINADER	Ministère de l'Agriculture et du Développement rural
MINDDEVEL	Ministère de la Décentralisation et du Développement local
MINEPAT	Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire
MINEPIA	Ministère de l'élevage, des pêches et des industries animales
MINEPDED	Ministère de l'environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable
MINFI	Ministère des Finances
MINFOF	Ministère des Forêts et de la Faune
MINTP	Ministère des Travaux Publics
MSP	Mission de Service Public
NBE	Nomenclature Budgétaire de l'Etat
OPA	Organisation Professionnelle Agricole
OIRE	Organisme Interprofessionnel Reconnu d'Etat
OMM	Organisation Météorologique Mondiale
PAP	Projet Annuel de Performance
PCP/ACEFA	Programme de consolidation et Pérennisation du projet ACEFA
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
PGRGFP	Programme Global de Réformes de la Gestion des Finances Publiques
PIP	Programme d'Investissement Public
PM	Premier Ministre
PMFP	Plan de modernisation des Finances Publiques
PNDSA	Plan National de Développement des Semences Agricoles
PNIA	Plan National d'Investissement Agricole
PNSV	Politique Nationale des Semences Végétales
PPA	Projet de Performance des Administrations
PPBS	Planification, Programmation, Budgétisation et Suivi-évaluation
PRODEL	Projet de Développement de l'Elevage
PR SSE	Programme de Réforme du Sous-Secteur Engrais
PSN	Plan semencier National

PSRF	Programme de Sécurisation des Ressources Forestière
PSSAR	Plan Stratégique pour les Statistiques Agricoles et Rurales
PTF	Partenaires Technique et Financier
QE	Question d'Evaluation
RAP	Rapport Annuel de Performance
RC	Renforcement des capacités
RGAE	Recensement Général de l'Agriculture et de l'Elevage
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RP	Responsable de Programme
RSC	Revue Sectorielle Conjointe
SDSP	Sous-Direction des Semences et Plants
SDSR	Stratégie de Développement du Secteur Rural
SIG	Système d'Information Géographique
SIM	Système d'Information sur les Marchés
SMO	Structure de Mise en Œuvre
SND	Stratégie Nationale de Développement 2020 -2030
SGBD	Système de Gestion de Base de Données
TdR	Termes de Référence
VCA	Vulgarisation et conseil Agricole

1 Introduction

Objet de l'évaluation et contexte.

Conformément aux termes de référence, la présente évaluation finale est destinée à fournir aux services compétents de l'Union Européenne, aux parties prenantes intéressées, en particulier les services du Gouvernement du Cameroun impliquées, et au grand public :

- Une analyse globale et indépendante des performances du Contrat de Performance de Réforme Sectorielle (CRS)– Développement Rural au Cameroun, en prêtant une attention particulière à ses résultats tangibles en matière de réformes¹, en comparaison avec les objectifs fixés, à ses facteurs déterminants et à ceux qui ont freiné l'obtention des résultats,
- Les enseignements tirés, les conclusions et recommandations qui en découlent, de manière à améliorer, le cas échéant, les actions et programmes futurs de l'UE

Le CRS à évaluer est intervenu dans un contexte sectoriel difficile caractérisé par une relative stagnation de la productivité alors que le potentiel de l'agriculture camerounaise au sens large (productions végétales, élevage et production piscicole) est élevé, compte tenu des conditions naturelles et d'une population dynamique.

Le Cameroun a néanmoins depuis longtemps assigné à l'agriculture un rôle crucial dans l'accélération de la croissance, la lutte contre la pauvreté et la création d'emplois. C'est ainsi que la SDSR (2010-2020) et le PNIA (2014-2020) mettaient en exergue les lignes de forces suivantes :

- Améliorer la production alimentaire et la sécurité nutritionnelle ;
- Moderniser les infrastructures rurales et l'accès au financement ;
- Gérer la préservation et la valorisation des ressources naturelles ;
- Développer le cadre institutionnel et la gouvernance.

L'approche projet a été historiquement la modalité d'intervention privilégiée dans le secteur du développement rural au Cameroun, et ceci jusqu'au Xème FED. Si des résultats concrets ont pu être constatés au niveau de filières spécifiques, ces projets / programmes ont eu des effets déstructurant sur le plan institutionnel et organisationnel.

L'aide budgétaire finalement retenue pour le XIème FED se veut ainsi une approche plus globale avec un impact durable, favorisant le développement d'un système public efficace et efficient dans le secteur rural. A cette occasion, une concertation entre bailleurs de fonds avait permis de développer les synergies, notamment avec l'aide budgétaire macroéconomique, dans le cadre des BIG Five (FMI, BM , BAD, AFD/France, EU).

Caractéristique du CRS à évaluer

Le CRS-UE Développement rural (2017-2021) constitue la première expérience d'application de l'approche appui budgétaire pour les réformes du secteur rural au Cameroun, entendu au sens large (production végétale, élevage, aquaculture et forêts). Dans beaucoup d'autres pays de l'Afrique subsaharienne, la même approche a été également initiée dans le cadre du XIème FED, et comme au Cameroun, en est devenu le principal volet financier pour le secteur rural. Cette approche fait suite et vient en complément de l'approche projet qui demeure encore dominante dans le secteur rural dans le cadre de l'aide extérieure, bilatérale et multilatérale.

Le CRS objet de la présente évaluation a été concrétisé par la signature en novembre 2017 d'une convention de financement entre la Commission Européenne et le Cameroun qui fixe comme objectif spécifique l'augmentation de la productivité des exploitations agricoles familiales (EAF).

¹ Au-delà de l'atteinte des cibles des différents indicateurs de décaissement, qui ne constituent que des jalons permettant de suivre l'avancée de la mise en œuvre des politiques sectorielles et des réformes correspondantes.

Le programme est aligné sur trois des quatre axes de la SDSR 2010-2020 qui étaient les suivants :

- Modernisation des exploitations, développement des filières et amélioration des mises en marché ;
- Développement et modernisation des infrastructures rurales, facilitation de l'accès aux facteurs de production, notamment par le désenclavement ; aux financements et à l'assurance ;
- Amélioration de la gouvernance et du dispositif institutionnel ; renforcement des capacités des acteurs.

Selon la convention de financement initiale (avant ses avenants), les principales caractéristiques du programme étaient les suivantes :

- Coût total de 96 millions EUR dont 90 millions au titre de l'appui budgétaire, non ciblé, et 6 millions d'appui complémentaire (dons de l'UE)
- Total des tranches de décaissement fixes : 50 millions EUR et tranches variables : 40 millions EUR
- Années de décaissement de l'aide budgétaire : 2017, 2018 et 2019
- Quatre conditions générales de décaissement classiques (politique sectorielle, stabilité macro-économique, GFP et transparence budgétaire)
- Neuf indicateurs de performance de tranches variables, comprenant des cibles pour les années 2018 et 2019
- Pilotage global du programme par le MINEPAT, avec comme acteurs clés les deux ministères sectoriels MINADER et MINEPIA ainsi que le MINTP.

L'appui complémentaire de 6 millions EUR était composé des éléments suivants :

- Deux contrats d'assistance technique d'appui aux réformes du secteur (attribués à EGIS International pour l'appui aux réformes et Expertise France pour l'amélioration de la GFP) ;
- Convention avec la FAO pour l'appui à la mise en œuvre du RGAE
- Subvention à la Chambre des Comptes
- Provision pour audits, évaluation et communication/visibilité.

La CF a fait l'objet de 4 avenants successifs qui ont sensiblement modifié la logique d'intervention du programme dans le sens d'un approfondissement des réformes et se sont traduits par un important accroissement du coût du programme (entièrement don de l'UE). Suite à ces avenants, les principales caractéristiques du programme qui en résultent sont maintenant les suivantes :

- Coût total de 152 millions EUR, soit un accroissement de 56 millions EUR
 - Dont 139 millions EUR d'aide budgétaire (+ 49 M EUR)
 - Dont 13 millions EUR d'appui complémentaire (+7 M EUR)
- Prolongation des décaissements en 2020 et 2021
- Prolongation du contrat d'AT EGIS international (jusqu'à début 2023)
- Subvention à la Chambre des Comptes
- Nouvelle série de 9 indicateurs de tranches variables d'aide budgétaire pour les années 2020 et 2021, adaptés à la logique d'intervention modifiée³, incluant notamment le secteur forêt.

Déroulement de l'évaluation

Dans l'ensemble, la mission d'évaluation réalisée par l'équipe de trois experts², s'est passée dans de bonnes conditions, grâce notamment à l'appui efficace de la DUE et de la CAON pour la mise à disposition de la documentation et l'organisation des rendez-vous, tout comme la disponibilité des différentes parties prenantes impliquées, notamment des membres du groupe de référence. Comme prévu dans les termes de référence,

² MM. Alec Bouchitté, chef d'équipe ; Engille Ayong, agroéconomiste ; Olivier Vallée puis Anne-Sylvie Condé, experts en GFP.

l'évaluation aura été réalisée en cinq phases, respectivement démarrage, documentaire, terrain, synthèse et diffusion.

La phase de démarrage a été réalisée à distance en fin décembre 2021 et a fait l'objet d'un rapport portant principalement sur la détermination des questions d'évaluation et l'organisation des phases suivantes. Ainsi, un total de seize questions d'évaluation a été officiellement approuvé, auxquelles le présent projet de rapport de synthèse propose des réponses argumentées.

La phase documentaire et une première partie de la phase de terrain a été réalisée à Yaoundé³ par l'équipe des trois experts dont la mission a eu lieu du 24 janvier au 10 février 2022⁴. A cette occasion, la mission a pu rassembler et analyser l'ensemble de la documentation disponible ; présenter l'approche de l'évaluation au groupe de référence, notamment les questions d'évaluation, et réaliser une première vague d'entretiens avec les parties prenantes. Elle a également assisté en tant qu'observateurs aux huit groupes de capitalisation thématiques préparatoires à l'atelier de capitalisation participative des acquis du CRS – développement rural, tenu les 15, 16 et 17 Février 2022 à Ebolowa.

La seconde partie de la phase de terrain réalisée à Yaoundé du 01 au 21 Avril 2022 a permis de compléter les entretiens avec les différentes parties prenantes et à effectuer une tournée de terrain hors Yaoundé concernant la thématique désenclavement⁵.

La phase de terrain aura ainsi permis de réaliser les principaux entretiens suivants à Yaoundé:

- Premier Ministère : division secteur rural et environnement (CT)
- MINEPAT : DPPS (président du groupe thématique CSR-UE)
- MINADER: IS n°1 (Point focal CRS); DDA; DOPA; DESA; DRCQ
- CAON
- MINEPIA : DSV ; LANAVET
- MINTP : IGS ; DRC ; Cellule programmation
- FODECC : Direction technique
- IRAD : Division des politiques et programmation
- MINFI : DGTCFM /DCOB/DBG ; PSRF/DGI
- MINFOF :
- IPAC : Secrétaire permanent
- FAO : Représentant Résident
- AFD : Chargée de programme – Secteur rural

La tournée de terrain hors Yaoundé⁶ portant sur le désenclavement des bassins de production a permis de s'entretenir avec les maires de trois communes rurales, leurs services techniques et les deux délégués départementaux correspondants du MINTP⁷. Les thématiques abordées ont porté sur la priorisation des routes communales à améliorer (entretien lourd périodique, financé notamment par le Fonds Routier) ; sur la maîtrise d'ouvrage communale et les rapports avec les délégations départementales du MINTP, dans le cadre de la décentralisation ; et sur la problématique budgétaire de l'entretien courant en charge des communes (barrières de pluie, cantonnement).

³ Selon les termes de référence, la phase documentaire était censée se dérouler au domicile des experts, mais il a été jugé préférable qu'elle ait lieu au Cameroun de façon notamment à pouvoir participer aux groupes de réflexion thématiques.

⁴ Le chef d'équipe M. Alec Bouchitté a dû quitter le Cameroun prématurément le 3 Février pour raisons familiales mais a pu continuer son travail à distance.

⁵ En raison du remplacement du premier expert et des délais de mobilisation de son remplaçant, le second expert en GFP madame Anne-Sylvie Condé a réalisé séparément sa phase de terrain à Yaoundé du 19 au 30 septembre 2022.

⁶ Deux journées

⁷ Tournée de deux jours. Visite des communes de Mankomo et de Bikok (département de la Méfou et Akono) et de Evodoula (département de la Léké)

La mission tient ici à remercier l'ensemble des personnes rencontrées pour leur accueil et leur disponibilité, et en particulier la DUE, la CAON et le groupe de référence de l'évaluation.

Prochaines étapes

Correspondant à la phase de synthèse, le présent projet de rapport final et son résumé seront soumis pour commentaires au groupe de référence..

Une fois les commentaires reçus et pris en compte, le rapport final sera rédigé et adressé pour approbation finale à la DUE.

Conformément aux termes de référence, la phase de diffusion prévoit un atelier d'une journée pour la présentation du rapport d'évaluation final à un groupe de participants d'une soixantaine de personnes, qui se tiendrait en principe d'ici fin 2022, sur place ou à distance.

2 Réponses aux questions d'évaluation

2.1 Niveau logique d'intervention n°1 : Intrants

2.1.1 Comment et dans quelle mesure la structure et la logique d'intervention du programme ont répondu aux principaux problèmes du secteur rural ?

Historiquement, dans le cadre de la mise en œuvre du XI^{ème} FED dans secteur rural, il avait été produit fin 2015 un rapport de formulation d'un projet de type développement rural intégré intitulé « ProRural ». Ce rapport a servi de base à un projet de convention financière et de DTA fin 2015. En ligne avec le PNIA 2014-2020, ce projet visait à contribuer au développement des filières agricoles (notamment lait et cacao) et à l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des exploitations agricoles familiales. Doté d'un budget de 70 millions d'euros sur une durée de 60 mois, le ProRural concentrait une large palette d'activités complémentaires et interdépendantes dans les zones les plus pauvres et vulnérables du Cameroun, à savoir les trois régions du Septentrion (Extrême Nord, Nord, Adamaoua) et la région de l'Est.

Suite aux instructions de la Commission Européenne pour développer l'approche appui budgétaire dans le XI -^{ème} FED, ce projet a été remplacé par le CRS -Développement rural qui a dû être formalisé, sans véritable étude de formulation, dans des délais assez courts pour arriver à la signature de la convention correspondante fin 2017. Ce passage de l'approche projet à celle de l'appui budgétaire a fait à l'époque l'objet de nombreuses réticences, dues principalement à la méconnaissance de cette nouvelle approche dans le secteur rural. Néanmoins, grâce notamment à l'appui de l'AT, il est progressivement reconnu que l'approche appui budgétaire devrait avoir un impact structurel plus durable que les projets en raison des réformes globales de gouvernance, organisationnelles, budgétaires et financières impulsées.

Dans une première phase (2018-2019), en ligne avec la SDR et le PNIA, le CRS d'un montant initial de 96 millions d'EUR avait pour objectif spécifique l'amélioration de la productivité des exploitations agricoles familiales. Il comprenait une chaîne logique d'intervention pertinente, couvrant certains des principaux problèmes du secteur rural, à satisfaire par des réformes que le CRS prévoyait d'appuyer dans le domaine de l'accès aux facteurs de production, de l'environnement économique des EAF ainsi que de l'amélioration de l'efficacité de l'action de l'Etat. Ainsi, les trois produits induits de la chaîne logique du CRS dans sa première phase ont été les suivants :

- Mise en place d'un système efficace et efficient d'accès des EAF aux principaux intrants et services agropastoraux (mise en œuvre d'une politique semencière, renforcement et rationalisation de la filière engrais et amélioration de l'accès des éleveurs aux services vétérinaires) ;
- Mise en œuvre d'une stratégie de désenclavement des bassins de production agricoles ;
- Amélioration de l'efficacité de l'action publique et de la qualité des politiques publiques dans le secteur rural / agricole, notamment dans le domaine de la gestion des finances publiques, pour laquelle un

niveau suffisant de viabilité et de transparence est un préalable à l'approche appui budgétaire et aux décaissements correspondants.

Pour la seconde phase du CRS (2020-2021), les premières expériences accumulées les deux premières années de mise en œuvre et le besoin d'approfondir les réformes ont amené de façon pertinente à une importante inflexion dans la logique du programme et une augmentation substantielle de son coût, notamment pour le volet transfert au Trésor Public, qui est ainsi passé de 90 à 139 millions EUR, à l'issue du quatrième et final avenant. Traduisant une approche plus stratégique et centrée sur certains sous-secteurs / filières prioritaires (cacao, coton, élevage, bois), les trois nouveaux produits induits du CRS ont été formulés de la façon suivante :

- Amélioration de l'efficacité de l'action publique dans le secteur rural (semences améliorées, santé animale, et désenclavement) ;
- Accroissement du niveau d'inclusivité dans les cadres de concertation des filières prioritaires agropastorales : participation des Organisations Professionnelles Agricoles (OPA), du secteur privé et de la société civile dans l'élaboration et le suivi de différents aspects de la SDSR ;
- Amélioration de la transparence et de la gestion des finances publiques du secteur rural, portant notamment i) sur la transparence dans la perception et l'utilisation des taxes des sous-secteurs / filières café-cacao et bois⁸, et ii) sur la redevabilité mutuelle dans la gestion des entreprises publiques, notamment la SODECOTON.

Il convient cependant à ce stade de noter qu'un important de développement du secteur rural n'a pu être suffisamment pris en compte dans le cadre des réformes appuyées par le CRS. Il s'agit notamment des domaines recherche/ conseil agricole.

Les aspects recherche et conseil agricole constituent en effet un élément clé pour l'amélioration de la productivité agricole au sens large ainsi que de la compétitivité des EAF, tout comme pour la disponibilité d'itinéraires technicoéconomiques adaptés au changement climatique et préservant l'environnement. Dans ce domaine, un important programme co-financé par l'AFD depuis plus de dix ans a contribué à relancer et renforcer le système national d'appui-conseil agricole, dont la pérennisation est en cours. Une meilleure coordination avec le CRS aurait pu être menée et devrait se renforcer à ce sujet, dans le cadre de Team Europe.

Le système de pilotage et de suivi des réformes appuyées par le CRS a été pertinemment placé sous la responsabilité du MINEPAT, également en charge de la SDSR et du PNIA dans le cadre de son Comité Technique de Suivi⁹, en coordination avec les ministères impliqués, notamment le MINFI, le MINADER, le MINEPIA et le MINFOF et de leurs entités sous-tutelle.

Réponse à la question d'évaluation :

L'approche, la structure et la logique d'intervention du CRS répondaient de façon adéquate à des problèmes critiques du secteur rural, notamment en matière i) d'amélioration de l'accès des EAF aux facteurs de production (semences améliorées, engrais, produits phytosanitaires) et aux services de santé animale (médecine et médicaments vétérinaires), ii) de désenclavement des bassins de production, permettant un meilleur accès l'accès aux intrants et aux marchés, et iii) de plus grande efficacité et transparence de la dépense publique au secteur .

Il convient néanmoins de noter que des aspects importants comme la recherche et le conseil agricole n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le cadre du CRS, et qu'une meilleure coordination devrait se développer au sein de Team Europe à ce sujet. De plus l'accès équitable au foncier, le développement plus équilibré du territoire national et le climat des affaires propice à l'amont et l'aval des chaînes de valeur sont également des

⁸ La réforme du secteur du bois / forêts a été introduit dans la seconde phase du CRS en raison de la tendance à une déforestation insuffisamment maîtrisée liée à des exploitations forestières et des exportations ne respectant pas les règles légales du secteur, mais aussi de l'important manque à gagner fiscal qui en découle.

⁹ Sachant que le Secrétariat Technique du Comité est domicilié au niveau du MINADER.

aspects importants, qui n'ont pu être suffisamment abordés mais pourraient l'être dans le cadre de la programmation de l'aide européenne pour la période 2022-2027. Même si les aspects environnement, changement climatique et genre sont mentionnés dans le document d'action du CRS, ces aspects n'ont pas été substantiellement inclus au niveau opérationnel ni à celui du suivi, notamment en raison notamment des déficiences du système statistique national dans ces domaines.

2.1.2 Dans quelle mesure le montant et les conditions de l'aide budgétaire du programme ont-ils eu un effet d'incitation pour la mise en œuvre et le suivi des réformes du secteur rural ?

Les résultats obtenus par le CRS ne peuvent pas être réduits à la satisfaction des conditions générales et à l'atteinte des différentes cibles des indicateurs des tranches variables. Néanmoins, ces cibles constituent des variables objectivement vérifiables du niveau d'appropriation et d'engagement du gouvernement camerounais en faveur des réformes.

Dans l'ensemble, les conditions générales de décaissement et les indicateurs de tranches variables reflètent bien les principaux domaines de réformes appuyées par le CRS, qui sont les suivants :

- Pilotage, mise en œuvre et suivi de la politique sectorielle ainsi que relance des statistiques du MINADER et du MINEPIA, comme outils de suivi
- Amélioration de la Gestion des Finances Publiques
- Mise en œuvre de la PNSV (Politique nationale des semences végétales)
- Mise en œuvre de la Politique nationale de santé animale et de santé publique vétérinaire et relance du LANAVET
- Désenclavement des bassins de production agro-pastoraux
- Amélioration du niveau de concertation et d'inclusivité dans le développement de chaînes de valeur agropastorales (CAPEF et Interprofessions)
- Opérationnalisation des chaînes PPBS du MINADER et du MINEPIA
- Amélioration de la redevabilité mutuelle dans la gouvernance de la SODECOTON
- Mise en œuvre de la politique de subvention agricoles et opérationnalisation du Guichet Producteurs du FODECC
- Légalité ces bois exportés et augmentation de la mobilisation et de la transparence des taxes dans le secteur forestier.

Si de nombreuses thématiques s'inscrivent dans la continuité et la consolidation des réformes initiées dans la première phase du CRS, certaines nouvelles cibles impliquaient la mise en œuvre de réformes fondamentales, techniquement complexes, qui vont modifier fondamentalement l'économie politique des sous-secteurs concernés. Ceci est particulièrement vrai pour les indicateurs 2.1. et 3.3. (Mise en place d'interprofessions reconnues d'Etat et opérationnalisation du Guichet Producteurs du FODECC) et, dans une moindre mesure, pour les indicateurs 3.4. (Transparence des taxes affectées dans le sous- secteur bois) ou encore les indicateurs 1.2. (Réforme du LANAVET et assainissement du marché du médicament vétérinaire) et 1.3. (Désenclavement des bassins de production agropastoraux).

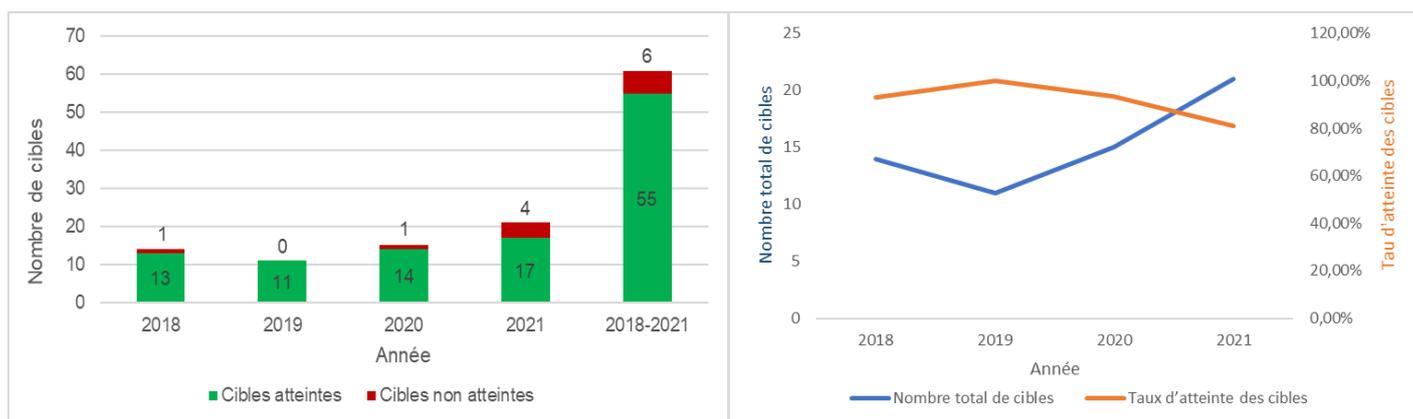
Les tableaux suivants récapitulent les performances obtenues de 2017 à 2021 en termes de nombre de cibles atteintes annuellement et de taux de décaissement des différentes tranches¹⁰.

¹⁰ Source : assistance technique au CRS EGIS

Atteintes des cibles du CPRS de 2018 à 2021

Année	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Cibles atteintes	13	11	14	17	55
Cibles non atteintes	1	0	1	4	6
Nombre total de cibles	14	11	15	21	61
Taux d'atteinte des cibles	92,86%	100,00%	93,33%	80,95%	90,16%

Evolution du nombre et du taux annuel d'atteinte des cibles des indicateurs de tranches variables.



Décaissements du CRS de 2017 à 2021 (millions EUR)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2017 – 2021	2017 - 2021
	Réalisations						Prévisions
Tranches Fixes (TF)	30	10	10	9	8	67	67
Tranches variables (TV)	0	14	25	13	15,25	67,25	72
Total décaissements	30	24	35	22	23,25	134,25	139
Taux réalisé / prévu	100,0%	96,0%	100,0%	95,2%	83,0%	96,6%	

Sur la base des éléments d'information précédents, les remarques sont les suivantes :

- Le montant total des décaissements d'appui budgétaire prévus, soit environ 90 milliards FCFA (139 millions EUR), soit une moyenne annuelle de 18 milliards sur 5 ans est relativement modeste par rapport au budget consolidé de l'ensemble du secteur rural, de l'ordre de 500 milliards par an comme envisagé par le PNIA 2020-2030. Même s'il n'est pas négligeable, l'effet incitatif des décaissements n'est pas en lui-même décisif pour la mise en œuvre des réformes¹¹. Néanmoins, l'appui budgétaire cumulé évite des chocs de trésorerie et permet de tenir les objectifs stratégiques
- Dans l'ensemble, il apparaît que pour la plupart, les indicateurs de décaissement et leurs cibles ont constitué des objectifs concrets, correspondant à des jalons clés pertinents et représentatifs de l'avancée des différentes réformes

¹¹ D'autant plus que les budgets du secteur rural n'ont pas progressé sur la période, notamment concernant le MINADER.

- Le taux d'attente des cibles et les taux de décaissement¹² sont particulièrement satisfaisant, puisque 90 % des cibles ont été atteint, avec un taux de décaissement global de l'ordre de 96,6 %.
- Cette réussite est liée à l'importance et à la qualité croissante au long des 4 années du CRS du travail effectué par les ministères impliqués, les instances de pilotage (ST-SDSR, CSR) et de coordination (CAON) et le fruit d'un dialogue de politique productif au niveau opérationnel.
- L'AT en appui au CRS a eu un rôle clé de renforcement de capacité, d'appui à l'organisation du processus de réalisation et de justification de l'atteinte des cibles, avec une approche de type compagnonnage
- Néanmoins, il apparaît que les indicateurs et cibles concernant le sous-secteur bois-forêts à partir de 2020 ont fait l'objet de plus grandes difficultés. Ceci en raison notamment de l'absence de réelle négociation sur la définition des objectifs, des indicateurs et des cibles, et de positions très divergentes entre le ministère sous sectoriel impliqué, le MINFOF d'une part et le MINFI ainsi que la DUE d'autre part.
- De plus, de façon générale, il convient de constater qu'au stade actuel, les différents réformes « techniques » appuyées par le CRS n'ont été généralement qu'initiées, sous formes stratégies sous-sectorielles, de textes et/ou de documents de procédures, ainsi que de relance d'organismes professionnels. La mise en œuvre effective de ces réformes sur le terrain et l'obtention de résultats mesurables reste à réaliser, et demeure notamment conditionnée à des disponibilités suffisantes en ressources humaines et budgétaires nationales sur longue durée, traduction de l'engagement politique correspondant¹³.
- On observe ainsi que dans les différents domaines de réforme, les acteurs publics qui doivent encore faire face à la faiblesse et le manque de visibilité des budgets sur ressources nationales dépendent pour une grande part des projets sur ressources externe pour le développement des activités sur le terrain.

Réponse à la question d'évaluation :

De par ses conditions générales et ses indicateurs de décaissement, mais aussi d'un dialogue sectoriel renforcé, le CRS-UE a fortement incité à initier les réformes clés du secteur rural découlant de la SDSR, notamment dans les domaines du pilotage et du suivi de la SDSR, de l'accès plus équitable et transparent des EAF aux intrants et services, de la structuration professionnelle de certaines filières prioritaires (notamment cacao – café), du désenclavement des bassins de production et de la gestion des finances publiques du secteur.

Néanmoins, le montant de l'appui budgétaire UE a été modeste par rapport au budget du secteur rural et le CRS n'a pas eu d'impact positif sur le budget du secteur rural, qui dans l'ensemble n'a pas progressé sur la période 2018-2021, et reste bien en deçà du ratio de Maputo. De plus, la mise en œuvre des réformes sur le terrain et leur durabilité restent conditionnées à des ressources humaines adéquates ainsi qu'à des montants suffisants et à une meilleure visibilité en matière de ressources budgétaires, conditions qui ne paraissent relativement assurées que pour les domaines disposant de ressources propres, comme la filière café-cacao, ou dans le cadre de projets sur ressources extérieures ayant intégré les réformes clés.

¹² Voir le détail des indicateurs et cibles ainsi que les décaissements correspondants en annexe.

¹³ Le risque est en effet que la mobilisation des ressources humaines et les efforts budgétaires réalisés pour l'atteinte des cibles des indicateurs de décaissement aient un caractère trop ponctuel et peu durable. Ce risque semble se concrétiser dans plusieurs domaines, notamment la politique semencière, la santé animale (notamment fonctionnement du LANVET) et le désenclavement (faibles ressources budgétaires des communes pour l'entretien courant des routes rurales/communales).

2.1.3 Dans quelle mesure l'appui complémentaire a-t-il facilité la mise en œuvre des réformes et contribué à renforcer les capacités des parties prenantes ?

Assistance technique à la mise en œuvre du CRS (contrat EGIS)

Placée auprès des départements ministériels sectoriels concernés (MINADER et MINEPIA) et en relation avec les ministères transversaux (notamment MINEPAT, MINFI et MINTP), l'AT EGIS a eu pour objectif principal de renforcer les capacités des administrations et d'apporter un appui organisationnel pour une mise en œuvre efficace des réformes.

Conformément à ses termes de référence, l'AT a accompagné les administrations sectorielles dans : (i) la conception et la mise en œuvre des réformes dans le secteur rural (notamment agriculture/élevage et infrastructures rurales), (ii) la conception et la mise en œuvre des réformes dans la gestion des finances publiques au niveau central et déconcentré et, (iii) la mise en œuvre d'un dispositif effectif de pilotage (planification, coordination, suivi et évaluation) de la Stratégie de développement du secteur rural (SDSR).

En terme quantitatifs sur la période 2018-2021, suite aux différents avenants aux contrats EGIS, la composition de l'équipe d'experts principaux a été la suivante :

- Chef de mission, conseiller auprès du MINADER et MINEPIA, en résidence au Cameroun depuis 2018, et depuis fin 2021 à temps partiel, dont l'intervention devrait se poursuivre jusqu'en début 2023
- Quatre experts principaux non-résidents pour un total équivalent de 40 personnes-mois, pour les profils suivants : pilotage des réformes des finances publiques ; mise en œuvre et suivi de la SDSR ; opérationnalisation des chaînes PPBS du MINADER et MINEPIA ; stratégie de désenclavement après du MINTP.
- Missions court terme d'experts seniors pour un total de 94 personnes-mois
- Missions d'experts juniors pour un total de 12 personnes-mois

La logique de compagnonnage a été un élément clé pour l'appropriation nationale et la viabilité des actions entreprises. Elle a consisté pour l'AT à se positionner au côté des cadres des structures à renforcer pour les accompagner dans la réalisation de leurs missions. Contrairement aux projets d'appui institutionnel classiques, cet accompagnement s'est efforcé de ne se situer ni dans une logique de « faire-faire » ni dans une logique de substitution. Cette approche, essentielle pour assurer la viabilité potentielle des actions menées par l'AT, a été globalement partagée par tous les intervenants (experts long terme et court-terme) afin d'assurer la cohérence de la mission, sous la responsabilité du chef d'équipe. La complémentarité des deux approches (compagnonnage et expertises ponctuelles) s'est avérée nécessaire, notamment lorsque les partenaires nationaux identifiaient des personnes ressources qu'ils jugeaient indispensables à l'atteinte d'un résultat bien spécifique¹⁴. Dans la pratique, cette complémentarité a pu s'illustrer, à des degrés divers, par les interventions des différents consultants court terme dans presque tous les domaines d'intervention.

Suite à sa participation aux différents groupes de capitalisation thématiques de février 2022, animés par l'AT, à la lecture des différents rapports et aux entretiens avec le chef d'équipe, la mission a pu constater le rôle très positif et essentiel que l'AT a joué en appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des réformes ainsi qu'à l'atteinte des conditions générales et des cibles des indicateurs de décaissement. L'approche suivie du compagnonnage et de l'accompagnement des parties prenantes, prenant effectivement en compte les différentes positions et ressentis, a pu aboutir progressivement à un consensus, élément favorable à la durabilité des réformes appuyées.

Néanmoins, du fait même de l'implication très étroite et proactive de l'AT dans la mise en œuvre des réformes clés, se pose la question de la durabilité de volonté politique et de la capacité effective de la partie nationale à

¹⁴ Par exemple, pour l'élaboration de documents de stratégie, de textes législatifs et réglementaires, et de manuels de procédure, mais aussi pour l'accompagnement de réformes institutionnelles, comme la relance de la CAPEF et la mise en œuvre des élections correspondantes.

poursuivre et consolider ces mêmes réformes. Pour ce faire, le contrat d'AT Egis a été prorogé jusqu'en début 2023, financé par les reliquats du volet appui budgétaire du CRS, résultant de la non atteinte de certaines des cibles.

Sur la base des premiers résultats de ces différents groupes de réflexion thématiques, un atelier de capitalisation participative du CRS s'est tenu à Ebolowa les 15, 16 et 17 Février 2022, incluant l'ensemble des acteurs des différents domaines de réforme. Animé par l'AT, cet atelier avait un triple objectif (i) d'analyse stratégique de la mise en œuvre du CRS sur la période 2017-2021, (ii) de définition grandes étapes pour l'approfondissement à venir des réformes (feuilles de route) des réformes prioritaires et (iii) d'identification des mesures d'accompagnement adéquates. La mission d'évaluation a tiré grandement profit des constats et conclusions de l'atelier pour approfondir et préciser ses analyses.

Assistance technique à la réforme des finances publiques (contrat Expertise France)

L'analyse diagnostic des capacités administratives effectuée par l'AT (EGIS- Avril 2018) relevait que la faible internalisation des réformes en matière de GFP et le cloisonnement des institutions qui travaillaient en silos constituaient tous deux un frein à la bonne exécution des programmes de développement en général. En effet, dans l'ensemble, le dialogue politique sur la conduite des réformes était insuffisamment organisé entre les ministères centraux (MINEPAT et MINFI) et les ministères du secteur rural (MINADER, MINEPIA, MINTP, MINEPDED). Ces derniers recevaient quelques fois des orientations du MINEPAT ou du MINFI de manière non coordonnée avec des directives contradictoires au fur et à mesure du processus d'élaboration du budget. En outre, il existait un faible fonctionnement des cadres de validation des processus de la chaîne PPBSE et des propositions budgétaires émises lors de l'élaboration du budget. Le fonctionnement de l'instance « Responsables de programme » n'enregistrait pas également de bonnes performances au regard de faible des moyens mis à leur disposition pour assurer l'animation d'un dialogue de gestion opérationnel.

L'articulation simultanée des appuis de l'AT (EGIS) autour du renforcement des capacités des ministères centraux et sectoriels chargés de concevoir et de mettre en œuvre les programmes d'intervention prioritaires et les réformes en matière de GFP était au regard de ce contexte bien d'appropriée. C'est ainsi que les premières réformes ont porté sur l'appui de l'opérationnalisation de la SDSR/PNIA à travers l'implantation du processus de la chaîne PPBSE et du budget-programme ainsi qu'un bon pilotage de la réforme des finances publiques. Les principaux outils méthodologiques préparés ont été : i) les cadres budgétaires à moyen terme (CBMT) des ministères centraux que sont le MINEPAT et le MINFI, ii) les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) des ministères sectoriels ; et iii) l'identification des actions à mener lors des différentes étapes du processus de planification-programmation-budgétisation et suivi-évaluation (PPBSE) des programmes sectoriels des ministères du secteur rural. La préparation des outils de programmation (Guide méthodologique CDMT et manuel d'opérationnalisation du PPBSE) et leur vulgarisation par l'AT ont permis d'œuvrer à un renforcement de capacités nationales. Ceci au niveau de l'élaboration, de l'exécution, du suivi de l'exécution de toute la chaîne de dépense publique. La conduite d'un dialogue de qualité avec les instances de pilotage du programme a été un facteur additionnel très important. En conclusion, l'appui de l'AT a permis de contribuer à restaurer l'efficacité et l'efficacé de la dépense publique.

L'appui de l'AT (Expertise France) à la Chambre des Comptes et au Parlement a connu un regain d'intérêt avec la réalisation par l'Institution d'un important rapport d'audit, selon les normes internationales ISSAI sur l'utilisation des Fonds spéciaux de Solidarité Nationale de Lutte contre le Covid-19 en 2020 par les trois ministères suivants : la Santé, la recherche et le MINFI. Ce rapport qui a eu le mérite de mettre le doigt sur les dysfonctionnements dans les ministères caractérisés par la gestion incertaine de médicaments et quelques cas de détournements a émis 30 pertinentes recommandations pour assainir le secteur. Ce rapport n'a toutefois pas été transmis à l'avis du Parlement à fin juin 2021 comme convenu. Ce résultat est à mettre au compte du fait que le nouveau cadre légal inspiré par les directives CEMAC en la matière n'offre pas encore les garanties d'indépendance attendues au regard de la tutelle qu'exerce la Cour Suprême sur elle. Toutefois, cette initiative audacieuse a permis de placer la Chambre des Comptes sur la bonne trajectoire de réformes. Le rapport a été apprécié par la plupart des PTFs dont le FMI qui a adopté la publication de ce rapport d'audit avant fin 2021 comme une des références structurelles pour la première revue de son nouveau programme couvrant la période décembre 2021-23. L'AFD qui envisageait la préparation d'un nouvel appui budgétaire s'est alignée sur la matrice et position du FMI. En date du 16 novembre 2021, sur instruction du Secrétaire Général de la Présidence

de la République (SGPR), le rapport d’audit COVID-19 a été publié sur le site de la Direction Générale du Budget: <https://www.dgb.cm/2021/11/16/la-chambre-des-comptes-publie-son-rapport-daudit-sur-la-gestion-des-fonds-covid-19/> (et pas à travers la Chambre des Comptes). Les appuis d’assistance technique envers le parlement sont en cours de déploiement. Les premières actions se sont résumées à la préparation d’un Guide de rédaction des amendements et à l’organisation de formations sur les prérequis nécessaires à l’observation du contrôle de la transparence de la gestion des dépenses publiques. Ceci s’est matérialisé par l’implantation des premières sessions des Débat d’orientation budgétaires (DOB) depuis 2020, le renforcement des capacités dans l’analyse de l’exécution des budgets et l’analyse des lois de règlements.

Réponse à la question d’évaluation :

Globalement, l’appui complémentaire, notamment l’AT sur contrat EGIS en coordination avec l’AT sur contrat Expertise France, a joué un rôle essentiel et déterminant dans l’élaboration et le lancement de la mise en œuvre des réformes clés appuyées par le CRS, grâce à une approche de type « compagnonnage ». Celle-ci a notamment consisté en un renforcement des capacités des parties prenantes, administrations publiques concernées et organisations professionnelles, en combinant apports théoriques et savoir-faires pratiques, accompagné de conduite du changement et d’approches participatives.

Néanmoins, du fait même de l’implication très étroite et proactive de l’AT dans la mise en œuvre des réformes clés, se pose la question de la durabilité de volonté politique et des moyens disponibles au niveau de la partie nationale à poursuivre et consolider ces mêmes réformes. Pour ce faire, le contrat d’AT Egis a été prorogé jusqu’en début 2023, financé par les reliquats du volet appui budgétaire du CRS, résultant de la non atteinte de certaine des cibles.

2.2 Niveau logique d’intervention n°2 : Produits directs

2.2.1 Comment a été organisé et quelle a été la qualité et la durabilité du dialogue pour le pilotage et le suivi des réformes sectorielles ?

Au démarrage du CRS, début 2018, le cadre du dialogue sectoriel était caractérisé par une cohérence imparfaite de la documentation stratégique et la duplicité des instances de coordination / pilotage, ainsi que par l’absence d’un dispositif de suivi -évaluation et d’une revue annuelle du secteur rural, présentes par ailleurs dans plusieurs pays de l’Afrique de l’Ouest. Ainsi, l’élaboration et le suivi de la SDSR étaient assurés au niveau d’un secrétariat technique logé au MINEPAT alors que ceux du PNIA l’était par une « équipe pays » située au niveau du MINADER. De plus on observait une inversion dans l’ordre chronologique des deux documents, le PNIA s’étalant sur la période 2014-2020 et la SDSR sur la période 2015-2020.

Avec l’appui du CRS, il a été procédé en juin 2018 (arrêté n°044 CAB/PM du 04/06/2018) à la création d’un système unifié de pilotage, coordination et suivi de la SDSR et PNIA, avec les trois niveaux suivants :

- Niveau politique : le Comité d’Orientation et de Supervision (COS), placé sous l’autorité du Premier Ministre, traitant notamment de la définition des priorités et des modalités des interventions sectorielles ; assurant les concertations et échanges relatifs aux problématiques globales de développement du secteur¹⁵ ;
- Niveau stratégique : le Comité Technique (CT) placé sous l’autorité du MINEPAT, en charge notamment des aspects suivants : recherche de financements ; supervision du suivi de la mise en œuvre et de la production de statistiques ; organisation des revues annuelles du secteur rural ; élaboration de propositions d’orientation ;

¹⁵ De fait, le COS/SDSR ne s’est jamais réuni. Par lettre du MINEPAT datée du 09 août 2018, il a été notifié à la DUE que les attributions du COS/SDSR étaient désormais assurées par le CT/SDSR.

- Niveau opérationnel : le Secrétariat Technique (ST), point focal du PNIA et logé au sein du MINADER, en charge des aspects suivants : accompagnement pour l’alignement des programmes ministériels au cadre de mise en œuvre de la SDSR ; coordination des actions des différents partenaires techniques et financiers ; suivi de la mise en œuvre de la SDSR (collecte de données, analyses) ; et élaboration d’un rapport annuel de suivi-évaluation de la mise en œuvre de la SDSR.

Les PTFS impliqués dans la SDSR, notamment l’UE, l’AFD, la BM et la BAD peuvent assister aux réunions du COS et du CT en tant qu’observateurs.

Dans l’ensemble, on constate une efficacité accrue des membres du ST/SDSR, un meilleur respect du calendrier des réunions du CT et l’enrichissement progressif en matière de thématiques et de réformes prises en compte.

Les revues annuelles du secteur rural, dont la première s’est tenue en 2019 concernant l’année 2018, constituent l’instance de dialogue sectoriel par excellence, car ouverte aux acteurs non étatiques, au OSC et aux PTFs. Ces revues, basées sur le rapport de suivi annuel de la SDSR élaboré par son Secrétariat Technique, sont en pratique réalisées dans le cadre d’une session du CT, qui se tient généralement dans un grand hôtel et peut ainsi réunir jusqu’à 200 participants. Elles permettent notamment de diffuser l’information sur la situation du secteur, ses performances et les difficultés rencontrées. Elles font également le point sur l’avancée des réformes prioritaires, avec selon les années un focus sur des thématiques particulières d’intérêt majeur. Les avis des différents acteurs étatiques et non étatiques sont recueillis, une synthèse est effectuée et des recommandations sont proposées à l’issue de ce dialogue sectoriel pour la poursuite de la mise en œuvre de la SDSR, suivie par la validation officielle du rapport de suivi. Néanmoins, du fait de la date trop tardive de la tenue de la revue (août ou septembre) par rapport au cycle budgétaire, les orientations et recommandations qui en découlent ont encore un faible impact sur le contenu des lois de finances concernant le secteur rural.

Une autre importante instance de dialogue est constituée par le Comité de Suivi des Réformes (CSR), présidée par le SG du MINEPAT, qui couvre l’ensemble des appuis budgétaires. Dans ce cadre, des réunions de travail pour le suivi du CRS-UE Développement rural se sont tenues généralement chaque mois, et traitent du niveau d’exécution du CRS, des difficultés rencontrées et des solutions à apporter. Elles incluent le représentant de la DUE (généralement le chef de la Coopération), ainsi que le coordonnateur national de la CAON et les représentants des différents ministères impliqués (MINFI, MINADER, MINEPIA, MINTP, MINFOF). Pratiquement, il apparaît que les ordres du jour et les points abordés¹⁶ concernaient principalement l’impulsion des processus et feuilles de route pour l’atteinte des conditions générales et cibles des différents indicateurs de décaissement des tranches variables du CRS. Mais lorsque nécessaire, des thématiques particulières étaient abordées en fonction des agendas et urgences, pour convenir de décisions à prendre.

En son sein, le groupe thématique CRS Développement rural - UE, de niveau opérationnel, a été en charge du suivi des différentes conditions générales et indicateurs de décaissement du CRS-UE. Le groupe thématique était placé sous l’autorité du SG MINEPAT et sous la supervision du Coordonnateur national de la CAON, et présidé par le Chef de la Division de la prospective et de la Planification Stratégique du MINEPAT. Il comprenait du côté national un représentant tous les ministères et établissements sous tutelles impliqués (MINADER, MINFI, MINADER, MINEPIA, MINTP, INS), à un niveau plus technique que pour le CSR et du côté de l’UE les représentants de la DUE aux différents niveaux. Les réunions du groupe ont été mensuelles, mais des réunions hebdomadaires ont eu lieu avec la CAON pour le suivi rapproché de la mise en œuvre des feuilles de route des indicateurs de décaissement et cibles du CRS.

Les principaux acquis liés à la meilleure organisation du pilotage et du suivi sectoriels ainsi que l’amélioration du dialogue sectoriel portent notamment sur la prise en compte progressive du PNIA dans la programmation budgétaire des ministères impliqués (chaîne PPBS MINADER et MINEPIA) ; la refonte et la simplification du portefeuille des projets du MINADER, et l’élaboration intégrée et simultanée de la SDSR et du PNIA pour la

¹⁶ Sur la base de l’examen des différents comptes-rendus disponibles des réunions des séances de travail du CSR consacrés au CRS-UE (voir exemples en annexes)

période 2020-2030 ainsi qu'un niveau d'atteinte des cibles des indicateurs de décaissement globalement satisfaisant.

Dans l'ensemble, sur la période 2018-2021, il est ainsi considéré à ce stade que le dialogue sectoriel pour le développement rural s'est substantiellement renforcé, et que sa qualité s'est très sensiblement améliorée. Ces progrès paraissent être pour une part importante dus i) aux incitations que constituent les conditions générales et les indicateurs de décaissement du CRS, ainsi que l'appui complémentaire, notamment la bonne qualité de l'AT en charge de l'appui au CRS, mais aussi, et surtout, ii) au fort engagement des différentes parties prenantes publiques au niveau opérationnel et technique.

Pour permettre à l'avenir la rationalisation du pilotage et du suivi de la SND30 et des stratégies sectorielles qui en constituent la déclinaison, le décret 2021/1541 du Premier Ministre en date du 21 mars 2021¹⁷ fixe un nouveau cadre institutionnel et organisationnel. Celui-ci a pour but de permettre une meilleure intégration intersectorielle et intra-sectorielle, entre les différents ministères mais aussi entre les autres parties prenantes, que sont les CTD, le secteur privé et ses organisations professionnelles, ainsi que les PTFs (à titre d'observateurs, pour ces derniers).

Pour résumer, le texte prévoit la mise en place d'un Comité National de Suivi Evaluation de la SND30 (CNSE/SND30) présidé par le Ministre de l'Economie (MINEPAT) ainsi que de sept sous-commissions sectorielles, dont une pour le secteur rural, pour lequel ce dispositif vient en remplacement du dispositif précédent en cours pour le CRS (CT/SDSR et CSR-UE/groupe thématique). Le CNSE/ SND30 dispose d'une unité de coordination et chaque sous-commission d'un secrétariat technique. C'est ce dispositif qui sera en place pour le pilotage et le dialogue Cameroun/PTFs, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre du futur appui budgétaire UE. Son caractère intersectoriel, interministériel et ouverts aux différentes parties prenantes devrait contribuer à un pilotage plus efficace et un dialogue renforcé centré sur les réformes.

Réponse à la question d'évaluation :

Dans l'ensemble, dans le cadre du CRS-UE et sous son impulsion, l'élaboration, le pilotage de la stratégie de développement rural (SDSR/PNIA) et des réformes soutenues se sont substantiellement améliorés, grâce notamment à la rationalisation et au renforcement du système de suivi, unifiant les deux anciens dispositifs séparés de la SDRS et du PNIA. Sur la période 2018-2021, le dialogue sectoriel pour le développement rural s'est renforcé et sa qualité s'est très sensiblement améliorée, même si des points de désaccord sur des questions sensibles demeurent (cas du secteur forêts et bois). Ces progrès paraissent être pour une part importante dus i) aux incitations que constituent les conditions générales et les indicateurs de décaissement du CRS, ainsi que l'appui complémentaire, notamment la bonne qualité de l'AT en charge de l'appui au CRS, mais aussi, et surtout, ii) au fort engagement des différentes parties prenantes publiques au niveau opérationnel et technique.

Pour l'avenir, la rationalisation du pilotage et du suivi inter sectoriel et intra-sectoriel de la SND30 décidée en 2021 par le gouvernement devraient permettre un renforcement du dialogue sur les stratégies transversales et sectorielles ainsi qu'une qualité accrue¹⁸ de ce dialogue, qui sera ouvert aux différentes parties prenantes que sont le secteur privé, ses organisations professionnelles, la société civile et les PTFs. Néanmoins, pour le secteur rural, une forte contrainte à la qualité du suivi et du dialogue correspondant est la grande faiblesse des statistiques agricoles et donc du système de suivi de la SDRS, sachant que leur relance est à peine initiée.

¹⁷ Les différents textes passés et actuels sont reportés en annexe.

¹⁸ En élargissant le dialogue Cameroun – UE avec une approche plus globale des réformes et des conditions de leur durabilité, notamment budgétaires, au-delà de l'atteinte des cibles des différents indicateurs de décaissement.

2.2.2 « Dans quelle mesure le financement public du secteur rural s’est-il accru pendant la période de mise en œuvre du programme ? »

Durant la période de revue, les données enregistrées sur l’évolution des dotations budgétaires au secteur rural ne font pas état d’un net accroissement des encours mais plutôt d’une évolution assez contrastée d’une année à une autre. Ceci en raison d’une série de divers chocs exogènes qu’étaient : la situation sécuritaire tendue au Nord-Ouest-Sud-Ouest du pays, la crise sanitaire internationale du Covid-19, des performances insuffisantes des ministères sectoriels dans la mise en œuvre de leurs programmes sectoriels et du faible niveau d’exécution du PNIA couvrant la période 2014-2020.

Ainsi, l’examen des Lois de Finances initiale (LFI) et de leurs annexes, pour les exercices 2018 à 2021¹⁹, il apparaît que le niveau de dépenses du secteur rural est passé d’un montant de 215,5 milliards de FCFA en 2018 à 206,9²⁰ milliards de FCFA en 2021 (soit -3,9%). Initialement, les montants des dotations budgétaires sectorielles évaluées font état d’une hausse relative avec une hausse des encours de (7%) en 2018, suivie d’une baisse continue entre 2019 en 2020. La Loi de Finances rectificative (LFR) de 2020 a été significativement réduite (soit de -26% environ) du fait de la crise de Covid 19, avant l’inscription d’une dotation budgétaire en hausse en 2021. Cette évolution globale des dotations budgétaires du secteur rural en baisse est en relation avec le taux de croissance économique national qui est passé d’un niveau de 4,0% à 2018 à 3,7% en 2019 à 0,5%). L’économie camerounaise, en dépit de l’accroissement du niveau des appuis financiers extérieurs a été sévèrement touchée par le Covid 19 et cela s’est répercutée sur le niveau des dépenses publiques tous secteurs confondus.

En réalité, l’évolution des dotations budgétaires des institutions du secteur rural de l’année 2020 par rapport à l’année précédente masque des évolutions contrastées. Les dépenses du MINFOF (représentant environ 11,79 % des dépenses totales du secteur rural) et le MINEPDED (représentant environ 5,69% des dépenses totales du secteur) se sont contractées respectivement d’environ 10% et 21%. Le niveau des dépenses budgétaires du MINADER (représentant environ 59% des dépenses totales du secteur) et du MINEPIA (représentant environ 23,5% de la mise en œuvre SDSR/PNIA) se sont par contre accrues de respectivement 7 et 8%. Le taux d’exécution de la LFR en 2020 pour les ministères du MINADER s’est établi à 97 %, tandis que le MINEPIA avait lui dépassé le budget prévu, en s’établissant à 105 %. Ce ministère semblerait se distinguer des trois autres ministères à travers une meilleure préparation des Budget-programmes.

Le principal constat est que le niveau des dépenses budgétaires réalisées en direction du secteur rural (voir tableau N° 1), durant la période en revue est resté en deçà des besoins exprimés au niveau du **PNIA et du CBMT/CDMT**. L’évaluation des besoins du PNIA sur la période de 10 ans (soit de 2014 à 2020) fait apparaître un besoin de financement de **3 551 milliards de FCFA** avec une répartition assez équilibrée entre le développement des filières, la modernisation des facteurs de production et la gouvernance et le développement institutionnel. Toutefois, de façon structurelle, ce niveau de dépenses publiques n’a pas pu être mobilisé en raison des moyens limités de l’Etat (le taux pression fiscale du pays en 2021 est 12% du PIB), du niveau insuffisant des encours de l’aide extérieure allouée au secteur et des allocations budgétaires effectuées par le pays. Le niveau d’exécution

¹⁹ Les principales dotations budgétaires de l’État en faveur du secteur rural prises en charge sont : Chapitre 22 - MINEPAT (pour les lignes portant sur des interventions dans le secteur rural), Chapitre 28 – MINEPDED, Chapitre 30 – MINADER, Chapitre 31 – MINEPIA, Chapitre 33 – MINFOF, Chapitre 60 – Subventions et contributions (SR), Chapitre 94 – Interventions en investissement (SR).

²⁰ Les données devraient de toute façon prises avec précaution car les dépenses affectées à ces Ministères ne représentent pas la totalité du Budget consacré au secteur. En effet, d’autres investissements réalisés en faveur du secteur, sont comptabilisés dans d’autres Administrations notamment, le MINEPAT, le MINRESI et d’autres organisations dont les activités ont un impact direct sur le développement rural et agricole (infrastructures, commerce, industries etc.).

du PNIA durant toute la période s’est situé en retrait en s’établissant à 57% des montants requis. Par ailleurs, la révision du montant du PNIA à **5 919,6 milliards de FCFA pour la période 2021-30** (soit une hausse de 66,7 % par rapport au précédent programme) montre que les besoins de financement continueront à rester hors de portée car le montant de 420 milliards de FCFA requis en 2021 ne sera couvert qu’à hauteur de 49% dans la loi LdF pour 2021.

Dans ce contexte difficile les **engagements de Maputo** consistant à allouer au moins 10% des ressources budgétaires globales au secteur rural n’ont pas pu être respectés. La volonté du Gouvernement d’assurer un suivi de l’évolution de l’attente de ce ratio a conduit les services de suivi-évaluation des ministères concernés à effectuer des revues annuelles des dépenses publiques du secteur rural et d’utiliser comme mesure d’appréciation le « COFOG étendu » prenant en compte toutes les interventions au secteur (recherche appliquée agronomique, zootechnique et forestière, pistes rurales, d’électrification rurale). Selon les estimations, le ratio de Maputo s’est établi entre 2018 et 2020 entre une fourchette de 5% et 6% soit nettement en deçà du niveau de 7% enregistré dans les années antérieures soit 2014 et 2015. Cette cible est également incorporée dans l’Agenda 063 de l’Union africaine.

Tableau 1 : Financement du secteur rural

En millions de CFA	2018	2019	2020	2021
Besoins PNIA	395	420	362	420
CBMT	224,1	245,4	267,7	267,7
Budget du secteur rural LdF Initiale ²¹	215,5	197,5	183,20	206,6
Taux de crois du PIB	4,1%	3,1%	0,5%	3,3%
Taux de Crois Secteur rural	-11%	-8%	-0,7%	12%
Total des Dépenses de l’Etat exécutée	5075,37	4807,21	4 151, 3	
Mise à disposition effective de fonds Total "COFOG +" ²²	300	231	208	

²¹ Les principales dotations budgétaires de l’État en faveur du secteur rural prises en charge sont : Chapitre 22 - MINEPAT (pour les lignes portant sur des interventions dans le secteur rural), Chapitre 28 – MINEPDED, Chapitre 30 – MINADER, Chapitre 31 – MINEPIA, Chapitre 33 – MINFOF, Chapitre 60 – Subventions et contributions (SR), Chapitre 94 – Interventions en investissement (SR).

²² Dans sa définition dite « COFOG étendu » du soutien public au secteur rural, le NEPAD préconise d’ajouter un certain nombre d’autres dépenses publiques, telles que celles en matière de recherche appliquée agronomique, zootechnique et forestière, de désenclavement (pistes rurales), d’électrification rurale (quotepart des investissements publics profitant directement à l’agriculture), la quotepart agricole des grands projets à vocation multiple (projet intégré ou barrage par exemple), etc.

Part budget agricole. en % du budget total (Ratio de Maputo) ²³	6%	4,8 %	5%	
% de l'aide extérieure au secteur rural	22%	20%	39%	28%

Sources d'informations : Lois de Finances initiales (LFI) et révisées (LFR), Rapport de revue des dépenses publiques (de 2018 à 2021), Rapports d'exécution SDR-PNIA, Rapport de performance SDSR 2021 et TOFE 2018-21

Le principal effet catalyseur du programme d'appui budgétaire sectoriel porte sur l'accroissement du niveau de l'aide extérieure au secteur rural qui est passé de 22% en 2018 à 28% 2021. Cette évolution de l'aide extérieure est à mettre au compte des nouveaux appuis complémentaires de la BAD, la BM et l'AFD L'accroissement de l'aide observée en 2020 serait le fait des mesures compensatrices faites par les PTFs pour pallier aux effets de la crise du Covid 19.

Les retombées positives de la mise en œuvre du programme d'appui budgétaire sectoriel ont résulté des effets d'entraînement de la politique d'**accompagnement de la subvention agricole**. En effet, dans le passé la politique de subvention agricole gérée par les organes de l'État a eu des retombées assez décevantes en raison de la lourdeur des procédures de passation des marchés publics, le ciblage des producteurs et les lenteurs administratives. La mise en place par le FODECC d'un **guichet direct d'accès aux producteurs** depuis juin 2022 est très bien accueilli dans le monde rural. Ce nouveau mécanisme d'appui aux producteurs de café et de cacao permettra de le responsabiliser le paysan dans son accès au système bancaire et aux achats de matériel de production et sera accessible à tous. La BAD voudrait s'inspirer de cette nouvelle expérience pour créer un guichet pour la production de denrée agricole de première nécessité. Cette aide budgétaire reste cependant nettement inférieure à l'aide projet.

2.2.3 « Dans quelle mesure l'aide extérieure au secteur rural s'est améliorée en termes d'alignement, harmonisation et de prévisibilité ? Observe-t-on une réduction des coûts de transaction liée au décaissement de cette aide ? »

Dans l'ensemble, l'alignement, l'harmonisation et la prévisibilité de l'aide extérieure (AE) s'est effectuée par les dispositions prises par les PTFs de prendre toutes les dispositions requises pour respecter les principes de **la Déclaration de Paris** et de prendre **en sus** des dispositions pour améliorer l'efficacité et l'efficacé de la dépense publique.

La principale décision des PTFs et en l'occurrence de l'UE a été de systématique aligner leur programme d'appui budgétaire sectoriel sur les politiques publiques sectorielles en vigueur. Dans le cas d'espèce, il s'est agit de la Stratégie de Développement du secteur Rural et du Programme National d'investissement dans l'agriculture (SDSR/PNIA) découlant des orientations de la Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30) et du Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA) du NEPAD. L'alignement de l'UE sur la **SDSR/PNIA** a été précédée par la réalisation en 2017 d'une **importante revue des dépenses publiques**. Cette importante revue couvrant la période 2013-17 a permis de souligner les blocages

institutionnels et de définir les réformes prioritaires à mener dans les quatre principaux secteurs d'intervention couverts par les ministères que sont : MINADER, MINEPIA, MINFOF et MINEPDED.

L'alignement du programme sur le **PGRGFP intérimaire de 2018** existant au moment de la signature de la Convention de Financement du CRS a conduit l'UE à lancer **en 2017 un PEFA** pour effectuer une analyse diagnostic des faiblesses du système de GFP et situer le pays sur les exigences attendues en matière de **bonnes pratiques internationales**.

Le second facteur de cet alignement de l'AE s'est opéré dans l'effort consenti par les PTFs pour redynamiser les organes de pilotage et de coordination de l'AE mis en place par les autorités que sont :

- ❑ Le Comité de Pilotage (COFIL) de la SDSR/PNIA fixé par l'arrêté n°78 CAB/PM du 25 mai 2014, doté d'un secrétariat exécutif et réunissant les représentants des ministères, des organisations paysannes, de la société civile, du secteur privé ainsi que des PTFs et les Comités Régionaux. Ce COFIL était dirigé du côté du Gouvernement par le MINEPAT et du côté des PTFs par la FAO. Le Secrétariat était géré par le MINADER.
- ❑ Le Comité de la Plateforme de dialogue sur les Finances Publiques (COFIL/PDFP fixé par arrêté N°028/CAB/PM, du 9 février 2007) et le cadre de partenariat créé en 2012 par le Gouvernement et les PTFs appuyant GFP. C'est une plateforme permettant une cartographie des interventions de chaque PTFs dans les domaines prioritaires du programme de réforme GFP. Ce COFIL était dirigé du côté du Gouvernement par le MINIFI et du côté des PTFs par l'UE et la BM. L'objectif de cette plateforme était celui d'assurer une complémentarité des appuis extérieurs et d'éviter une duplication des appuis extérieurs (Voir Annexe 1).

En 2017, ces organes de coordination pour des raisons diverses rencontraient des difficultés à conduire les réformes et à assurer le leadership du Gouvernement. Grâce à l'appui des PTFs, le dispositif de suivi a été renforcé avec la multiplication de réunions. Les réunions de pilotage du Programme de réforme se tenaient deux fois par an et étaient intercalées par des réunions de préparation du secrétariat technique.

Durant la période de la mise en œuvre du programme, des résultats importants comme l'adoption à l'unanimité du *Rapport de Revue Biennal 2015-2017 du Plan national d'Investissement Agricole (PNIA)* et le cadre de cohérence financière et de budgétisation à moyen terme du secteur rural ont été obtenus. Les PRGFP ont été régulièrement passés en revue et analysés en profondeur. L'appui à ce dispositif de coordination de l'aide extérieure a permis aux PTFs de parler **d'une même voix au Gouvernement et de porter l'Agenda des réformes au haut des priorités nationales**.

C'est suite à une décision du Comité de Pilotage (COFIL) du suivi de la mise en œuvre du plan de réformes, en décembre 2020, qu'une évaluation externe de la mise en œuvre a été menée en mai/juin 2021 et c'est cette analyse qui a permis une actualisation du plan de réforme de 2019-21 sur une période étendue de 2022-23.

De manière générale, le grand défi de l'**harmonisation** de l'aide extérieure est qu'il existe dans le pays un nombre élevé de structures de mise en œuvre des programmes du secteur rural (environ 30 structures). Ceci ne rend pas facile, le suivi global des réformes. En dépit de ces diverses contraintes, l'effort d'harmonisation des PTFs s'est effectué à travers l'accord donné par la plupart des PTFs d'utiliser les procédures nationales pour l'exécution des dépenses du secteur rural. Ainsi, les ressources des appuis budgétaires ont été versées sur le compte du Trésor et utilisées selon les procédures nationales avec le principe de la **fongibilité des ressources**. L'État Camerounais est au regard des principes d'un appui budgétaire investi de la pleine liberté d'allouer les ressources budgétaires selon les priorités nationales définies dans le budget.

La **prévisibilité de l'aide au Cameroun pour le CRS est attestée** par le taux de décaissement des ressources des tranches variables est de **90 %** et un taux de décaissement global de l'ordre de **95 %**. Au Cameroun le décaissement des ressources de l'appui budgétaires s'effectue globalement en **fin d'année** après une évaluation

de l'atteinte des conditions générales d'éligibilité et des indicateurs de la tranche variable. Dans l'ensemble, la performance enregistrée est assez remarquable car sur un montant total de 61 cibles, seules 6 cibles n'ont pas été atteintes et ont constitué un manque à gagner de 5% sur la totalité du programme. Durant l'année 2020, la prévisibilité de l'aide a été améliorée par le décaissement des ressources de la tranche fixe en **juin 2020** et celui de la tranche variable à la fin de l'année 2020 avec tout au plus un décalage d'un mois. Le décaissement des ressources de l'année 2021 a lieu fin 2021 dans les délais habituels.

La réduction **des coûts de transaction** de cette aide extérieure globale des PTFs reste à confirmer toutefois au regard de la multiplication des réunions, le temps dévolu au suivi de l'atteinte de ces résultats jugés assez nombreux (soit environ 400 résultats) pour le PGRGFP de 2019-21. En effet, il peut être craint que le temps de suivi des résultats par l'administration s'effectue au détriment du temps requis par l'administration pour internaliser toute cette batterie de réformes. La réalité est cependant que certaines réformes sont faciles à mettre en œuvre, d'autres nécessitent, de manière réaliste, beaucoup plus de trois ans. Dans les faits, le suivi régulier a pu aider à identifier les blocages et à franchir la dernière ligne droite et a contribué à améliorer le mécanisme de suivi de la mise en œuvre des réformes. C'est ainsi que depuis 2021, l'UE aide la DREF à renforcer ses capacités en matière de suivi des réformes et ceci s'effectue à travers le soutien des méthodes de travail portant sur la gestion interne du changement, plus généralement.

Face à la multiplicité des réformes, le besoin se fait sentir de fixer des **réformes prioritaires** et de s'aligner sur les pratiques existantes dans beaucoup de pays où dialogue sectoriel lors des revues annuelles est adossé à l'évaluation de l'atteinte d'une matrice comprenant **une dizaine de réformes jugées prioritaires** au maximum. En effet, une réflexion pourrait être menée sur un meilleur **séquençage** des réformes.

Pour le PGRGFP couvrant la période 2022-23, l'effort consenti par les parties en présence pour réduire de résultats à résultats au nombre de **287, est une mesure encourageante**. Une distinction devrait être faite les réformes faciles, celles visant à s'assurer de la mise en place des **fondamentaux** c'est-à-dire des réformes indispensables comme celles relatives à la mise en place d'un compte unique du trésor, la gestion rigoureuse de la dette, de la mobilisation des ressources intérieures et des réformes plus **innovantes comme celles du budget-programme, l'approche PPBSE et l'informatisation de la gestion des finances publiques**.

2.3 Niveau logique d'intervention n°3 : Produits induits

2.3.1 « Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à l'amélioration de la gestion des finances publique du Cameroun ? »

L'amélioration de la GFP dans le cadre de l'exécution dans ce contrat de réforme sectoriel a été confortée par la série de mesures que sont : i) la revue analytique systématique des différents PRGFPs en vigueur ; ii) l'évaluation régulière de l'éligibilité du pays à la condition générale de l'UE en matière de GFP et des indicateurs de la tranches variables ; iii) la dynamisation du dispositif de suivi-évaluation engendré par la tenue d'un dialogue à travers le mécanisme de coordination de l'aide extérieure sur l'avancée du programme ; et iv) l'accompagnement de la mise en œuvre du programme de PRGFP par un appui institutionnel visant à renforcer les capacités nationales

C'est à l'issue de la revue du PEFA réalisée en 2017, que le PGRGFP intérimaire de 2018 (prenant également compte les recommandations du TADAT) a été transformé en un programme triennal couvrant la période 2019-21. Le point d'entrée de l'analyse du PEFA de 2017 était de souligner l'insuffisante maîtrise par experts des procédures d'adoption d'une programmation pluriannuelle fondées sur des cadrages macroéconomiques et budgétaires ainsi que de la traduction des politiques sectorielles dans des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT). Ainsi, la préparation et l'exécution des budgets des administrations était amoindri par le fonctionnement du dispositif de passation des marchés publics qui ne permettait pas d'assurer l'exécution des dépenses dans des conditions de délais et de coûts permettant l'efficacité et l'efficience des services fournis. En

outre, l'architecture globale du système de contrôle restait à revoir car elle ne répondait pas à toutes les recommandations et normes internationales en la matière (INTOSAI). Pour finir, le taux de pression fiscale deçà d'un niveau estimé à 12% du PIB en 2021 jouait sur le niveau de la soutenabilité des déficits budgétaires. Il reste en dessous de la moyenne d'Afrique sub-Saharienne. Le FMI estime que des pays avec des conditions macroéconomiques similaires, atteignent un taux de pression fiscale nettement plus élevé et souligne que le Cameroun pourrait améliorer son potentiel fiscal de l'ordre de 5 à 7 points de pourcentage du PIB.

Le PRGF de 2019-21 a été au regard de cette analyse diagnostic décliné en cinq axes stratégiques que sont : i) le renforcement du cadre budgétaire global (Axe 1), ii) la mobilisation des ressources et le civisme fiscal (Axe 2) ; iii) le renforcement de la gestion de la trésorerie (Axe 3) ; iv) le développement des audits et le renforcement des organes de contrôle (Axe 4) ; et v) le renforcement des fonctions d'appuis, peuvent être considérés comme des sous-programme à exécuter à travers des actions à mener par les services administratifs dédiés (Axe 5).

L'évaluation annuelle de l'éligibilité du pays à la condition générale d'appui budgétaire (GFP) et des indicateurs de la tranche variable durant les deux années 2018 et 2019 ont permis à l'UE de s'assurer de la préservation de la pertinence et de la crédibilité des programmes de réformes successifs. Les interventions de l'AT en soutien aux réformes du secteur rural ont permis d'aboutir à un renforcement des capacités des ministères concernés (MINADER, MINEPIA, MINTP, MINEPDED) ainsi que du MINFI et du MINEPAT à concevoir et mettre en œuvre les réformes soulignées dans le CRS dans les domaines de l'agriculture/élevage et des infrastructures rurales. Ces premiers appuis techniques ont permis de contribuer à l'amélioration de la qualité de la **gestion des dépenses publiques** dans le secteur rural. Ainsi, les appuis techniques (EGIS) prodigués ont permis d'assurer une meilleure opérationnalisation sectorielle de la chaîne PPBS et du budget-programme ainsi qu'un bon pilotage de la réforme des finances publiques et de l'opérationnalisation de la SDSR/PNIA. Le dialogue politique poursuivi entre le Gouvernement et les PTFs a contribué à l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique axée prioritairement sur le renforcement de la traduction budgétaire des politiques publiques et des résultats attendus au niveau de la mise en œuvre du programme. Par ailleurs, les appuis techniques donnés à la mobilisation des recettes budgétaires du secteur agricole (forestière, produits de rente et entreprises d'exportation) en étroite coordination avec les services de la Direction Général des Impôts (DGI) ont donné des résultats à consolider dans des futurs programmes. Le suivi d'indicateurs de la tranche variables portant sur : la redevabilité mutuelle de la gouvernance des entreprises publiques du secteur rural : SODECOTON (ind 3.2) ; l'augmentation des taxes affectés au café et au cacao (Ind 3.3) ; l'augmentation des taxes affectées du secteur du bois (Ind 3.4) ; et l'amélioration à la légalité de la gestion forestière et du contrôle imposé à tous les produits de bois exportés (Ind 3.5) sont considérées comme des mesures novatrices qui devraient contribuer à accroître le niveau des recettes budgétaires de ce pays confronté à un faible niveau de pression fiscale.

Toutefois, le maillon faible de la chaîne PPBS porte sur l'étape de la « budgétisation » qui reste articulée autour d'une approche de budget de moyens. Ainsi, les rapports relèvent qu'en matière d'exécution budgétaire, les administrations publiques continuent à recourir à des procédures dérogatoires (avances de crédits par exemple) pour l'exécution de leurs dépenses, et même dans certains cas pour les dépenses d'investissement. Par ailleurs, l'outil principal de gestion du budget que constitue l'application PROBMIS reste à mettre à niveau avec la prise en compte des dispositions de la nouvelle Nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE). Une adaptation opérationnelle du système d'informations aux nouvelles technologies aiderait les acteurs en charge de la gestion budgétaire au niveau ministériel à mieux exploiter les fonctionnalités du système intégré de gestion des finances publiques (PROBMIS).

Mention a déjà été faite des évolutions positives enregistrées en 2021 sur l'axe 4 relatif au « Développement des audits et vérifications internes et des contrôles externes » avec le cap mis sur la mise en œuvre de réformes visant à assurer la transition de la Chambre vers une juridiction des comptes en prévision de l'adoption et mise en œuvre des nouvelles directives de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) (jugement des ordonnateurs, audits externes, audit de la performance des programmes).

L'arrivée à terme du PRGF en et les bouleversements créés en raison de l'impact de la crise sanitaire du Covid-19 en 2020 ont conduit à la réalisation d'une mission d'évaluation du programme 2019- 2021 qui a permis d'actualiser le PRGF pour la période 2022-23. Ce programme a le mérite de fusionner en un document unique les nouvelles orientations des programmes de la BM, de l'AFD et les réformes identifiées dans le cadre du nouveau programme soutenu par une FEC conclu avec le FMI en 2021. Ces réformes relevaient du domaine des recettes fiscales, de la décentralisation financière et des entreprises publiques, la masse salariale et la

budgetisation sensible au genre. Le PGRGFP 2022-23 désormais s’articule autour de 27 objectifs déclinés en 61 actions et 131 activités. L’UE a instruit le lancement d’un PEFA courant 2023 et ceci permettra de réellement apprécier les efforts réalisés en matière de GFP entre 2017 et 2023. Cette analyse diagnostique va permettre de préparer le prochain PRGFP à partir de 2024.

En ce qui concerne l’AT (Expertise) appuyant les organes de contrôle externe, la Chambre des comptes a connu un véritable changement de paradigme car son travail a été recentré sur le contrôle de la gestion des entités publiques. L’AT a procédé à la formation accélérée des équipes au contrôle de gestion, et participé au lancement et au coaching d’une dizaine d’audits. La production par la chambre d’un rapport d’observations sans accord préalable de l’Exécutif, de rapports, à charge, rédigés en toute indépendance, a constitué un tournant majeur pour le Cameroun. Les nouveaux chantiers ouverts concernent : i) la déconcentration de l’ordonnancement vers les ministères sectoriels, tout en assurant un haut niveau de maîtrise des risques financiers. L’objectif poursuivi est d’achever la réforme du budget-programme via l’instauration d’un dispositif de contrôle administratif robuste, modernisé et adapté aux enjeux de transparence, de redevabilité et d’efficacité.

L’intervention auprès du Parlement a dû s’adapter à un contexte rendu difficile par l’absence d’accès à l’information et aux documents parlementaires. La mission intervient auprès des parlementaires avant chaque étape budgétaire : vote du projet de loi de règlement, vote du projet de loi de finances, débat d’orientation budgétaire, etc. Elle dispense plusieurs formations réunissant à chaque fois la quasi-totalité des membres de la commission conviée, un grand nombre de fonctionnaires parlementaires et même le Secrétaire général de l’AN. Ceci a permis l’adoption du projet de loi de règlement 2019 en 2020 par le Parlement. S’agissant de l’étude relative à l’architecture générale du contrôle des finances publiques un accord de partenariat a été noué avec l’OCDE et l’étude devra être lancée courant 2022.

En conclusion, après douze mois de mise en œuvre et malgré l’année difficile écoulée en 2020, les réformes structurantes du contrôle de la gestion des finances publiques sont en voie de réalisation.

Les résultats mitigés ont été obtenus au niveau de l’introduction courant 2019 de deux nouveaux indicateurs portant les ressources du secteur agricole à savoir : i) l’amélioration de la performance et de la sécurisation des recettes forestières et de ii) l’assainissement financière de l’entreprise SODECOTON.

Dans le cadre du programme, les principales mesures initiées au niveau de la filière du bois et portant sur : le renforcement de la collaboration et des échanges de donnée entre MINFI et le MINFOF, la mise à jour de la base de données et la réalisation d’une mission de revue du secteur courant 2020 sur l’exercice 2018-19 n’ont pu donner des résultats tangibles en raison de la cessation du contrat en 2021. Pourtant il était beaucoup attendu de la préparation de ce rapport qui devait permettre à terme d’améliorer la performance dans la collecte des recettes forestières et aider à lutter contre la mauvaise gouvernance dans ce secteur. Les responsables du service estiment toutefois que l’amélioration de la performance du secteur requerra une association du MINFOF au renforcement du suivi du secteur car le MINFI notamment les directions générales de l’impôt et des Douanes qui ne détenaient pas l’expertise (ingénieur technicien des eaux et forêts) pour conduire des missions de gestion de la fiscalité et de la traçabilité du secteur. La tenue du Programme de sécurisation des ressources forestières (PRSF) juin 2021 dans le cadre de l’Accord de Partenariat Volontaire FLEGT montre la détermination des acteurs à poursuivre les réformes dans le domaine.

La volonté d’assainir la situation financière de la SODECOTON a conduit à la proposition de mesures qui sont en fin de programme encore en cours d’exécution. Il s’agit des deux mesures suivantes : i) l’engagement des paiements des missions de service public, et ii) la mise en place un plan de redressement de l’entreprise pour mettre à niveau ses capacités techniques, augmenter la production, et améliorer la transformation du coton. En ce qui concerne les paiements de mission de service publics, ils ont été honorés en partie pour les années 2019 et 2020. Le plan de redressement avec un financement important de 13 milliards de FCFA de la partie nationale, notamment pour augmenter les capacités d’égrainage, décidé au niveau du Secrétariat Général de la Présidence (SGPR) même est en cours. En outre, SODECOTON, pour appuyer son sa stratégie de financement de son plan de redressement a bénéficié de crédits de financement après une mission d’évaluation de ses Missions de service public (MSP). Ce plan de redressement devrait contribuer à améliorer à terme la tenue de la comptabilité

analytique de l'entreprise faisant la distinction entre activités commerciales pour le compte propre de SODECOTON, les missions de service conduites pour des tiers (y compris au titre de missions de service public pour l'État central ou décentralisé) et des actions de « corporate social responsibility » faites de son propre gré.

2.3.2 « Dans quelle mesure se sont améliorés la programmation, la mise en œuvre, le suivi et la transparence de la dépense publique dans le secteur rural / agricole »

Lors du démarrage du CRS, l'environnement de travail pour des acteurs du secteur rural, et singulièrement le MINADER et le MINEPIA, est dominé par une absence de clarification des organes chargés de la confection des programmes sectorielles. Au niveau du MINADER par exemple, il existait une unité de préparation et d'élaboration du budget programme (UPEBP) en plus du comité interne PPBS. Cette situation a favorisé l'existence d'une superposition ou une dualité d'instances, ne facilitant pas un bon fonctionnement des organes, notamment en matière de délivrance des livrables de la chaîne PPBS, les attributions n'étant pas précisées entre le secrétariat technique de l'UPEBP et le secrétariat technique du Comité interne PPBS.

Le diagnostic initial de la mise en œuvre de la fonction de planification et programmation budgétaire réalisé par l'AT/EGIS (2018) relevait des insuffisances au niveau des différents maillons de la préparation du CDMT et de la chaîne PPBSE. Il s'agissait principalement de : (i) la non formalisation des instances et organes de concertation avec superposition ou dualité d'instance d'organe de préparation des PPBSE (MINADER); (ii) les difficultés de fonctionnement des organes (instances) de validation des documents existants ; (iii) le non alignement des documents et processus de la chaîne PPBS ; (v) le faible niveau de coordination et de fonctionnement du cadre de dialogue (opérationnel et stratégique) ; (vi) la faible visibilité des sociétés, établissements et organismes d'Etat dans le processus de mise en œuvre de la chaîne PPBS et (vii) l'insuffisance des mécanismes et outils de contrôle de la gestion axée sur les résultats.

En outre, les rapports soulignaient que le maillon « budgétisation » de la chaîne PPBS n'était pas estimé selon les règles de l'art et restait à la traîne, il se déroulait toujours suivant l'approche du budget de moyens. Les enveloppes budgétaires étaient notifiées sans référence aux travaux de planification et de programmation faits en amont.

L'appui institutionnel prodigué par l'AT EGIS a permis de renforcer processus préparation des **CDMT et PPBSE et la réalisation de mesures visant à améliorer la transparence dans le secteur.**

Cet appui institutionnel a permis d'améliorer le processus de **planification** notamment à travers : (i) la définition des filières prioritaires pour le secteur rural ; (ii) la rationalisation des activités ; (iii) la définition des cadres stratégiques rénovés et adaptés par filière et (iv) la restructuration du portefeuille des projets BIP du MINADER. Au niveau du processus de **programmation**, la prise en compte des principes édictés dans le guide d'élaboration du CDMT, dont la production successive de trois CDMT (initial, ajusté et final) et le début d'implication des autres acteurs nationaux, a permis de rendre son contenu plus exhaustif et davantage consensuelle.

En ce qui concerne la **budgétisation**, l'appui méthodologique prodigué a permis un rétrécissement des écarts de prévisions budgétaires entre les données du CDMT et celles de la loi de finances / PPA à partir de 2020 ainsi qu'un accroissement des dépenses d'investissement au détriment de celles de fonctionnement sur la période 2018-2021, tant au niveau des deux ministères.

Par ailleurs, ces deux ministères avec l'appui de l'AT ont procédé à une restructuration de leurs programmes budgétaires (y compris les actions de mise en œuvre), en cohérence avec la nouvelle Stratégie de développement du secteur rural (SDSR/PNIA 2020-2030). De plus, le MINADER a procédé à une restructuration du portefeuille de ses projets BIP.

En matière de **suivi-évaluation**, la conduite de la revue annuelle (2018, 2019 et 2020) des projets et organismes sous-tutelle, couronnée par l'élaboration du répertoire des projets, a permis d'appréhender le bilan des interventions des projets et de leurs contributions à la mise en œuvre des programmes budgétaires. Ces missions

ont permis d'assurer le suivi des engagements de Maputo et d'aider à la prise en compte des réelles dépenses du secteur COFOG ++.

La volonté du programme de fiabiliser la base de données sur le secteur rural a été entravée par le non-aboutissement de l'appui prodigué par l'UE à la réalisation du Recensement général de l'agriculture et de l'élevage (RGAE) par la FAO en raison de la situation sécuritaire du Nord-Ouest-Sud-Ouest. Cette situation volatile a accru les difficultés du Gouvernement à libérer les fonds de contrepartie nécessaires pour assurer déploiement des experts sur le terrain. Le projet qui a toutefois réalisé tous les outils méthodologiques (questionnaire, manuel) et dispensé des formations nécessaires à la réalisation du RGAE, a pu également produire le module complémentaire agropastorale.

L'avenant réaliser au niveau du solde de ressource de cette composante a permis le financement du plan de relance de la Direction des études des statistiques agricoles (DESA) de la MINADER et la réalisation par cette dernière de son programme de travail à la satisfaction des ministères.

2.3.3 Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à améliorer l'accès des exploitations agricoles aux intrants et services de base ?

Le CRS-UE est venu en appui à l'amélioration de la disponibilité en intrants au bénéfice des agriculteurs familiaux (semences, engrais, produits phytosanitaires) et de l'accès des éleveurs aux services de santé animale, ensemble de facteurs qui contribuent de façon essentielle à la croissance de la production et de la productivité agricole, au sens large.

Dans le sous-secteur des semences, le CRS a compris deux indicateurs et onze cibles qui ont toutes été atteintes. Le programme a ainsi contribué à de notables avancés, avec les principaux résultats suivants :

- Elaboration puis adoption par le CONSOV et le CT-SDSR de la nouvelle politique semencière (2018-2019)
- Elaboration et adoption par le MINADER d'un plan de renforcement des capacités du sous-secteur assorti d'un budget pluriannuel (2018)
- Renforcement de la capacité de production de semences de prébase par l'IRAD, restant par ailleurs à consolider
- Renforcement des capacités du système d'inspection des semences
- Réforme du fonds semencier²⁴ devant permettre une meilleure efficacité et transparence dans l'utilisation de ressources financières disponibles (90 % de subvention de l'Etat et 10 % provenant des différentes taxes sur la filière semence)

Quatre orientations stratégiques majeures ont été retenues pour la réforme du Fonds Semencier : (i) la préservation et le renforcement des missions de service public, (ii) le développement d'un mécanisme de financement du secteur semencier privé, (iii) le développement des Partenariats-Publics Privé (PPP) dans les domaines de la certification, de la production de semences de base et de la recherche et (iv) le repositionnement de la thématique du financement de la filière semencière dans une approche globale du financement des filières agricoles.

En pratique, le compte spécial du trésor du fonds semencier a été supprimé, dans le cadre de la réforme des finances publiques²⁵, ainsi que la subvention publique qui couvrait 90 % de son budget. Le personnel a été du fonds a été licencié. Le MINADER, et en particulier la DRCQ en charge de l'inspection des semences doit ainsi

²⁴ L'évaluation du fonds semencier effectuée en 2016 avait montré que les affectations de ses ressources devaient être plus pertinentes et manquaient de transparence, tout créant des distorsions dans la filière semencière privée.

²⁵ La règle veut qu'au moins 90 % des abondements d'un compte spécial proviennent des taxes parafiscales, alors que dans le cas du fonds semencier, 10 % seulement en provenait.

dorénavant trouver sur ses propres ressources budgétaires²⁶ les moyens humains et matériels pour remplir pleinement son rôle régalien d'appui technique et de contrôle de la filière semencière basée sur des producteurs privés, alors que ces ressources budgétaires sont de fait limitées et caractérisées par l'absence de visibilité.

Il convient néanmoins à ce sujet de noter que de nombreux projets sur financement national et/ou extérieur comprennent généralement un volet d'appui à la filière semencière, pour les filières qu'ils développent (notamment PRODERIP-JICA, pour le riz pluvial ; PARFA-FIDA, PDCVA-BAD, banane plantain, palmier à huile, ananas ; PIGMA-Banque Mondiale, maïs, sorgho, riz).

En résumé le CRS a contribué à l'élaboration de la nouvelle politique semencière et à initier sa mise en œuvre (PNSV, catalogue semencier, PNDSA qui est le plan opérationnel et financier de la PNSV sur la période 2020-2025, Réforme du Fonds semencier, Plan de renforcement des capacités du sous-secteur semences ; rôle de l'IRAD comme producteur de semences de prébase). Néanmoins, même si les solutions techniques et organisationnelles sont bien identifiées, leur mise en œuvre reste conditionnée à la disponibilité effective et durable des ressources budgétaires correspondantes, qui permettront la mise en place d'outils de certification efficaces et harmonisés, et donc une production de semences certifiées de bonne qualité et en quantités voulues. Pour le café-cacao, des perspectives encourageantes existent grâce notamment à des ressources financières spécifiques issues des prélèvements sur la filière, gérées par le FODECC

Concernant le sous-secteur engrais, l'appui du CRS a porté sur l'application de la loi 2003/007 libéralisant le sous-secteur engrais, dans les domaines de l'inspection/ contrôle de conformité des produits sur le marché et de l'appui au développement de la filière d'approvisionnement. Un indicateur et un total de sept cibles, toutes atteintes, ont concerné l'adoption des textes d'application correspondants, l'adoption de la réforme du PRESSE suite à son évaluation en 2018, la nomination d'inspecteurs des engrais et l'adoption d'un plan de renforcement des capacités du sous-secteur.

La réforme du PRESSE consiste pour l'essentiel i) à renforcer les capacités techniques et financières des acteurs à l'aval de la filière engrais (grossistes et détaillants), sachant que les sociétés importatrices, en situation de concurrence, ne nécessitent pas d'appui particuliers, ayant des capacités techniques et financières suffisantes, et ii) à renforcer et consolider l'observatoire des intrants agricoles²⁷.

Le but de la réforme est de faire en sorte que les engrais, et plus largement les intrants (y compris produits phytosanitaires) soit disponibles physiquement et à temps au niveau des exploitations agricoles et que leur coût reste supportable, sachant que par ailleurs est mis en œuvre une réforme du système de subvention pouvant réduire ces coûts de façon équitable au niveau des utilisateurs²⁸.

Concernant l'inspection des engrais, l'objectif est de s'assurer que les produits disponibles sur le marché sont conformes aux compositions affichées pour les engrais (N, P, K) et en bon état de conservation, pour éviter les fraudes malheureusement assez fréquentes notamment au niveau des marchés locaux, au détriment des petits producteurs, qui n'ont pas eux même la capacité de vérification. Pour ce faire, il reste à déployer un réseau d'inspection permanent sur l'ensemble du territoire, avec les moyens de transport et les coûts de fonctionnement suffisants, plus le coût des analyses correspondantes, ce qui n'est pas encore acquis à ce stade en raison des contraintes budgétaires.

Par ailleurs, il apparaît que le plan de renforcement des acteurs de la filière déjà adopté reste à mettre effectivement en œuvre à une échelle suffisante, là aussi dans un contexte de contraintes budgétaires.

Dans le cadre du CRS, les réformes en santé animale ont fait l'objet de 2 indicateurs et 7 cibles couvrant 4 thématiques principales : la politique, le mandat sanitaire, le laboratoire national d'analyses vétérinaires (LANAVET) et les médicaments vétérinaires.

²⁶ Plus les diverses taxes que prélevait le fonds semencier (faible montant, de l'ordre de 20 millions FCFA par an).

²⁷ Traité par ailleurs au niveau de la QE 4.1.

²⁸ Voir cet aspect subventions au niveau de la QE 3.5

La situation de départ en 2017 était la suivante :

- Maladies animales demeurant une contrainte majeure pour les filières d'élevage (prévalence élevée) ;
- Maillage du territoire par les services vétérinaires insuffisant (conditions d'installation des vétérinaires privés en zones rurales peu attractives) ;
- Politique publique de santé animale non validée ;
- Faible capacité du LANAVET à répondre efficacement aux missions qui lui sont assignées ;
- L'absence de vraie politique d'assainissement du marché des médicaments vétérinaires.

Par rapport à ces défis, le CRS a contribué de façon importante à commencer à les relever, en initiant les principaux éléments de réformes suivants :

- Finalisation de la politique publique de Santé Animale (SA) et de Santé Publique Vétérinaire (SPV)
- Déploiement progressif sur le territoire de cabinets de vétérinaires privés
- Développement du réseau de mandat sanitaire
- Développement du volume et de la qualité des analyses effectuées par le LANAVET (analyse organisationnelle, audit opérationnel, révision des statuts, redéfinition des missions de service public, renforcement des capacités, ...)
- Relance du système de contrôle qualité / conformité des médicaments / produits vétérinaires sur le marché

La poursuite de la mise en œuvre des réformes et leur durabilité en matière de contrôle des médicaments vétérinaires et d'analyses dépend néanmoins largement là aussi des disponibilités budgétaires effectives en investissements et en fonctionnement. Ainsi, pour les prélèvements d'échantillons de produits vétérinaires sur les marchés et au niveau des cliniques privées, les services déconcentrés du MINEPIA doivent disposer des moyens de transport et de fonctionnement suffisants, ce qui n'est pas suffisamment assuré à ce stade. En outre, malgré sa réforme et le dynamisme de sa nouvelle équipe de direction et les importants acquis, le LANAVET souffre toujours d'un manque de recapitalisation, suite aux pertes cumulées et à sa dette. Il dispose d'infrastructures et d'un parc d'équipements de la laboratoire vieillissants, qui accroissent fortement les coûts de fonctionnement et diminuent la productivité²⁹. Enfin, un doute peut subsister sur le paiement suffisant et durable des prestations de service public effectués par l'administration.

Concernant le maillage des vétérinaires privés en zone rurale, le taux de couverture est encore modeste mais en voie de densification, et coexiste avec celui des vétérinaires et auxiliaires du MINEPIA. Sur financement national et du PRODEL, les vétérinaires volontaires bénéficient d'une aide à l'installation en zone rurale constituée notamment d'équipements de base, d'un fonds de médicaments et de moyen de transport (moto). Le succès durable de ces installations dépend beaucoup du dynamisme de chaque vétérinaire et de sa capacité à développer une clientèle aux ressources limitées et fédérer autour de lui un réseau d'auxiliaires.

Réponse à la question d'évaluation :

Dans l'ensemble, il est considéré que le CRS a contribué de façon importante à l'actualisation des politiques et à la formalisation des plans d'action opérationnels et budgétaires. Leur mise en œuvre devrait ainsi permettre progressivement un meilleur accès des exploitants agricoles familiaux aux semences, aux engrais et autres intrants dont la qualité est vérifiée. De même, les éleveurs devraient bénéficier d'un meilleur accès aux services de santé animale de proximité (prévention et soins des maladies animales) et les populations mieux protégées des risques alimentaires et de la transmission des zoonoses (santé publique vétérinaire), notamment dans le cadre du mandat sanitaire.

²⁹ Le PRODEL envisage de financer un important renouvellement des équipements du LANAVET, qui s'il est confirmé impliquera néanmoins des budgets de de fonctionnement suffisants pour le laboratoire central de Garoua et ses différentes antennes.

Néanmoins, la mise œuvre effective et durable des plans d'action correspondants restent conditionnée par la disponibilité effective, à temps et dans les conditions prévues, de moyens humains et matériels suffisants. Compte tenu des réalités en matière contraintes budgétaires de l'Etat et de la faible visibilité des responsables des programmes budgétaires, les actions concrètes sur le terrain restent encore en grande partie tributaire de l'existence de projets sur financements extérieurs, à durée limitée.

2.3.4 Dans quelle mesure le système de recherche et de conseil agricole a-t-il amélioré sa capacité à élaborer et à diffuser les itinéraires technico-économiques durables et adaptés aux marchés

Au cours du CRS UE, 2017-2021, un dialogue continu avait été développé avec le gouvernement dans divers domaines en vue de réduire les contraintes d'ordre réglementaire, institutionnel et financier pour atteindre l'objectif d'augmentation de la productivité des exploitations agricoles familiales (EAF). Les échanges entretenus dans le cadre de la mise en place d'un système efficace et efficient d'accès aux principaux intrants et services agro-pastoraux (semences améliorées, engrais, services vétérinaires) a été focalisé sur la clarification de la vision du gouvernement par rapport à la distribution des rôles entre la fonction publique et le secteur privé. A cela se sont ajoutés le suivi de deux composantes majeures du renforcement de la productivité agricole à savoir le renforcement de la recherche publique, du conseil et de la vulgarisation agricole. L'amélioration des sous-secteurs semences et engrais nécessitait une synergie importante avec la recherche publique, qui devait être renforcée, et avec le nouveau dispositif de conseil et vulgarisation, qui devait être défini et mis en œuvre.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique semencière (indicateur des tranches variables 2019, 2020 et 2021), l'IRAD a été interpellé sur 3 cibles qui ont été toutes atteintes. Deux thématiques étaient ainsi concernées : la production des semences de pré base des principales filières et la formation des chercheurs en techniques de production semencière.

La situation de la recherche avant le CRS-UE se présentait comme suit :

- Le Système National de Recherche Agricole (SNRA) repose essentiellement sur l'Institut de la Recherche Agricole pour le Développement (IRAD), sous tutelle du Ministère en charge de la Recherche et de l'Innovation, ainsi que sur l'appui et la collaboration des centres régionaux et internationaux de recherche (CIRAD, CIFOR, IRD, ICRAF, IITA, etc.) et des universités. L'IRAD ;
- Sa mission est de répondre aux préoccupations des acteurs du développement agricole (éleveurs, agriculteurs, transformateurs des produits agricoles, forestiers et d'élevage, distributeurs, etc.) sur toute l'étendue du territoire national et de mettre au point des innovations technologiques dans l'agro-alimentaire et l'agro-industrie.
- L'IRAD conduit des activités de recherche visant la promotion du développement agricole dans les domaines des productions végétales, animales, halieutiques, fauniques, forestières et dans celui de l'environnement.
- L'IRAD est doté de structures opérationnelles (3 centres spécialisés, 10 centres régionaux, 24 stations et une cinquantaine d'antennes) installées à travers le territoire national qui constituent les lieux d'implantation et d'exécution des activités scientifiques et techniques de l'Institut.
- Les départs à la retraite ont affaibli les effectifs de chercheurs à l'IRAD jusqu'en 2015 mais à partir de 2016, un sérieux effort a été consenti par le Gouvernement camerounais pour inverser cette tendance ; ainsi le ratio chercheurs/personnel technique est passé de 0,4 en 2015 à 0,7 en 2017. Malheureusement, ces efforts sont annihilés par la faible attractivité de la recherche qui amènent les jeunes chercheurs, nouvellement recrutés pour remplacer les retraités à aller chercher fortune ailleurs notamment dans les universités ;
- La recherche agricole est sous-financée. D'après les données de la RDP du secteur rural, sur la période 2013-2016, les dépenses de la recherche agricole ont représenté 0,43% du PIB du secteur primaire comparé aux autres pays (Amérique Latine et les Caraïbes : 1,30% ; Asie du Sud : 0,90% ; Asie de l'Est et Pacifique : 0,60%).
- Manque de lien formel avec le maillon vulgarisation et conseil en vue de faciliter la diffusion plus aisée des résultats de la recherche vers les producteurs agropastoraux.

Le CRS UE a facilité l'accroissement substantiel de la production des semences de pré base par l'IRAD des filières ciblées (maïs, sorgho, anacardier, gomme arabique) et d'assurer la formation de six chercheurs en technique de production des semences (maïs, sorgho et cacaoyer). Ces résultats n'ont en rien modifié la situation d'avant CRS. En effet, les principaux problèmes de fond de la recherche demeurent, à savoir : son financement, le renforcement des effectifs des chercheurs, le statut du chercheur et le manque de lien formel entre la recherche et la vulgarisation et le conseil agricoles qui constituent autant de défis qui pourraient être relevés dans le cadre du PIM, 2021-2027 de l'UE au Cameroun,

Concernant la vulgarisation et conseil agricoles, l'on retrouve une multiplicité d'acteurs, d'approches, de principes, de modes d'intervention et des dispositifs de mis en œuvre. Pour y remédier, le Gouvernement s'est engagé à se doter d'un document de politique publique de Vulgarisation et de Conseil Agricoles, avec l'appui de l'Agence Française de Développement (AFD) dans le cadre de l'exécution des activités du Programme AMO. A cet effet, un état des lieux de la vulgarisation et du conseil agricoles dans les cinq zones agro écologiques du Cameroun a été réalisé et validé dans le cadre des ateliers zonaux en février 2017. Par la suite, un projet de document de politique publique de vulgarisation a été élaboré et soumis à la validation dans le cadre d'un atelier national tenu les 19 et 20 février 2018. Ce document n'avait malheureusement pas été validé.

Une requête de financement, restée sans suite avait été adressée à l'UE le 5 octobre 2020 en vue de l'adaptation du Document de politique de VCA produit par l'IRAM au contexte actuel, son opérationnalisation et sa vulgarisation. Le Gouvernement ambitionne de se doter d'un cadre d'intervention harmonisé de Vulgarisation et de Conseil Agricole (VCA) qui assure un accès équitable aux innovations technologiques, à l'appui conseil et l'adaptation de systèmes de production aux besoins du marché. Malheureusement, cette ambition ne s'est pas encore concrétisée.

Bien que la politique nationale de vulgarisation et de conseil agricoles ne soit pas encore élaborée et adoptée, le Gouvernement envisage d'institutionnaliser le dispositif de conseil agropastoral du programme ACEFA par la création d'une agence nationale de conseil agropastoral. Un appel d'offres international pour le recrutement d'un bureau d'études chargé de réaliser l'étude de faisabilité de l'Agence Nationale de Conseil agropastoral a été lancé le 23 décembre 2021, les offres ont été déposées le 23 avril 2022 et l'étude pourra démarrer d'ici le mois de juin 2022 pour une durée de six mois. Il est envisagé que les services et les méthodes expérimentés lors des premières phases (ACEFA 1 et 2), consolidés et améliorés au cours de la troisième phase soient pérennisés par cette Agence.

Par la création de cette agence, le gouvernement entend transférer à un organisme disposant de ses propres ressources financières et doté de moyens de gestion et de fonctionnement permettant d'assurer la pérennité de la structure et offrir des services performants répondant aux problèmes des agriculteurs/éleveurs.

Il se dégage clairement que les réformes initiées dans le cadre du CRS UE n'ont véritablement pas touché la recherche, la vulgarisation et conseil agricoles. Ce qui voudrait dire qu'un pan essentiel de l'amélioration de la productivité des EAF reste entier. C'est pour cette raison qu'une réforme en matière de recherche, de vulgarisation et du conseil agricoles devrait s'inscrire dans le domaine n°2 « Croissance inclusive, emplois durables et secteur privé » du PIM, 2021-2027 de l'UE au Cameroun et l'indicateur pourra porter sur le renforcement de la recherche et l'amélioration du lien recherche et vulgarisation et conseil agricole.

Réponse à la question d'évaluation :

Dans l'ensemble, le système de recherche et de conseil national existant n'a pas encore suffisamment amélioré sa capacité à élaborer et à diffuser les itinéraires technico-économiques durables et adaptés aux marchés. Malgré toutes les initiatives engagées par le Gouvernement, des mesures tendant à la mise sur pied du statut du chercheur en vue de rendre plus attrayant le métier de chercheur, au relèvement du niveau de financement de la recherche, à la mise sur pied d'un lien formel entre la recherche et le conseil et à l'élaboration d'une politique de vulgarisation et de conseil agricoles, ainsi que son opérationnalisation permettront d'améliorer la performance du système de recherche et de conseil agropastoral.

2.3.5 Dans quelle mesure le programme a contribué à améliorer l'accès effectif des exploitations agricoles familiales aux financements publics et privés ?

De façon générale, les EAF ont très difficilement accès aux financements bancaires classiques, en raison des taux d'intérêt élevés et du manque de garanties réelles, la plupart du temps basées sur les titres fonciers dont disposent rarement les exploitations. Plusieurs institutions de microfinance, dont les taux sont également élevés, sont présentes en zones rurales mais peuvent s'avérer réticentes à prêter à l'agriculture, dont les activités sont considérées comme risquées en raison des différents aléas, notamment pour les crédits d'équipement.

Historiquement, pour faciliter l'accès des EAF aux différents intrants, notamment les engrais, l'Etat camerounais fournissait ainsi physiquement des engrais, et éventuellement autres intrants et équipements, à prix subventionnés, ou même gratuitement, soit à travers les différents projets et programmes de développement, ou suite à des demandes faites directement par les producteurs aux différents ministères. Ces appuis n'étaient pas toujours octroyés de manière rationnelle, équitable et transparente. Les critères de ciblage ainsi que les mécanismes de suivi de leur utilisation et d'évaluation de leurs impacts méritaient d'être significativement améliorés.

Suite à la libéralisation de la filière engrais, les EAF sont censées pouvoir s'approvisionner directement auprès des distributeurs locaux, ou par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles auprès des grossistes ou des importateurs, en fonction des volumes à acquérir. Néanmoins, l'Etat a continué à fournir des intrants, et notamment des engrais selon les pratiques traditionnelles, induisant ainsi des risques importants de distorsion des marchés.

Suite à ces constats, en ligne avec la SDSR et suite à un diagnostic indépendant et un processus de concertation approfondi appuyés par l'AT, le MINADER a publié en août 2018, un guide d'orientation pour la politique nationale des subventions agro-pastorales. Ce guide pose les principes en matière d'octroi de subventions, qui sont l'équité, la transparence, la responsabilisation des bénéficiaires, l'impartialité, la traçabilité, le renforcement du secteur privé et des OSC ainsi que la prise en compte des enjeux de la décentralisation. Il établit également les principes des procédures d'octroi par catégories de subventions, en cherchant à rendre supportable les coûts de transaction liés à la sélection des demandes et en s'appuyant sur les services déconcentrés des administrations du secteur rural. On distingue ainsi les cinq catégories de biens et services éligibles : intrants, équipements et machines, infrastructures économiques, appuis financiers ainsi qu'appui-conseil.

Sur ces bases, a été élaboré et adoptée en 2019 par le MINADER, avec l'appui de l'AT, un manuel de procédures de subvention bilingue de deux des cinq catégories éligibles, soit les intrants et les équipements productifs. Ce manuel a fait l'objet d'un arrêté du 28 août 2019 du Premier Ministre qui le rend ainsi exécutoire pour toutes les administrations du secteur rural, et par conséquent pour l'ensemble des projets et programmes de ce secteur³⁰, ainsi qu'en principe pour les organisation professionnelles (objet d'une cible atteinte de l'indicateur de décaissement 1.4 de 2019). Ce manuel précise de façon opérationnelle les conditions d'éligibilité, d'octroi ainsi que les procédures et le schéma d'organisation institutionnel du dispositif. Les subventions aux intrants s'adressent à public très large, sur la base des demandes mais avec plafonnement des montants octroyés, alors que celles aux équipements sont conditionnées par une procédure d'instruction et de sélection des demandes basée sur un plan d'affaire. Les bénéficiaires des subventions peuvent être des exploitants individuels ou des OP du secteur.

³⁰ En pratique, il est probable que seuls les nouveaux projets pourront effectivement aligner leurs conditions d'octroi sur le manuel de procédure. En effet, les différents projets en cours ont des dispositifs d'octroi de subventions assez variés en termes d'éligibilité, de taux et de plafonnements unitaires. Il conviendra que les différents ministères sectoriels s'assurent lors de la conception des nouveaux projets que leurs propres manuels de procédure soient conformes au manuel

En 2019, en vue de la préparation de la seconde phase du CRS pour les années 2020 et 2021, et dans le cadre de l'amélioration de la gestion et de la transparence de la gestion publique, il a été jugé prioritaire de mettre en œuvre l'application du manuel de procédure de subvention pour la filière cacao-café. En effet la filière constitue un enjeu économique et social essentiel pour la Cameroun, et bénéficie de la source de financement importante et pérenne que représente le FODECC, lui-même alimenté par une partie importante des taxes à l'exportation du cacao.

La filière café-cacao était en effet caractérisée par un manque de transparence et de rationalité dans les affectations des ressources tirées des taxes à l'exportation. A partir de 2019, dans le cadre de l'objectif d'amélioration de la transparence dans la mobilisation et l'utilisation de ces prélèvements sur la filière, il a ainsi été élaboré par le FODECC, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes et avec l'appui de l'AT un Manuel d'opérationnalisation du Guichet Producteurs Cacao/Café³¹. Première application concrète du manuel de procédure de 2019, ce manuel a été approuvé et rendu exécutoire par le comité de gestion du FODECC en 2021 (avec retard par rapport à la cible correspondante de 2020, qui n'a donc pas été atteinte)³².

Pour la catégorie intrants, les principes du manuel sont les suivants :

- Les types d'intrants, quantités éligibles et taux de subvention sont fixés chaque campagne, en fonction des ressources disponibles et des priorités sectorielles, avec une répartition régionale
- A priori, des intrants sont constitués des semences et plants certifiés, des engrais et des produits phytosanitaires
- Tout producteur qui le demande à accès aux subventions, avec un plafond correspondant à une superficie de plantation maximum (2 hectares à ce stade)
- Chaque demandeur doit avec son téléphone s'identifier et parcourir les différentes parcelles de cacao pour les enregistrer et les géo-référencer pour transmission au FODECC, avec indication du nombre d'arbres
- L'ensemble de la procédure est dématérialisé et basé sur le système de bon d'achat électronique, où les transactions s'effectuent par utilisation de smartphones et transferts électroniques des subventions directement aux fournisseurs par le FODECC.
- Le producteur demandeur, ou quelqu'un de son entourage, doit ainsi disposer d'un smartphone couplé à un compte de type orange money et doit préalablement approvisionner son compte ouvert auprès d'un IMF partenaire pour couvrir le reste à payer au fournisseur, une fois déduit le montant de la subvention, et ceci avant toute livraison (fin du « tout gratuit »)
- Des conventions de partenariat sont passées entre le FODECC, les compagnies de téléphone, les IMF agréées ainsi que les fournisseurs d'intrants.
- Le FODECC dispose d'une base de données rassemblant les caractéristiques des producteurs, des fournisseurs, des institutions de microfinances et des autres partenaires, qui progressivement recouvrira l'ensemble de la zone cacao et café.

Pour la catégorie équipements et infrastructures de production (entreprises individuelles ou OPA, obligatoirement du secteur formel, comme les coopératives), les principes de procédure sont les mêmes que pour les intrants, une liste d'éligibilité et des taux de subvention sont fixés en fonction des priorités sectorielles. Mais en plus, l'octroi des subventions est conditionné à l'existence d'un plan d'affaire émanant de l'entité bénéficiaire, qui est sélectionné (ou non) sur la base d'un ensemble de critères clairement définis, par des commissions ad hoc au niveau départemental et régional.

³¹ Il s'agit des producteurs individuels, et non à ce stade des organisations professionnelles, comme les coopératives.

³² Par ailleurs, dans le but de s'assurer que le FODECC disposerait de suffisamment de fonds pour couvrir les besoins du guichet, l'indicateur de décaissement 3.3 de 2021 comprenait une cible, atteinte, qui stipulait que 10 % des réserves du FODECC à la BEAC et 40 % de sa redevance annuelle seraient affectées au guichet producteur.

L'objectif du nouveau système de subvention est ainsi de favoriser l'emploi efficient des intrants et le développement des investissements productifs pour la modernisation et le changement d'échelle des systèmes de production, tout en permettant un effet de levier important pour l'accès des exploitations aux financements bancaires et aux réseaux de microfinance.

Par rapport à l'approche innovante du système de subventions ainsi décrite, plusieurs questionnements demeurent dans les domaines suivants :

- Le système d'identification et de repérage parcellaire des producteurs demandeurs étant de type déclaratif, se pose la question du contrôle des enregistrements transmis au FODECC. Une forte implication des services techniques du FODECC et des services déconcentrés du MINADER paraît nécessaire dans ce domaine, impliquant des moyens humains et budgétaires suffisants. Un système de sanction est en principe prévu et devra être suffisamment dissuasif et réellement appliqué ; une articulation avec les résultats du module de base du RGAE sera souhaitable ;
- Les procédures permettant de s'assurer que les implantations de parcelles de cacaoyers et les pratiques de culture correspondantes sont de type « zéro-déforestation » et climato-intelligente, sont encore à préciser et à tester ; le système de certification correspondant devrait être formalisé et organisé ;
- De par son inhérente complexité, impliquant de nombreux partenaires, le développement de ce nouveau système de subvention, encore au stade initial, devra être soutenu par une ferme volonté politique et la coopération des institutions en place, notamment les groupements d'exportateurs de cacao et le CICC qui disposent de leurs propres réseaux d'appui à la production.
- Une importante campagne d'information de sensibilisation et de formation dans l'ensemble de la zone cacao-Café a été menée en 2021 concernant les caractéristiques et le lancement du guichet producteur du FODECC. Il conviendrait que celui-ci puisse se déployer suffisamment rapidement pour éviter les déceptions et manque de crédibilité, classiques dans le monde rural, en cas de retard de concrétisation des annonces.

Il est ainsi prévu une phase pilote de test du système de subvention du guichet producteur du FODECC dans le département du Mungo³³, actuellement en instance de démarrage et qui est censée se terminer d'ici juillet 2022. Pour ce faire, le projet pilote va bénéficier des accords cadre avec les principaux partenaires, i) déjà conclus pour les réseaux bancaires et de microfinance, avec les deux opérateurs téléphoniques ainsi qu'avec les ministères impliqués³⁴, et ii) à venir avec les agro-dealers (négociation en cours depuis fin 2021). De plus, des conventions spécifiques ont été passées avec les distributeurs locaux du Mungo et une concertation se poursuit avec le projet PCP-ACEFA, notamment pour le suivi des effets du système de subvention dans le cadre de son observatoire des EAF.

Réponse à la question d'évaluation

En ligne avec la SDSR et avec l'objectif d'une meilleure efficacité et transparence des fonds publics affectés au développement des filières agricoles, le CRS a fortement contribué à la mise en place d'un cadre global organisationnel et financier rationnel et équitable pour l'octroi des subventions aux intrants, aux équipements et aux infrastructures de production, basé sur une gestion associant public et privé. L'application opérationnelle de ce système innovant est en cours de mise en œuvre pour la filière cacao-café qui constitue un enjeu économique, social et environnemental essentiel pour la partie sud du Cameroun. Cette approche qui utilise les TIC de façon adaptée doit ainsi permettre une amélioration de la productivité grâce à un meilleurs accès aux facteurs de production, tout en permettant un effet de levier pour l'accès des exploitations agricoles aux services bancaires et de microfinance.

³³ Le département du Mungo est une zone cacaoyère très importante et a bénéficié d'une cartographie exhaustive du verger

³⁴ MINADER, MINCOMMERCE (incluant laboratoire de l'ONCC), MINRESI

Néanmoins, compte tenu de sa relative complexité et d'un nombre important d'intervenants, la faisabilité et la viabilité du système vont être testées dans le cadre d'un projet pilote en cours de démarrage dans le département du Mongo, à forte production cacaoyère, pour lequel les conclusions sont attendues relativement rapidement. De plus le caractère déclaratif du système implique un système de contrôle et de sanctions qu'il conviendra de renforcer et son extension implique le maintien d'une forte volonté politique et la coopération active des acteurs historiques de la filière, notamment des exportateurs et de l'interprofession existante. Enfin, les modalités concrètes pour tendre à une production cacaoyère « zéro-déforestation » et climato-intelligente devront être précisées, compte tenu du risque environnemental lié à une extension anarchique du verger.

2.3.6 Dans quelle mesure le programme a contribué à structurer et organiser les filières prioritaires ainsi qu'à renforcer les capacités des organisations professionnelles (OPAs, Interprofessions, chambres d'agriculture) ?

A partir du début de l'année 2020, suite à la réorientation de la logique d'intervention du CRS pour la période 2020 – 2021 et à une intense processus de concertation animé par l'AT, un consensus s'est dégagé i) pour mettre en œuvre une plus grande responsabilisation des acteurs associatifs et privés dans l'organisation et le fonctionnement des filières prioritaires (café-cacao, palmier à huile, coton et l'aquaculture), et ii) pour recentrer l'action de l'Etat sur son rôle régalien.

Dans ce cadre, et pour inciter à l'avancement dans cette réforme, un indicateur de décaissement et quatre cibles ont été négociées, portant principalement sur des études sur la connaissance et la structuration de quatre filières prioritaires (cacao, coton, palmier à huile et aquaculture), sur la promulgation d'une loi sur les interprofessions, encore balbutiantes (sauf pour le CICC, existant de longue date et durablement active) et sur la tenue des élections de la nouvelle mandature de la CAPEF, en relatif sommeil depuis plusieurs années.

Concernant la structuration des filières et les interprofessions, la situation en 2017, la situation se caractérisait ainsi :

- Pas de volonté politique claire pour s'orienter vers une gouvernance privée des filières
- Pas de réelle maîtrise de la notion d'interprofession et une grande diversité d'interprétations.
- Absence d'un cadre législatif et réglementaire concernant les interprofessions
- Hormis le CICC, seules quelques interprofessions existaient mais étaient encore au stade initial et peu conforme au fonctionnement normal d'une IP (notamment IPAC et IPAVIC), avec une représentativité limitée
- Méfiance des organisations professionnelles vis-à-vis des administrations de l'État considérées comme s'ingérant de façon excessive dans leur fonctionnement

Dans ce contexte, l'AT a appuyé à partir de 2020 un intense processus de sensibilisation et de formation des formateurs sur le concept de l'IP, l'intérêt et les conditions opérationnelles en directions des acteurs étatiques (notamment MINADER, MINEPIA et MINCOMMERCE), des OPAs et des acteurs privés. En 2021, elle a appuyé et facilité le processus d'élaboration, de vote et de promulgation de la loi 2021/023 du 16 décembre 2021 sur les interprofessions.

Cette loi découle d'une approche classique en zone francophone, mais innovante au Cameroun. Un point essentiel est qu'elle permet la création d'interprofessions pouvant devenir autonomes en termes de financement, grâce notamment à la possibilité reconnue par l'Etat de rendre des prélèvements obligatoires pour l'ensemble des acteurs et maillons des filières, mêmes s'ils ne sont pas adhérents à l'interprofession. C'est ainsi qu'à terme, ces IP pourront être capables d'assurer efficacement les principales fonctions que sont la représentation, la défense des intérêts, l'organisation technique de leur filière, la normalisation et le suivi qualité ainsi que les services rendus aux membres, notamment dans le domaine de l'appui-conseil.

Cette incontestable avancée a été obtenue en dépit de plusieurs difficultés, liées notamment aux divergences de compréhension des enjeux financiers pour l'Etat et de l'intérêt économique de l'approche, en particulier au niveau de certains services de la Primature. L'appui du CRS a également permis à quelques IP de mieux

comprendre le concept d'une véritable interprofession, de s'organiser et de se mettre progressivement en conformité avec le cadre légal, notamment dans le cas de l'IPAC

L'approche fondamentalement participative et le fait d'avoir pris le temps nécessaire à la bonne maîtrise de la situation et des objectifs, a permis de concevoir un dispositif adapté à la réalité et à la diversité du contexte camerounais. Il devrait permettre à chaque filière de progresser en fonction de ses réalités et à son rythme. Il reste à faire en sorte que tous les acteurs maîtrisent bien les fondements et la portée de la construction faite dans le cadre de la loi.

Mais la réforme n'est pas encore opérationnelle. La loi doit être complétée par les textes d'application et la mise en place des dispositifs de mise en œuvre. Cette opérationnalisation de la loi est une étape tout aussi complexe que l'élaboration du texte en lui-même. En fonction des choix faits, le dispositif sera réellement efficace et opérationnel ou beaucoup moins. Dans cette optique, les directions en charge de l'appui aux OPA du MINADER et du MINEPIA devraient pouvoir disposer des moyens humains, matériels et budgétaires suffisants pour assurer leurs tâches dans ce domaine, ce qui à ce stade ne paraît pas acquis. Il s'agit là d'une condition nécessaire pour accompagner la structuration professionnelle des quatre filières prioritaires et la création durable des véritables IP correspondantes.

Enfin, la réelle performance des interprofessions au service du développement des acteurs et des filières dépendra, fondamentalement, de la confiance que ces acteurs auront dans ces nouveaux outils. Cette confiance reposera sur une mise en œuvre réellement conformes aux principes et fondements des interprofessions et au respect du juste positionnement de l'État et de ses services, en appui et en contrôle mais pas en intervention ni en pilotage.

L'intégration de la dynamique interprofessionnelle est un processus long qui doit s'inscrire dans la durée. C'est un changement de paradigme aussi bien pour les acteurs économiques, devant se prendre davantage en charge, que pour les administrations, devenant plus des structures d'appui et de contrôle que des acteurs directs.

A ce stade, ces défis essentiels demeurent et la question se pose de la nécessité de la poursuite des appuis dans ce domaine et de la possibilité d'un nouvel indicateur à venir, dans le cadre du volet appui au secteur privé du PIM-UE 2021-2027.

Concernant la Chambre d'Agriculture, des Pêches, de l'Élevage et des Forêt (CAPEF) un décret présidentiel de 2016 en a actualisé organisation et ses missions, qui sont les suivantes :

- Représentation et défense des intérêts de la profession et émission d'avis consultatifs auprès des pouvoirs publics et des organismes internationaux ;
- Promotion économique et mission d'investissement au bénéfice des acteurs des différents sous-secteurs de sa compétence, en cohérence avec la politique sectorielle nationale ;
- Formations professionnelles de ses membres en cohérence avec les administrations sectorielles concernées.

Au départ du CRS, en 2017, la situation de la CAPEF était problématique : pas de session plénière depuis 2012, mandature échue depuis 2 années, absence de fichier consulaire, pas de vie institutionnelle ni opérationnelle (à part certaines actions ponctuelles intéressantes à noter, appuyées en externe), missions non définies, méfiance du paysannat vis avis de cette institution non fonctionnelle.

Compte tenu d'une certaine attente du MINADER et de certain PTFs en matière de représentation du monde rural, le processus de préparation de nouvelles élections a été progressivement mis en place à partir de début 2020 et a abouti à la tenue des élections en septembre 2021. Sur la base d'une feuille de route concertée et appuyée par l'AT, les différentes étapes ont été les suivantes :

- Définition des conditions nécessaires aux élections : texte réglementaires (décret fixant les modalités, convocation du corps électoral)
- Organisation opérationnelle (commission électorales nationale et régionales ; Secrétariat Technique, formations)
- Elaboration des listes électorales

- Campagne d’information et de communication
- Outils pour la réalisation des votes et le traitement des résultats
- Tenue des élections et publication des résultats (100 élus)
- Traitement des recours et contestations

Dans cet exercice, l’engagement du gouvernement c’est maintenu et, malgré les différentes difficultés, les autorités ont toujours fait en sorte que le chantier puisse aboutir et que la nouvelle Assemblée puisse se mettre en place. Les élections ont été finalement tenues le 12/09/2021 et ont abouti à la mise en place d’une assemblée renouvelée et légitime d’une centaine d’élus. Cette relance de la CAPEF se caractérise ainsi par un rajeunissement et une plus grande mixité des élus, un début d’intérêt par les différents acteurs (OPAs, Ministères) et une volonté affirmée par ces élus de faire fonctionner l’institution selon son mandat.

La décision de confier le pilotage opérationnel du chantier à l’inspecteur général de l’Agriculture, le troisième personnage le plus important du MINADER, a montré l’engagement de ce ministère dans le chantier et sa volonté de le voir réussir. Ce positionnement a permis de mobiliser bien plus facilement les différentes directions et services du ministère et assurer un lien direct et permanent avec le Ministre de l’agriculture, une proximité qui s’est avérée déterminante pour la réussite de l’opération.

La mobilisation personnelle des membres du Secrétariat Technique National et de son équipe technique qui n’avaient jamais réalisé une telle opération ont été la cheville ouvrière des élections. Ces acteurs ont acquis par apprentissage « sur le tas » une maîtrise réelle du processus.

Néanmoins, provenant de différents services des ministères, il n’est pas sûr que ces acteurs soient encore présents, identifiables et mobilisables aux prochaines élections. La capitalisation et le transfert de l’expérience acquise vers la CAPEF mériteraient ainsi d’être rapidement engagés.

De plus un engagement plus clair et plus important au niveau de la mobilisation des ressources budgétaires aurait grandement facilité le déroulement du programme. Le manque de répartition de cette charge budgétaire entre les 3 ministères concernés (MINADER, MINEPIA et MINFOF) aura été un frein certain, ayant ainsi obligé l’équipe en charge de l’organisation des élections à un lourd travail et des engagements personnels à souligner. L’anticipation de cet aspect budgétaire (dotation annuelle) et peut-être la responsabilisation de la CAPEF sur le sujet sont des pistes évoquées pour ne plus se retrouver dans la même situation aux prochaines élections et assurer la durabilité de l’institution.

La bonne mobilisation de la DESA/MINADER a permis de d’élaborer, malgré le contexte et le calendrier extrêmement court, les listes électorales. Une meilleure anticipation de cette activité et surtout le développement d’une réelle coopération opérationnelle entre les services en charges des bases de données dans les 3 ministères (plus les programmes et projets) aurait permis un travail bien plus poussé, complet (un nombre d’inscrit bien plus important), et plus qualitatif. La sensibilisation de tous les acteurs au rôle et aux missions de la CAPEF a été limitée pour cause de manque de temps et de moyens. Il conviendrait que la CAPEF poursuive ce travail maintenant que l’intérêt a été suscité grâce aux élections.

La mobilisation des administrations locales (gouverneurs, préfets et sous-préfets) est une action lourde et financièrement coûteuse. Mais cette implication a permis de garantir la tenue des élections dans tous les arrondissements - zone en conflit compris - et dans de bonnes conditions de sécurité.

Enfin, le choix de la date précise des élections est une donnée qui mérite d’être retravaillé en fonction du calendrier agrosylvopastoral afin qu’elle corresponde au mieux avec la disponibilité et/ou mobilisation des électeurs.

A ce stade, il est prévu en 2022 l’élaboration d’un plan stratégique de mandature qui doit fixer les orientations, les ambitions et l’organisation de la CAPEF en précisant notamment quelles seront les fonctions et services rendus à leurs membres, en lien avec les ressources humaines et budgétaires disponibles (information, animation, représentation, services aux membres...). Les thématiques envisageables seraient notamment les suivantes :

- Organisation et fonctionnement de la CAPEF conformément à ses missions et ses textes ;

- Amélioration de la connaissance des ressortissants et mise en place du fichier consulaire, pour une meilleure représentativité ; renforcement de la place des élus et priorité au renforcement de la mission consulaire ;
- Animation des producteurs, remontée de leurs problématiques, positions et propositions ;
- Développement des services aux ressortissants (producteurs), en articulation avec les administrations sectorielles et les interprofessions : formation, conseil agricole ; appui au développement des projets à la base ; facilitation de l'accès aux crédits et aux assurances ;
- Renforcement des infrastructures afin de faciliter le développement de la production, sa transformation et mise en marché ;
- Préparation de la décentralisation avec création des Chambres Régionales, conformément aux orientations de la SND 30 et évolution de la CAPEF vers une fédération des Chambres Régionales.
- Poursuivre le travail engagé de promotion de la CAPEF auprès des parties prenantes sur le terrain et au niveau central ;
- Capitalisation de l'expérience concernant les dernières élections et anticipation du renouvellement de 2026 (mandat de cinq ans) : définition du cadre et des conditions, évolution des responsabilités, transfert progressif du pilotage et de la mise en œuvre vers la CAPEF, anticipation budgétaire, calendrier.

Réponse à la question d'évaluation

Dans l'ensemble, le CRS a ainsi substantiellement contribué, avec l'appui de l'AT, à initier la structuration et l'organisation du monde rural et des filières prioritaires (cacao-café, coton, palmier à huile et aquaculture), par l'institution d'un cadre législatif favorable à l'émergence d'interprofessions actives et autonomes à terme par la relance de certaines interprofessions en difficulté (notamment aquaculture) et de la CAPEF qui représente les intérêts du monde rural.

Néanmoins, un travail considérable demeure nécessaire pour l'opérationnalisation effective des différentes interprofessions des filières prioritaires et de la CAPEF (l'interprofession café/cacao depuis longtemps opérationnelle pourra aussi évoluer vers le nouveau cadre). Pour ce faire, les différents services des administrations en charge de l'appui à la professionnalisation devraient être renforcés, en termes de moyens humains matériels et de fonctionnement sur le terrain, impliquant le maintien d'une volonté politique aux différents niveaux de l'Etat, et notamment des trois ministères sectoriels impliqués (MINADER, MINEPIA et MINFOF) ainsi que l'engagement des différentes organisations professionnelles membres, grâce à la poursuite des actions d'information, de sensibilisation et de formation.

2.3.7 Dans quelle mesure le cadre institutionnel, organisationnel et financier de la réhabilitation et de l'entretien des routes communales (rurales) s'est-il amélioré, pour assurer le désenclavement des bassins de production agricoles ?

Les réformes engagées dans le cadre du CRS UE pour améliorer l'accessibilité des bassins de production agrosylvo-----pastoraux et halieutiques et des zones rurales en général se sont reposées sur quatre piliers : la connaissance précise et actualisée de l'état du réseau, la consolidation de la réforme visant la décentralisation par le renforcement de la capacité des CTD sur la maîtrise d'ouvrage communale, la coordination des actions dans le désenclavement des bassins de production agropastoraux et la priorisation des financements de l'entretien des routes communales pour le désenclavement des bassins de production. A cet effet, 3 indicateurs et 7 cibles couvrant 3 thématiques principales avaient été négociés : l'alimentation de la base des données des routes communales (2018 et 2019), la réalisation par les communes des travaux de désenclavement (2019) et le désenclavement des bassins de production agropastoraux (2020 et 2021).

Avant la réforme, la situation dans ce domaine se présentait comme suit :

- Non implication des communes dans la collecte des données pour la production par le MINTP du rapport sur l'état de dégradation des routes, y compris les routes communales ;

- Les communes ne disposaient pas toutes de mêmes capacités techniques pour alimenter la base de données routières qui se construisait sur Référentiel Géographique Routier du Cameroun (RGRC) ;
- Un inventaire des routes communales réalisé par le MINTP en partenariat avec l'INS avait abouti à l'identification d'un linéaire de 100 000 km environ en très mauvais état ;
- Le décret n°2017/144 du 20 avril 2017 portant nomenclature routière confère aux Communes la qualité de maître d'ouvrage sur les routes communales et les structures déconcentrées du MINTP accompagne les communes relativement à la maîtrise d'ouvrage communale au travers d'un encadrement normatif ((les cahiers de charge spécifiques, CCTP type, stratégie d'entretien des routes rurales, etc...)) ;
- La faiblesse des ressources transférées aux Communes par le MINTP pour la réalisation des travaux routiers prioritaires sous maîtrise d'ouvrage communale (27 millions de FCFA par commune depuis 2013) ;
- De nombreux acteurs dans le désenclavement des bassins agro-pastoraux sans réelle coordination des actions (Ministère des Travaux Publics-MINTP, MINADER, MINEPIA, Ministère de la Décentralisation et du Développement Local -MINDDEVEL, le Programme National de Développement Participatif - PNDP, Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature, du Développement Durable-MINEPDED, les Sociétés de Développement, projets de Développement, Certaines communes).
- Un faible ancrage stratégique des allocations budgétaires en particulier pour le désenclavement ;
- Différentes sources de financement des opérations de réhabilitation et d'entretien de routes communales au Cameroun (transferts du budget d'investissements publics du MINTP, Fonds Routier, Fonds Communaux, Programmes agricoles etc...) qui obéissent à des règles et à des procédures différentes ;
- La faible part des ressources allouées aux routes communales (27 millions par commune et 13,5% des ressources du Fonds Routier) au regard des besoins en investissement annuels estimés à 133 milliards de FCFA pour assurer l'entretien des 100 000 km des routes communales jugés en très mauvais état.

Les principales activités réalisées dans le cadre du CRS sont les suivantes :

- Concernant la finalisation de la mise en place de la base des données routières, l'on peut noter entre autres : (i) la conception des fiches de collecte sur l'état du réseau routier ; (ii) le renforcement des capacités des cadres communaux de développement à la collecte des données routières et au remplissage des fiches de collecte ; (iii) la migration des données collectées dans le Référentiel Géographique Routier du Cameroun (RGRC) logé au MINTP ; (iv) la numérotation et l'inventaire des routes communales pour 128 communes ; (v) l'identification de la problématique des configurations urbaines dans la nomenclature routière.
- S'agissant de la coordination des actions dans le désenclavement des bassins de production agro-pastoraux, l'on relève: (i) l'identification et la cartographie de certains bassins de production ; (ii) la consolidation du fichier des bassins de production et besoins d'interventions de désenclavement desdits bassins à partir des sollicitations des Maires et des administrations sectorielles ; (iii) l'élaboration du guide méthodologique de priorisation des interventions de désenclavement des bassins de production ; (iv) la vulgarisation du guide méthodologique dans 21 communes et cinq (05) régions ; (v) l'opérationnalisation de la plateforme nationale et tenue régulière des réunions de Comité et du Secrétariat technique avec la participation effective des Administrations concernées ; (vi) l'élaboration des rapports annuels 2020 et 2021 de la plateforme ; (viii) l'analyse des contours juridiques, opérationnels et financiers de la mise en place des démembrements régionaux de la plateforme ; (ix) l'organisation de la formation des formateurs à la maîtrise d'ouvrage communale appliquée aux interventions de désenclavement des bassins de production ; (x) l'analyse et la projection à moyen terme de la logique d'intervention de la plateforme ; (xi) l'élaboration des TDR sur la détermination de la situation de référence et la proposition d'une approche de suivi-évaluation des changements induits par les interventions routières de désenclavement des bassins de production agro-sylvo-----pastoraux et halieutiques sur les filières cibles ; (xii) la priorisation des interventions de désenclavement des bassins de production suivant une application simplifiée du guide méthodologique pour les programmes 2021 et 2022, à domicilier auprès de Guichet « Entretien » du Fonds Routier.
- Pour ce qui est de la priorisation des financements de l'entretien des routes communales au désenclavement des bassins de production, l'on compte : (i) l'analyse et l'élaboration des plans d'actions

pour l'identification des ressources pérennes et la mutualisation de celles-ci à court et moyen terme ; (ii) l'analyse et l'élaboration d'un plan d'actions pour le positionnement de l'approche de désenclavement des bassins de production agro-sylvo-----pastoraux et halieutiques dans les PCD ; et (iii) l'analyse de la pratique de l'allocation des ressources transférées et propres dans vingt-une communes.

- Parlant de l'accélération du processus de décentralisation par le renforcement de la capacité des CTD sur la maitrise d'ouvrage communale : (i) l'accompagnement de 57 communes dans la définition des projets routiers intercommunaux de désenclavement des bassins de production (ii) le renforcement des capacités et la vulgarisation des modèles standards dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage communale dans 16 (seize) communes retenues comme tête de file pour les interventions intercommunales ; (iii) la contractualisation par les Maires de 645 km de routes de désenclavement après priorisation par la Plateforme, des besoins exprimés par les Maires ; (iv) la réhabilitation sous maîtrise d'ouvrage communale de 1 500 km de routes communales environ, dont 322 km ayant servi à l'atteinte de la cible de l'indicateur 2.2.

En termes de résultats, il se dégage que le CRS UE a contribué de manière appréciable à ; (i) une connaissance précise et actualisée de l'état de la route à travers la mise en place d'une base de données des routes communales , l'identification des itinéraires avec indication précise de l'état de la route pour 47 336 km, soit environ 47% du réseau et la numérotation et inventaire des routes communales de 128 communes ; ayant fait l'objet d'un arrêté signé du MINTP ; (ii) la consolidation de la réforme visant la décentralisation par le renforcement des CTD sur la maitrise d'ouvrage communale à travers la réhabilitation d'environ 1000 km de routes³⁵ et la formation à la maitrise d'ouvrage communale de 16 Maires³⁶ et leurs chefs de service technique ; (iii) la coordination des actions de désenclavement des bassins de production agropastoraux à travers la mise en place d'un Comité (Plateforme) interministériel chargé de la coordination des interventions visant le désenclavement des bassins de production, créé par arrêté n°127/MINTP du 1^{er} novembre 2020, l'élaboration des outils appropriés (Guide méthodologique de priorisation des interventions de désenclavement des bassins de production, définition harmonisée du terme bassin de production, formulaire de collecte des besoins des CTD en vue de la priorisation des interventions, supports de formation à la maitrise d'ouvrage appliqués au désenclavement des bassins de production, etc.)³⁷, la priorisation par la plateforme du programme 2021 des interventions de désenclavement financées par le Fonds Routier sous maîtrise d'ouvrage communale, l'élaboration du cadre logique de la Plateforme pour les cinq prochaines années, et (iv) la priorisation des financements de l'entretien des routes communales au désenclavement des bassins de production à travers l'augmentation substantielle de l'enveloppe allouée aux routes communales du Guichet « Entretien du Fonds routier, de 135% à 25% des ressources du Fonds.

Ces avancées mériteraient néanmoins d'être consolidées en vue de garantir la durabilité de ces réformes et un impact plus significatif sur la productivité du secteur agricole et l'amélioration des revenus des populations rurales bénéficiaires. Des défis importants demeurent cependant, à savoir : la collecte et l'alimentation de la base des données des routes communales mise en place, la poursuite de la numérotation des routes communales, la régionalisation de la coordination des interventions sur le désenclavement des bassins de production, la capacitation des CTD dans leur rôle de maitrise d'ouvrage sur les routes relevant de leur ressort territorial, l'entretien des routes communales, la gestion des barrières de pluies et l'organisation du cantonnement dans le souci de garantir une plus longue durée de vie à la route.

Au regard des défis restant à relever, cette réforme devra se poursuivre dans le cadre du PIM, 2021-2027 de l'UE au Cameroun. Elle pourrait s'inscrire dans le domaine n°2 « Croissance inclusive, emplois durables et secteur privé » et l'indicateur pourra ainsi porter sur la coordination des activités de désenclavement des bassins de production.

Réponse à la question d'évaluation

³⁵ Ce qui ne représente que 10% du réseau à cause de la faiblesse des financements

³⁶ Soit environ 4% des Communes rurales que compte le pays

³⁷ Ces outils ont été édités et sont en début de diffusion aux CTD

En ligne avec la SDSR et avec l'objectif d'améliorer l'accessibilité des bassins de production agro-sylvo-pastoraux et halieutiques et des zones rurales en général, le CRS a fortement contribué à une amélioration appréciable du cadre institutionnel, organisationnel et financier de la réhabilitation et de l'entretien des routes communales, et par voie de conséquence au désenclavement des bassins de production agricole à travers notamment une meilleure coordination des interventions, le renforcement des capacités des CTD dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage sur les routes communales, la mise en place des outils permettant aux CTD de mieux connaître le réseau relevant de leur ressort territorial.

Pour un meilleur impact, cette dynamique devra se poursuivre en vue de sa consolidation et de son amplification. Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer la logistique (moyens de locomotion, équipement techniques et fonctionnement) des services déconcentrés du MINTP pour leur permettre jouer efficacement leur rôle d'Ingénieur de l'Etat et d'accompagnement des CTD dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage des routes communales.

2.3.8 Dans quelle mesure le programme a contribué à i) l'amélioration de l'application de la réglementation concernant la gestion durable de la forêt et ii) du recouvrement des recettes fiscales et parafiscales de la filière bois ?

Le sous-secteur forestier au Cameroun, qui constitue des enjeux économiques, sociaux et environnementaux clés, est caractérisé par un manque de transparence sur les flux de bois à l'exportation et la faiblesse du recouvrement de la fiscalité correspondante. On estimerait ainsi qu'environ 50 % de la production de bois est commercialisée de façon illégale, entraînant une concurrence déloyale avec les sociétés forestières se conformant à l'ensemble de la réglementation et qu'une part importante des pratiques de coupe et de gestion des concessions forestières n'est pas durable.

Fin 2019, lors de la préparation de l'avenant n°2 à la CF du programme, il a été ainsi jugé important au niveau de l'UE et des PTFs de renforcer le dialogue dans le sous-secteur, notamment pour l'augmentation de la mobilisation et de la transparence du système déclaratif des taxes et l'amélioration de la légalité de la gestion des forêts par l'institutionnalisation de la certification légale de gestion forestière et de la chaîne de contrôle, imposée à tous les produits bois exportés.

Sur la période 2020-2021, il a ainsi été introduit deux nouveaux indicateurs de décaissement avec un total de six cibles. Leur objet était, dans le cadre d'un dialogue renforcé, d'inciter les parties prenantes, et notamment le MINFOF en coordination avec le MINFI à i) fournir un dispositif fiable de mesure et actualisée des flux de bois le long de la filière, ii) rapprocher ces flux physiques des flux de recettes fiscales potentielles correspondantes, en mettant en exergue les cas patents d'incohérences, assorti d'un rapport exhaustif diffusé publiquement, et iii) à interdire les exportations de bois illégales, en imposant une réglementation obligeant les opérateurs à disposer d'un certificat de légalité au sens de l'APV-FLEGT, assorti d'un système de contrôle des exportations. Dans ce domaine, un très utile renforcement des capacités a été réalisé par l'expertise du CIRAD au bénéfice de la DGI du MINFI ainsi que du PSRF.

Concernant le suivi physique et fiscal du secteur, les cibles de l'indicateur 3.4 du CRS-UE concernant i) la mise en œuvre et l'actualisation de la base de données sur les flux de bois et les recettes correspondantes, gérée par le PSRF, ii) la détection des anomalies, notamment sur cinq cas emblématiques, iii) la mise en action des actions de recouvrement correspondantes, et iv) la publication des rapports du PSRF sur le site web du MINFI, ont été atteintes³⁸. Il convient néanmoins de noter que les flux pris en compte ne concernent de fait que les bois provenant d'exploitants enregistrés et légalement abattus.

³⁸ Les trois taxes les plus importantes et qui constituent l'essentiel du potentiel fiscal sont la taxe sur le chiffre d'affaires, la Redevance Forestière Annuelle (RFA), basée sur la surface des concessions, et la taxe d'abattage, basée sur les volumes abattus, sachant que l'ensemble du système est déclaratif.

La mise en œuvre et l’actualisation de la base de données du PSRF a ainsi permis d’estimer pour les trois années le manque à gagner en matière de recette fiscale.

Estimation du rendement fiscal forestier et des manques à gagner				
Source: PSRF - Rapport 2020 et 2021 sur l'indicateur CRS 3,4				
en milliards de FCFA				
		2018	2019	2020
i) Rendement fiscal exploitants forestiers déclarés		51,0	49,4	43,7
ii) Taxes dues non déclarées:				
a) Sur le chiffre d'affaire		11,4	16,4	4,3
b) Sur la redevance forestière (RFA)		5,2	5,5	5,4
c) Sur la taxe d'abattage		5,1	4,8	1,3
Total		21,7	26,7	11,0
Potentiel fiscal = i) + ii)		72,7	76,1	54,7

Remarque : les manques à gagner de 2020 concernant la taxe d’abattage sont largement sous-estimés, car basés uniquement sur les volumes de grumes transportés légalement et effectivement enregistrés. Ceux de 2020 concernant la taxe sur le chiffre d’affaires, basés sur les volumes exportés et un prix FOB sous-estimés, et en raison des exportations par le port de Kribi encore mal couvertes par le PSRF, sont également très sous-estimés.

De plus, cinq cas patents d’entreprises ayant sous-déclaré de façon importante ont été identifiés, avec un montant total de taxes dues correspondantes de l’ordre de 3,8 milliards FCFA qui sont en cours de recouvrement par différentes procédures (dialogue de conformité, vérification générale de comptabilité), pour un montant effectivement recouvré de l’ordre de 700 millions FCFA mi-2021.

Sur la base des différents rapports du PSRF (en annexe) et des entretiens avec son équipe, les progrès restant à faire concernant son système de suivi sont les suivants :

- Repositionnement et renforcement du réseau de postes de contrôle des flux physique de bois, notamment sur le port de Kribi, pour permettre une estimation plus fiable des taxes d’abattage
- Meilleure diligence de la part du MINFOF pour la transmission exhaustive des informations de base nécessaires
- Accès direct du PSRF au SIGIF 2 du MINFOF, permettant la transmission en temps réel des différents paramètres
- Actualisation des textes organiques du PSRF
- Augmentation des budgets de fonctionnement et d’investissement du PSRF pour permettre au moins de remplir les tâches minimums

Par contre, dans le domaine de la légalité des bois, le MINFOF n’a pas mis en œuvre la réglementation obligeant tous les opérateurs de bois à l’exportation à obtenir systématiquement un certificat de légalité privé vérifié par une partie tierce avant le 31 août 2021 et interdisant à partir du 01 janvier 2022 les exportations de bois ne justifiant de l’obtention de ce type de certificat (cibles de l’indicateur 3.5 pour l’année 2020 non atteintes).

Cette situation paraît résulter notamment de l’absence de dialogue réel entre la partie européenne et le MINFOF, qui a pu ressentir les obligations qui lui étaient imposées en termes de réglementation et de transparence comme risquant de déstabiliser le type de fonctionnement actuel de la filière bois et des intérêts économiques correspondants.

En réponse à la QE, il est considéré que le programme a contribué à la mise en place d’un système de traçage des flux de bois du secteur forêt : bois couvrant les abattages légaux et permettant de détecter le gap de recettes effectives par rapport au potentiel fiscal correspondant. Néanmoins la fiabilité des données et des conclusions tirées est à ce stade encore questionnable, en raison de l’insuffisance de moyens humains et matériels du PRSF ainsi que du manque de diligence du MINFOF dans la transmission des informations nécessaires. De plus, aucune avancée n’a pu être observée en matière d’obligation de légalité pour les bois exportés, certifiée par tierce-partie et d’interdiction d’exportation des bois « illégaux » non certifiés, résultant notamment d’un blocage du dialogue avec le MINFOF.

2.4 Niveau logique d'intervention n°4 : Résultats

2.4.1 Quelle a été l'évolution et quelles sont les tendances concernant l'utilisation effective des services, intrants et subventions agricoles par l'agriculture familiale ?

Au stade actuel et de façon générale, il est difficile de trouver des données chiffrées et fiables concernant l'utilisation effective par les EAF des intrants et services censés être disponibles dans les différentes régions et bassins de production.

Parlant des semences et plants, les besoins nationaux sont loin d'être satisfaits, et ce dans toutes les filières. L'Etat n'assure plus le monopole de la production semencière qui se réalisait à travers ses fermes semencières outillées à cet effet, face aux exigences de la libéralisation. Le secteur privé qui devait prendre la relève n'a jusqu'ici pas répondu aux attentes des agriculteurs tant sur le plan de la quantité que de la qualité des semences et des plants, parce que confrontés eux-mêmes au manque de professionnalisme, aux problèmes de financement, de compétitivité et à la concurrence des semences subventionnées. Faute de disposer d'un outil de production adéquat et de fonds conséquents, les institutions de recherche telles que l'IRAD, sollicitées, n'ont pas été en mesure d'inverser la tendance. Quant au financement de sous-secteur semencier, il constitue l'essence même du Fonds Semencier, créé à la faveur du Décret 2005/169 du 26 mai 2005 comme instrument des pouvoirs public destiné à soutenir : (i) le développement de l'activité semencière, (ii) la recherche en matière semencière, et (iii) la préservation des semences locales. Dans les faits, ce dispositif n'a pas suffisamment fourni les services et résultats attendus, aboutissant à sa réforme dans le cadre du CRS.

S'agissant des engrais, le taux d'utilisation de cet intrant au niveau des petits producteurs reste faible : 23 kg de nutriments/ha, en deçà de la norme de l'Union Africaine qui est de 50 kg de nutriments/ha en 2015. Ces doses par Ha en agriculture familiale sont très différentes selon les régions et les bassins de production. Quasiment nuls dans les parties sud et forestière du pays, ces doses sont relativement élevées dans la partie ouest du pays, en raison de l'intensification agricole liée à la forte densité humaine, notamment en matière de maraichage et fruiticulture. Également, ces doses sont relativement élevées dans la partie nord, en raison de la culture cotonnière encadrée et approvisionnée en engrais par la SODECOTON.

De manière générale, des progrès considérables restent à faire pour la pratique efficace de gestion de la fertilité des sols, de l'augmentation et de l'application raisonnée des engrais chimiques combinés avec les apports organiques, principalement au niveau de l'agriculture familiale dans les différentes régions du Cameroun. Les taux d'utilisation dans ce domaine demeurent toujours insuffisants, bridant ainsi la productivité agricole en milieu rural.

Concernant les subventions, le cadre institutionnel, organisationnel et financier mis en place lors du CRS pour la filière café-cacao va faire l'objet d'une opération pilote sur le terrain dans le Mungo. Il est ainsi prématuré d'en estimer les résultats en termes d'accès effectif et équitable aux subventions selon le nouveau système.

Pour les autres filières, il est d'autant plus difficile de se prononcer à ce stade, puis que le cadre général fixé par le manuel de procédures de subvention des intrants et équipements agricoles n'a pas encore été opérationnalisé en termes organisationnel et financier.

Concernant l'accès effectif des éleveurs et agropasteurs aux services de santé animale, les données manquent cruellement. Les seules données auxquelles la mission a eu accès datent de l'année 2016 au cours de laquelle 3 699 471 doses de vaccins ont été administrées au cheptel toute espèce confondue. Il est donc pratiquement difficile de se prononcer sur les tendances, encore moins sur l'évolution.

Réponse à la question d'évaluation

Le système de collecte, d'analyse et de diffusion des statistiques agropastorales étant en hibernation depuis plus de dix ans, ce qui justifie le RGAE qui avance à pas de tortue à cause des problèmes d'insécurité et des difficultés de mobilisation des fonds, il est difficile de trouver des données chiffrées et fiables concernant l'utilisation effective par les EAF des intrants et services censés être disponibles dans les différentes régions et bassins de production du pays.

2.4.2 Dans quelle mesure le programme a contribué à la capacité de mesurer et de rendre public les évolutions en matière de performances de l'agriculture (structures de production, productivité, durabilité)

Le diagnostic du système actuel des statistiques agricoles et rurales, tel qu'il ressort des différentes études menées ces dernières années, indique qu'il existe un déficit aigu en données quantitatives d'ensemble, détaillées, actuelles et fiables sur les structures de l'agriculture camerounaise, les systèmes de production, les caractéristiques et typologies des exploitations agricoles et les performances globales du secteur agricole. En effet, la qualité des statistiques agricoles s'est fortement dégradée au Cameroun. Les bases de sondage pour les enquêtes sur la production agropastorale, datent de plusieurs décennies ce qui constitue un handicap majeur pour la fiabilité des données. C'est ainsi que la production statistique dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage est caractérisée par :

- L'obsolescence ou l'absence des données structurelles ;
- La faible qualité ou l'absence des données conjoncturelles sur l'exploitation agropastorale et son environnement ;
- La faiblesse des capacités techniques, opérationnelles et institutionnelles au niveau de la Direction des Enquêtes et des Statistiques Agricoles au Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (DESA/MINADER) et à la Division des Etudes, de la Planification, de la Coopération et des Statistiques au Ministère de l'Elevage, des Pêches et des Industries Animales (DEPCS/MINEPIA).

Cette insuffisance de données statistiques fiables dans le secteur rural constitue une contrainte majeure pour éclairer le Gouvernement et les opérateurs du secteur, sur les choix stratégiques et d'investissement, le pilotage de la mise en œuvre de la SDSR ainsi que l'évaluation de l'impact des programmes qui en découlent. C'est pourquoi, le Gouvernement a décidé de réaliser le Recensement Général de l'Agriculture et de l'élevage (RGAE).

La réalisation du Recensement Général de l'Agriculture et de l'Elevage va permettre de renouveler les données structurelles sur l'agriculture, l'élevage et la pêche, de produire des données de référence de qualité afin de répondre aux besoins de planification, de suivi/évaluation des initiatives en faveur du développement des secteurs agropastoral et halieutique. Elle donnera également lieu à la mise en place de bases de sondages pour diverses enquêtes sur le secteur rural en vue de satisfaire les besoins divers des utilisateurs, et un meilleur pilotage des projets/programmes à venir. Ce projet sera à la base de la mise en œuvre d'un Système Permanent Intégré de Statistiques Agropastorales (SPISA).

L'UE a financé à hauteur de 2 millions d'Euros l'appui et l'assistance technique de la FAO à la mise en œuvre du Recensement Général de l'Agriculture et de l'Elevage (RGAE). Cette opération était prévue se dérouler pendant 15 mois à compter de juin 2018. Malheureusement, elle avance à pas de tortue à cause de l'insécurité dans les régions du nord-ouest et du Sud-ouest et des difficultés de mobilisation de la contrepartie gouvernementale.

Les activités de la DESA/MINADER étant restées en hibernation de 2013 à 2019 et devant l'important retard accusé dans la réalisation du RGAE, un plan de relance de la DESA/MINADER a été élaboré en mai 2020 avec l'appui du CRS –UE. Ce plan, d'un coût estimatif de 401 millions de FCFA permettra de relancer la production des enquêtes annuelles, des bulletins de conjoncture et de la collecte des statistiques administratives. Malheureusement son financement n'est pas garanti.

Réponse à la question d'évaluation :

Le CRS avec l'appui de l'AT a facilité la production d'un plan de relance de la DESA qui constitue une solution alternative permettant de contourner le blocage lié aux difficultés de conduite du RGAE. Si les financements attendus sont mobilisés, la capacité du Gouvernement à mesurer et à mettre à la disposition des utilisateurs les évolutions en matière de performances de l'agriculture pourra être effective.

Au vu des besoins de financements qui semblent modiques par rapport à ceux du RGAE, la mission propose que les ressources requises soient mobilisées rapidement.

3 Evaluation globale

Contexte et spécificité de l'appui budgétaire au secteur rural

L'appui budgétaire sectoriel suppose a priori une définition claire et crédible de la stratégie correspondante et des réformes structurelles soutenues, la volonté politique de les mettre en œuvre, un cadre macro-économique favorable ainsi qu'un système de gestion des finances publiques suffisamment efficace et transparent. En effet, dans cette approche, l'essentiel des actions opérationnelles et concrètes pour mener les réformes relèvent en premier lieu de l'appareil d'Etat. Cela implique ainsi une confiance mutuelle entre PTF et partie nationale, soutenu par un dialogue sectoriel permanent et dynamique, et devant se traduire par un effort budgétaire substantiel au profit du secteur. Pour appuyer les administrations dans cet exercice, un appui méthodologique technique est apporté sous forme d'assistance technique ou d'autres mécanismes, permettant un renforcement des capacités des parties nationales sans se substituer à elles dans la réalisation des réformes.

Par rapport aux autres secteurs, le secteur rural présente des spécificités qui rendent l'approche appui budgétaire plus complexe et nécessitent un temps long pour obtenir des résultats tangibles sur le terrain.

La complexité résulte notamment du fait qu'un nombre important de ministères et d'entités publiques interviennent au Cameroun, notamment quatre ministères sectoriels (Agriculture, Elevage, Forêt, Travaux publics) et au moins cinq ministères transversaux, à des degrés variables (Economie et Plan, Finances, Commerce, Recherche, Environnement), le tout conduit par le Premier Ministre³⁹. Les services impliqués de ces différents ministères ont souvent du mal à travailler en réseau et on observe de forts cloisonnements inter et intra Ministères / établissements Publics.

Cette complexité provient aussi du fait que les effets et l'impact des réformes et des actions que mène l'Etat dans le secteur, même si celles sont conduites de façon pertinente et efficaces, dépend du comportement et de la réponse de millions d'exploitants familiaux, de petite taille dans leur grande majorité. En milieu rural, ces réponses dépendent d'un ensemble de considérations dont la dimension économique n'est qu'un élément parmi les autres que sont notamment les capacités techniques et financières, l'accès au foncier et sa sécurisation, les traditions, les contraintes sociales ainsi qu'une certaine aversion au risque, liée aux situations de précarité.

C'est ainsi que les réformes structurelles du secteur rural nécessite un temps long et un effort soutenu, souvent de l'ordre d'une génération, et notamment basée sur la relève de jeunes exploitants et la création d'un environnement rural suffisamment attractif, pour que les résultats sur le terrain puissent se concrétiser, en termes de production et de productivité durables.

Les principaux acquis du CRS

Dans ce contexte, et malgré les difficultés rencontrées, le CRS a fortement contribué à développer, rationaliser et rendre plus inclusif l'élaboration, le pilotage et le suivi de la politique sectorielle, tout en renforçant le dialogue sectoriel tout en l'élargissant au monde professionnel agricole et à la société civile, notamment dans le cadre des revues annuelles.

En outre, le CRS a contribué de façon décisive à initier plusieurs réformes clés du secteur, aboutissant à des cadres institutionnels, organisationnel et financier concernant les quatre domaines que sont :

- i) l'accès physique et financier des EAF aux différents facteurs de production agricole (semences de qualité, intrants, équipements productifs) et aux services de santé animale,
- ii) l'accès physique des

³⁹ La situation paraît plus simple dans d'autres secteurs, comme la santé ou l'éducation, où généralement un seul ministère sectoriel est impliqué.

producteurs agricoles aux intrants et aux marchés par le désenclavement des bassins de production, iii) la structuration professionnelle des filières agricoles prioritaires, notamment la filière cacao-café, et iv) l'amélioration de la gestion et de la transparence des finances publiques du secteur, aspect qui a pris une importance croissante dans le programme, avec en particulier l'introduction d'indicateurs sur la légalité et la fiscalité de la filière bois.

Pilotage et suivi de la stratégie sectorielle

Concernant la stratégie sectorielle, le CRS a ainsi contribué à consolider le système de pilotage et de suivi de la SDSR et des réformes impliquant notamment le Ministère du Plan et de l'Economie et les quatre ministères sectoriels, avec une formalisation et un fonctionnement régulier des instances prévues au niveau politique, opérationnel et technique, renforçant ainsi le dialogue sectoriel. L'inclusivité du processus a été renforcée par la production annuelle d'un rapport de suivi de la stratégie rurale, publiée et examinée dans le cadre d'une revue annuelle du secteur ouverte aux différentes parties prenantes.

Ces revues devraient pour la suite disposer de plus de temps disponible pour mieux recueillir les différents avis et recommandations. De plus, la date de sa tenue devrait être suffisamment avancée pour que les orientations stratégiques et opérationnelles qui en résultent soient pris en compte dans le cycle et les débats budgétaires de l'année suivante. De plus, les budgets de fonctionnement des différentes instances doivent être pérennisés et l'instance de dialogue Etat-PTFs redynamisé. Enfin, il faut constater que le système de statistiques agricoles, nécessaire pour un bon suivi de la SDSR, s'était fortement détérioré et que sa relance a été initiée, notamment avec le démarrage du RGAE, mais que l'essentiel reste encore à accomplir.

Accès aux facteurs de production et services

Concernant l'accès aux facteurs de production, le CRS a permis l'actualisation de la politique ainsi que celle du cadre organisationnel et financier de la filière semencière, devant permettre la production de semences certifiées pour les filières prioritaires. Il en est de même pour la filière engrais et produits phytosanitaires, avec un accent mis sur la chaîne privée d'approvisionnement (importateurs, producteurs nationaux, grossistes et détaillants) et la qualité des produits. De plus, un observatoire des intrants est en cours de lancement au niveau du MINADER, qui devrait pouvoir estimer le niveau et les modalités d'utilisation effectives des intrants par les EAF, en premier lieu pour la filière cacao-café. En matière de santé animale, le CRS a permis d'actualiser la politique et de renforcer l'accès des éleveurs à la prévention des maladies animales et aux soins curatifs par le développement des services vétérinaires privés en zone rurale, de mieux sécuriser la qualité des médicaments vétérinaires, avec également une modernisation et un renforcement des capacités du laboratoire national d'analyse vétérinaires (LANAVET).

Pour faciliter l'accessibilité financière des EAF à ces facteurs de production et services, le CRS a aidé à élaborer et formaliser un nouveau système d'octroi des subventions publiques au secteur agricole. Le cadre organisationnel et financier de ce système s'est traduit sous forme de textes législatifs et/ou réglementaires, puis de manuels de procédures potentiellement applicable à l'ensemble des filières et des différents projets de développement à venir.

Ce cadre pertinent et adapté est en cours de mise en œuvre opérationnelle pour la filière cacao-café, qui constitue un enjeu économique, social et environnemental majeur et a aussi l'avantage de bénéficier d'une source de financement pérenne grâce aux taxes à l'exportation. Un manuel de procédure détaillé qui porte sur les intrants et les équipements a été validé, et pourra être étendu ultérieurement aux infrastructures et au conseil agricole. Le dispositif va être testé avant d'être

étendu au niveau de l'ensemble de la filière, dans le cadre d'une opération pilote dans un département (Mungo) en cours de lancement.

Structuration professionnelle des filières prioritaires

Le CRS a contribué i) à l'élaboration et à la publication d'une loi sur les interprofessions qui en fixe de façon claire et pertinente le statut, la gouvernance, le mandat, l'organisation et le financement, et ii) à la relance de la Chambre nationale d'agriculture, des pêches, de l'élevage et des forêts (CAPEF), restée peu active pendant plusieurs années.

Concernant les interprofessions, l'objectif a été le renforcement des capacités et de l'organisation des différents maillons des chaînes de valeur prioritaires et l'établissement d'un dispositif pérenne et privé de coordination et de régulation des différents acteurs, à l'amont et aval des filières. Les résultats attendus sont une satisfaction des marchés, nationaux et à l'export ainsi qu'une valeur ajoutée accrue et équitablement partagée, grâce meilleure compétitivité, la mise aux normes des activités, les services rendus aux membres et la participation politiques sectorielles et à la défense des intérêts.

Concernant ces interprofessions, la loi permet à certaines organisations suffisamment représentatives de mettre en place des prélèvements à différents stades de leur filière et de gérer de façon autonome les fonds correspondants pour financer de façon pérenne les différentes actions relevant de leur mandat et plans opérationnels. L'aspect innovant est que ces prélèvements peuvent être rendus obligatoires à l'ensemble des acteurs de la filière, même s'ils ne sont pas membres de l'interprofession.

Au stade actuel, seule l'interprofession cacao-café est fonctionnelle de longue date, mais se caractérise par une gouvernance mixte et relativement dominée par les exportateurs. Un alignement sur le nouveau cadre paraît souhaitable mais nécessite une réelle volonté des membres de ses différents collègues. Pour les autres filières, les interprofessions sont inexistantes ou encore balbutiantes, nécessitant la poursuite des efforts entamés en matière de sensibilisation, de formation et de conduite du changement.

Concernant la CAPEF, dont le statut a été actualisé par une loi de 2006, le CRS a fortement appuyé la tenue des élections qui a abouti au renouvellement d'une centaine d'élus, grâce à un important travail effectué par l'entité administrative en charge de ces élections. Un plan de mandature opérationnel est en cours d'élaboration. Dans ce domaine également, une poursuite des efforts entamés reste nécessaire en matière de formation et de conduite du changement.

Désenclavement des bassins de production

Le CRS a contribué : i) à une connaissance précise et actualisée de l'état du réseau ; ii) à la consolidation de la réforme visant la décentralisation en renforçant les CTD sur la maîtrise d'ouvrage communale ; iii) à la coordination des actions de désenclavement des bassins de production agropastoraux et iv) à la priorisation des financements de l'entretien des routes communales au désenclavement des bassins de production.

Concernant la connaissance du réseau, l'objectif recherché est une meilleure connaissance de l'état du réseau en vue d'une meilleure programmation des interventions. Ainsi, une base de données des routes communales a été mise en place et les capacités des CTD renforcées pour la collecte des données et son alimentation. S'agissant de la consolidation de la réforme visant la décentralisation par le renforcement des CTD sur la maîtrise d'ouvrage communale, un total 1000 km de routes communales environ ont été réhabilitées sous maîtrise d'ouvrage communale et 16 Maires ainsi que leurs chefs de service technique ont été formés à la maîtrise d'ouvrage communale.

Parlant de la coordination des actions de désenclavement des bassins de production agropastoraux, un Comité (Plateforme) interministériel chargé de la coordination des interventions visant le désenclavement des bassins de production a été créé par arrêté n°127/MINTP du 1^{er} novembre 2020. Cette Plateforme vient d'élaborer son cadre logique pour les cinq prochaines années dans lequel elle envisage sa régionalisation en vue de s'arrimer à la décentralisation. Il est souhaitable que les financements conséquents soient prévus dans le budget du MINTP en vue de garantir sa durabilité.

En outre, un Guide méthodologique de priorisation des interventions de désenclavement des bassins de production a été élaboré, édité et se trouve en cours de diffusion. L'idée est de plaider, dans un contexte de contrainte budgétaire pour qu'une part de plus en plus importante des ressources budgétaires soient dédiées aux routes communales et particulièrement au désenclavement des bassins de production. A ce niveau, on constate une augmentation substantielle de l'enveloppe allouée aux routes communales du Guichet « Entretien du Fonds routier, passant de 13,5% à 25% des ressources du Fonds.

Défis et conditions de durabilité des réformes

Malgré les indéniables et remarquables avancées dues au CRS et l'important potentiel de progrès qu'elles constituent, la traduction concrète des cadres politiques, institutionnels et organisationnels adoptés n'a été qu'initiale. Les réalisations sur le terrain ont résulté souvent de la mobilisation trop ponctuelle de moyens humains et budgétaires, sous la pression exercée par le besoin d'atteindre les cibles des différents indicateurs de décaissement correspondants.

L'effectivité à plus grande échelle et la durabilité de ces réalisations dépend de la mise à disposition à temps et en volumes suffisants des moyens humains, matériels et budgétaires au bénéfice des différents services ministériels impliqués. Cela signifie notamment que ces moyens doivent être programmés au sein des CDMT et des différents programmes budgétaires concernés, sur la base des éléments fournis par les services de terrain et déconcentrés et que suffisamment de moyens soient effectivement mis à disposition suites aux différents arbitrages.

En matière d'appui conseil, développé depuis dans le cadre de projets sur financements extérieurs, la stratégie est encore à établir car le CRS n'a pu aboutir à établir un consensus sur l'organisation, l'ancrage institutionnel et les modes de financement du dispositif.

De plus, le processus de décentralisation au niveau des communes, en charge du réseau de routes rurales et du développement des activités locales, doit être mieux accompagné en termes de ressources budgétaires et de visibilité. Les services déconcentrés de l'Etat, au niveau régional et département doivent être renforcés et disposer de moyens suffisant pour remplir leur rôle régalien et d'appui techniques aux communes rurales.

Pour assurer ainsi une meilleure visibilité des responsables de programme et des services de l'Etat comme des communes, il conviendrait qu'un cadrage préalable au cycle de préparation budgétaire soit effectué et respecté, à partir duquel les différents services techniques puissent effectuer leur plan opérationnel et budgétaire de façon réaliste.

Du fait de manque de visibilité actuel et de la relative faiblesse des moyens disponibles, force est de constater que ces services dépendent pour une grande part des différents projets et programmes sur financement externes pour la réalisation des activités sur le terrain.

En outre, l'approche suivie par le CRS a mis principalement l'accent sur l'accroissement des productions et de la productivité, mais les aspects agriculture intelligente et adaptation au

changement climatique qui ont été pris en compte dans l'énoncé des stratégies nationale n'ont pu se traduire encore suffisamment en itinéraires techniques et bonnes pratiques agricoles diffusables.

Il convient aussi de noter que des thématiques également essentielles au développement du secteur rural comme l'accès équitable au foncier et la sécurisation de son exploitation, l'approche aménagement du territoire tout comme la politique de l'eau et de l'irrigation pour la partie nord du pays devront être prise en compte à l'avenir.

Enfin, la prise en compte des aspects genre n'apparaît pas clairement dans la conception et la mise en œuvre des différents cadres stratégiques et opérationnels appuyés par le CRS et le suivi dans ce domaine apparaît a priori problématique du fait de la faiblesse du système statistique agricole.

Gestion des finances publiques

Au terme de cette évaluation, il apparaît que l'appui budgétaire sectoriel a été un important outil de soutien à la mise en œuvre du PRGFP de 2019-21 et a été un puissant levier pour aligner les intérêts et l'adhésion politique de tous les PTFs sur la modernisation du cadre légal et administratif de la GFP et sur la réduction du **risque fiduciaire qui reste encore assez élevé**. En outre, le travail de coordination entre bailleurs et assistants techniques a permis d'aboutir à un ensemble d'interventions alignées, cohérentes et complémentaires, renforçant la crédibilité du plan de réformes de la GFP.

L'AT à travers l'appui complémentaire a permis de renforcer les capacités nationales au niveau de la préparation des budgets (CDMTs) segments détermination de la chaîne PPBSE. Ainsi, l'accent a été mis sur : i) l'appui à la préparation du budget du programme, à la programmation des dépenses et à son exécution ; ii) l'appui à la tenue régulière de revues annuelles des SDSR/PNIA pour évaluer les performances des programmes sectoriels et convenir des orientations ; et iii) l'appui à des opérations de restructuration de portefeuille des projets.

Une des faiblesses du programme a toutefois porté sur le nombre réduit d'indicateurs de la tranche variable portant sur la GFP au plan *stricto sensu*. En effet, si l'architecture des ressources du programme d'appui établissait un niveau équilibré de ressources entre la tranche fixe et variable (49% du coût du financement total), ceci ne se reflétait pas au niveau des cibles du programme. En effet, sur un total de 61 cibles de la tranche variable, le nombre de cibles portant sur la GFP n'excéderait le nombre de 6 au total. Ainsi, sur toute une série d'indicateurs axés sur l'atteinte d'objectifs concrets, correspondant à des jalons clés pertinents et représentatifs de l'avancée des différentes réformes très peu d'indicateurs relevaient de la GFP.

La logique pourtant retenue au niveau des appuis budgétaires, est de réserver les indicateurs de la tranche variable à l'atteinte de réformes ambitieuses et hors de portée dans le domaine de la GFP. Le respect de cette disposition a joué pour l'identification des deux indicateurs concernant la sécurisation des recettes forestières et de l'entreprise de commercialisation du coton. Le troisième indicateur portant sur l'amélioration de la qualité de la dépense publique dans le secteur rural concernait une série d'activités allant de la réalisation de revue sectorielle des dépenses, des opérations de restructuration de portefeuille et de suivi des projets relevant dans le BIP.

Les questions comme celles ayant trait au niveau des investissements publics des ministères, l'évolution du financement public du secteur (écart entre les dotations budgétaires/CDMT et PNIA), le niveau d'exécution des lois de finances des ministères, la question du financement des communes et au transfert des ressources de l'État aux communes pour assurer le transfert des compétences ne faisaient pas l'objet d'indicateur de résultats à suivre avec attention. C'est également le cas pour tous les aspects relatifs au renforcement des capacités humaines et institutionnelles des acteurs publics et le développement des Communautés Territoriales Décentralisées.

La connaissance des difficultés rencontrées au niveau de la fonction d'investissement du pays aurait pu conduire à une meilleure appréciation des défis dans le domaine et mieux encadrer le niveau d'exécution du **PNIA qui était assez ambitieux** et qui est resté en retrait des objectifs fixés. En effet, il y a lieu de signaler que l'étude PIMA réalisée par le FMI en 2018 indiquait que le faible niveau des investissements était dû à la budgétisation des projets d'investissement non préparés et à la mauvaise qualité des infrastructures qui requerraient des

investissements soutenus en matière de modernisation de l'appareil de production. Des rapports existants mentionnaient l'absence de liste des grands projets et du caractère non contraignant du guide de maturation des projets conçu par le MINEPAT.

L'appréciation de l'indicateur sur l'amélioration de la qualité de la dépense dans le secteur rural à travers la sélection des projets sur la base de leur seule inscription au BIP était insuffisante. Les indicateurs sur le secteur forestier et sur le secteur des cultures de rente (SODECOTON) qui ouvraient la voie pour d'importantes réformes nécessaires au regard des potentialités des deux secteurs avaient un caractère plus contraignant.

Appui complémentaire

L'assistance technique apportée tout le long du programme, dans le cadre du contrat passé avec le consortium EGIS, a joué un rôle essentiel et déterminant dans l'élaboration et le lancement de la mise en œuvre des réformes clés appuyées par le CRS. L'approche suivie, de type « compagnonnage » et conduite du changement, a permis de bonnes relations de travail et la mobilisation des administrations et des autres parties prenantes.

Elle a notamment consisté en un renforcement des capacités des différents types d'acteurs, notamment administration publiques et organisations professionnelles, en combinant apports théoriques et savoirs faire pratiques. Un important travail de capitalisation participative des acquis et du chemin restant à parcourir en matière de réformes sectorielles a été mené début 2022, dont les résultats ont permis d'enrichir le contenu de l'évaluation.

Néanmoins, du fait même de l'implication très étroite et proactive de l'AT dans la mise en œuvre des réformes clés⁴⁰, se pose la question de la constance de la volonté politique et de l'affectation de moyens suffisants au niveau de la partie nationale pour poursuivre et consolider ces mêmes réformes. Dans cette optique, le contrat d'AT EGIS a été prorogé d'une année, jusqu'en début 2023, dont le surcoût est financé par les reliquats du volet appui budgétaire du CRS, résultant de la non-atteinte de certaines des cibles.

En dépit de l'action remarquable effectuée par l'AT (Expertise France) en matière de contrôle des efforts sont à déployer dans le domaine. Le PEFA de 2017 avait déjà souligné que l'architecture globale du cadre institutionnel d'audit et de vérification ainsi que ses méthodes et procédures devrait être revu pour les conformer aux principes au Code de transparence et de bonne gouvernance et au Régime financier. A ce jour, l'Institution supérieure de contrôle (ISC) au Cameroun sous la supervision du CONSUPE qui est une structure qui relève du pouvoir exécutif. Cette situation induit un manque de clarté dans l'identification et la réparation des prérogatives entre, d'une part le CONSUPE, d'autre part la chambre des comptes de la Cour suprême et le Parlement, notamment pour ce qui est de l'audit et du contrôle externes. Le Parlement devra recouvrer son droit à l'information à travers des instruments très précis que sont : le DOB mis en œuvre des procédures est très récent), les rapports infra-annuels sur l'exécution du Budget de l'État et les rapports de performance qui devront désormais accompagner la loi de règlement. Des réformes devront être entamées pour mettre en conformité les missions de la juridiction des comptes avec les dispositions du nouveau cadre de GFP, les rapprocher des normes relatives aux ISC et développer ses capacités opérationnelles et appuyer l'Assemblée et le Sénat pour la révision de leur organisation en vue d'adapter. En outre, il y a lieu d'élaborer un programme de renforcement des comptables surtout ceux des CTD.

⁴⁰ Incluant notamment la mise à disposition et le financement d'experts spécifiques pour animer et conduire la rédaction des textes clés et appuyer de façon rapprochée la mise en œuvre des actions concrètes.

4 Conclusions et recommandations

4.1 Conclusions (par critère CAD)

4.1.1 Pertinence

Dans l'ensemble, le CRS a correctement correspondu à une part importante des besoins du secteur rural, en ligne avec les stratégies nationale et sectorielle, en mettant l'accent sur le rôle essentiel des exploitations familiales (EAF) et de leurs organisations. Les principales activités ont ainsi porté en priorité sur i) l'amélioration de l'accès physique et financier des EAF aux facteurs de production pour les filières prioritaires (semences améliorées, engrais, produits phytosanitaires) et aux services de santé animale (médecine et médicaments vétérinaires), ii) la structuration des filières prioritaires et le renforcement des organisations professionnelles, iii) le désenclavement des bassins de production, permettant un meilleur accès l'accès aux marchés et aux intrants, et iv) la plus grande efficacité et transparence de la dépense publique du secteur .

Il convient néanmoins de noter que, des aspects importants comme la recherche et le conseil agricole n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le cadre du CRS, et qu'une meilleure coordination devrait se développer au sein de Team Europe à ce sujet. De plus l'accès équitable au foncier, le développement plus équilibré du territoire national et le climat des affaires propice à l'amont et l'aval des chaînes de valeur sont également des aspects importants, qui n'ont pu être abordés mais pourraient l'être dans le cadre de la programmation de l'aide européenne pour la période 2021-2027. Même si les aspects environnement, changement climatique et genre sont mentionnés dans le document d'action du CRS, ces aspects n'ont pas été substantiellement inclus au niveau opérationnel ni à celui du suivi, notamment en raison notamment des déficiences du système statistique national dans ces domaines.

La pertinence de l'intervention de l'UE a résulté de son alignement au document de politique sectoriel servant de cadre de référence des interventions en matière de GFP à savoir le PRGFP intérimaire de 2018 et aux dispositions prises pour régulièrement effectuer des évaluations de la performance des programmes en vue de préserver leur pertinence et crédibilité dans le temps. Ainsi, les segments des réformes appuyés par l'UE ont résulté de l'analyse diagnostique des faiblesses du pays identifiées de la revue analytique du PEFA de 2017 en matière de planification stratégique et de programmation. Par ailleurs, l'appui à la plateforme des PTFs intervenant dans le domaine a permis d'alimenter le dialogue entre l'UE et le gouvernement sur des questions critiques au niveau du PGRGFP. L'UE et la BM sont avec le temps devenus des chefs de file parlant d'une même voix et soutenant la conduite de réformes prioritaires. Le programme de réformes de 2019-21 étendu à 22-23 consolidant l'ensemble des réformes en un programme unique mettant l'accent sur le faible niveau de mobilisation des ressources publiques et sur les principales sources de déséquilibres des finances publique que sont la gestion des entreprises publiques qui engrangent des déficits non couverts , le contrôle externe non conforme aux normes de la CEMAC et le contrôle des marchés publics (fonction non efficace) permet de préserver la pertinence du programme.

Les indicateurs de tranche variable autour du secteur forestier et SODECOTON sont de nature assez ambitieux et l'important chantier de réformes engagé, non conduit à terme, certes, devra être poursuivi dans une nouvelle opération.

4.1.2 Cohérence

Le CRS s'est révélé largement compatible et complémentaire avec les autres différentes actions en faveur du secteur rural, sur financement national et extérieur. Les réformes structurelles ainsi que les cadres stratégiques, institutionnels et opérationnels adoptés avec l'appui du CRS permettent une plus grande rationalité et efficacité dans les approches de développement qui pourront être intégrées par les différents projets à venir. La cohérence d'ensemble entre les différents programmes et projets avec la stratégie sectorielle s'est progressivement renforcée grâce au pilotage unifié du secteur au niveau du ministère de l'Économie et du Plan, en coordination avec les ministères sectoriels impliqués, et également dans le cadre de l'entité de concertation et de coordination de l'entité multipartenaire (Partie camerounaise et PTFs), qu'il convient néanmoins de dynamiser.

Le développement et l'enrichissement du dialogue sectoriel facilité par le CRS constitue également un facteur favorable pour une meilleure cohérence des interventions.

La bonne conduite l'appui budgétaire sectoriel a été assurée par l'aspect complémentaire qu'il existe entre une politique sectorielle et un programme d'amélioration de la gouvernance axé sur la restauration de l'efficacité des dépenses publiques. En réalité, il y a lieu de signaler que le PRGFP à l'instar de toutes les politiques sectorielles du pays est en parfaite cohérence avec la Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30) qui ambitionne de procéder à la transformation structurelle de l'économie en opérant des changements fondamentaux dans les structures économiques et sociales du pays (Vision 2035) ». Le PGRGFP 2019-21 ambitionne aussi de tenir compte de l'existence des standards internationaux et meilleures pratiques en vigueur.... et de mettre résolument les finances publiques au service du développement du pays et du bien-être des citoyens ». C'est donc un programme sectoriel privilégiant une démarche de programme d'intervention axée sur les résultats. La cohérence de l'intervention de l'UE a été renforcée par l'appui des États membres de l'UE que sont la GIZ et la KfW à la promotion du secteur rural et à la décentralisation. L'AFD qui apporte un appui à l'accroissement de la mobilisation des ressources publiques suit avec attention les réformes visant à accroître les recettes agricoles au sens large.

4.1.3 Efficacité et efficacité

Le CRS a contribué de façon pertinente et importante à initier et conforter le processus de réformes structurelles du secteur rural dans les cinq domaines pertinents et essentiels que sont i) L'actualisation, la rationalisation, le pilotage et le suivi inclusif de la stratégie nationale de développement rural (SDSR/PNIA) ainsi que le développement des processus de dialogue sectoriel, ii) l'accès physique et financier des EAF aux différents facteurs de production agricole (semences de qualité, intrants, équipements productifs) et services de santé animale, iii) l'accès aux marchés des bassins de production par leur désenclavement, iv) la structuration des filières agricoles prioritaires, notamment cacao-café, et v) l'amélioration de la gestion et de la transparence des finances publiques du secteur, aspect qui a pris une importance croissante dans le programme, avec en particulier l'introduction d'indicateurs sur la légalité et la fiscalité de la filière bois.

Concernant la stratégie sectorielle, le CRS a contribué à consolider le système de pilotage et de suivi de la SDSR et des réformes impliquant notamment le Ministère du Plan et de l'Économie et les quatre ministères sectoriels, avec une formalisation et un fonctionnement régulier des instances prévues au niveau politique, opérationnel et technique, renforçant ainsi le dialogue sectoriel. L'inclusivité du processus a été renforcée par la production annuelle d'un rapport de suivi de la stratégie rurale, publiée et examinée dans le cadre d'une revue annuelle du secteur ouverte aux différentes parties prenantes.

Concernant l'accès aux facteurs de production, le CRS a permis l'actualisation de la politique ainsi que du cadre organisationnel et financier de la filière semencière, devant permettre la production de semences certifiées pour les filières prioritaires. Il en est de même pour la filière engrais et produits phytosanitaires, avec un accent mis sur la chaîne privée d'approvisionnement (importateurs, producteurs nationaux, grossistes et détaillants) et la qualité des produits. De plus, un observatoire des intrants est en cours de lancement au niveau du MINADER, qui devrait pouvoir estimer le niveau et les modalités d'utilisation effectives des intrants par les EAF.

En matière de santé animale, le CRS a permis d'actualiser la politique et de renforcer l'accès des éleveurs à la prévention des maladies animales et aux soins curatifs par le développement des services vétérinaires privés en zone rurale, de mieux sécuriser la qualité des médicaments vétérinaires, avec également une modernisation et un renforcement des capacités du laboratoire national d'analyse vétérinaires (LANAVET).

Le CRS a aidé à élaborer, valider et traduire sous forme de textes législatifs et/ou réglementaires, puis de manuels de procédures un cadre global de mobilisation et d'affectation des subventions potentiellement applicable à l'ensemble des filières et des différents projets de développement à venir, avec l'accent mis sur la filière cacao-café pour lequel une application concrète est en cours de lancement.

En matière de structuration des filières, le CRS a ainsi contribué d'une part à l'élaboration et à la publication d'une loi fixant de façon claire et pertinente le statut, la gouvernance, le mandat, l'organisation et le financement

des interprofessions, et d'autre part à la relance de la Chambre nationale d'agriculture, des pêches, de l'élevage et des forêts (CAPEF), restée peu active pendant plusieurs années.

En matière de désenclavement des bassins de production, le CRS a contribué à la mise en place d'une base de données des routes communales, à l'initiation du renforcement des capacités des CTD en vue de son alimentation, à l'initiation de l'identification des itinéraires avec indication précise de leur état, à la consolidation de la réforme visant la décentralisation en renforçant les CTD sur la maîtrise d'ouvrage communale, à la réhabilitation d'environ 1000 km de routes communales, à la création et au fonctionnement d'une Plateforme nationale de coordination des actions de désenclavement des bassins de production agropastoraux, at au relèvement substantiel de l'enveloppe allouée aux routes communales du Guichet « Entretien du Fonds routier.

Concernant les aspects GFP, les intrants du Programme d'appui budgétaire sectoriel que sont le dialogue, les décaissements et l'appui complémentaire ont été utilisés de manière efficiente pour l'atteinte des résultats du PRGFP ; les produits directs et induits. L'organisation régulière de session de dialogue a permis de suivre la mise en œuvre des réformes en matière de GFP. Des progrès notables ont été enregistrés par les administrations en matière de la planification stratégique, de programmation budgétaire et au niveau de la mise en place de dispositif de suivi-évaluation. Ceci grâce à l'appui complémentaire et à la poursuite des programmes de formation et de renforcement des capacités.

Par ailleurs, l'appui budgétaire sectoriel a permis une amélioration de la prévisibilité des flux d'aide et a contribué dans une certaine mesure à influencer sur l'allocation budgétaire des ministères qui s'est accrue qu'en 2020. La maîtrise de la confection de CBMT/ CDMT//PNIA a permis aux ministères de mieux se défendre lors des conférences budgétaires. Une bonne illustration des progrès est reflétée à travers l'accroissement du taux d'exécution budgétaire moyen des projets du portefeuille du MINEPIA qui s'est établi à 84% pour l'année 2020, contre 67% pour l'année 2019 et 59% en 2018. Ce taux connaît une forte variabilité avec des projets ayant un taux d'exécution budgétaire de 100% et d'autres de moins de 40% en variation annuelle.

Durant la période en vue, les aides projets en générale sont restées plus prépondérantes (voir tableaux des opérations financières de l'Etat durant la période en revue) toutefois la pratique des appuis budgétaires reste cependant l'option offerte aux PTFs d'avoir des discussions sur l'orientation des principales politiques, la gouvernance et d'appuyer à travers des programmes de renforcement de capacités les réformes permettant d'améliorer la performance du Gouvernement. L'UE a pu donc jouer un rôle important dans la conduite du Dialogue sur les politiques en matière de développement du secteur même si elle n'a pas pu contribuer plus amplement aux questions de déconcentration, et d'aménagement du territoire dans une moindre mesure.

L'amélioration et l'efficience du secteur rural matérialisée à travers la modernisation de la politique de subvention du monde rural a joué un effet catalyseur sur le niveau de l'aide extérieure qui s'est accru avec nouveaux encours de la BM et de la BAD.

4.1.4 Durabilité

Malgré les indéniables avancées en matière de cadres politiques, institutionnels et organisationnels adoptés ainsi que les apports très importants en sensibilisation et formations des différents acteurs, force est de constater que leur mise en œuvre concrètes n'a été qu'initiiée, et que les conditions de leur extension et durabilité restent généralement problématiques. Les réalisations sur le terrain ont résulté souvent de la mobilisation ponctuelle de moyens humains et budgétaires, sous la pression exercée par le besoin d'atteindre les cibles des différents indicateurs correspondants. En matière d'appui conseil, développé dans le cadre de projets sur financements extérieurs, la stratégie est encore à établir car le CRS n'a pu aboutir à établir un consensus sur l'organisation, l'ancrage institutionnel et les modes de financement du dispositif.

Pour assurer ainsi une meilleure visibilité des responsables de programme et des services de l'État comme des communes rurales, il conviendrait qu'un cadrage préalable au cycle de préparation budgétaire soit effectué et respecté, à partir duquel les différents services techniques puissent effectuer leur plan opérationnel et budgétaire de façon réaliste. Du fait de manque de visibilité actuel et de la relative faiblesse des moyens disponibles, force est de constater que ces services dépendent encore pour une grande part des différents

projets et programmes sur financement externes pour la réalisation des activités sur le terrain. Cette situation résulte notamment de la stagnation des financements nationaux pour le secteur rural, encore largement inférieur au ratio de l'engagement de Maputo⁴¹.

De plus, le processus de décentralisation au niveau des communes, en charge du réseau de routes rurales et du développement local, doit être mieux accompagné en termes de ressources budgétaires et de visibilité. Les services déconcentrés de l'État, au niveau régional et département doivent être renforcés et disposer de moyens suffisant pour remplir leur rôle régalien et d'appui technique aux communes rurales.

En outre, on peut considérer que l'approche suivie par le CRS a mis principalement l'accent sur l'accroissement des productions et de la productivité, mais que les aspects agriculture intelligente et adaptation au climat qui ont été pris en compte dans l'énoncé des stratégies nationale n'ont pu se traduire encore suffisamment en itinéraires et bonnes pratiques diffusables.

Il convient de noter aussi que des thématiques également essentielles au développement du secteur rural comme l'accès équitable au foncier et sa sécurisation, l'approche aménagement du territoire tout comme la politique de l'eau et de l'irrigation pour la partie nord du pays devront être prise en compte pour la suite de l'appui européen.

Enfin, la prise en compte des aspects genre n'apparaît pas clairement dans la conception et la mise en œuvre des différents cadres stratégiques et opérationnels appuyés par le CRS et le suivi dans ce domaine apparaît a priori problématique du fait de la faiblesse du système statistique agricole.

Les effets durables du programme de réforme des finances publiques se mesurent aux retombées positives qui ont résulté des actions de renforcement des capacités des agents administratifs en charge de la préparation de planification stratégique des programmes et notamment de la préparation des programmes pluriannuels des dépenses publiques (CBMT/CDMT), de l'opérationnalisation de la chaîne PPBSE et de la manière avec laquelle les autorités ont pris le Lead dans la gestion des dispositifs de suivi-évaluation pleinement redynamisés. Dans l'ensemble, il est estimé que les effets de durabilité du programme d'appui sont incontestables par rapport aux autres modalités d'aide car sa mise en œuvre a renforcé la capacité de l'administration dans son ensemble (niveau central et local) à opérer des revues de politiques selon une approche participative, à susciter des modifications d'orientation politique en initiant des activités pertinentes et bien ciblées de renforcement des capacités humaines.

4.1.5 Valeur ajoutée européenne

Le CRS a apporté une importante valeur ajoutée par rapport aux différentes interventions des Etats Membres au Cameroun, tout d'abord en termes de financement supplémentaire, de l'ordre de 150 millions d'euros, mais surtout dans les domaines stratégiques que sont l'élaboration et le système pilotage /suivi de la stratégie sectorielle, le développement et l'appui aux stratégies sous-sectorielles et l'adoption de cadres institutionnels et opérationnels dans les domaines de l'accès aux facteurs et aux services de production, du financement des EAF, de la structuration professionnelle des filières prioritaires, du désenclavement et de la gestion des finances publiques

Ces différentes réformes serviront ainsi de cadre plus rationnel et en ligne avec les politiques nationales pour la conception et la mise en œuvre des projets et programmes à venir, en appui au secteur rural. De plus, l'amélioration et la plus grande inclusivité du dialogue sectoriel appuyées par le CRS permettra une meilleure coordination et synergie entre les interventions des Etats Membres.

La valeur ajoutée de l'intervention de l'UE réside dans sa détermination affichée, dans un contexte national difficile, de promouvoir une assistance basée sur une vision qui vise à s'assurer que les pays se rapproche vers

⁴¹ Environ 5 % au lieu de l'objectif d'un minimum de 10 % du budget national devant être affecté au secteur rural.

des standards internationaux et en direction de la promotion d'une croissance inclusive et durable qui touche les populations déshéritées et les masses rurales en particulier. Cette assistance permet à l'UE d'avoir un dialogue sur les politiques avec le gouvernement sur les orientations politiques, les allocations budgétaires du pays et les aspects de la gouvernance.

4.2 Leçons apprises

4.2.1 Un temps long des réformes est nécessaire pour le secteur rural

En raison de la complexité et des spécificités du secteur rural, la mise en œuvre effective des réformes structurelles et l'obtention de résultats sur le terrain nécessite un temps long et un effort soutenu par l'ensemble des parties, souvent de l'ordre d'une génération, basée notamment sur les jeunes exploitants et la création d'un environnement rural attractif.

La complexité résulte notamment du fait qu'un nombre important de ministères et d'entités publiques interviennent au Cameroun, notamment quatre ministères sectoriels (Agriculture, Elevage, Forêt, Travaux publics) et au moins cinq ministères transversaux, à des degrés variables (Economie et Plan, Finances, Commerce, Recherche, Environnement). Les services impliqués de ces différents ministères ont encore du mal à travailler en réseau et on observe de forts cloisonnements, tout comme une certaine méfiance réciproque avec le secteur privé

De plus, les réformes et les actions que mène l'Etat dans le secteur, même conduites de façon pertinente et efficaces, dépendent du comportement et de la réponse de millions d'exploitants familiaux, de petite taille dans leur grande majorité. En milieu rural, ces réponses découlent d'un ensemble de considérations dont la dimension économique n'est qu'un élément parmi les autres, notamment les capacités techniques et financières, l'accès au foncier et sa sécurisation, les traditions et les contraintes sociales ainsi qu'une aversion au risque et donc un certain frein au changement, liés à la précarité.

4.2.2 La faiblesse des budgets au niveau local est un frein aux effets des réformes

Malgré les indéniables avancées du CRS en matière de cadres stratégiques, institutionnels et organisationnels, la mise en œuvre concrètes des réformes n'a été le plus souvent qu'initiée. Les réalisations sur le terrain ont résulté souvent de la mobilisation ponctuelle de moyens humains et budgétaires, avec un appui essentiel de l'assistance technique et sous la pression exercée par le besoin d'atteindre les cibles des différents indicateurs de décaissement correspondants.

L'effectivité à plus grande échelle et la durabilité de ces réalisations dépend de la mise à disposition à temps et en volumes suffisants des moyens humains, matériels et budgétaires au bénéfice des différents services ministériels impliqués. Cela signifie notamment que ces moyens doivent être programmés au sein des CDMT et des différents programmes budgétaires concernés, sur la base des éléments fournis par les services de terrain et déconcentrés et que suffisamment de moyens soient effectivement mis à disposition suites aux différents arbitrages.

Du fait de manque de visibilité actuel et de la relative faiblesse des moyens disponibles, force est de constater que, notamment au niveau déconcentré, ces services dépendent toujours pour une grande part des différents projets et programmes sur financements externes pour la réalisation des activités sur le terrain.

4.2.3 La déconcentration effective de l'Etat doit accompagner le processus de décentralisation

Une meilleure efficacité et efficience de l'action de l'Etat, surtout en zone rurale, implique une réelle stratégie de déconcentration venant accompagner le processus de décentralisation en cours, notamment pour les ministères sectoriels impliqués, dans leur rôle régalien mais aussi d'appui aux acteurs agricoles et aux communes.

Dans la situation actuelle, les services déconcentrés, notamment à l'échelon départemental qui est le plus près du terrain, manquent le plus souvent de moyens de déplacement et de fonctionnement, sauf s'ils bénéficient pendant un temps limité de l'appui de projets spécifiques.

Leur participation à la programmation dans le cadre de la chaîne PPBS reste insuffisante et ces services manquent de visibilité pour une planification réaliste de leurs activités prenant en compte les contraintes budgétaires. Ils agissent ainsi souvent au coup par coup, en fonction des soutiens ponctuels de projets et d'autres acteurs locaux, notamment en matière de moyens de déplacements, qui sont essentiels en zone rurale du fait de l'éloignement des différents acteurs.

Dans le cadre des transferts de compétences aux communes, notamment en matière de développement local, d'aménagement de l'espace communal et de gestion du réseau routier rural, une clarification du périmètre de leur compétence de celui des services de l'Etat déconcentré paraît nécessaire, notamment dans le domaine de l'appui à la maîtrise d'ouvrage communale.

4.2.4 Le dialogue sectoriel s'est renforcé mais le suivi de la stratégie de développement rural est limité par la faiblesse des statistiques agricoles

Dans l'ensemble, l'élaboration et le pilotage de la stratégie de développement rural et des réformes soutenues se sont améliorées grâce notamment à l'intégration des deux anciens dispositifs séparés de la SDR et du PNIA. Sur la période 2018-2021, le dialogue sectoriel s'est notablement renforcé et sa qualité s'est améliorée, même si des points de désaccord sur des questions sensibles demeurent (cas du secteur forêts et bois). Ces progrès paraissent être pour une part importante dus i) aux incitations que constituent les conditions générales et les indicateurs de décaissement du CRS, ainsi que l'appui complémentaire, notamment la bonne qualité de l'AT mais surtout, ii) au fort engagement des différentes parties prenantes publiques et professionnelles, au niveau opérationnel et technique.

Pour l'avenir, la rationalisation du pilotage de la SND30 décidée en 2021 par le gouvernement devrait permettre un renforcement et un enrichissement du dialogue sur les stratégies sectorielles, qui sera ouvert aux différentes parties prenantes que sont le secteur privé, ses organisations professionnelles, la société civile et les PTFs. Dans ce cadre l'entité de dialogue multipartenaire (Cameroun et PTFs) devrait être dynamisée.

Néanmoins, pour le secteur rural, une forte contrainte à la qualité du suivi et du dialogue correspondant est la grande faiblesse des statistiques agricoles et donc du système de suivi de la SDR, sachant que leur relance n'est qu'au stade initial.

4.2.5 L'intégration de la dimension environnementale et de l'adaptation au changement climatique dans la mise en œuvre des réformes doit se renforcer

Les thématiques et l'approche suivies par le CRS ont mis principalement l'accent sur l'accroissement des productions et de la productivité, mais les aspects agriculture intelligente et adaptation au climat, qui ont bien été pris en compte dans l'énoncé des stratégies nationales, n'ont pu encore se traduire encore suffisamment en termes d'itinéraires et bonnes pratiques agricoles adaptées aux conditions des différentes régions agro écologiques, diffusables et utilisables par le monde agricole.

Au niveau de la recherche, bien que la stratégie en cours prévoie le développement d'une approche système intégrant les aspects adaptation au changement climatique, il n'a pas encore été possible de proposer de façon notable les itinéraires technico-économiques pertinents, en raison notamment des moyens limités du secteur de la recherche et de la faiblesse des liens avec les acteurs du développement et de l'appui-conseil.

D'importants projets de développement de l'agriculture et de l'élevage, financés notamment par la France, la Banque Mondiale et le FIDA disposent d'une composante appui-conseil qui est censée proposer des itinéraires techniques intégrant les aspects environnementaux, dont la mise en œuvre et la capitalisation coordonnée serait très utile.

Néanmoins, la politique en la matière n'a pas encore été clarifiée et les stratégies de sortie de ces projets peinent à s'inscrire dans une approche globale et pilotée au niveau national conjointement par l'Etat et les acteurs professionnels.

4.2.6 Bien conçue, la relance des statistiques agricoles est freinée par le manque de moyens budgétaires

Le pilotage efficace de la stratégie du secteur rural implique un système de statistiques agricoles fiable permettant de se faire une idée réaliste de l'avancée des réformes, de leurs effets en matière d'accès aux facteurs de production et aux financements et de l'impact sur la production et l'emploi. Les données doivent, être disponibles à temps et largement diffusées auprès du public, et suffisamment désagrégées au niveau géographique, filières et types d'exploitation, en intégrant les aspects transversaux, notamment environnementaux et genre.

Malheureusement, la tendance par rapport à ces objectifs lors des années précédant le CRS a été l'assouplissement du système national de statistiques agricole et sa relance ne fait que démarrer. Malgré l'appui technique de l'UE, le RGAE devant servir de base à au système statistique peine à progresser depuis 2016 en raison notamment du manque de ressources financières pour la réalisation des enquêtes de terrain. Le plan de relance du système, élaboré et appuyé par le CRS tarde à se réaliser également en raison du manque de visibilité et de ressources.

De fait, les avancées dans ce domaine sont encore souvent le fait des systèmes de suivi des projets sur financements externe ou national, notamment pour la filière café-cacao qui bénéficie de ressources propres et pérennes. De meilleures coordination et capitalisation entre les différentes approches restent à concrétiser, notamment dans le cadre de Team Europe.

4.2.7 Une meilleure visibilité budgétaire des communes rurales et leur appropriation du processus de priorisation et d'entretien sont à améliorer pour une gestion durable de leur réseau routier et le désenclavement des bassins de production

Le désenclavement des bassins de production agricole constitue une condition nécessaire à l'amélioration de la production, des revenus et des conditions de vie en zone rurale. Il doit néanmoins se concevoir en tenant compte des aspects environnementaux, notamment la préservation du domaine forestier permanent. L'état du réseau de routes rurales, maintenant géré par les communes avec l'appui de l'Etat, est généralement mauvais. Les capacités d'entretien périodique des 100 000 Kms de routes communales de l'ensemble du pays ne sont que de 1500 Kms par an en raison des ressources financières disponibles.

L'impact du CRS sur l'amélioration de ces routes, lié à l'atteinte de cibles de l'indicateur correspondant, reste à ce stade marginal. Les apports méthodologiques pertinents apportés par le CRS en termes de mutualisation et coordination du financement, de rationalisation et de transparence dans l'affectation des fonds et de responsabilisation des communes en tant que maîtres d'ouvrage sont au stade méthodologique et doivent être diffusés et progressivement mis en œuvre.

Actuellement, en raison de la faible visibilité concernant les ressources disponibles en provenance de l'Etat et du peu de ressources propres, les communes peinent à mettre en place une réelle priorisation et programmation de leur entretien routier, qui reste encore le fait de l'échelon central. De plus l'entretien la protection du réseau (barrières de pluie) et l'entretien courant (cantonage) restent insuffisants.

4.2.8 Un long délai de maturation est nécessaire pour la bonne exécution des réformes en matière de GFP

Les programmes d'appui budgétaire en général sont des opérations qui ont besoin de longue période de gestation et ces dernières pour leur bon aboutissement s'inscrivent d'emblée dans le moyen terme. En outre, les réformes sous tendant le secteur de la GFP doivent reposer sur une série de facteurs que sont : i) une bonne analyse diagnostique des déficiences soulignant le niveau du risque fiduciaire (PEFA), ii) un appui technique

complémentaire consécutif ; et iii) sur la conduite d'un dialogue approfondi entre les PTFs et le Gouvernement (y compris les organismes de contrôle) sur la stratégie de réforme des finances publiques et des réformes prioritaires à promouvoir. Le dialogue à établir entre les PTFs et le Gouvernement doit être en plus constructif et consensuel et les deux parties en présence doivent veiller à ce que le dialogue sur les politiques ne se réduise pas au seul suivi des indicateurs de décaissement de l'AB mais à la mise en œuvre de réformes structurantes. Au Cameroun, le programme de réformes s'est réalisé dans un contexte économique assez difficile et les réformes structurelles identifiées en matière de GFP ne peuvent que produire des effets sur le moyen terme car elles ont besoin d'être internalisées et de faire l'objet de financement à travers un circuit budgétaire respectant les principes de bonne gouvernance.

4.2.9 Un nombre insuffisant d'indicateurs de tranche variable en matière de GFP

Le programme de réforme sectoriel n'avait pas réellement beaucoup d'indicateurs de la tranche variable portant des réformes structurelles du secteur. Le choix du CRS a été celui de celui de promouvoir la bonne conduite des réformes en matière de GFP à travers l'observation d'un indicateur de portée assez général visant à « assurer l'amélioration de la qualité des dépenses publiques » et ensuite de mettre l'accent sur quelques réformes sur l'accroissement des recettes du secteur rural notamment forestières et sur la SODECOTON. La bonne conduite pourtant d'un contrat d'appui budgétaire réside dans la bonne complémentarité des réformes sectorielles et la promotion de la bonne gouvernance. A l'avenir, une attention plus soutenue devrait être accordée : à l'évolution du financement public du secteur (écart entre dotation budgétaire et CDMT et PNIA), le niveau d'exécution des lois de finances des ministères, la question du financement des communes et au transfert des ressources de l'État aux communes pour assurer le transfert des compétences, le renforcement des capacités humaines et institutionnelles des acteurs publics et le développement des Communautés Territoriales Décentralisées.

4.2.10 La nécessité de poursuivre les réformes pour une meilleure transparence des finances du secteur rural

La nécessité de mieux cerner et délimiter la contribution du secteur rural à l'économie demeure une préoccupation par une amélioration des données statistiques du secteur et des parts relatives de chaque entité dans la constitution du PIB s'impose. En effet, les ministères du secteur rural estiment qu'une part prépondérante de leur activité est encore réalisée par d'autres ministères et en l'occurrence le MINEPAT qui dans la réalisation de sa mission d'aménagement du territoire couvre un large spectre des activités agricoles et rurales. Des recommandations des revues du secteur rurales réalisées dans le passé lors de l'instruction de ce présent appui budgétaire sectoriel avait mis cette question sur le tapis et les recommandations formulées à cet effet n'ont pas encore été prises en compte.

4.3 *Recommandations*

4.3.1 L'appui de l'UE aux réformes clés du secteur rural devrait se poursuivre dans le cadre du PIM-UE 2021-2027

Les réformes du secteur rural s'inscrivant dans un temps long, la poursuite de l'appui de l'UE dans ce domaine s'avère nécessaire, dans le cadre de Team Europe et d'un possible nouvel appui budgétaire. Cet appui paraît devoir trouver sa place au sein des 3 futurs axes prioritaires du PIM-UE 2021-2027, pour la mise en œuvre sur le terrain des réformes initiées par le CRS et pour un renforcement des moyens budgétaires impliqués. Il conviendrait ainsi d'envisager d'inclure plusieurs indicateurs comprenant des cibles concernant les réformes clés suivantes :

- Axe décentralisation : cibles portant sur une meilleure visibilité et l'accroissement des ressources des communes rurales pour leur fonction de maître d'ouvrage, notamment pour le désenclavement des bassins de production, impliquant l'amélioration de l'entretien périodique et courant des routes rurales ;
- Axe secteur privé : cibles portant sur l'accroissement des moyens déconcentrés des services techniques de l'Etat chargés de l'appui à la structuration et professionnalisation des filières prioritaires ainsi que

l'application effective du nouveau dispositif d'octroi des subventions et du statut des interprofessions, notamment au sein des nouveaux projets de développement à venir; cibles portant aussi sur l'implication croissante du secteur professionnel dans le pilotage, la mise en œuvre et le suivi des stratégies sectorielles :

- Axe Gouvernance « verte » : cibles sur la prise en compte effective des aspects changement climatique, zéro-déforestation et approches paysages dans le nouveau système d'octroi de subventions agricoles, notamment pour le secteur café-cacao ; cibles portant sur les avancées effectives dans la relance du système de statistiques agricoles, devant inclure la dimension environnementale et genre.

L'approche projet demeurera probablement encore assez longtemps en tant qu'outil important de l'aide publique au développement, en complément et en synergie avec les appuis budgétaires. Il conviendra ainsi que l'Etat ait la volonté et les moyens de faire en sorte que les nouveaux projets de développement, notamment sur financement externes, intègrent bien les réformes appuyées par le CRS aux stades formulation et mise en œuvre. Il s'agira notamment de la conformité avec les textes concernant le statut des interprofessions, le système d'allocation des subventions publiques aux exploitations agricoles et la coordination des différents systèmes de suivi-évaluation des projets avec le système national de statistiques agricoles.

La poursuite d'une assistance technique pour la mise en œuvre opérationnelle des différentes réformes appuyées par le CRS paraît nécessaire et devrait faire partie de l'appui complémentaire envisageable dans le cadre d'un futur appui budgétaire UE, en appui aux trois axes du PIM 2021-2027. Cet appui pourrait se traduire par l'inclusion d'une expertise spécialisée en accompagnement des réformes du secteur rural, intervenant à temps partiel, ainsi que d'un volume adéquat d'expertises court-terme.

4.3.2 L'efficacité opérationnelle des services techniques des ministères sectoriels, devrait être améliorée grâce à un renforcement des moyens et une meilleure visibilité budgétaire

Pour permettre aux services de l'Etat de remplir leur rôle régalien et d'appui aux réformes, les ressources budgétaires disponibles des ministères sectoriels impliqués devraient être substantiellement accrues, pour se rapprocher du ratio de Maputo (minimum 10 % du budget national consacré au secteur rural, contre environ 5 % ces dernières années). De plus, le système de planification et de programmation des actions, dans le cadre des budgets programmes, devrait être plus transparent et donner plus de visibilité aux différents services techniques.

Il conviendrait ainsi que chacun parmi ceux-ci dispose en amont de l'élaboration de son plan opérationnel d'enveloppes prévisionnelles déterminées en fonction d'un cadrage sectoriel. Cette approche permettrait ainsi que les propositions de ces services soient plus réalistes et d'éviter les arbitrages de fin de cycle budgétaire qui remettent en question la cohérence des actions.

Il pourrait être envisagé plusieurs niveaux de probabilité de ces enveloppes, tenant compte des ajustements budgétaires possibles, incitant ainsi à prioriser les actions et faciliter les ajustements en fonction des aléas des finances publiques.

Enfin, la programmation budgétaire et son suivi devraient pouvoir mieux tenir compte des projets sur financements externes dont le rôle reste encore essentiel pour les réalisations concrètes sur le terrain, notamment pour suivre de quelle façon ceux-ci contribuent à la mise en œuvre des réformes.

4.3.3 La stratégie de déconcentration des ministères agissant en milieu rural devrait être précisée et mise en œuvre

La stratégie de déconcentration de l'Etat, devrait être précisée en coordination avec le processus de décentralisation, budgétée et mise en œuvre pour le secteur rural, permettant de renforcer les moyens humains et budgétaires des services techniques qui sont au contact du terrain, au niveau régional et départemental. Les ressources humaines tout comme les différents équipements, actuellement concentrés au niveau central, devraient être progressivement redéployés, notamment les moyens de déplacement qui font généralement défaut.

Ce dispositif impliquera évidemment une plus grande autonomie opérationnelle mais aussi l'appui technique et méthodologique du niveau central, tout comme un meilleur suivi des performances et contrôle a posteriori.

Comme pour le niveau central, il conviendrait ainsi que chaque service déconcentré dispose, préalablement à l'élaboration de son plan opérationnel, d'enveloppes prévisionnelles déterminées en fonction d'un cadrage sectoriel, régional et départemental. Cette approche permettrait ainsi que les propositions de ces services soient plus réalistes et d'éviter les arbitrages de fin de cycle budgétaire qui remettent en cause la cohérence des actions.

De plus, les relations et la répartition des rôles entre services techniques déconcentrés et communes rurales, maîtres d'ouvrage, devraient être clarifiées, en tenant compte de leurs différents secteurs de compétences et de leurs contraintes humaines et budgétaires.

Dans ce domaine, il serait utile d'élaborer des indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre effective des moyens humains, matériels et budgétaires au bénéfice des échelons déconcentrés des ministères sectoriels et des communes. Des objectifs annuels ou pluriannuels pourraient être fixés, et faire par exemple l'objet de cibles dans le cadre d'un futur appui budgétaire. Un accent particulier serait mis sur la thématique désenclavement, incluant un suivi du montant et niveau de visibilité des allocations financières aux communes et des allocations budgétaires aux services déconcentrés du MINTP.

4.3.4 Le processus de dialogue sectoriel devrait être renforcé et enrichi, notamment au niveau des revues annuelles et du comité multipartenaire, au-delà de l'atteinte des cibles des indicateurs de décaissement

L'enrichissement du dialogue sectoriel devra être poursuivi, dans le cadre du nouveau dispositif de suivi de la SND30, prévoyant des instances de pilotage et de suivi pour 7 secteurs, dont le secteur rural. Dans ce cadre devraient être encore mieux prises en compte l'avancée et les conditions de mise en œuvre des réformes clés, au-delà de l'atteinte des cibles des différents indicateurs de décaissement.

Les revues annuelles conjointes du secteur rural, initiées depuis trois années par le CRS, devraient être poursuivies et renforcées, en l'ouvrant encore plus aux différents acteurs du secteur et en améliorant ses conditions de réalisation. Il s'agira notamment de laisser plus de temps à la prise de connaissance du rapport annuel de suivi de la SDSR et à l'expression des différents points de vue et recommandations. De plus, la date de la tenue de cette revue devrait être avancée pour permettre une meilleure prise en compte dans la préparation de la loi de finance de l'année suivante.

Il conviendrait par ailleurs de dynamiser l'instance de concertation et de coordination stratégique de l'aide extérieure entre l'Etat et les différents PTFs (CMP), en intensifiant en son sein les réunions du groupe de travail thématique du secteur rural. Pour ce faire, des sous-groupes pourraient être créés pour traiter des différentes réformes clés, et trouver les meilleurs moyens pour en intégrer les dispositifs au sein des différents projets et programmes ainsi que pour en suivre les progrès correspondants.

Pour permettre à l'avenir la rationalisation du pilotage et du suivi de la SND30 et des stratégies sectorielles qui en constituent la déclinaison, le décret 2021/1541 du Premier Ministre en date du 21 mars 2021 fixe un nouveau cadre institutionnel et organisationnel. Celui-ci a pour but de permettre une meilleure intégration intersectorielle et intra-sectorielle, entre les différents ministères mais aussi entre les autres parties prenantes, que sont les CTD, le secteur privé et ses organisations professionnelles, ainsi que les PTFs (à titre d'observateurs, pour ces derniers).

Le décret prévoit la mise en place d'un Comité National de Suivi Evaluation de la SND30 (CNSE/SND30) présidé par le Ministre de l'Economie (MINEPAT) ainsi que de sept sous-commissions sectorielles, dont une pour le secteur rural, pour lequel ce dispositif vient en remplacement du précédent en cours pour le CRS (CT/SDSR et CSR-UE/groupe thématique). Le CNSE/ SND30 dispose d'une unité de coordination et chaque sous-commission d'un secrétariat technique.

Ce dispositif sera en place pour la poursuite du pilotage de la stratégie du secteur rural et le dialogue Cameroun/PTFs, notamment pour l'élaboration et la mise en œuvre du futur appui budgétaire UE. Son caractère

intersectoriel, interministériel et ouverts aux différentes parties prenantes devrait contribuer à un pilotage plus efficace et un dialogue renforcé centré sur les réformes.

4.3.5 Une nouvelle stratégie nationale intégrée de recherche-développement et d'appui conseil devrait être élaborée et mise en œuvre

Une nouvelle stratégie de recherche-développement et d'appui conseil agricole devrait être élaborée et mise en œuvre, prenant concrètement mieux en compte les aspects clés concernant l'adaptation au changement climatique, la gestion durable des ressources naturelles, notamment forestière, et les conditions de résilience des ménages ruraux, dans le cadre d'une approche territoriale.

Un diagnostic préalable devrait être mené concernant l'état actuel en la matière, en capitalisant notamment les résultats des différents projets de développement agricole et d'élevage, accompagné d'un benchmarking au niveau sous-régional et international. Il s'agira d'apprécier dans quelle mesure les itinéraires technico-économiques vulgarisables, disponibles et à venir, intègrent bien les dimensions environnementales. Cet exercice est particulièrement important pour la zone cacao en raison de ses enjeux environnementaux, avec des risques d'extension du verger dans le domaine forestier permanent, pouvant être aggravés par un meilleur accès aux subventions.

Sur ces bases, il conviendra de fixer, en impliquant les différentes parties prenantes, le montage institutionnel, organisationnel et financier du système national de RD et appui-conseil national. Dans ce domaine, le projet ACEFA financé par la France intervenant depuis près de quinze années soutient une approche basée sur la création d'une agence nationale de conseil agro-pastoral, qui représente une des options possibles,

Cette nouvelle stratégie de la recherche-développement et d'appui-conseil permettra non seulement de proposer une vision intégrée des deux domaines essentiels du développement du secteur agropastoral, mais aussi de proposer des solutions aux problèmes de fond de la recherche d'une part (son financement durable, renforcement des effectifs de chercheurs, le statut du chercheur) et de la vulgarisation-conseil (dispositif, lien avec la recherche, financement, etc...).

4.3.6 Des moyens budgétaires suffisants devraient être alloués pour une relance effective du système de statistiques agricoles et la valorisation des importants appuis méthodologiques du CRS

En matière de statistiques agricoles, essentielles pour le pilotage de la stratégie sectorielle, il conviendra de valoriser les importants investissements du CRS en matière d'apport méthodologique et de renforcement des capacités, effectués au niveau des directions spécialisées des deux ministères sectoriels concernés (MINADER et MINEPIA).

Il faut pour cela mobiliser les ressources financières, manquant actuellement au niveau de l'Etat, pour la mise en œuvre du module de base du RGAE, à réaliser conjointement avec le RGPH, et pour lequel le CRS a contribué aux niveaux méthodologique et organisationnel, par l'intermédiaire de la FAO. Des possibilités paraissent envisageables à ce sujet dans le cadre du projet PIGMA financé par la Banque Mondiale, qu'il conviendrait de concrétiser.

Pour permettre la relance effective du système de statistiques agricoles et la mise en œuvre de son plan opérationnel élaboré avec l'appui du CRS, les ressources budgétaires correspondantes devront être effectivement allouées aux deux directions spécialisées, avec suffisamment de visibilité.

L'observatoire des intrants en phase de lancement sur financement du FODECC également appuyé par le CRS en tant que réalisation prioritaire devrait être développé en coordination et synergie avec l'observatoire des exploitations agricoles familiales fonctionnant depuis plusieurs années dans le cadre du projet ACEFA, financé par la France.

4.3.7 Un dispositif de cadrage budgétaire au bénéfice des communes rurales devrait être mis en œuvre pour permettre une réelle maîtrise d'ouvrage dans la gestion et l'entretien de leur réseau routier rural.

En matière de désenclavement, il conviendrait de mettre effectivement en œuvre sur le terrain les pertinentes améliorations méthodologiques et organisationnelles proposées dans le cadre du CRS, notamment le guide de priorisation des interventions routières, dont l'appropriation et l'application restent à réaliser.

La condition première d'une réelle maîtrise d'ouvrage des communes pour la programmation et la gestion de son réseau routier paraît être de renforcer ses moyens budgétaires et ses services techniques, et de disposer de suffisamment de visibilité sur leur disponibilité réelle.

Dans le cadre du manuel de priorisation des interventions de désenclavement, réalisé avec l'appui du CRS, il conviendrait ainsi de réformer le mode actuel d'allocations financières pour l'entretien périodique des routes communales, en établissant un dispositif de cadrage permettant de fixer, préalablement à la programmation par les communes, les allocations dont elles pourront effectivement disposer pour l'entretien périodique des tronçons jugés prioritaires par leur conseil.

Les critères pris en compte pour le cadrage, équitables et transparents, porteraient notamment sur l'équilibre géographique, les enjeux productifs, la qualité de la gestion communale et de l'entretien courant de son réseau, ainsi que des fonds accordés les années précédentes.

De façon générale, la poursuite de l'appui technique à la mise en œuvre de la réforme et le renforcement des capacités des communes et des services déconcentrés du MINTP restent nécessaires

4.3.8 Poursuivre à travers le nouvel appui budgétaire sectoriel la mise en œuvre de réformes en matière de GFP

Dans l'ensemble, il est estimé que la mise en œuvre du présent appui budgétaire sectoriel a activement contribué transposition de directives de la CEMAC dans la législation nationale et à un alignement des différents programmes de réformes à la lueur des recommandations du PEFA de 2017. L'exercice d'évaluation et d'actualisation du PRGFP réalisée en juin 2021 a toutefois fait état de la persistance de faiblesses en matière de GFP qui mérite une attention soutenue du Gouvernement. Les principales déficiences mentionnées à l'examen des réformes déployées au niveau de l'axe 1 du PRGFP de 2019-21 qui concerne le renforcement des capacités de préparation du budget et l'amélioration de la budgétisation par programme sont suivantes : i) la faiblesse des capacités administratives du MINFI en matière des prévisions macro-économique et budgétaires ; ii) l'absence de la validation formelle de tous outils méthodologique de programmation que sont les CBMT, CDMT ; iii) l'absence d'acte réglementaire régissant l'organisation des DOB qui n'arrive à être présenté dans les délais ; iv) les écarts existants entre les CDMTs et les dotations budgétaires, de manière récurrente. Ainsi, il apparaît qu'un travail encore important est encore attendu en vue d'améliorer la GFP dans le domaine précis du renforcement de la programmation des investissements publics, de la budgétisation des dépenses, de l'extension des appuis techniques prodigués aux structures décentralisées et au niveau du renforcement du dispositif de contrôle des dépenses publiques. Cela devra se faire au niveau de l'implantation de la chaîne PPBS à travers des programmes de formations adaptés au contexte et mettant plus l'action sur la fonction de l'investissement et de la programmation pluriannuelle.

Au regard de constat les principales recommandations de la mission portent sur la nécessité de :

1. Poursuivre les appuis en direction du renforcement de la planification stratégique et de l'opérationnalisation du PPBSE en vue de consolider les réalisations des programmes de réformes entrepris et également de revoir toute la gouvernance de l'approche PPBSE en vue d'assurer sa durabilité des réformes (validation/actualisation des différents outils méthodologique et l'élaboration d'une approche globale pour améliorer la gouvernance du secteur) ;
2. Déployer des efforts en vue d'étendre le processus du PPBSE au niveau des régions pour soutenir la déconcentration et mise en œuvre des CTD ; ceci passerait par un appui technique direct aux structures déconcentrées et du renforcement du dispositif de contrôle interne et externe.

3. Embrasser des nouvelles réformes touchant le domaine du renforcement des investissements publics à travers la prise en compte des questions relatives à la maturation des projets et au renforcement de la chaîne de passation des marchés publics pas encore retenue au niveau des réformes prioritaires de l'UE ; Il faudrait approfondir analyser l'appui prodigué par l'UE au structures du secteur agricoles et intégrer les aspects relatifs au renforcement de la fonction des investissements qui sont mentionnés dans l'analyse de la chaîne PPBSE et au niveau de la programmation et de l'exécution du budget. Il faudrait exploiter les résultats du PIMA réalisée par la BM.
4. Poursuivre les réformes engagées au niveau du renforcement du contrôle et de l'audit externe afin de se conformer aux directives de la CEMAC. Ce domaine est assez novateur car le programme de réformes est assez récent et a des réformes qui seront d'une ampleur susceptible de nécessiter des changements institutionnels importants comme celui de la révision de la constitution.

4.3.9 Adapter/actualiser les différents outils de la GFP au contexte du secteur rural

De manière générale, il est estimé que les approches et outils méthodologiques vulgarisés en matière de GFP ne tiennent pas suffisamment compte de spécificités du secteur rural et les intéressés ont du mal à les adapter aux réalités sur le terrain. C'est pour cela qu'il est recommandé de :

- Mieux contextualiser les outils de gestion que sont les CDMTs, PAP et RAP du secteur rural notamment des quatre ministères ; et
- Mettre un nouveau focus sur les responsables programme qui portent la réforme en matière de budgétisation et d'exécution des programmes ;

4.3.10 Poursuivre les efforts du renforcement des capacités des administrations et des acteurs du secteur

Le Secrétariat Technique de la SDSR/PNIA fait un bon travail de collecte et d'analyse pour présenter à la revue conjointe. Cependant, l'exercice reste fortement contraint par une verticalité hiérarchique qui réduit la discussion et le débat à la portion congrue. Le rôle et le temps de parole du secteur privé et de la société civile sont si fortement amoindris que leurs participations futures sont remises en question.

En vue d'assurer une meilleure durabilité des apports de l'AT, des dispositions devront être prises pour veiller à réunir les conditions pour le renforcement des moyens du Secrétariat Technique de la SDSR/PNIA, afin de lui permettre de continuer à réaliser les revues sectorielles conjointes avec l'ensemble des PTFs et disposer d'une évaluation globale de la mise en œuvre de la SDSR intégrant les actions réalisées par ces différents acteurs. Cela permettrait de doter les responsables de la mise en œuvre de la SDSR, d'une vue plus complète de la situation du secteur et des défis.