



*Au service  
des peuples  
et des nations*



# **RAPPORT NATIONAL SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN 2019 :**

**CROISSANCE INCLUSIVE,  
INÉGALITÉS ET EXCLUSIONS**





*Au service  
des peuples  
et des nations*

# **RAPPORT NATIONAL SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN 2019 :**

**CROISSANCE INCLUSIVE,  
INÉGALITÉS ET EXCLUSIONS**



# TABLE DES MATIERES

<b>LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS</b>	<b>15</b>
<b>PREFACE</b>	<b>21</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>23</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>25</b>
<b>CHAPITRE 1 : COMPRENDRE LA CROISSANCE INCLUSIVE</b>	<b>29</b>
<b>1. Notion de croissance inclusive, ses dimensions et sa mesure</b>	<b>31</b>
1.1. Inclusion : un enjeu mondial de développement	31
1.2. Croissance inclusive : les différentes perspectives	32
1.3. Croissance forte et de qualité : conditions préalables à la croissance inclusive	34
1.4. Mesurer la croissance inclusive : les indicateurs d'inclusivité	36
<b>2. Pauvretés, inégalités, et exclusions</b>	<b>37</b>
2.1. La pauvreté et sa mesure	38
2.2. Inégalité : ses dimensions et sa mesure	39
2.3. Exclusion et dimensions de l'exclusion	40
<b>3. Facteurs d'exclusion et leviers potentiels en faveur de l'inclusion</b>	<b>44</b>
3.1. Facteurs d'exclusion	44
3.2. Leviers potentiels et types de gouvernance en faveur de l'inclusion	45
<b>4. Conclusion</b>	<b>50</b>
<b>CHAPITRE 2 : CROISSANCE, PAUVRETE, INÉGALITÉS ET EXCLUSIONS AU CAMEROUN : Faits stylisés</b>	<b>53</b>
<b>1. Les Performances récentes en matière de croissance, de pauvreté, d'inégalités et de développement humain</b>	<b>55</b>
1.1. Performances récentes de l'économie Camerounaise	55
1.1.1. Une croissance relativement faible mais résiliente	55
1.1.2. Une croissance tirée par le secteur tertiaire	56
1.1.3. Une croissance peu créatrice d'emplois décents	57
1.1.4. Une croissance génératrices d'emplois informels	57
1.2.1. Une Croissance faiblement pro pauvre	58
1.2.2. Des inégalités de revenus qui s'accroissent	59
1.2.3. Pauvreté multidimensionnelle avec des privations multiples importantes	59

1.2.4	Une croissance qui a une faible incidence sur le développement humain	64
1.2.	Disparités régionales de la pauvreté et du développement humain	66
1.3.1	Disparités régionales de la pauvreté monétaire	66
1.3.2	Disparités spatiales de la pauvreté multidimensionnelle	67
1.3.3	Disparités régionales du développement humain	71

<b>2.</b>	<b>Les inégalités et exclusions à travers les dimensions de l'exclusion et les perceptions des populations</b>	<b>74</b>
2.1.	Inégalité et exclusion : faits stylisés	74
2.1.1	Dimension économique de l'exclusion et des inégalités	74
2.1.1.1	Prépondérance des emplois précaires	74
2.1.1.2	Faible inclusion financière	76
2.1.1.3	Accès limité aux facteurs de production et vulnérabilité aux changements climatiques .	80
2.1.1.4	Des disparités dans l'accès aux nouvelles technologies	84
2.1.2	Dimension sociale de l'exclusion	83
2.1.2.1	Exclusions en matière de santé	83
2.1.2.2	Exclusions en matière d'éducation	86
2.1.2.3	L'accès à l'énergie électrique et à l'eau potable	90
2.1.2.4	L'accès à la protection sociale	90
2.1.3	Dimension politique de l'exclusion	91
2.1.3.1	Gouvernance démocratique : une faible participation	91
2.1.3.2	Faible accès aux institutions et corruption	92
2.1.3.3	Relation pouvoir-citoyens : un sentiment d'éloignement des élus	92
2.1.3.4	Complexité des procédures administratives en vigueur	93
2.2.	Inégalités et exclusions : les perceptions des populations	93
2.2.1	L'exclusion, un phénomène multidimensionnel	93
2.2.2	Sur le plan économique	94
2.2.3	Sur le plan social	96
2.2.4	Sur le plan politique	98

<b>3.</b>	<b>Conclusion</b>	<b>100</b>
-----------	-------------------	------------

---

## **CHAPITRE 3 : LES PRINCIPAUX FACTEURS D'EXCLUSION DE LA CROISSANCE** **101**

---

<b>1.</b>	<b>La faible transformation structurelle de l'économie camerounaise</b>	<b>103</b>
<b>2.</b>	<b>La faible efficacité allocative des dépenses publiques</b>	<b>107</b>
2.1.	Des dépenses publiques insuffisamment alignées sur les priorités	107
2.2.	L'inégalité de répartition des ressources de l'Education	109
2.3.	Un système de santé inégalitaire	114

<b>3.</b>	<b>Des politiques redistributives globalement inefficaces .</b>	<b>118</b>
<b>4.</b>	<b>Faible efficacité de la politique du genre et le poids des normes sociales</b>	<b>122</b>
<b>5.</b>	<b>Pauvreté et inégalités comme facteurs d'exclusion</b>	<b>128</b>
<b>6.</b>	<b>La corruption : un facteur accentuant l'exclusion</b>	<b>132</b>
<b>7.</b>	<b>Facteurs sécuritaires et environnementaux</b>	<b>136</b>
7.1	Crises sécuritaires, déplacement de la population et exclusions	136
7.2	Chocs environnementaux	138
<b>8.</b>	<b>Facteurs sociodémographiques et socioéconomique</b>	<b>140</b>
<b>9.</b>	<b>Conclusion</b>	<b>142</b>
<b>CHAPITRE 4 : PROMOUVOIR LE SECTEUR AGRICOLE POUR FAVORISER L'INCLUSION</b>		<b>145</b>
<b>1.</b>	<b>Agriculture, Pauvreté, Inégalités et Exclusions : les enjeux pour le Cameroun</b>	<b>147</b>
1.1.	Agriculture, productivité et transformation structurelle	149
1.2.	Agriculture, emploi et réduction de la pauvreté	150
1.3.	Agriculture et sécurité alimentaire	152
<b>2.</b>	<b>Le secteur agricole au Cameroun et son potentiel pour l'inclusion</b>	<b>155</b>
2.1.	Rôles clés du secteur agricole dans l'économie du Cameroun	155
2.2.	Atouts et potentialités agricoles du Cameroun	157
2.3.	Systèmes de production du secteur agricole	159
<b>3.</b>	<b>Problèmes majeurs du secteur agricole et défis</b>	<b>160</b>
3.1	Un aperçu des problèmes majeurs du secteur agricole	160
3.2	Accès aux intrants et innovation	163
3.3	Accès au crédit et financement	167
3.4	Faiblesse du capital humain pour l'agriculture	170
3.5	Investissements publics	172
3.6	Efficience du marché et commercialisation des produits agricoles	174
3.7	Problèmes de coordination dans le cas des petits exploitants agricoles	175
3.8	La problématique du genre dans le secteur agricole	176
<b>4.</b>	<b>Axes d'interventions pour le renforcement du rôle du secteur agricole dans l'économie camerounaise</b>	<b>177</b>
4.1	Adaptation aux changements climatiques	178
4.2	Promotion de l'agro-industrialisation	178

4.3	Renforcement du rôle des femmes et des jeunes dans la production agricole.	179
4.4	Développement des clusters	180
4.5	Améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique dans le secteur rural	180
4.6	Financement de l'agriculture	181

---

<b>5.</b>	<b>Conclusion</b>	<b>183</b>
-----------	-------------------	------------

---

## **CHAPITRE 5 : RENFORCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE POUR UNE CROISSANCE INCLUSIVE 185**

---

<b>1.</b>	<b>Les dimensions de la protection sociale et du système formel de protection sociale</b>	<b>187</b>
1.1	Offre de protection sociale au Cameroun	188
1.2	Analyse diagnostic du dispositif de protection sociale au Cameroun	191
1.3	Analyse spécifique du budget consacré à la protection sociale	194
1.4	Opportunités et défis pour la protection sociale	196

<b>2.</b>	<b>Mécanismes informels de protection sociale au Cameroun</b>	<b>197</b>
2.1	Typologie des mécanismes informels, prestations et services offerts en matière de protection sociale	198
2.2	Impacts directs des mécanismes informels sur les ménages	200
2.3	L'impact du système informel sur la croissance économique et la cohésion sociale	201
2.4	Capacités des mécanismes informels de protection sociale à faire face aux crises	202
2.5	Principales difficultés rencontrées par les mécanismes informels de protection sociale	203

<b>3.</b>	<b>Axes d'intervention de réformes du système de la protection sociale</b>	<b>203</b>
3.1	Axes d'intervention de promotion des mécanismes informels de protection sociale	203
3.2	Axes d'interventions du système formel de protection sociale	204

<b>4.</b>	<b>Conclusion</b>	<b>207</b>
-----------	-------------------	------------

---

## **CHAPITRE 6 : LA DÉCENTRALISATION, UN ACCELERATEUR DE LA CROISSANCE INCLUSIVE . 209**

---

<b>1.</b>	<b>Décentralisation, pauvreté , inégalités et exclusions : les liens potentiels</b>	<b>211</b>
1.1.	Décentralisation : les enjeux de développement	211
1.2.	Décentralisation, pauvreté, exclusions et efficacité allocative	212
1.3.	Décentralisation, inégalités et redistribution	214
<b>2.</b>	<b>Décentralisation au Cameroun : les avancées et les défis de l'efficacité allocative et de redistribution</b>	<b>214</b>
2.1	Le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation au Cameroun	214
2.2	L'organisation et le fonctionnement des Collectivités territoriales décentralisées	216
2.3	Le transfert des compétences de l'Etat vers les Collectivités territoriales décentralisées	217



2.3.1	Les principes et les modalités du transfert des compétences aux communes	217
2.3.2	La nature des compétences transférées et la capacité des Collectivités à les exercer	218
2.3.3	Les modalités d'exercice des compétences transférées	219
2.4	Le transfert des ressources financières	220
2.4.1	Les ressources fiscales .	221
2.4.2	Les dotations de l'Etat	222
2.4.3	Les ressources financières et les défis de l'efficacité et d'équité	224
2.4.4	Le déficit en ressources humaines et matérielles	232
<hr/>		
<b>3.</b>	<b>Les enjeux socio-économiques et politiques de la décentralisation</b>	<b>232</b>
3.1	Les enjeux socio-économiques	233
3.1.1	Le développement local	233
3.1.2	L'amélioration des conditions de vies des populations.	233
3.2	Les enjeux politiques	234
3.2.1	La démocratie locale	234
3.2.2	La gouvernance locale.	235
<hr/>		
<b>4.</b>	<b>Axes d'interventions pour renforcer le processus de décentralisation</b>	<b>237</b>
4.1	Responsabilisation accrue des communes	238
4.2	Formation des élus locaux à une saine gestion des fonds publics	238
4.3	Rationaliser les outils de planification du développement au niveau communal.	238
4.4	Renforcement des capacités des responsables locaux en matière d'identification et maturation des projets	239
4.5	Renforcement de l'autonomie financière des communes	239
4.6	Amélioration des critères de dotation des ressources aux communes	240
4.7	Consolidation de la coopération entre les communes dans le cadre de l'intercommunalité.	240
4.8	Renforcement de la participation citoyenne dans les prises de décision .	240
<hr/>		
<b>5.</b>	<b>Conclusion</b>	<b>241</b>
<hr/>		
	<b>ANNEXES</b>	<b>242</b>
	<b>CHAPITRE 7 : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b>	<b>243</b>
<hr/>		
<b>1.</b>	<b>CONCLUSION</b>	<b>245</b>
1.1	Faiblesse de la transformation structurelle.	245
1.2	Faible productivité du secteur agricole.	246
1.3	Une pauvreté qui devient de plus en plus un phénomène rural.	247
1.4	Des disparités spatiales persistantes.	247
1.5	Un filet social qui laisse tomber les pauvres.	247
1.6	Une exclusion sociale à prédominance spatiale.	248

1.7	Des inégalités de genre qui persistent.	248
1.8	Le non-alignement des dépenses publiques avec les priorités du DSCE.	249
1.9	Une lutte inefficace contre la corruption.	250
1.10	Une décentralisation plutôt embryonnaire.	250
1.11	Un appareil statistique encore inadéquat.	251
<hr/>		
<b>2.</b>	<b>RECOMMANDATIONS : POUR UNE CROISSANCE PLUS INCLUSIVE</b>	<b>251</b>
2.1	Soutenir et partager équitablement les gains de la croissance	252
2.2	Améliorer les performances de l'administration publique	252
2.3	Promouvoir la transformation du secteur agricole	253
2.4	Promouvoir les synergies entre l'agriculture et l'industrie .	253
2.5	Promouvoir le développement d'un secteur privé dynamique pour combattre l'informalisation des activités économiques	254
2.6	Approfondir la décentralisation du pouvoir politique.	255
2.7	Réduire les inégalités de genre et promouvoir l'éducation des filles	256
2.8	Améliorer le système de protection sociale.	256
<hr/>		
	<b>Annexe 1 Note technique sur la méthodologie d'élaboration du rapport.</b>	<b>261</b>
<hr/>		
	<b>Annexe 2 : Les indicateurs de la croissance inclusive au Cameroun</b>	<b>264</b>
<hr/>		

# LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1: Dimensions, indicateurs et critères de privations au niveau des ménages	60
Tableau 2.2 : Principaux indicateurs de la pauvreté multidimensionnelle au niveau national et par milieu de résidence	61
Tableau 2.3: Récapitulatif des incidences brutes et censurées par dimension	63
Tableau 2.4 : Incidences brutes et censurées, risques de pauvreté multidimensionnelle et contribution à l'IPM	64
Tableau 2.5 : Risques de pauvreté multidimensionnelle par indicateur de privation selon le niveau d'instruction du chef de ménage	64
Tableau 2.6 : Evolution de l'Indice de développement Humain du Cameroun sur la période 1990-2017	66
Tableau 2.7 : Principaux indicateurs de la pauvreté multidimensionnelle selon les régions d'enquête	68
Tableau 2.8: Risques de pauvreté multidimensionnelle (en %) par indicateur de privation selon les régions	71
Tableau 2.9 : Évolution régionale de l'IDHR entre 2001 et 2007	72
Tableau 2.10 : : Population adulte ne disposant d'aucune sécurité des droits fonciers (en %)	80
Tableau 2.11 : Utilisation de la technologie de l'information/Communication en 2014	83
Tableau 2.12 : Taux d'abandon dans l'enseignement secondaire	89
<hr/>	
Tableau 3.1 : Répartition régionale des formations sanitaires en 2016	118
Tableau 3.2 : Scolarisation par indice de bien-être du ménage (%)	131
Tableau 3.3 : Répartition des ménages suivant leur appréciation de la qualité des services administratifs	135
Tableau 3.4 : Les principaux risques au Cameroun	140
<hr/>	
Tableau 4.1 : Taux de croissance réel du PIB par secteurs d'activités (base 100=2005)	151
Tableau 4.2 : Les agro-industries les plus importantes du pays	151
Tableau 4.3 : Proportion de ménages agricoles utilisant les semences améliorées (%) entre 2009 et 2011	165
Tableau 4.4 : Répartition (%) par région et par sexe des exploitants agricoles selon le type de formation agricole reçue en 2011	171
Tableau 4.5 : Niveau des dépenses publiques (en milliards FCFA) dans le secteur rural	174
<hr/>	
Tableau 5.1 : Risque social couvert par la protection sociale	187
Tableau 5.1 : Proportion des interventions par région	191
Tableau 5.2 : Évolution des ressources publiques allouées aux services sociaux, en milliards de FCFA	195
Tableau 5.3: Résumé synthétique des opportunités et défis pour la protection sociale au Cameroun	196
<hr/>	
Tableau 6.1 : Répartition de la dotation générale de la décentralisation	223
Tableau 6.2 : Répartition (% du total) des ressources de fonctionnement des communes de Dibang, Niéte, Maroua 1er et Douala 1er selon leur nature	225
Tableau 6.3 : Taux d'exécution du BIP observés dans quinze communes en 2017	229
Tableau 6.4: Répartition des DGD pour le fonctionnement	242

# LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1.1 : Les dimensions de l'exclusion	41
Graphique 1.2 : Indicateurs de l'exclusion humaine tout au long du cycle de vie	42
Graphique 1.3 : Relation entre décentralisation et exclusion	49
Graphique 1.4 : Les deux composantes de la croissance inclusive.	51
<hr/>	
Graphique 2.1 : Croissance réelle du PIB et du PIB par habitant au Cameroun	55
Graphique 2.2: Contributions sectorielles	56
Graphique 2.3: Création nette d'emploi	56
Graphique 2.4 : Évolution de l'incidence de la pauvreté selon le milieu de résidence, 2001-2014	58
Graphique 2.5: Évolution de l'indice d'inégalité, 2007-2014 (en %)	59
Graphique 2.6 : Evolution de	66
Graphique 2.7(a): Taux de pauvreté selon la région en 2014	67
Graphique 2.7 (b) : Évolution de l'incidence de la pauvreté selon les régions, 2007-2014	67
Graphique 2.8: Pauvreté monétaire et pauvreté multidimensionnelles, 2014	69
Graphique 2.9 (a) : Développement Humain et pauvreté monétaire, 2014	73
Graphique 2.9 (b) : Développement Humain et pauvreté multidimensionnelles, 2014.	74
Graphique 2.10 : Structure de l'emploi	75
Graphique 2.11 : Taux d'accès aux institutions financières formelles	77
Graphique 2.12 : Taux d'accès aux institutions financières formelle Cameroun et autres groupes de pays	79
Graphique 2.13 : Le paysage de l'Inclusion financière en 2017	79
Graphique 2.14 : Possession de la terre par les ménages agricoles (en %)	80
Graphique 2.15 : Proportion des ménages ayant accès à un matériel moderne en agriculture (en %)	81
Graphique 2.16 : Accès aux services vétérinaires	81
Graphique 2.17 : Proportion de ménages ayant accès à un réseau mobile en 2017	82
Graphique 2.18 : Évolution de la malnutrition au Cameroun.	84
Graphique 2.19 : Répartition (en%) des enfants de 0-59 mois souffrant d'insuffisance pondérale par région en 2014	85
Graphique 2.20 : Pourcentage d'enfants non scolarisé	87
Graphique 2.21 : Efficacité interne du système	88
Graphique 2.22. Profil de retention pseudo-longitudinal	88
Graphique 2.23 : Taux net de scolarisation par sexe et région	89
<hr/>	
Graphique 3.1 : Cameroun, Croissance du PIB et PIB par habitant 1960-2016.	103
Graphique 3.2 : Cameroun, composition de la valeur ajoutée en % PIB 1960-2016.	104
Graphique 3.3 : Proportion (%) des entreprises ayant du mal à trouver des qualifications recherchées	110

Graphique 3.4 : Proportion (%) des entreprises par motifs de mécontentement général vis-à-vis des compétences du personnel	110
Graphique 3.5 : Le problème central de l'éducation et les principales au Cameroun	111
Graphique 3.6 (a) : Evolution des dépenses de santé, total (en % Dépenses des administrations), Cameroun	115
Graphique 3.6 (b) : Dépenses de santé, total (% PIB) en 2016	115
Graphique 3.7 a : Dépenses de santé, Cameroun 2000 à 2016	116
Graphique 3.7 b : Dépenses directes supportés par les bénéficiaires (en % Dépense de santé) 2016	116
Graphique 3.8 Personnel de santé pour 1000 habitants, par régions, 2011	118
Graphique 3.9: Indice CPIA, mesures d'inclusion et d'équité sociale, Cameroun 2012-2017	119
Graphique 3.10 : Les principales causes des inégalités de genre au Cameroun	122
Graphique 3.11 : Mariage précoce, pourcentage de femmes qui sont mariées ou sont entrées en unions la première fois	126
Graphique 3.12a : Mariage précoce et scolarisation	128
Graphique 3.12 b : Mariage précoce et santé des enfants	128
Graphique 3.13 : Etat nutritionnel des enfants de moins de cinq ans par indice de bien- être du ménage (%)	130
Graphique 3.14 : Difficulté d'obtenir services publics, Cameroun 2018	134
<hr/>	
Graphique 4.1 : Gains de bien-être de la croissance agricole	147
Graphique 4.2 : Valeur Ajoutée et Productivité agricole, en 2016	149
Graphique 4.3 : Emploi et pauvreté en milieu rural	150
Graphique 4.4 : Tendances des indicateurs de pauvreté en milieu rural, Cameroun 2001-2014	151
Graphique 4.5 : Evolution des indices d'inégalité en milieu rural entre 2001 et 2014 (%)	151
Graphique 4.6 : Emploi dans l'Agriculture et malnutrition, en 2010	156
Graphique 4.8 : Carte de la prévalence de l'insécurité alimentaire par région	155
Graphique 4.7 : Répartition des chefs de ménages agricoles selon leur socioprofessionnelle et par leur sexe	157
Graphique 4.9 : Carte des zones agro écologiques du Cameroun	158
Graphique 4.10 : Proportion des ménages pratiquant l'agriculture et superficie moyenne cultivée	161
Graphique 4.11: Pratique de l'agriculture par les ménages et utilisation du matériel moderne	166
Graphique 4.12 : Sources de crédit par région, résidence et statut socioéconomique	169
Graphique 4.13 : Proportion (%) des exploitants agricoles appartenant à une Organisation Paysanne par région et selon le sexe en 2011	172
Graphique 4.14 : Couverture des besoins en matière d'ouverture et maintenance de pistes rurales sur la période 2013-2017	173
<hr/>	
Graphique 6.1 : Répartition des principaux financements alloués aux CTD en 2016 selon la provenance	226
Graphique 6.2 : Répartition du BIP entre les communes et l'administration centrale entre 2016 et 2019 (en %)	228

Graphique 6.3 : Proportion régionale (%) des pauvres et part des transferts du BIP aux communes selon la région en 2018.	230
Graphique 6.4 : Répartition des transferts du BIP aux communes (2018) et du nombre de pauvres (2007) dans la région de l'Extrême-Nord.	231
Graphique 6.5 : Répartition des transferts du BIP aux communes (2018) et du nombre de pauvres (2007) dans la région du Sud.	231

## LISTE DES ENCARDRES

Encadré 1.1 : ODD et inclusion	31
Encadré 1.2 : Agenda 2063 et inclusion	31
Encadré 1.3: Définitions de la croissance inclusive dans les organisations internationales	33
Encadré 1.4 : Indicateurs de la croissance inclusive de la Banque Asiatique de Développement	36
Encadré 1.5 : Notion de pauvreté	38
Encadré 1.6 : Les dimensions de la protection sociale	47
Encadré 1.7 : Modes de participation citoyenne	50
<hr/>	
Encadré 2.1 : Pauvreté multidimensionnelle ou privations multiples	62
Encadré 2.2 : Indice de Développement Humain Régional, Cameroun	72
Encadré 3.3 : Emploi et exclusion sociale	76
Encadré 2.4 : Pourquoi l'inclusion financière est-elle si importante ?	78
Encadré 2.5 : Description de la perception de l'exclusion par les populations suivant les régions.	99
<hr/>	
Encadré 3.1 : Politique de redistribution et pauvreté : le cas des exonérations des taxes aux importations	121
Encadré 3.2. Cameroun : la politique nationale de promotion du genre	123
Encadré 3.3 : Mariages précoces et forcés au Cameroun: Etat de la question et mise en perspectives	126
Encadré 4.1 : Notion de sécurité alimentaire	153
Encadré 4.2 : Financement de la chaîne du secteur de la floriculture - Mexique	181
Encadré 4.3 : Étude de cas de la Coopérative «SCOOPS PROCOMCODJA» dans l'Extrême-Nord	182
<hr/>	
Encadré 5.1 : Importance de la protection sociale informelle	197
Encadré 5.2 : Les catégories de tontines offrant des prestations en matière de protection sociale dans les associations	198
Encadré 5.3.2 : Mécanismes informels fondés sur l'entraide et la solidarité	199
Encadré 5.4 : Etude de cas de la plateforme «Wina solidarité»	201
<hr/>	
Encadré 6.1 : Les transferts reçus de l'État dans le cadre du fonctionnement des communes	226
Encadré 6.2 : Action des principaux organes de financement des projets d'investissement dans les communes en 2016	227
Encadré 6.3 : Modes de participation citoyenne	235

# LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

<b>AN</b>	Assemblée Nationale
<b>ART</b>	Agence de Régulation des Télécommunications
<b>ASS</b>	Afrique Sub-Saharienne
<b>BAD</b>	Banque Africaine de Développement
<b>BAsD</b>	Banque Asiatique de Développement
<b>BEPC</b>	Brevet d'Etudes du Premier Cycle
<b>BIP</b>	Budget d'investissement Public
<b>BIT</b>	Bureau International du Travail
<b>BM</b>	Banque Mondiale
<b>BUCREP</b>	Bureau Central des Recensements et des Etudes de Population
<b>BUNEC</b>	Bureau National de l'État Civil
<b>CU</b>	Communauté Urbaine
<b>CAC</b>	Centimes Additionnelles Communaux
<b>CAMPHIA</b>	Cameroon Population-Based HIV Impact Assessment
<b>CAPEF</b>	Chambre d'Agriculture, des Pêches, de l'Élevage et des Forêts
<b>CDMT</b>	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
<b>CEA</b>	Commission des Nations Unies pour l'Afrique
<b>CEFAM</b>	Centre de Formation pour l'Administration Municipale
<b>CICC</b>	Conseil Interprofessionnel du Cacao et du Café
<b>CID</b>	Coopération Internationale Décentralisée
<b>CISL</b>	Comité Interministériel des Services Locaux
<b>CMA</b>	Centre médical d'Arrondissement
<b>CNAM</b>	Caisse Nationale d'Assurance Maladie
<b>CND</b>	Conseil National de la Décentralisation
<b>CNEB-CAM</b>	Confédération Nationale des Éleveurs Bovin du Cameroun
<b>CNOPCAM</b>	Conseil National des Organisations des petits Producteurs du Cameroun
<b>CNPC</b>	Conseil National de la Protection Civile
<b>CNPCC</b>	Confédération Nationale des producteurs de Coton du Cameroun
<b>CNPE</b>	Caisse Nationale des Personnels de l'Etat

<b>CNPS</b>	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
<b>CNPS</b>	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
<b>CNSS</b>	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
<b>CONAC</b>	Commission Nationale Anti-Corruption
<b>CONAFIL</b>	Comité National des Finances Locales
<b>CPFF</b>	Centres de la Promotion de la Femme et de la Famille
<b>CSI</b>	Centre de Santé intégré
<b>CTD</b>	Collectivité Territoriales Décentralisées
<b>DGD</b>	Dotation Générale de la Décentralisation
<b>DSCE</b>	Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi
<b>ECAM</b>	Enquête Camerounaise auprès des Ménages
<b>EDS</b>	Enquête Démographique et de Santé
<b>EESI</b>	Enquête sur l'Emploi et le Secteur Informel
<b>ELECAM</b>	Election Cameroon
<b>EMF</b>	Établissements de Micro Finance
<b>EVRT</b>	Enfants Vivants ou Travaillant dans la Rue
<b>FEICOM</b>	Fonds d'Équipement Intercommunal
<b>FICR</b>	Fédération Internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>FS</b>	Formation Sanitaire
<b>GIC</b>	Groupes d'Initiative Commune
<b>GICAM</b>	Groupement Inter patronal du Cameroun
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>GPS</b>	Gouvernance Paix et Sécurité
<b>HEVECAM</b>	Hévéa du Cameroun
<b>IAN</b>	Indice d'Accès Numérique
<b>IDE</b>	Investissements Directs Etrangers
<b>IDH</b>	Indice du Développement Humain
<b>INS</b>	Institut National de la Statistique
<b>IPAVIC</b>	Interprofession avicole du Cameroun
<b>IPC-IG</b>	Centre International de Politique pour la Croissance Inclusive
<b>MECAM</b>	Mouvement des Entrepreneurs du Cameroun



<b>MICS</b>	Multiple Indicators Cluster Survey ou Enquête par grappes à indicateurs multiples
<b>MINAC</b>	Ministère des Arts et de la Culture
<b>MINADER</b>	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural
<b>MINAS</b>	Ministère des Affaires Sociales
<b>MINAT</b>	Ministère de l'Administration Territoriale
<b>MINATD</b>	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
<b>MINCOM</b>	Ministère de la Communication
<b>MINCOMMERCE</b>	Ministère du Commerce
<b>MINDDEVEL</b>	Ministère de la Décentralisation et du Développement Local
<b>MINDEF</b>	Ministère de la Défense
<b>MINDUH</b>	Ministère du Développement Urbain et de l'Habitat
<b>MINEDUB</b>	Ministère de l'Education de Base
<b>MINEE</b>	Ministère de l'Énergie et de l'Eau
<b>MINEFOP</b>	Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
<b>MINEPAT</b>	Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
<b>MINEPDED</b>	Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature et du Développement Durable
<b>MINEPIA</b>	Ministère de l'Elevage, de la Pêche et des Industries Animales
<b>MINESEC</b>	Ministère des Enseignements Secondaires
<b>MINESUP</b>	Ministère de l'Enseignement Supérieur
<b>MINFI</b>	Ministère des Finances
<b>MINFOP</b>	Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
<b>MINFOPRA</b>	Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative
<b>MINJEC</b>	Ministère de la Jeunesse et de l'Éducation Civique
<b>MINJUSTICE</b>	Ministère de la Justice
<b>MINPMEESA</b>	Ministère des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Economie Sociale et de l'Artisanat
<b>MINPROFF</b>	Ministère de la Promotion de la Femme et de la Famille
<b>MINREX</b>	Ministère des Relations Extérieures
<b>MINSANTE</b>	Ministère de la Santé
<b>MINSEP</b>	Ministère des Sports et de l'Education Physique
<b>MINTOUL</b>	Ministère du Tourisme et du Loisir

<b>MINTP</b>	Ministère des Travaux Publics
<b>MINTSS</b>	Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale
<b>NOTACAM</b>	Nouvelles Tanneries du Cameroun
<b>NPA</b>	Nouvelle Politique Agricole
<b>OCDE</b>	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
<b>ODD</b>	Objectifs de Développement Durables
<b>OIPC</b>	Organisation Internationale de la Protection Civile
<b>OIT</b>	Organisation Internationale de Travail
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>ONU Femmes</b>	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des Femmes
<b>OP</b>	Organisations des Producteurs
<b>OSC</b>	Organisation de la Société Civile
<b>PAAQSU</b>	Programme d'Appui à l'Amélioration de la Qualité des Services aux Usagers
<b>PACA</b>	Programme d'Appui à la Compétitivité Agricole
<b>PADC</b>	Programme d'Appui au Développement Communal
<b>PADMIR</b>	Projet d'Appui au Développement de la Microfinance Rurale
<b>PAM</b>	Programme Alimentaire Mondiale
<b>PANEJ</b>	Plan d'Action National pour l'Emploi des Jeunes
<b>PAPA</b>	Programme d'Amélioration à la Productivité Agricole
<b>PASA</b>	Plan d'Ajustement du Secteur Agricole
<b>PCD</b>	Plans Communaux de Développement
<b>PCP-ACEFA</b>	Programme de Consolidation et Pérennisation du Conseil Agropastoral
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PIP-R</b>	Programmes d'Investissements Prioritaires Régionaux
<b>PNDP</b>	Programme Nationale de Développement Participatif
<b>PNG</b>	Politique Nationale de Genre
<b>PNIA</b>	Plan National d'Investissement Agricole
<b>PNPS</b>	Politique Nationale de Protection Sociale
<b>PNRRC</b>	Plateforme Nationale pour la Réduction des Risques de Catastrophes
<b>PNSA</b>	Programme National de Sécurité Alimentaire
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement

<b>PTF</b>	Partenaires Techniques et Financiers
<b>RDP</b>	Revue des Dépenses Publiques
<b>RFA</b>	Redevance Forestière Annuelle
<b>RGPH</b>	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
<b>RNDH</b>	Rapport National sur le Développement Humain
<b>ROMECC</b>	Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois du Cameroun
<b>SCOOPS - PROCOMCODJA</b>	Société Coopérative des Producteurs et Commerçants de Coton de Djappäi
<b>SDSR</b>	Stratégie du Développement du Secteur Rural
<b>SEMORIZ</b>	Société d'Expansion et de Modernisation de la Riziculture
<b>SIPROMAC</b>	Société Industrielle de Production des Matériaux de Construction
<b>SITABAC</b>	Société Industrielle des Tabacs du Cameroun
<b>SMIG</b>	Salaire Minimal Inter Garanti
<b>SNLCC</b>	Stratégie Nationale de Lutte Contre la Corruption
<b>SOCAPALM</b>	Société Camerounaise des Palmerais
<b>SODECAO</b>	Société de Développement de Cacao
<b>SODECOTON</b>	Société de Développement du Coton
<b>SOSUCAM</b>	Société Sucrière du Cameroun
<b>SYNDUSTRICAM</b>	Syndicat des Industriels du Cameroun
<b>TIC</b>	Technologies de l'Information et de la Communication
<b>TVA</b>	Taxe sur la Valeur Ajoutée
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
<b>UNFPA</b>	Fonds des Nations Unies pour la Population
<b>UNHCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
<b>WDI</b>	World Development Indicators



# PREFACE

---

En souscrivant en 2015 à l'agenda de développement international décliné à travers les Objectifs de Développement Durable (ODD), le Cameroun a confirmé, sa volonté déjà affirmée dans sa Vision de Développement "CAMEROUN VISION 2035" adoptée en 2009, de réaliser un développement économique et social harmonieux. Cette harmonie dans la transformation voulue pour notre société nécessite l'inclusion de toutes les couches de la société, et particulièrement celles susceptibles d'être mises en marge du processus de développement.

La problématique de l'inclusion est d'autant plus d'actualité que les crises sociopolitiques que traverse le pays ces dernières années semblent cristalliser l'expression du sentiment d'inégalité et d'exclusion de certaines catégories sociales, des chantiers de développement du pays. Les déséquilibres dans les rapports de genre, les disparités suivant les milieux de résidence (urbain/rural), les écarts croissants entre le niveau de vie des riches et celui des pauvres, etc. sont autant de points pouvant alimenter le débat sur les questions d'inégalités et d'exclusion au Cameroun. A cela, peuvent être associées les préoccupations liées à la qualité de la croissance économique réalisée au cours de ces dernières années, face aux exigences en la matière pour satisfaire aux ambitions d'émergence du pays.

Malgré les contraintes auxquelles il fait face, la détermination du Gouvernement à mettre tout en œuvre pour garantir la pleine réalisation de la vision de développement du pays ne saurait être remise en question. C'est à ce titre que l'orientation donnée au Rapport National sur le Développement Humain (RNDH), dans son édition 2019, est : « Croissance inclusive, inégalités et exclusions », reflétant dans une large mesure les préoccupations jugées fondamentales par le Gouvernement.

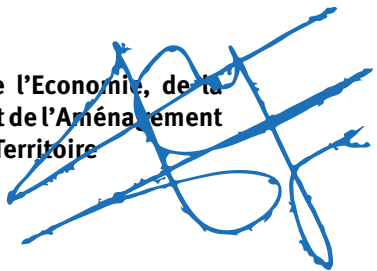
Entamé au cours de l'année 2018, ce rapport se veut un recueil de données et d'analyses apportant des éclairages importants notamment sur les inégalités sociales et les disparités territoriales, ainsi que la perception de l'exclusion par les populations camerounaises. Par ailleurs, il présente les leviers sur lesquels les pouvoirs publics comptent intensifier leurs actions en vue de garantir un développement social harmonieux du Cameroun à l'horizon fixé.

Ce RNDH est le fruit d'un processus ayant connu la participation aussi bien des populations à la base que des administrations sectorielles concernées par les questions relatives au développement humain. Il a été encadré par le Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, avec l'appui technique et financier du Programme des Nations Unies pour le Développement.

**Le Représentant Résident  
du PNUD**



**Le Ministre de l'Economie, de la  
Planification et de l'Aménagement  
du Territoire**







*Au service  
des peuples  
et des nations*

## REMERCIEMENTS

Le Rapport National sur le Développement Humain (RNDH) édition 2018 est le fruit d'une « démarche intellectuelle collective », qui a vu la participation de plusieurs acteurs à différent niveau. Il a été réalisé sous le leadership du Ministère de l'économie, de la planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) à travers le Comité Technique RNDH 2018 avec l'appui technique et financier du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le PNUD voudrait saisir cette occasion pour exprimer sa gratitude à tous ceux qui ont contribué directement ou indirectement à la production de ce rapport.

Sous la coordination de Dr. SAIDOU Hamadou, le Secrétariat Technique a assuré le pilotage du présent rapport. La participation active et l'engagement des membres du comité tout le long du processus d'élaboration du RNDH ont été appréciables et remarquables. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre profonde reconnaissance.

La production de ce rapport a bénéficié également de la contribution de l'équipe de consultants qui ont produits les études de base à savoir : Dr. NKAMA Arsène pour le document cadre, M. LIBITE Paul Roger pour l'Indice de Développement Humain et la pauvreté multidimensionnelle, M. THOMAS pour l'Agriculture, M. GARANSOU pour les mécanismes informels de protection sociale, et M. NGUETSE Pierre sur la décentralisation et l'inclusion. Nos sincères remerciements pour le travail abattu.

La rédaction du RNDH à partir des rapports thématiques a été assurée par Francis ANDRIANARISON,

Conseiller Economique du PNUD en collaboration avec Mr NGUETSE Pierre pour les chapitres 1, 2 et 4, Dr. SAIDOU Hamadou pour le chapitre 5 et Mme ONANA née NGO MBOCK Madeleine pour le chapitre 6. Le RNDH a profité aussi des expertises de l'équipe des examinateurs externes composés de Prof BIWOLE Viviane Ondoua de l'Université de Yaoundé II, Soa, de Prof DESSY Sylvain Eloi et de l'Université Laval- Québec, et de Dr. NGO TONG Chantal Marie de l'Université de Ngaoundéré. Un remerciement particulier à Dr. NGO TONG Chantal Marie qui a accepté la relecture du rapport en français, et au Prof DESSY Sylvain Eloi pour la traduction en anglais. L'Institut national de la Statistique, l'équipe pays des Nations Unies au Cameroun, les experts des différents ministères sectoriels lors des consultations sectorielles et les participants dans les consultations régionales qui ont fournis des informations précieuses pour l'élaboration du rapport. Le PNUD réitère toute sa gratitude à tous ceux qui ont, d'une manière ou d'une autre, apporté leurs utiles contributions à l'élaboration du présent rapport.

Enfin, nous espérons sincèrement que la présente édition du Rapport National sur le Développement Humain au Cameroun contribuera à une réflexion critique et constructive sur certains des défis les plus fondamentaux auxquels le Cameroun est aujourd'hui confronté. Nous espérons également que le paradigme du développement humain et l'accent mis sur l'élargissement des choix individuels resteront plus que jamais au centre des principaux dialogues et débats nationaux pour rendre la croissance plus inclusive et « ne laisser personne de côté ».

# EQUIPE DU RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 2019

---

## 1. Supervision Générale

- M. TASONG Paul, Ministre Délégué auprès du Ministère de l'Economie de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, en charge de la Planification ;
- M. STALON Jean Luc, Représentant Résident du PNUD.

## 2. Coordination Générale

- Dr. OUM ELOMA Janvier, Directeur Général de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, MINEPAT ;
- Madame Fenella FROST, Ancienne Représentant Résident Adjoint du PNUD
- Dr Alassane Ba, Représentant Résident Adjoint du PNUD.

## 3. Coordination Technique

- Dr. SAIDOU Hamadou, Chef de Cellule Prospective Economique et CT/PAPRINS, DGPAT/MINEPAT ;
- Dr. ANDRIANARISON Francis, Economiste Principal, PNUD.a

## 4. Membres du Secrétariat Technique

- Dr. EMINI Zéphirin, ARR Gouvernance, PNUD ;
- M. MVEING Séraphin, Chef de Cellule de la Planification Sociale, DGPAT/MINEPAT ;
- M. TCHOMTHE Séverin, Chargé d'Etudes, INS ;
- Mme ONANA EBODE née NGO MBOCK Madeleine, CTP /PAPRINS ;
- M. ZRA Issa, CEA à la Cellule du Développement Humain, DGPAT/MINEPAT;
- M. KALTSAM Magrama, CEA à la Cellule de la Stratégie Nationale de Développement, DGPAT/MINEPAT ;
- Mme MBALLA Julie Madeleine, Chargée du Genre, PNUD;
- M. DAWA Youssouf, Cadre à la Cellule du Développement Humain, DGPAT/MINEPAT.

## Avec la participation de :

- M. BILONG Josué Armand, CEA, DGPAT;
- Mme ZAM Diane Victoire, CEA, DGPAT ;
- Mme TCHANA Sylvie, CEA, DGPAT;
- M. ATEBA ESSOGO Patrick, CEA, DGPAT;
- Mme DJELAKOUN Victoire, Cadre, DGPAT;
- Mme MBALA Anne-Marie Lazare, MINPROFF;
- M. ABDOUL AZIZ, MINPROF.
- Mme Ngo Manguellé Myriam, Cadre DGPAT

## 5. Rédaction :

- Dr. ANDRIANARISON Francis, Economiste Principal PNUD;
- M. NGUETSE Pierre, Consultant ;
- Dr. SAIDOU Hamadou, Coordinateur Technique PAPRINS.
- Mme ONANA EBODE née NGO MBOCK Madeleine, CTP PAPRINS.

## 6. Consultants pour les études sectorielles :

- Dr. NKAMA Arsène, Enseignant à Université de Yaoundé II ;
- M. NGUETSE Pierre, Ingénieur Statisticien Economiste;
- M. LIBITE Paul Roger, Chef de Département à l'Institut National de la Statistique ;
- M. THOMAS, Expert en planification dans le domaine de l'agriculture et du développement rural ;
- M. GARANSOU, Démographe.

## 7. Examineurs Externes :

- Prof. BIWOLE Viviane Ondoua, Enseignante à l'Université de Yaoundé II, Soa (CAMEROUN) ;
- Prof. DESSY Sylvain Eloi, Enseignant à l'Université Laval- Québec (CANADA) ;
- Dr. NGO TONG Chantal Marie, Enseignante à l'Université de Ngaoundéré (CAMEROUN).



# INTRODUCTION

---

Dans sa Vision de Développement “CAMEROUN VISION 2035”, le Cameroun ambitionne de devenir, à l’horizon 2035, « un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité ». La mise en œuvre de cette Vision a été programmée pour se réaliser en trois phases. La première qui couvre la période 2010 à 2020 vise à la modernisation de l’économie par l’accélération de la croissance, la création d’emplois formels et la réduction de la pauvreté. Cette phase est déclinée à travers le Document de Stratégie pour la Croissance et l’Emploi (DSCE). La deuxième phase (2020 à 2027) a pour principal objectif de faire accéder le Cameroun au stade de pays à revenu intermédiaire de tranche supérieure. Cette ambition se traduit par la nécessité pour le pays d’accélérer et de conforter le rythme de croissance économique, en mettant l’accent sur ses atouts immédiats tels que l’agriculture, l’exploitation minière, etc. et en veillant à un partage plus inclusif des fruits de cette croissance. La troisième phase quant à elle, va de 2028 à 2035. Elle met l’emphase sur la consolidation des acquis des deux premières phases, le renforcement de l’ouverture des échanges extérieurs, la réduction du taux de pauvreté en deçà de son niveau résiduel de 10% et la propulsion de l’espérance de vie à la naissance au-dessus de 65 ans.

Au rang des axes majeurs de cette vision stratégique à long terme figure le développement du capital humain nécessaire pour atteindre les objectifs fixés. Avec un niveau “moyen” en matière d’Indice de Développement Humain, le Cameroun classé

en 2018, 21<sup>ème</sup> en Afrique et 151<sup>ème</sup> dans le monde, a encore beaucoup d’efforts à fournir dans la formation du capital humain. L’impact du capital humain sur la croissance n’est plus à démontrer au regard de multiples études effectuées sur le sujet. En effet, dans les années 1960s, Gary S. Becker, Prix Nobel d’économie a déjà mis en exergue la notion de capital humain et le rôle de l’investissement dans le capital humain, en particulier l’éducation. Un autre Prix Nobel d’économie, Robert Lucas a fait l’association entre capital humain et croissance, dans son article pionnier « Why Doesn’t Capital Flow from Rich to Poor Countries » paru dans l’American Economic Review (1990). En 2015, lors de la conférence internationale sur l’émergence de l’Afrique (CIEA), le PNUD a soulevé le rôle majeur du développement humain dans le processus d’émergence, en particulier l’importance du développement des capacités. En avril 2018, une réflexion menée par la Banque Mondiale autour du Thème : « Le développement du capital humain : un projet pour le monde », mettait en lumière l’impérieux besoin et l’urgence d’investir dans l’humain pour la croissance économique.

L’autre défi est la transformation structurelle de l’économie qui passe nécessairement par un accroissement de la productivité agricole pour accélérer l’industrialisation. Le troisième défi est celui de l’aménagement du territoire. Ce dernier défi repose sur la nécessité de concilier la cohésion sociale et les impératifs d’efficacité économique qui privilégient les réalisations les plus économiquement rentables.

La mise en œuvre de la première phase de la Vision 2035 s'est appuyée entre autres sur des stratégies thématiques et sectorielles de développement desquelles découlent les programmes et projets portés par les administrations publiques. L'objectif, à terme, de cette première phase étant de réduire la pauvreté et les inégalités, d'accélérer la croissance économique, de stimuler la création d'emplois décents et de conduire ainsi progressivement le pays vers l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD) adoptés en 2015 qui sont au cœur de l'Agenda 2030 de développement durable..

Bien que les résultats de la première phase 2010-2020 de la Vision 2035 soient en deçà des objectifs fixés, l'économie camerounaise a connu une croissance soutenue ces dernières années passant de 2,9% en 2010 à environ 4,2% en 2018. Elle a fait preuve d'une certaine résilience face à la baisse des cours mondiaux du pétrole, des autres matières premières et aux crises sécuritaires dans la sous-région en maintenant sa croissance au-delà de 3,5 % durant les cinq dernières années. Toutefois, cette croissance remarquable ne se reflète pas en termes de développement humain et la majorité de la population camerounaise n'en tire pas pleinement profit.

La croissance économique observée ne s'est pas accompagnée d'une baisse significative de la pauvreté et les inégalités se sont même accrues. Le taux de pauvreté n'a baissé que de 2,4 points en 7 ans passant de 39,9 % en 2007 à 37,5 % en 2014 (avec une augmentation du nombre de pauvres en ces deux années : 7,13 millions de pauvres en 2007 contre 8,09 millions en 2014) et l'indice de GINI a progressé de 13 % sur la même période, passant de 39% à 44 %. Sur le plan spatial, les écarts de pauvreté

se sont davantage creusés entre le milieu rural et urbain. En effet, tandis que l'incidence de la pauvreté a pratiquement diminué de moitié en milieu urbain, passant de 12,2 % en 2007 à 8,9% en 2014, en milieu rural, il est passé de 55,0% à 56,8%, en légère augmentation. On note de plus, un appauvrissement de certaines régions du pays, notamment celles de l'Extrême-Nord et du Nord.

Concernant l'accès aux services sociaux de base, notamment l'éducation, une récente étude de la Banque Mondiale (2018) révèle d'importantes disparités dans la répartition des ressources consacrées à l'Éducation entre les régions : celles de l'Extrême-Nord et du Nord sont les plus défavorisées pourtant les plus pauvres. Bien que le climat d'insécurité dans le Nord et l'Extrême-Nord soit susceptible de réduire la rentabilité économique de ces ressources dans ces régions et peut donc de ce fait justifier ces choix, il n'en demeure pas moins que les privations multiples constituent un facteur de risque important d'insécurité<sup>1</sup>. Sur le plan politique, on note un désintéressement des populations à la vie politique se traduisant principalement par une baisse du taux de participation aux élections présidentielles qui est passé de 82,23% en 2004 à 65,82 % en 2011 et 53,85 % en 2018. Par ailleurs, depuis 2016, on assiste à une montée en puissance des facteurs tels les replis identitaires, le népotisme et le tribalisme, qui constituent les facteurs majeurs de détérioration du climat socio-politique..

Au regard des retards observés lors de l'opérationnalisation de la première phase de la Vision 2035 associés à une augmentation progressive des inégalités, le Gouvernement compte apporter des mesures correctives vigoureuses lors de la planification de la

<sup>1</sup> Par exemple, avec les migrations considérables de la population des provinces non-sécuritaires vers celles plus sécuritaires, il serait difficile de justifier une plus grande allocation des ressources vers les provinces non sécuritaires, à cause du fort risque de non rentabilité économique

deuxième phase de ladite Vision, dont l'échéance pourrait coïncider avec celles des ODD de l'agenda 2030. Dans cette perspective, le Rapport National sur le Développement Humain (RNDH 2019) centré sur la problématique de la croissance inclusive et de l'exclusion sociale sera d'un apport indéniable pour l'élaboration de la Stratégie Nationale de Développement (SND) devant orienter les politiques de développement au cours de la deuxième phase de la Vision 2035. Ceci d'autant plus que la question d'inclusion est centrale, d'une part par les choix stratégiques décrits dans la vision 2035 mais d'autre part pour répondre aux ODD de l'agenda 2030 des Nations Unies et de l'Agenda 2063 de l'Union Africaine (UA), auxquels le pays a souscrit.

L'objectif principal de ce rapport est de relever les contraintes de l'inadéquation entre la croissance économique et les inégalités sociales observées durant la première phase de la vision et d'en tirer les leçons pour proposer des mesures de politiques efficaces, pour une croissance plus vigoureuse et inclusive. De façon spécifique, il s'agit premièrement de décrire la situation économique et sociale du Cameroun en mettant en relief la nature et les formes d'exclusion vécues par les populations en fonction des régions et localités du pays. Ensuite, une analyse des facteurs de non exclusivité de la croissance est effectuée pour mettre en évidence les plus saillants, ce qui a suggéré trois pistes à explorer à savoir : l'agriculture, la protection sociale et la décentralisation.

Le développement de l'agriculture s'impose comme une condition sine qua none de l'inclusion socio-économique dans la mesure où environ 1 personne sur 2 travaille dans le secteur agricole et de l'élevage (47,5% en 2014) et la plupart des pauvres dépendent de l'agriculture de subsistance. La deuxième piste

de solution est le renforcement des mécanismes de protection sociale dans la perspective de déterminer les voies et moyens pour élargir la couverture sociale aux travailleurs du secteur informel. La troisième piste qui a été explorée pour renforcer l'inclusion, la croissance et l'efficacité des politiques publiques est celle de la décentralisation.

Outre l'exploitation des différents rapports et sources de données existantes notamment celles produites par l'Institut National de la Statistique, et l'exploitation de la littérature scientifique relative aux questions abordées, la rédaction de ce rapport a nécessité l'organisation des consultations participatives. Celles-ci ont concernées toutes les régions du pays et ont permis de : (i) identifier et prioriser les facteurs d'exclusion ; (ii) d'identifier les principaux groupes de personnes affectées par l'exclusion et de mettre en exergue l'expérience du vécu quotidien de l'exclusion ; (iii) de dégager des pistes d'actions devant favoriser une croissance plus forte et inclusive.


Le présent rapport est structuré autour de sept chapitres. Le premier chapitre donne un éclairage sur les dimensions de la croissance inclusive au niveau conceptuel et qui sert de fil conducteur du rapport. L'inclusion considéré à la fois comme un résultat et processus intègre à la fois la participation et la redistribution. La participation renvoie à une implication de toutes les couches sociales à la création des richesses. La redistribution concerne la répartition équitable des fruits de la croissance. L'inclusion est abordée sous l'angle d'exclusions dans trois principales dimensions : économique, sociale et politique dans le sens de participation et représentation politique. Le deuxième chapitre présente les faits stylisés relevant de la non-inclusivité de la croissance camerounaise. Il analyse les performances récentes de l'économie

camerounaise ainsi que les différentes formes de pauvreté, d'inégalité et d'exclusions dans ses trois principales dimensions. Le troisième chapitre examine les principaux facteurs d'exclusion, obstacles à une croissance exclusive que sont les facteurs macroéconomiques, le déficit de gouvernance, les facteurs socio-économiques, la persistance des pratiques discriminatoires dans la sphère économique, les chocs sécuritaires et environnementaux. Le quatrième chapitre propose le secteur agricole comme un levier de l'inclusion. En effet, près de 46.30 % d'actifs étant investi dans l'agriculture en 2018, il serait illusoire d'envisager une croissance inclusive sans un développement effectif de l'agriculture.. Le chapitre 5 du présent rapport

quant à lui revient sur le système de protection sociale du Cameroun dont le dispositif institutionnel présent ne favorise pas une réelle inclusion sociale. Il est donc question d'examiner comment ce système peut être renforcé et réaménagé de manière à devenir un véritable levier de croissance inclusive. Le dernier chapitre analyse la décentralisation comme un accélérateur essentiel de la croissance inclusive et de l'inclusion sociale. Ce rapport s'achève par un chapitre relatif à la conclusion et aux recommandations, lequel synthétise les principaux constats et fait des recommandations pour une croissance inclusive, réductrice des inégalités socio-économiques, bénéfique pour les populations camerounaises.



CHAPITRE 1 :  
**COMPRENDRE  
LA CROISSANCE  
INCLUSIVE**



La réduction rapide et durable de la pauvreté nécessite une croissance inclusive qui permet aux populations de contribuer et de jouir des fruits de la croissance économique. Le présent chapitre vise à définir la croissance inclusive et ses concepts connexes. Il aborde la notion de croissance inclusive dans ses dimensions et sa mesure, la notion d'exclusion et les facteurs d'exclusion. Il s'achève par une analyse des leviers de l'inclusion. La compréhension de ces notions est indispensable pour envisager des mécanismes efficaces d'inclusion sociale indispensable à un développement durable.

Conceptuellement, le PNUD considère la croissance inclusive comme un résultat et comme un processus. D'une part, elle permet à chacun de participer au processus de croissance, en intervenant dans la prise des décisions et en étant acteur de la croissance. D'autre part, la croissance inclusive procure des avantages qui sont équitablement partagés. (Ranieri R. and al, 2013; Ramos R. A. and al., 2013; OCDE, 2014)<sup>2</sup>. Elle implique donc une participation et une mise en commun des avantages. Cette notion de croissance inclusive est en ligne droite avec l'esprit de "prospérité partagée" des Objectifs de Développement Durable (ODD).

---

<sup>2</sup> Raquel Almeida Ramos, Rafael Ranieri and Jan-Willem Lammens (2013). Mapping Inclusive Growth. International Policy Centre for Inclusive Growth. Working Paper 105.

Rafael Ranieri and Raquel Almeida Ramos (2013). Inclusive Growth: Building Up A Concept. Inclusive Growth. International Policy Centre for Inclusive Growth. Working Paper 104

## 1. Notion de croissance inclusive, ses dimensions et sa mesure

### 1.1. Inclusion : un enjeu mondial de développement

Dans le cadre de l'Agenda 2030, les pays membres des Nations Unies dont le Cameroun se sont engagés à "ne laisser personne pour compte" dans la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD). Cet agenda de développement met l'accent sur toutes les formes d'inclusion économique (pauvreté, chômage, etc.), sociale (éducation inclusive, santé, etc.), politique (participation citoyenne, redevabilité, etc.) et souligne les problèmes liés à l'exclusion des groupes spécifiques tels que les pauvres, les femmes et les jeunes (Encadré 1.1).

#### Encadré 1.1 : ODD et inclusion

L'agenda 2030 a mentionné explicitement la question d'inclusion dans 6 des 17 objectifs, à savoir: (i) Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie (ODD 4) ; (ii) Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles (ODD 5) ; (iii) la promotion d'une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous (ODD 8) ; (iv) la réduction des inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre (ODD 10) ; (v) Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables (ODD 11) ; et (vi) la promotion de l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous (ODD 16).

**Source :** Nations Unies. Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030 Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015.

Dans le même sens, l'Agenda 2063 qui est «un cadre stratégique partagé pour une croissance inclusive, un développement durable et une stratégie globale pour optimiser l'utilisation des ressources de l'Afrique au profit de tous les Africains» a pour objectif prioritaire « une Afrique prospère, fondée sur la croissance inclusive et le développement durable » (Encadré 1.2). En fait, ce cadre de développement de l'Union Africaine (UA) place la croissance inclusive au cœur du processus de développement continental. Et tous les autres objectifs qui y sont poursuivis sont tributaires de cette problématique de croissance inclusive.

#### Encadré 1.2 : Agenda 2063 et inclusion

La première aspiration de l'Agenda 2063 est liée à la croissance inclusive. Cette aspiration recherche : i) un niveau de vie et une qualité de vie élevés et le bien-être pour toutes les populations ; ii) une bonne instruction des citoyens et une révolution des compétences appuyée par la science, la technologie et l'innovation pour une société du savoir générale et où aucun enfant n'est privé de scolarité en raison de la pauvreté ou de toute forme de discrimination ; iii) une bonne santé, une bonne nutrition, une longue espérance de vie pour les citoyens ; iv) des villes, des communautés péri-urbaines et rurales dynamiques et équipées d'infrastructures de communication, d'assainissement, d'éducation et de santé modernes, d'une économie de marché dynamique, et où les populations ont accès à des logements abordables et décents grâce notamment au financement du logement et de l'ensemble des services de base essentiels, ainsi qu'à la valorisation et la préservation du capital social ; v) des économies structurellement transformées grâce à une industrialisation et une valeur ajoutée créatrices d'une croissance partagée par le développement du secteur privé et de l'entrepreneuriat, et d'emplois décents

pour tous ; vi) une agriculture moderne pour une production, une productivité et une valeur ajoutée renforcées, grâce à la transformation des produits de base et au commerce des services qui contribuent à la prospérité des agriculteurs et des autres citoyens, à la sécurité alimentaire et à l'équilibre nutritionnel ; vii) un continent qui intègre principalement les processus d'adaptation pour maintenir des écosystèmes sains, préserver l'environnement naturel de l'Afrique en tant que plus grande réserve restante d'eaux cristallines, de forêts anciennes et de terres dans le monde.

**Source** Union Africaine : Agenda 2063, L'Afrique que Nous Voulons. Avril 2015.

Au regard des agendas 2030 des Nations Unies et 2063 de l'Union Africaine (UA), on comprend que la croissance inclusive est un véritable enjeu mondial pour éliminer la pauvreté et réduire les inégalités aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement à l'instar du Cameroun.

## 1.2. Croissance inclusive : les différentes perspectives

La notion de croissance inclusive est mise en avant depuis quelques années par les Institutions économiques internationales pour trouver les voies les meilleures pour définir des politiques économiques qui permettent que la croissance économique ait un impact positif considérable sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. Dans cette perspective, la notion de croissance inclusive s'est imposée à la fois comme thématique de redéfinition des politiques publiques et comme réponse pragmatique aux revendications des populations pour un mieux-être. Elles consacrent ainsi une abondante littérature sur la croissance inclusive et les définitions varient d'une institution à l'autre (Encadré 1.3).

La Banque mondiale soutient qu'une croissance inclusive passe par l'égalisation des opportunités d'emploi entre les habitants, et non par l'égalisation des revenus. Cette forme de croissance est inclusive parce qu'elle réduit l'inégalité de revenu par la résorption du chômage. En effet, lorsqu'une proportion de la population active initialement au chômage (sans revenu) obtient des emplois rémunérés, ceci a tendance à réduire l'inégalité des revenus. L'approche néo-classique de la Banque mondiale met donc l'accent sur la résorption du chômage comme mécanisme d'inclusion et reste relativement conforme au Consensus de Washington : « Egalisation des chances au lieu d'égalisation des résultats ».

La perspective de la Banque Asiatique de Développement (BASD) est proche de celle de la Banque mondiale en ceci qu'elle considère la résorption du chômage comme une composante du mécanisme d'inclusion. Mais en plus, elle met l'accent sur le développement du capital humain comme composante essentielle du mécanisme d'inclusion, à travers le financement public de la santé et de l'éducation. En d'autres termes, tandis que pour la Banque mondiale l'inclusion passe l'égalisation des chances d'accès aux emplois, la BASD quant à elle met l'accent à long terme sur l'égalisation des chances d'accès aux emplois de qualité, ceux qui sont intensifs dans l'usage du capital humain. Cette approche qui est plus proche des résultats des travaux de Lucas (1988, 1990) s'appuie sur deux leviers différents pour réduire les inégalités de revenu à long terme : la résorption du chômage et l'amélioration de la mobilité sociale en emplois chez les couches sociales les plus pauvres.



Le PNUD quant à lui va un peu plus loin que la BAoD, en préconisant l'égalité des chances d'accès aux emplois et la redistribution des revenus comme mécanismes d'inclusion : « Egalisation des chances combinées avec l'égalisation des résultats ».

L'Union Européenne (UE) quant à elle se préoccupe de l'égalisation des chances d'accès aux emplois entre les régions de l'Union européenne, et laisse aux pays membres, le soin de se préoccuper de la redistribution interne des fruits de la croissance.

**Encadré 1.3:** Définitions de la croissance inclusive dans les organisations internationales

Selon la Banque Mondiale, la croissance inclusive désigne le rythme et le schéma de la croissance économique, concepts interdépendants et évalués simultanément. Selon l'approche de la Banque mondiale, une croissance économique forte est nécessaire pour réduire la pauvreté absolue. Néanmoins, pour que cette croissance soit durable, elle doit concerner un large éventail de secteurs et de vastes pans de la population active d'un pays. Cette définition implique l'existence d'un lien direct entre les déterminants microéconomiques et macroéconomiques de la croissance. De ce point de vue, la croissance inclusive met l'accent sur l'emploi productif, plutôt que sur l'emploi en soi ou la redistribution des revenus. La croissance de l'emploi résorbe le chômage et accroît le revenu national, tandis que la croissance de la productivité peut augmenter le niveau de rémunération des salariés et des travailleurs indépendants. L'approche de la Banque mondiale adopte une perspective à long terme et se préoccupe d'une croissance durable, dans laquelle l'inclusivité désigne l'égalité des chances en matière d'accès aux marchés, aux ressources et à un environnement réglementaire neutre pour les entreprises et les individus.

La Banque Asiatique de Développement (BAoD). Dans sa stratégie 2020, elle considère la croissance inclusive comme un concept qui va au-delà d'une croissance à large assise. Il s'agit d'une « croissance qui non seulement crée de nouvelles possibilités économiques, mais qui assure aussi l'égalité d'accès à ces opportunités à tous les segments de la société, et notamment aux pauvres ». Un épisode de croissance des revenus est considéré comme "inclusif" dès lors qu'il : (i) permet la participation (et la contribution) de tous les membres de la société, en mettant l'accent sur la capacité des pauvres et des catégories défavorisées à prendre part à la croissance (l'aspect "non discriminatoire" de la croissance), ce qui implique de porter l'attention sur le "processus" de croissance ; et (ii) est associé à un recul des inégalités dans les dimensions non monétaires du bien-être qui sont particulièrement importantes pour promouvoir les opportunités économiques, y compris l'éducation, la santé, la nutrition et l'intégration sociale (l'aspect de la croissance inclusive qui "réduit les désavantages"), ce qui implique de s'intéresser plus particulièrement aux "résultats" de la croissance.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) s'inspire du principe selon lequel des sociétés plus égalitaires obtiennent de meilleurs résultats en termes de développement. La croissance inclusive est considérée à la fois comme un résultat et comme un processus. D'une part, elle permet à chacun de participer au processus de croissance, en intervenant dans la prise des décisions et en étant acteur de la croissance. D'autre part, la croissance inclusive procure des avantages qui sont équitablement partagés. Elle implique donc une participation et une mise en commun des avantages. Le PNUD met en exergue l'approche droits.

L'Union Européenne (UE) : La notion de croissance inclusive est au cœur de la Stratégie Europe 2020. Dans cette Stratégie, la croissance inclusive sous-entend « de favoriser l'autonomie des citoyens grâce à un taux d'emploi élevé, d'investir dans les compétences, de lutter contre la pauvreté, de moderniser les marchés du travail et les systèmes de formation et de protection sociale pour aider tout un chacun à anticiper et à gérer les changements, et de renforcer la cohésion sociale. Il est également crucial de veiller à ce que les fruits de la croissance économique profitent à toutes les régions de l'Union, y compris à ses régions ultrapériphériques, afin de renforcer la cohésion territoriale. Il faut garantir à tous un accès et des perspectives tout au long de la vie ».

**Source :** OCDE (2014). Rapport sur le Cadre de l'OCDE pour une Croissance inclusive. Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres, Paris, 6-7 mai 2014.

De ces définitions, on peut dire que « la croissance inclusive est une croissance qui intègre à la fois le processus de participation et de redistribution ». La participation renvoie à une implication de toutes les couches sociales à la création des richesses. La redistribution concerne la répartition équitable des fruits de la croissance, des services sociaux de base (santé, éducation, eau et énergie, etc.) à tous les niveaux (régional, communal, urbain, rural, etc.) au sein des populations. De ce fait, le préalable pour garantir une croissance inclusive est la participation du plus grand nombre à la création des richesses. De plus selon le PNUD, elle doit assurer aussi la redistribution effective et équitable de ces richesses à tous et en particulier aux “laissés pour compte” (PNUD, 2008).

### **1.3. Croissance forte et de qualité : conditions préalables à la croissance inclusive**

La croissance constitue la base de création de richesses et des opportunités. Deux conditions, abondamment documentées et discutées dans la littérature, sont nécessaires pour que la croissance soit inclusive. La première concerne l’aspect quantitatif de la croissance tandis que la deuxième est relative à la qualité de cette croissance.

L’aspect quantitatif de la croissance met l’emphase sur la vigueur de la progression du PIB per capita, qui prend en compte la croissance démographique. En ce volet quantitatif, le niveau de croissance doit être suffisamment élevé pour créer des richesses et des opportunités économiques

qui puissent permettre de réduire la pauvreté et de s’attaquer aux privations de certains biens et services. Ce niveau doit être suffisant pour compenser l’effet de la croissance démographique et réduire ainsi le nombre de personnes pauvres. Ensuite, ce niveau de croissance doit être maintenu à moyen et long terme pour avoir des effets significatifs sur la pauvreté. S’agissant de la qualité de la croissance, elle fait référence au développement humain à travers l’élargissement de la couverture de santé et de l’éducation, l’amélioration de la répartition des chances et des actifs, qui se traduit par la réduction des inégalités, la protection et la préservation de l’environnement ainsi que la bonne gouvernance.

La croissance est essentielle pour réduire la pauvreté mais une croissance élevée peut ne pas favoriser la réduction de la pauvreté en cas de variation de la répartition du revenu (Bourguignon, 2004). C’est aussi la cas si on est en présence des conflits ou d’une mauvaise gouvernance. La présence de privations multidimensionnelles non prises en compte par l’approche monétaire constitue aussi un autre cas de l’inadéquation entre croissance et pauvreté (Paola Ballon et al, 2018)<sup>7</sup>. Par exemple, une femme non-éduquée mais mariée à un riche fermier, peut avoir des enfants qui souffrent de privations en santé ou en éducation, pour le simple fait qu’il lui manque l’éducation nécessaire pour s’assurer une bonne nutrition durant les grossesses, ou assurer une bonne nutrition à ses enfants après leur naissance. La pauvreté monétaire ignore la privation de la femme en éducation et la classe comme non-pauvre sur la base

du revenu du ménage (qui est élevé). D'où l'importance de la qualité de la croissance, qui fait référence au développement humain. Le développement humain fait référence à la qualité de vie des hommes dans une société et prend en compte les considérations non monétaires de la croissance : l'accès à la santé et à l'éducation, l'amélioration de la répartition des chances et actifs qui se traduit par la réduction des inégalités, la protection et la préservation de l'environnement ainsi que la bonne gouvernance.

Sur le plan empirique, les travaux scientifiques réalisés sur la croissance inclusive résultent des conclusions des travaux antérieurs sur la tryptique : Economie-Pauvreté-Inégalités. Une vaste littérature montre l'effet réducteur de la croissance sur la pauvreté. Selon Bourguignon (2004), les relations implicites qui sous-tendent le triangle "pauvreté-croissance-inégalités" sont moins simple. Au-delà des relations essentiellement arithmétiques "pauvreté-croissance" et "pauvreté-inégalités", le véritable enjeu réside davantage dans les interactions entre distribution et croissance.

Pour plusieurs auteurs à l'instar de Dollar et Kraay (2002, 2004), Lopez et Servén (2004), la croissance tend à réduire la pauvreté. D'après Dollar et Kraay (2002), la croissance est une bonne chose pour les pauvres car la hausse du revenu moyen entrainerait la hausse du revenu des 20 % les plus pauvres. De plus, la croissance du revenu moyen par habitant explique 70 % de la réduction de la pauvreté (mesurée par l'incidence de la pauvreté) dans le court terme et 97 % dans le long terme (Kraay, 2004). Dans le même sens, Lopez et Servén (2004) soulignent que cette contribution de la

croissance à la réduction de la pauvreté est d'autant plus élevée que le pays est pauvre.

Pour d'autres auteurs, bien qu'une croissance forte soit nécessaire, elle n'est pas suffisante pour réduire la pauvreté (Bourguignon, 2004; Milanovic, 2002 ; Addison et Nino-Zarazua, 2012), car d'autres facteurs tels que les facteurs institutionnels ou les facteurs politiques jouent aussi des rôles importants dans la réduction de la pauvreté. Mlachila et al. (2015) affirment que la croissance est bénéfique quand elle englobe toute la population, y compris les catégories qui sont en marge du processus de croissance.

Hormis les effets directement liés à la pauvreté ou au revenu, d'autres études montrent qu'une croissance forte permet d'améliorer les dimensions du développement humain que sont la santé et l'éducation. Pour Ranis et al. (2000), une amélioration de 1% de la croissance du PIB par habitant conduit à une augmentation de l'espérance de vie de plus de 3%. Dans le même ordre d'idée, Agüero et Valdivia (2009) dans une étude au Pérou, démontrent qu'une récession a toujours des effets négatifs sur la santé des enfants où une baisse de 1% du PIB par habitant est associée à une hausse de la mortalité infantile de 0,3 pour 1000. Et selon Schady et al. (2008), Ravallion (2008), Conceição, Kim et Zhang (2009), la croissance améliore aussi les indicateurs du niveau et de la qualité de l'éducation. A ce sujet, Sala-i-Martin (2006) montre que dans les pays où la croissance est forte, durable et socialement équitable les dirigeants augmentent leur chance d'améliorer les niveaux de vie des populations. Croissance inclusive : de la participation à la redistribution.

Le concept de croissance inclusive va au-delà de la quantité et de la qualité de la croissance en intégrant en amont la participation de tous au processus de production jusqu'à la redistribution.

## 1.4. Mesurer la croissance inclusive : les indicateurs d'inclusivité

Une série d'indicateurs a été développée par les économistes de la Banque Asiatique de Développement pour prendre en compte le caractère multidimensionnel de l'inclusivité de la croissance (BASD, 2014 et McKinley, 2010). Ce cadre holistique de l'inclusivité de la croissance repose sur un ensemble de 35 indicateurs, structurés en 5 compartiments : (i) Pauvreté et inégalités (6 indicateurs), (ii) Croissance et expansion des opportunités économiques (9 indicateurs), (iii) Inclusion sociale pour garantir un accès équitable aux opportunités économiques (14 indicateurs) ; (iv) Filets de protection sociale (3 indicateurs), et (v) Gouvernance et institutions (3 indicateurs). Les descriptions des indicateurs sont données dans l'encadré 1.4.

**Encadré 1.4 :** Indicateurs de la croissance inclusive de la Banque Asiatique de Développement

### A. Pauvreté inégalité

1. Incidence de la pauvreté par rapport au seuil national
2. Incidence de la pauvreté par rapport au seuil absolu de 2 USD par jour
3. Ratio de la consommation ou du revenu des 20% les plus riches comparativement aux 20% les plus pauvres
4. Durée moyenne de scolarisation (jeune et adulte)
5. Prévalence de la malnutrition, poids selon l'âge (% des enfants de moins de 5 ans)
6. Taux de mortalité des moins de 5 ans

### B. Croissance et expansion des opportunités économiques

#### B1. Croissance économique et emploi

7. Taux de croissance du PIB par habitant
8. Taux de croissance du revenu moyen ou de la

consommation moyenne par tête (quantile des plus pauvres, quantile des plus riches, total)

9. Taux d'emploi
10. Élasticité de l'emploi au PIB
11. Nombre d'auto-employés ou d'employés familiaux pour 100 employés salariés ou rémunérés

#### B2. Principales infrastructures

12. Consommation électrique par habitant
13. Proportion de voies pavées
14. Taux de télé densité mobile (nombre d'abonnés à la téléphonie mobile sur 100 personnes)
15. Nombre de déposants pour 1000 adultes auprès des structures officielles de collecte de dépôts autres que les banques

### C. Inclusion sociale pour garantir un accès équitable aux opportunités économiques

#### C1. Accès à l'éducation et à la santé

16. Espérance de vie scolaire (primaire au tertiaire)
17. Ratio élèves par enseignant (au primaire)
18. Couverture vaccinale des enfants d'un an contre la diphtérie, le tétanos et la coqueluche
19. Médecins, infirmières et sages-femmes pour 10 000 habitants
20. Part des dépenses publiques consacrées à l'éducation
21. Part des dépenses publiques consacrées à la santé

#### C2. Accès aux infrastructures et services de base

22. Accès à l'électricité
23. Part de la population utilisant des combustibles solides pour la cuisson
24. Accès à l'eau potable
25. Accès aux installations sanitaires améliorées

#### C2. Équité genre

26. Parité (primaire, secondaire, tertiaire)
27. Couverture en soins prénatals (au moins une visite)
28. Ratio hommes/femmes en activité dans la population active
29. Pourcentage des femmes parlementaires

#### D. Filets de protection sociale

30. Score de protection sociale et du travail
31. Part des dépenses publiques en sécurité sociale en matière de santé dans les dépenses publiques totales de santé
32. Part des dépenses publiques totales consacrées à la sécurité sociale

#### E. Gouvernance et institution

33. Participation et responsabilisation
34. Efficacité des pouvoirs publics
35. Indice de perception de la corruption

**Source :** McKinley, T. (2010): Inclusive Growth Criteria and Indicators: An Inclusive Growth Index for Diagnosis of Country Progress. ADB Sustainable Development. WP series N°14 (June 2010). Pour les valeurs du Cameroun voir annexe 2.

La Banque Africaine de Développement (BAD) dans son article “Mesurer la croissance inclusive : de la théorie à la pratique en Afrique du Nord” paru en 2016, propose une approche multidimensionnelle de mesure de la croissance inclusive. Celle-ci est tout aussi basée sur la construction d’un indice composite de croissance inclusive. Les dimensions concernées dans cette optique sont : économique, sociale, environnementale, spatiale et politique. Ces dimensions déclinées en huit (8) composantes desquelles une sélection de 14 indicateurs individuels au total (la contrainte étant la disponibilité des données) est opérée pour le calcul de l’indice multidimensionnel de mesure de la croissance inclusive (croissance du PIB réel par habitant, emploi rémunéré ou salarié, espérance de vie à la naissance, ratio fille-garçon dans le secondaire, indice de performance environnemental, indice de perception de la corruption, etc.)

## 2. Pauvretés, inégalités, et exclusions

Les concepts de pauvreté, inégalité et exclusion sont étroitement liés. Des sociétés inégales dans lesquelles certains individus ou groupes sont victimes de privations chroniques peuvent devenir le théâtre de l’exclusion sociale. Généralement, les pauvres font l’objet d’exclusion dans plusieurs domaines comme la santé, l’éducation, l’emploi du secteur formel ou la protection sociale. Inversement, l’exclusion sociale génère des formes d’inégalités comme les inégalités de revenus ou des inégalités de capital humain.

## 2.1. La pauvreté et sa mesure

### 2.1.1. Notion de pauvreté

Traditionnellement on appréhende la pauvreté comme étant un manque de ressources monétaires pour satisfaire les besoins de base. Dans cette approche, est considérée comme pauvre une personne vivant dans un ménage dont le revenu ou la consommation est inférieur à un seuil donné jugé nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels. Cette approche axée sur les ressources monétaires, c’est à dire le revenu et la consommation, ne permet pas de répondre complètement au problème de ciblage des populations pauvres (Bisiaux Raphaëlle, 2011).

#### Encadré 1.5 : Notion de pauvreté

La pauvreté monétaire est une mesure unidimensionnelle qu’utilise la Banque mondiale. Elle réduit l’indigence humaine à sa dimension de niveau de vie. En effet, sa mesure est basée sur l’hypothèse que le revenu ou pouvoir d’achat est une arme efficace contre les multiples privations dont peuvent souffrir les personnes. Cette approche monétaire de la pauvreté permet de relier la lutte contre ce fléau à la croissance économique du pays. Cependant elle est limitée par deux problèmes. Premièrement, elle attribue une cause unique à la pauvreté dans tous les pays, soit un faible niveau de revenu. Deuxièmement, elle est souvent en proie à la non-concordance entre la pauvreté monétaire et plusieurs formes de privation chronique (Ballon et al. 2018).

Le PNUD quant à lui favorise une approche multidimensionnelle de la pauvreté. Motivé par la non-concordance souvent observée entre pauvreté monétaire et privations chroniques, cette approche non-monétaires combine 10 sous-indicateurs de privations en un indice pondéré appelé Indice de Pauvreté Multidimensionnelle (IPM). Elle permet

de cerner la pauvreté dans ses multiples facettes. Elle a l'avantage de tenir compte des différences entre communautés ou pays ou régions pour ce qui a trait aux causes de la pauvreté. Par exemple, dans certaines communautés, la cause de la pauvreté peut être les barrières socioculturelles à l'éducation dues aux normes socioculturelles qui prescrivent la discrimination contre les filles pour ce qui a trait à l'éducation en les poussant vers un mariage précoce (child marriage). Dans d'autres, la cause peut être la santé, par exemple, dues à l'absence de mesures préventives contre des maladies comme le paludisme, la fièvre jaune et les maladies infectieuses comme le VIH/SIDA.

Selon l'approche des "Capabilities" de Sen (Amartya Sen, 1989), la pauvreté ne doit pas être considérée seulement comme un manque de ressources monétaires mais elle doit prendre en compte les facteurs du "bien-être". Selon cet auteur, il faudrait prendre en compte la condition physique des personnes et leurs accomplissements personnels. En effet, la pauvreté peut se manifester de manière multiple : par la faiblesse ou l'absence d'un revenu, par un logement précaire, par une mauvaise santé, par une éducation insuffisante, par la sous-alimentation ou un environnement dégradé. Ces facteurs varient d'une région à une autre, d'un groupe de personnes à d'autres ce qui complexifie la quantification du phénomène, néanmoins il est clair que la pauvreté est multidimensionnelle. En somme, la pauvreté multidimensionnelle traduit le fait qu'un ménage souffre de plusieurs privations simultanément et une personne vivant dans un tel ménage sera considérée comme pauvre.

### 2.1.2. Mesure de la pauvreté

Pour mesurer la pauvreté monétaire, l'indicateur de niveau de vie est approché par la consommation finale annuelle des ménages

qui, reflète mieux la situation des ménages comparativement aux revenus dont la mesure est très difficile. La consommation finale du ménage construite à cet effet, inclut quatre éléments distincts à savoir : la consommation monétaire, l'autoconsommation, les transferts en nature reçus d'autres ménages et le loyer imputé des ménages propriétaires de leur logement ou logés gratuitement. Le seuil de pauvreté de référence utilisé est basé sur l'approche des besoins essentiels. Il s'agit de calculer d'abord un seuil alimentaire et d'y ajouter ensuite un montant correspondant aux besoins de base non alimentaires (INS, 2002).

En ce qui concerne la pauvreté multidimensionnelle, des méthodologies robustes et éprouvées ont été élaborées par de nombreux chercheurs pour la mesurer à l'instar d'Alkire et Santos (2010) et Alkire, S., Roche, J.M., Ballon, P., Foster, J., Santos, M.E. and Seth, S., (2015).

L'approche de ces derniers a permis d'élaborer l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) qui a été utilisé par le PNUD pour la première fois en 2010 dans son Rapport sur le développement humain. L'IPM est conçu comme un complément pour appréhender la pauvreté dans son aspect multidimensionnel. Il permet d'analyser de plus près les privations subies par les ménages. Il se veut le reflet des privations multiples dont souffre chaque individu dans trois dimensions du bien-être (Éducation, Santé et conditions de vie). Pour chacune d'elles, on définit un certain nombre d'indicateurs de privation. Les différentes dimensions de bien-être ont la même importance et tous les indicateurs d'une dimension ont la même pondération.

## 2.2. Inégalité : ses dimensions et sa mesure

### 2.2.1. Notion d'inégalité

L'approche dominante en économie pour appréhender l'inégalité est basée sur le classement des individus ou des ménages selon le revenu et la richesse. Cette conception monétariste capture ce que l'on appelle traditionnellement l'«inégalité verticale». Par exemple, au Cameroun, la part des dépenses totales de consommation allant aux 20% des ménages les plus pauvres n'était que de 4,7% contre 50,6% pour les 20% les plus riches en 2014. Sur le plan conceptuel, l'analyse de l'inégalité verticale est étroitement liée au concept de la pauvreté monétaire. Les Objectifs de développement Durable (ODD) mettent un accent particulier sur l'inégalité verticale et plaident en faveur d'une croissance progressive des revenus des 40 % les plus pauvres de la population à un taux supérieur à la moyenne nationale.

Contrairement à l'inégalité verticale, qui se concentre sur les individus, les inégalités horizontales mettent en évidence les écarts parmi les groupes de personnes dans une société. Parmi les catégories courantes, on retrouve notamment, l'ethnie, la religion, la classe, le sexe et l'âge<sup>27</sup>. Une autre catégorisation pertinente peut être aussi la dimension spatiale. La pertinence et l'importance de toute catégorie varient d'un pays à l'autre. Les inégalités horizontales sont avant tout importantes en raison de leurs répercussions sur la justice et la stabilité sociales et peuvent être liées à l'inégalité des chances. Le sexe et l'origine ethnique sont tous des exemples de caractéristiques qui peuvent causer l'inégalité des chances.

Par exemple, l'inégalité d'accès à la terre désavantage les femmes dans la production agricole traditionnelle au Cameroun.

### 2.2.2. Mesure et dimensions d'inégalité

La méthodologie utilisée pour analyser l'évolution des inégalités repose sur le calcul de quelques Indicateurs d'inégalité ou de dispersion. Ce sont principalement le coefficient de variation, l'indice de GINI et le rapport entre le cinquième et le premier quintile de dépenses (INS, 2002).

Les inégalités horizontales sont multidimensionnelles. D'importantes dimensions incluent les inégalités de statut économique, social et politique et de reconnaissance culturelle. Les inégalités économiques englobent les inégalités en matière de revenu, d'actifs, d'emploi. En ce qui concerne les inégalités sociales elles incluent différences d'accès au capital social et aux services de base. La dimension politique comprend la représentation dans le gouvernement, l'administration, les institutions publiques, et dans les partis politiques.

Des inégalités qui touchent à la dimension culturelle incluent la reconnaissance, l'utilisation et le respect de la langue, de la religion et des pratiques d'un groupe. L'importance d'inégalités particulières diffère d'un pays à l'autre. Alors que les inégalités de l'accès à la terre sont très importantes dans la majorité des pays de l'Afrique subsaharienne, elles sont moins importantes dans les économies avancées où ce sont les inégalités en matière de compétences et de propriété d'actifs financiers qui déterminent les chances dans la vie (Frances Stewart, 2017).

## 2.3. Exclusion et dimensions de l'exclusion

### 2.3.1 Notion d'exclusion

Bien qu'il existe plusieurs acceptions de la notion d'exclusion (sociale), différents auteurs convergent vers l'idée selon laquelle elle entretient des relations étroites avec les phénomènes de pauvreté et d'inégalité (C. Larose, 2016). L'Exclusion renvoie à un processus et un état qui empêche les individus et les groupes de participer pleinement à la vie sociale, économique et politique et d'affirmer leurs droits (L. Frota 2007). D'après ces différents auteurs, il ressort que l'exclusion est simplement définie par opposition à l'inclusion comme l'absence de participation pour tous au processus de production et redistribution inéquitable des fruits de la croissance.

### 2.3.2 Dimensions de l'exclusion

Le Centre International de Politique pour la Croissance Inclusive (IPG-IC) du PNUD distingue trois dimensions principales de l'exclusion : économique, sociale et politique.

**La dimension économique de l'exclusion.** Elle renvoie à la privation d'accès aux opportunités économiques. Elle s'intéresse aux questions

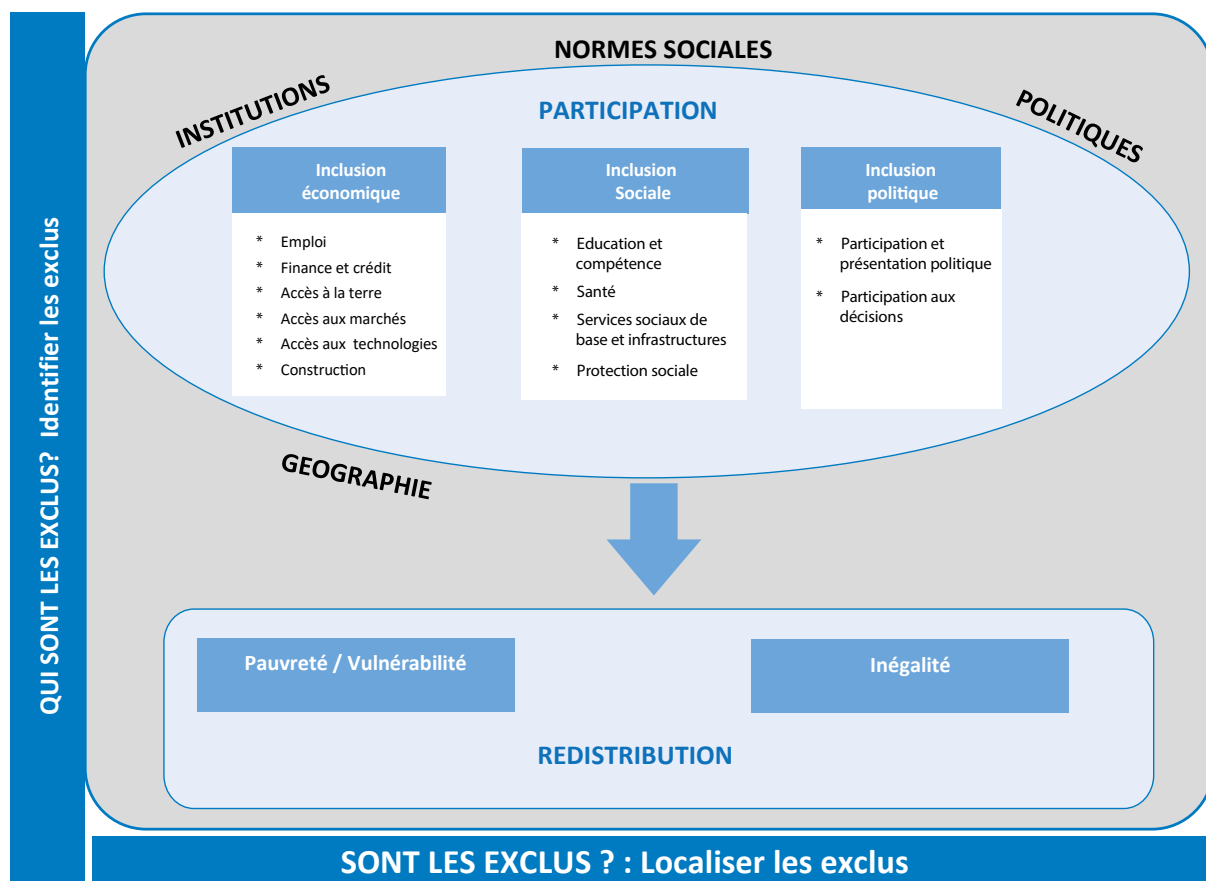
de pauvreté monétaire, d'emploi, d'accès aux facteurs de production, d'accès aux nouvelles technologies et aux produits/services délivrés par les établissements financiers formels, tels les banques, coopératives, établissements de microfinance, etc. (Frota, 2007).

**La dimension sociale de l'exclusion.** Selon J. A. Ocampo (2004), l'exclusion sociale fait ressortir la manière dont les bénéfices du développement, des réseaux d'interaction sociale et de participation politique sont distribués de manière inéquitable. Elle est liée au processus de redistribution de la richesse créée et à la mise à disposition équitable des services sociaux de base aux populations. De ce fait, elle se réfère aux services sociaux permettant de renforcer le capital humain pour mieux saisir les opportunités économiques. Elle inclut notamment la santé, l'éducation, la protection sociale, l'accès aux infrastructures de base et au logement décent.

**La dimension politique de l'exclusion.** Elle est beaucoup liée aux aspects de gouvernance. Tel qu'évoqué dans le document cadre du RNDH (PNUD 2018), elle relève principalement des questions de participation à la vie politique et aux processus de prises de décisions. (Graphique 1.1)



**Graphique 1.1 :** Les dimensions de l'exclus



Source : PNUD (2018).

### 2.3.3 Exemple de mesure de l'exclusion : l'indice africain de développement social

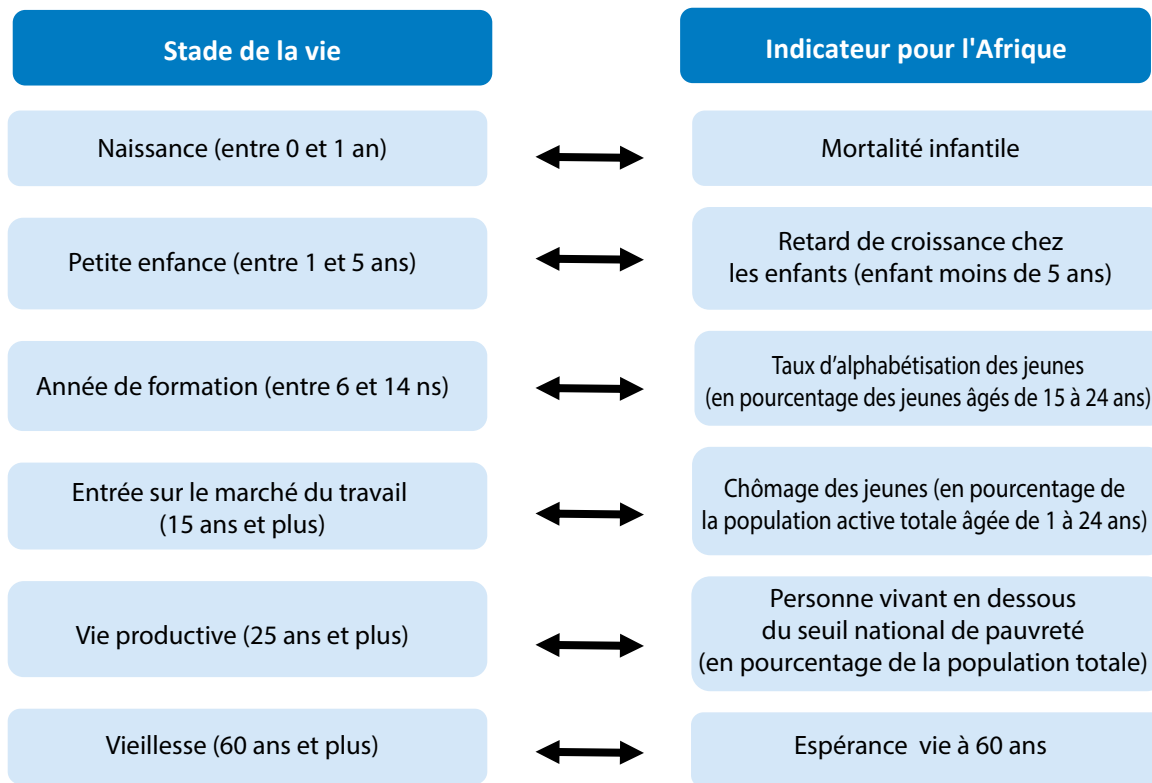
L'indice africain de développement social (IADS) est une initiative de la Commission Economique pour l'Afrique (CEA) dont l'objectif est d'évaluer le degré global d'exclusion humaine. L'exclusion humaine, se réfère à l'incapacité d'une personne de bénéficier du processus de développement et d'y participer. En ce sens, on peut considérer l'inclusion humaine comme le stade précédant l'inclusion sociale, car donner aux êtres humains le

moyen de prendre part au développement est la première étape en vue de l'intégration sociale, économique, politique et leurs relations avec autrui (CEA, 2017). L'indice se propose d'évaluer le niveau d'exclusion tout au long du cycle de vie, partant de l'idée que l'exclusion peut se manifester à différents stades de la vie d'une personne avec des retombées importantes dans les phases de vie successives. Conceptuellement, cet indice mesure la distance entre les individus ou groupes d'individus qui participent aux processus de développement et ceux qui en

sont exclus (CEA, 2017). Plus grande est cette distance, plus grand est le degré d'exclusion dans le pays. Les composantes considérées

s'alignent sur l'approche cycle de vie et un ensemble de 6 indicateurs est utilisé pour le calcul de cet indice (Graphique 1.2).

**Graphique 1.2 :** Indicateurs de l'exclusion humaine tout au long du cycle de vie



**Source :** CEA, (2017). Indice africain de développement social : mesurer l'exclusion humaine pour la transformatin structurelle. Rapport Afrique Centrale. Commission Economique pour l'Afrique

L'IADS du Cameroun est assez modéré. Il est passé de 1,92 en 2006 à 1,71 en 2011. Une amélioration de 10 % sur une période aussi courte semble indiquer que les politiques plus inclusives sont mises en œuvre. Toutefois, l'analyse révèle une dégradation de la contribution de la dimension santé : la mortalité infantile et le retard de la croissance des enfants au cours de la période 2006-2011. De même, l'éducation et l'emploi sont les dimensions les plus importantes lorsque l'on considère la différence désagrégée par sexe. Au Cameroun, il semble que l'exclusion des femmes du système éducatif constitue un défi.

Les facteurs d'exclusion sociale fondée sur le lieu de résidence au Cameroun montrent que la contribution de l'éducation et de la pauvreté à l'exclusion humaine, dans les zones rurales est plus élevée (CEA, 2017).

### 2.3.4 Relations pauvreté, inégalité et exclusion

Les inégalités et la pauvreté sont des ingrédients majeurs de l'exclusion sociale pouvant engendrer des conflits, des troubles sociaux et l'instabilité. Les évidences empiriques ont montré la prépondérance des

conflits dans des sociétés où la pauvreté et les inégalités sont très prononcées (Frances Steward, 2017).

**Pauvreté- inégalité.** Les deux concepts sont étroitement liés, mais aucun ne remplace l'autre. Les inégalités peuvent être à l'origine de la pauvreté qui à son tour, a des conséquences telles que la faim, l'exclusion, l'isolement social, le manque de reconnaissance sociale, le manque d'accès aux infrastructures de base, la dépendance, l'analphabétisme, la violence tant au niveau des ménages qu'au niveau régional et national.

**Inégalité-exclusion.** Les inégalités, lorsqu'elles s'aggravent, conduisent certaines populations à être exclues de la société, et en présence des défaillances du marché et des institutions, les inégalités érigent des obstacles plus importants à la mobilité sociale. Par exemple, le manque d'accès à un crédit abordable peut contribuer à maintenir les pauvres dans la trappe de la pauvreté. De même, la corruption nuit généralement aux pauvres et sert d'impôt régressif qui entrave les possibilités économiques, la mobilité sociale et sape la confiance aux institutions.

Sur le plan conceptuel, l'inégalité horizontale est étroitement liée au concept d'exclusion sociale. Bien que, les inégalités horizontales ne soient pas toujours assez graves pour aboutir à une situation d'exclusion sociale, mais la combinaison de multiples formes d'inégalités qui affectent certaines catégories de personnes les rendent plus vulnérables à l'exclusion sociale ; en particulier, lorsque les inégalités verticales, horizontales et spatiales se recoupent.

**Inégalité-Croissance.** Bien que les effets de l'inégalité sur la croissance économique ne soient pas totalement tranchés, un consensus semble émerger sur le fait qu'un niveau élevé d'inégalités est un frein à la croissance. La théorie du ruissellement, selon laquelle l'enrichissement des plus aisés est in fine bénéfique pour les moins aisés, devient beaucoup moins convaincante. Par exemple, Ostry et al. (2014) montrent qu'un niveau plus bas d'inégalité est corrélé de façon robuste à une croissance plus rapide et durable, pour un niveau donné de redistribution. De même, Cingano (2014) avance que l'inégalité est défavorable à la croissance surtout lorsque l'écart entre la population à bas-revenus et le reste de la population est important. En revanche, les inégalités en haut de l'échelle n'auraient pas d'influence sur la croissance.

Il y a plusieurs canaux par lesquels les inégalités affectent la croissance. Pour Alesina et Perotti (1996) les inégalités provoquent l'instabilité sociopolitique qui réduit l'investissement et donc la croissance. Selon Deininger et Squire (1998) les effets passent par le canal de l'investissement en actifs pour les pauvres. Les auteurs trouvent que l'inégalité foncière a un effet significatif sur l'investissement en capital humain et par conséquent sur l'investissement et la croissance.

Pour Galor et Moav (2004) et Aghion, Caroli et Garcia-Penalosa (1999), des fortes inégalités réduisent la croissance économique car elles affectent les capacités des individus à faible revenu à rester en bonne santé et à accumuler du capital physique et du capital humain. Par exemple, on peut assister à un sous-investissement dans l'éducation privant

ainsi les enfants pauvres d'avoir accès à une formation de qualité. En conséquence, la productivité du travail pourrait être inférieure à ce qu'elle aurait été dans un monde plus équitable (Stiglitz 2012).

### **3. Facteurs d'exclusion et leviers potentiels en faveur de l'inclusion**

#### **3.1. Facteurs d'exclusion**

Les facteurs de l'exclusion peuvent être regroupés suivants plusieurs dimensions composites que sont l'espace, les facteurs sociodémographiques et économiques, les chocs sécuritaires et environnementaux, les facteurs institutionnels, notamment la gouvernance (PNUD 2018).

L'espace concerne entre autres les milieux urbain et rural, les régions et communes, les zones agroécologiques. S'agissant du milieu de résidence, le milieu rural semble exclu du processus de développement économique que le milieu urbain. En effet, généralement en milieu rural, il y a peu d'infrastructure de développement, peu de services sociaux de base, un faible accès à l'information et aux technologies de l'information et de la communication. La combinaison de ces facteurs pousse les populations du monde rural vers l'exclusion, ce qui pourrait détériorer leur niveau de vie et augmenter leur situation de pauvreté. Les disparités régionales peuvent être d'importantes sources d'exclusion. Pour le cas des régions, il est clair que vivre dans une région aride expose davantage les populations à la sécheresse ; ce qui pourrait provoquer le problème de la malnutrition au cas où des mesures d'adaptation et d'atténuation ne sont pas prises pour améliorer le niveau de

production agricole. Or, la malnutrition a des effets négatifs sur la santé, l'éducation et la formation qui à leur tour influence le niveau de revenu. En outre, pour ce qui est des zones agroécologiques, une zone à pluviométrie favorable à l'agriculture serait naturellement mieux à même de protéger les populations contre la famine et leurs conséquences, contrairement à une zone aride.

Sur le plan sociodémographique il s'agit des discriminations liées le plus souvent aux valeurs culturelles des individus. Elles se traduisent par la marginalisation de certains groupes spécifiques tels que les jeunes, les femmes et les filles, les personnes handicapées, les autochtones, les orphelins, etc.

Parmi les facteurs socio-économiques, on relève entre autres, la pauvreté, l'éducation et la formation, la santé, la malnutrition, etc. La pauvreté particulièrement, est un déterminant important de l'exclusion. En effet, un individu pauvre est davantage vulnérable et exclu du processus de production et de consommation qu'un individu riche ; car le pauvre n'ayant pas suffisamment de moyens pour acquérir des services/produits de base est généralement sujet à un grand nombre de privations (éducation, santé, logement décent, etc.).

Lors des chocs ou crises sécuritaires, les activités économiques sont au ralenti et parfois à l'arrêt total, la cohésion sociale est mise à rude épreuve, l'accès aux services sociaux de base est limité. Les conséquences sont néfastes. Et en particulier, dans un tel contexte, le niveau de vie pourrait baisser, la malnutrition s'aggraver etc.

Si l'on considère la gouvernance, celle-ci peut aggraver l'exclusion sociale. En effet, la corruption, l'aggravation des détournements de fonds publics, le népotisme, les discriminations ethniques, une gestion hasardeuse des biens publics et une absence de redevabilité pourrait créer une distance importante entre les gouvernants et les administrés. La fourniture des biens publics pourrait être réduite et médiocre pour les populations, ce qui serait de nature à détériorer leurs conditions de vie avec pour effet, l'augmentation de l'exclusion.

### **3.2. Leviers potentiels et types de gouvernance en faveur de l'inclusion**

La recherche de la croissance inclusive comprend l'identification de deux volets importants. D'une part, les ingrédients de la croissance comme leviers de l'inclusion qui permettraient de toucher un plus grand nombre de la population pour réduire subséquemment la pauvreté et ou créer de l'emploi. D'autre part, les types de gouvernance favorables à la croissance inclusive qui devraient permettre d'améliorer l'implémentation des politiques économiques et sociales plus inclusives.

Dans les Pays de l'Afrique subsaharienne en général, et au Cameroun en particulier, le développement rural revêt une importance particulière comme levier de la réduction de la pauvreté. Levier important de l'inclusion, il joue sans doute un rôle essentiel dans la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD). L'amélioration de la productivité agricole est, par exemple, essentielle à la fois

pour améliorer le bien-être de la population et pour enclencher la transformation structurelle de l'économie.

Des mécanismes adéquats de protection sociale peuvent contribuer à réduire la vulnérabilité aux risques, la pauvreté et l'exclusion sociale, ou renforcer les capacités de résilience et permettre de faire sortir les pauvres des trappes de la pauvreté multidimensionnelle. C'est pour cela que de tels mécanismes constituent un levier essentiel pour favoriser une croissance inclusive.

La décentralisation comme type de gouvernance, revêt d'une importance particulière tant au niveau de l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques qu'au niveau de l'équité. Elle est souvent conçue et implémentée avec des intentions explicites pour améliorer les résultats de développement au niveau infranational.

#### **3.2.1. L'agriculture**

Lors de la deuxième conférence de l'Union Africaine sur l'agriculture et le développement rural à Addis-Abeba (Octobre 2017), on rappelait encore le rôle important que doit jouer la promotion de l'agriculture dans le développement économique et la réduction de la pauvreté et la faim en Afrique. De ce fait, la promotion du secteur agricole est une véritable opportunité de développement pour les économies africaines qui sont pour la plupart tributaires des performances de ce secteur. Elle se présente aussi comme un levier potentiel des inclusions, notamment des populations rurales.

A travers l'Afrique sub-Saharienne, l'agriculture, souvent traditionnelle, est caractérisée par un rendement par travailleur plus faible que dans les secteurs non agricoles. Cela se traduit par une proportion des emplois agricoles souvent supérieure à la valeur ajoutée du secteur agricole en pourcentage du PIB. Cet écart varie de 6 à 29 fois dans des pays tels que le Burkina Faso, le Burundi, Madagascar, le Malawi, le Niger, l'Ouganda, le Sénégal (Gollin, 2010).

Au Cameroun, le secteur agricole représente 23,3% du PIB tandis que ce secteur concentre 47,7% des emplois. Ainsi, combler ce fossé qui sépare l'agriculture des autres secteurs en matière de productivité pourrait constituer un levier efficace contre la pauvreté et l'inégalité. Le développement rural est fondamental tant pour la transformation structurelle que pour l'éradication de la pauvreté. Il y a de fortes complémentarités entre la modernisation agricole et la diversification économique rurale (CNUCED, 2015).

### **3.2.2. Les mécanismes de protection sociale**

La protection sociale s'entend généralement de toutes les initiatives publiques et privées qui génèrent des revenus ou des transferts de revenus aux pauvres, protègent les personnes vulnérables contre les risques liés à l'insuffisance des moyens de subsistance et améliorent le bien-être social, le statut et les

droits des marginalisés ; avec l'objectif général de réduction de la pauvreté économique et sociale (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004). Pour Sabates-Wheeler et Haddad (2005), la protection sociale couvre plusieurs dimensions complémentaires, les unes des autres. Elle concerne à la fois les régimes contributifs (régimes auxquels les bénéficiaires contribuent en partie, tels que les systèmes de sécurité sociale liés à l'emploi ; les systèmes d'assurance sociale et/ou mutuelles de santé); et les régimes non contributifs (à travers lesquels les transferts sociaux, en espèces ou en nature, sont octroyés aux bénéficiaires sans contrepartie de leur part). De ce fait, à travers le socle de protection sociale adopté en 2009 par le Secrétariat Général des Nations Unies face à la crise économique ayant secoué le monde, la protection sociale s'inscrit en levier des inclusions, notamment économique et sociale.

En effet, le socle de protection sociale vise deux objectifs : (i) garantir la disponibilité et la continuité des services essentiels (santé et éducation, eau et assainissement, nutrition, logement et services d'information), ainsi que leurs accès géographiques et financiers et (ii) assurer l'accès à ces services à travers un paquet minimal de transferts sociaux en espèces et en nature pour garantir un revenu minimum et des moyens de vie sécurisés aux populations pauvres et vulnérables. L'atteinte de ces objectifs passe par 4 types de mesures : prévention, protection, promotion et transformation (voir encadré 6).

#### **Encadré 1.6 :** Les dimensions de la protection sociale

- **Mesures de prévention**, qui cherchent directement à éviter aux personnes pauvres ou vulnérables de tomber dans la misère, en leur fournissant des incitations et des moyens. Il peut s'agir d'une auto-assurance, par l'épargne, des transferts sociaux, d'une aide à la gestion des risques liés aux revenus, des programmes générateurs d'emploi à haute intensité de main-d'œuvre, d'un soutien à un partage local des risques, ou de l'introduction de produits d'assurance adaptés aux pauvres. En général, ces mesures permettent aux groupes et aux individus d'éviter des adaptations néfastes aux chocs.
- **Mesures de protection** qui offrent une protection sociale assez large à des groupes économiquement ou socialement vulnérables (par exemple, assurance sociale et divers filets de sécurité tels que l'aide alimentaire et les autres aides en cas de privation ou de discrimination) et garantissent des secours contre la misère, pour établir un niveau de vie minimum acceptable (garantie d'un seuil minimum).
- **Mesures de promotion** qui accroissent les revenus réels et les capacités par un ensemble de programmes à l'intention des ménages ou des individus et visent à améliorer les modes d'existence, comme par exemple, la micro finance ou les cantines scolaires, la réinsertion dans le marché du travail et d'autres formes d'investissements dans le capital humain.
- **Mesures de transformation** qui visent à transformer les systèmes d'inégalité qui maintiennent les pauvres dans leur état de pauvreté et qui concernent plus particulièrement le domaine juridique, le foncier, la promotion des droits, etc. Elles s'attaquent aux déséquilibres des pouvoirs qui créent ou maintiennent la vulnérabilité, à travers le renforcement du statut social et des droits des exclus et des marginalisés et elles cherchent ainsi à renforcer la cohésion et la solidarité sociale.

**Source :** PNUD (2018).

### **3.2.3. La décentralisation**

La décentralisation est une forme de gestion de l'État qui prône le transfert de certaines

compétences<sup>4</sup> de l'administration centrale vers les administrations locales (plus proches des populations) dans l'objectif de mieux satisfaire les besoins de ces dernières. De cette définition, il ressort de cette forme de gestion, un souci de faire véritablement participer les populations au développement local.

Le lien existant entre la décentralisation et l'exclusion sociale n'est pas direct. Il est établi à travers la pauvreté et les inégalités. Le Graphique 1.3 décrit de façon brève le mécanisme par lequel la décentralisation est susceptible de conduire à la réduction de l'exclusion.

Certains préalables sont nécessaires (le transfert total des compétences et des ressources, l'autonomie des collectivités territoriales etc.) pour que le processus de décentralisation conduise à la réduction des inégalités. Il s'agit de la détermination des rôles et responsabilités de l'Etat et des collectivités territoriales décentralisées, dans la fourniture des biens publics. Une bonne gouvernance locale se traduit par l'absence de comportement de rente chez les autorités locales, l'autonomie financière, le renforcement des capacités des autorités locales et la mise en place des mécanismes de redevabilité afin que celles-ci sachent toujours quel est le rôle qui leur incombe vis-à-vis des populations.

«Les gains en inclusion associés à la décentralisation sont bien documentés dans la littérature» Lindaman et Thurmaier (2002), Sepúlveda et Martinez-Vazquez (2011) constatent que la décentralisation fiscale a un

<sup>40</sup> La vulnérabilité est définie comme un degré élevé d'exposition de la personne aux risques de perdre ou de ne pas atteindre une situation de bien-être combiné avec une capacité réduite de se protéger et de se défendre des adversités.

effet positif sur le coefficient de Gini. Sepúlveda et Martinez-Vazquez (2011) indiquent que la décentralisation n'est valide que lorsque la taille relative du secteur public dans l'économie est importante. De même, Tselios et al. (2012) soulignent que la décentralisation fiscale réduit l'inégalité interpersonnelle des revenus au sein des régions en utilisant des données microéconomiques agrégées au niveau régional pour plus de 100 000 personnes.

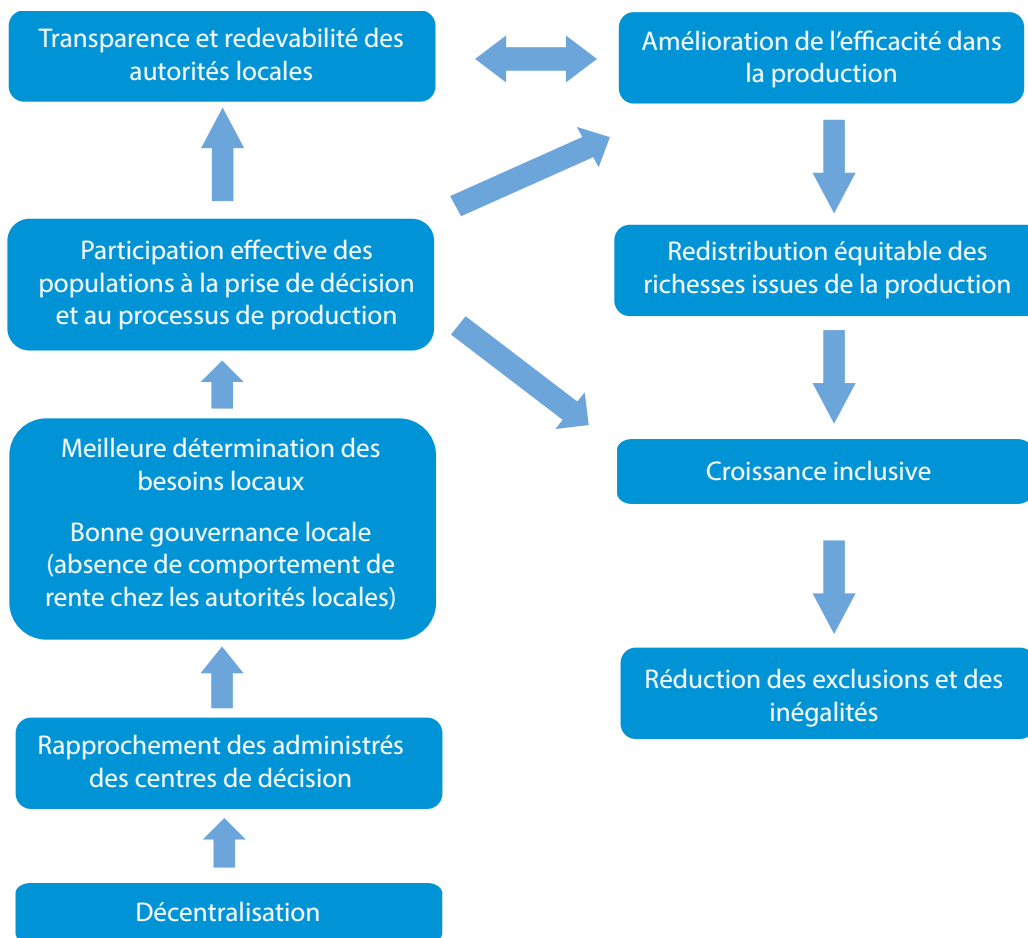
En ce qui concerne l'impact direct de la décentralisation sur la pauvreté, les données empiriques sont mitigées. Crook et Manor (1998) et Crook et Sverrisson (2001) ont trouvé un impact positif de la décentralisation politique et administrative sur la réduction de la pauvreté dans certains pays en développement. Galasso et Ravallion (2005) constatent que le programme "vivres contre éducation" du Bangladesh est devenu plus favorable aux pauvres avec la décentralisation, tandis que Bardhan et Mookherjee (2003) concluent que la gestion décentralisée fait progresser les objectifs de réduction de la pauvreté au Bengale occidental en Inde. La mise en œuvre de la décentralisation peut favoriser la réduction de la pauvreté et les inégalités. En effet, suivant le principe de proximité, la décentralisation offre des possibilités pour améliorer l'allocation des biens et services publics fournis et accroître ainsi l'efficacité dans leur production (E. Caldeira et al. 2014). Premièrement, une délégation effective des pouvoirs augmenterait la capacité des différents groupes d'individus d'une localité à participer activement à la prise de décision ce qui n'est pas le cas

dans un système de gouvernance centralisé. Deuxièmement, la participation accrue des populations locales peut augmenter leur pouvoir de surveillance des élus locaux en mettant sur pied des comités de vigilance (Bolivie), des commissions d'investigation (Afrique du Sud) ou des systèmes d'inspection et d'audits sociaux (Inde) [S. Steiner 2005, J. Jütting & all. 2005]. Cette proximité serait de nature à accroître la transparence dans les prises de décision des élus locaux. Dans la même lancée, Jütting & all (2004) relèvent que sous réserve d'une autonomie réelle des autorités locales et d'un véritable transfert de compétence politique, administratif et financier la décentralisation permet de réduire la pauvreté ; ceci a été le cas au Ghana, en Afrique du Sud, en Inde et au Mexique.

Sur un autre plan, Faguet, J-P (2004) montre qu'après la décentralisation en Bolivie, la structure des biens publics fournis a changé en s'adaptant davantage aux besoins des populations. Bird et Rodriguez (1999) réussissent à mettre en évidence l'effet favorable de la décentralisation sur l'accès aux infrastructures, au logement, à l'éducation primaire et à la santé. Cependant, la décentralisation peut avoir des effets pervers. Par exemple, elle peut accentuer les différences de capacités institutionnelles et de dotations socioéconomiques entre les régions, comme dans le cas de la Chine (Zhang 2006). La décentralisation peut également entraîner une réduction de l'influence des zones les plus pauvres sur l'allocation des ressources financières et les transferts à travers le pays (Rodríguez-Pose et Gill, 2005; Besley et coll. Ghatak, 2003).



**Graphique 1.3 :** Relation entre décentralisation et exclusion



**Source :** PNUD (2018).

### 3.2.4. L'éducation à la citoyenneté

L'éducation peut être définie comme un processus de socialisation ayant pour rôle de donner aux enfants comme aux adultes la possibilité de devenir participants actifs de la transformation des sociétés dans lesquelles ils vivent.

La citoyenneté renvoie de façon littérale à la qualité pour un individu d'être reconnu comme membre d'une cité, ou plus précisément d'un État. Cependant, l'exercice de la citoyenneté est fondé sur des droits et des obligations trouvant leur fondement dans la constitution des États. L'exercice de la citoyenneté repose aussi sur des principes donnant leur consistance à la

vie en société : (i) la corrélation entre droits et obligations, (ii) l'égalité des citoyens devant la loi, (iii) la participation et (iv) la solidarité citoyenne (UNESCO 2015).

Le lien avec l'inclusion économique et l'éducation à la citoyenneté vient particulièrement du principe de participation. Elle est directement liée à la dimension politique de l'inclusion car elle habilite l'ensemble des citoyens à prendre part à la gestion des affaires publiques directement par voie de référendum ou des mécanismes participants prévus par la loi indirectement à travers des représentants qu'ils choisissent librement. La participation citoyenne est régie

par quatre modes présentés à l'Encadré 7. La solidarité concerne principalement les mesures correctives prises par les pouvoirs publics pour réduire toutes sortes d'inégalités, à l'instar des mesures de protection sociale.

**Encadré 1.7 :** Modes de participation citoyenne

- **L'information**, qui correspond à un degré de participation relativement faible, vu son caractère unilatéral.
- **La consultation**, qui consiste à recueillir des avis différents sur une question d'intérêt public.
- **Le dialogue**, qui correspond à un échange structuré de points de vue afin de définir des solutions communes.
- **Le partenariat**, qui implique la codécision et des responsabilités partagées.

**Source :** UNESCO (2015)

## 4. Conclusion

La croissance inclusive est une croissance qui intègre à la fois l'aspect processus de participation et redistribution. Dans la participation, l'inclusivité de la croissance se fonde sur sa capacité à impliquer toutes les couches de la société, ou du moins le plus grand nombre possible de citoyens dans l'effort de création de richesses en leur offrant les opportunités économiques d'emploi et de revenu. Elle traduit l'accès élargi aux opportunités économiques en assurant les services sociaux et infrastructures permettant aux individus de renforcer leur capacité ainsi qu'en favorisant leurs interactions avec les institutions. De ce fait, l'exclusion exprime

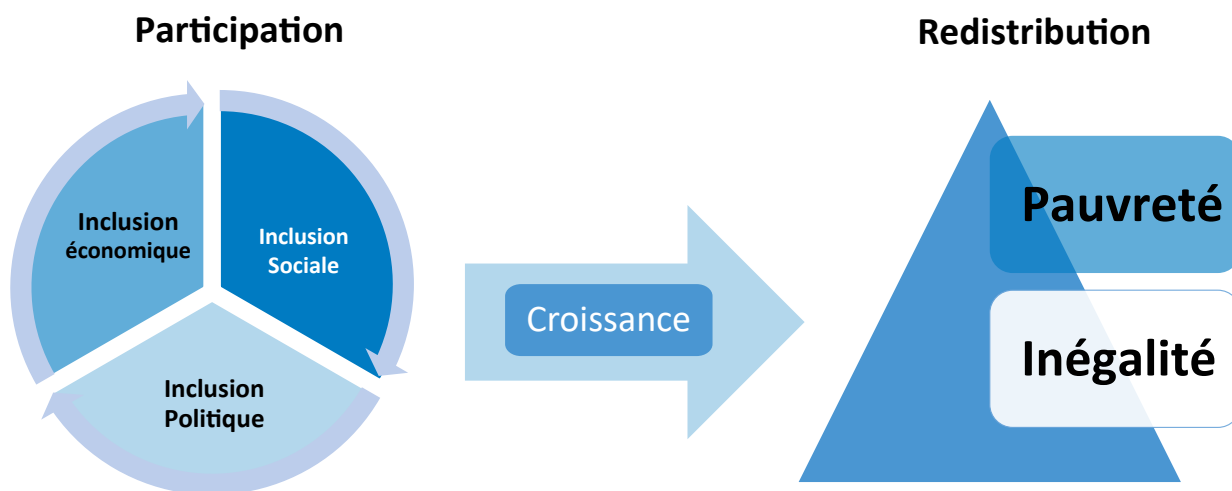
l'incapacité d'une personne ou d'un groupe à participer à la vie sociale, économique, politique.

Le PNUD distingue trois dimensions de l'inclusion : économique, sociale et politique. La dimension économique désigne l'accès aux opportunités économiques dans l'effort de production comme l'emploi, le crédit, les actifs de productions tels que la terre et les technologies. La dimension sociale regroupe les services sociaux permettant de renforcer le capital humain pour mieux saisir les opportunités économiques. Elle inclue notamment la santé, l'éducation, la protection sociale. Enfin la dimension politique relève de la question de participation politique .

Dans la redistribution, l'inclusivité est basée sur la nécessité d'une répartition équitable des bénéfices de la croissance au sein de la population. Les bénéfices ne se limitent pas uniquement au revenu et à la richesse, c'est-à-dire à la lutte contre la pauvreté monétaire. Ils incluent également les facteurs susceptibles de renforcer les capacités des individus à mieux saisir les opportunités économiques tels que l'accès aux infrastructures socioéconomiques et aux services de base, notamment la santé et l'éducation.

Notons que cette relation entre participation -croissance -redistribution (Graphique 1.4) n'est pas à sens unique car le fait de réduire la pauvreté et les inégalités par la redistribution auront aussi des effets sur la croissance et par la suite accroît les opportunités de participation.

**Graphique 1.4 :** Les deux composantes de la croissance inclusive.



**Source :** PNUD (2018).

Les facteurs d'exclusion comprennent des paramètres internes liés aux caractéristiques individuelles et d'autres éléments contextuels qui relèvent des choix ou des actions de politiques publiques ou des normes sociales. De plus, les facteurs externes comme les chocs environnementaux ou sécuritaires peuvent aussi être à l'origine de l'exclusion.

Une large littérature soutient par exemple que les institutions de bonne qualité permettent de concevoir des politiques favorables à une croissance soutenue et permettent d'assurer une distribution équitable des fruits entre tous les groupes sociaux.

La quête d'une croissance inclusive requiert, d'une part, l'identification des leviers qui permettraient de toucher un plus grand nombre

de population pour créer de l'emploi et réduire subséquemment la pauvreté. D'autre part, le choix des types de gouvernance qui devraient permettre d'améliorer l'implémentation et l'efficacité des politiques économiques et sociales plus inclusives. L'agriculture revêt une importance particulière comme levier de la réduction de la pauvreté et de l'inclusion et jouera sans doute un rôle majeur dans la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD). Des mécanismes adéquats de protection sociale sont aussi nécessaire pour renforcer la participation et un mécanisme de redistribution. Et la décentralisation comme type de gouvernance, revêt d'une importance particulière tant au niveau de l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques qu'au niveau de l'équité.



# CHAPITRE 2 : CROISSANCE, PAUVRETE, INÉGALITÉS ET EXCLUSIONS AU CAMEROUN : LES FAITS STYLISÉS





**D**ans sa Vision « Cameroun 2035 » dont l'objectif à long terme est de réaliser un développement économique et social harmonieux, le Cameroun souhaite réduire le taux de pauvreté à 10 %. La réalisation de cet objectif requiert l'inclusion de toutes les couches de la société dans le processus de développement, et particulièrement celles susceptibles d'être mises en marge. La première phase qui couvre la période 2010 à 2020 vise à la modernisation de l'économie par l'accélération de la croissance, la création d'emploi formel et la réduction de la pauvreté. Elle devrait permettre de bâtir le socle de la transformation voulue de faire du Cameroun « un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité ».

Ce chapitre donne un aperçu sur l'inadéquation entre la croissance économique et les inégalités sociales observées durant la première période de mise en œuvre de la Vision. Il donne une description des faits stylisés de la situation économique et sociale du Cameroun en mettant en relief la nature et les formes d'exclusion vécues par les populations en fonction des régions et localités du pays. De façon spécifique, il s'agit premièrement d'analyser les performances récentes en matière de croissance et de pauvreté et la disparité régionale de la pauvreté. Le rapport fait un bilan sur les aspects quantitatifs et qualitatifs de la croissance, la situation actuelle en matière de pauvreté, des inégalités et de développement humain. Ensuite il analyse les inégalités et exclusions à travers les dimensions de l'exclusion et analyse enfin la perception qu'ont les populations des exclusions qu'ils subissent.

# 1. Les Performances récentes en matière de croissance, de pauvreté, d'inégalités et de développement humain

## 1.1. Performances récentes de l'économie Camerounaise

Cette partie s'intéresse uniquement à la croissance de l'économie camerounaise afin d'analyser d'une part les aspects quantitatifs et qualitatifs de d' une croissance inclusive en mettant l'emphase sur les conditions de la participation des populations aux processus de cette croissance.

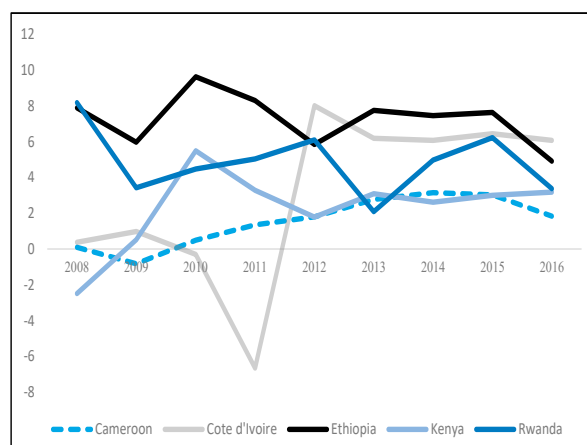
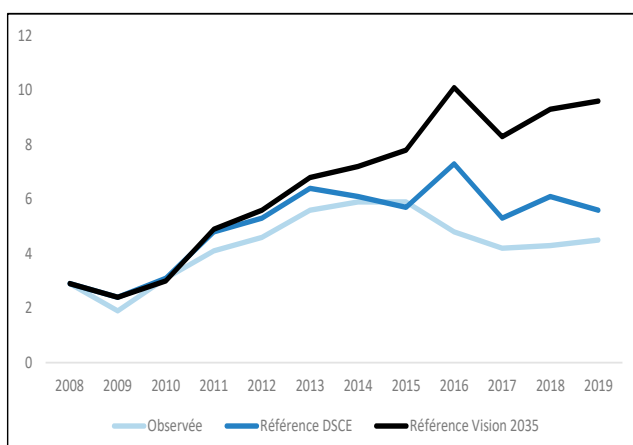
### 1.1.1 Une croissance relativement faible mais résiliente

Dans la première décade 2010-2019 de la mise en œuvre de sa Vision de développement, le Cameroun s'est fixé comme objectif de réaliser un taux de croissance moyen annuel de 5,5%. Cependant, bien que les performances de l'économie aient été bonnes de 2010 à 2015 avec un taux de croissance annuel moyen d'environ 4,9 % , elles n'ont pas permis d'atteindre le niveau fixé. De plus, du fait de la baisse des cours mondiaux des prix des matières premières, notamment le pétrole brut

en 2015 ainsi que les crises sécuritaires qui sévissent dans le pays, le taux de croissance a chuté jusqu'à atteindre 3,5 % en 2017. Depuis 2018 on assiste à une reprise avec un taux qui s'est situé à 4,2%. Cependant, entre 2008 et 2016 la croissance réelle du PIB par habitant n'a atteint que 1,5 % en moyenne annuelle alors que dans certains pays de l'Afrique Subsaharienne, de meilleures performances ont été observées avec des taux de croissance du PIB par habitant atteignant 5% au Rwanda et 7% en Éthiopie (Voir Graphique 2.1)

Le sentier de la croissance économique du Cameroun est en retrait du sentier prévu par la stratégie pour la croissance et l'emploi en dépit des mesures volontaristes qui ont été engagées par le gouvernement depuis 2010. Au rang de celles-ci on peut citer : la réalisation de plusieurs projets infrastructurels (énergétiques, routiers, portuaires, etc.) afin de booster l'investissement privé ; la modernisation des finances publiques avec notamment le passage à la budgétisation par programme pour accroître l'efficacité de l'action publique, et, le renforcement du dispositif de lutte contre la pauvreté.

**Graphique 2.1 :** Croissance réelle du PIB et du PIB par habitant au Cameroun



**Source :** Données, INS (2017); Comptes Nationaux du Cameroun

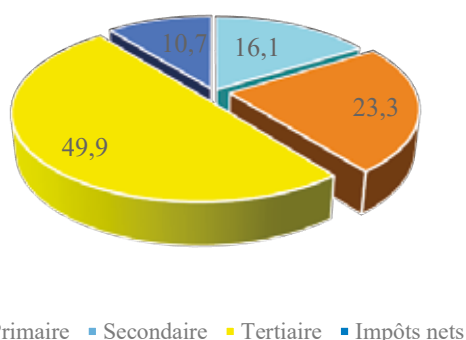
**Source :** Données, WDI (2017), Banque Mondiale

### 1.1.2. Une croissance tirée par le secteur tertiaire

Une économie qui tire la majorité de ses richesses d'un seul secteur est susceptible d'être moins inclusive que celle qui diversifie la source de ses richesses. Or, au regard des données sur les contributions sectorielles à la formation de la croissance, le processus de production de l'économie camerounaise

est principalement tiré par le secteur tertiaire. Durant pratiquement toute la période 2010-2017, le secteur tertiaire a contribué pratiquement de moitié à la croissance du PIB soit 49,9% (Graphique 2.2). Cette situation révèle d'une part la faible performance du primaire caractérisée par une faible productivité et, son faible ancrage au secteur secondaire

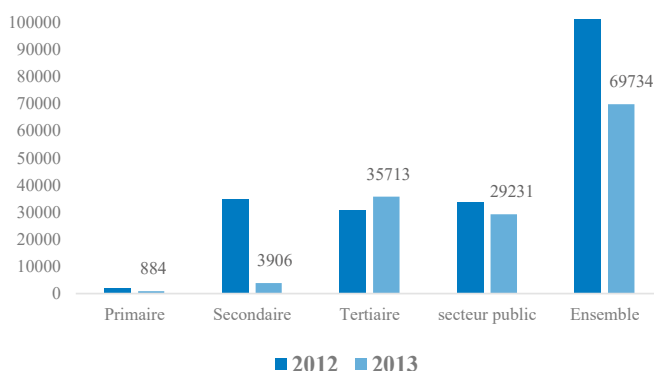
**Graphique 2.2:** Contributions sectorielles moyennes au PIB de 2010 à 2017 (en %)



**Source :** Données INS (Comptes Nationaux)

Au Cameroun, le secteur tertiaire (commerce, hébergement, restauration, transports, télécommunications, services aux entreprises, etc.), totalisant 176 784 entreprises et établissements, concentre plus de 84 entreprises sur 100 en 2016 (INS, 2016). Ces entreprises sont dans la majorité constituées d'Entreprises Individuelles, EI (92,6%) et de Très Petites Entreprises, TPE (75,9%)<sup>60</sup>. Plus de la moitié des entreprises du secteur opèrent dans les activités de commerce (achat et revente en l'état d'un produit) et de réparation de véhicules (communément appelé garage).

**Graphique 2.3:** Création nette d'emploi



**Source :** Rapport de mise en œuvre du DSCE 2010-2015

Il s'agit le plus souvent de petit commerce de produits à dominance alimentaire, de quincaillerie générale, de vente de vêtements (habillement et chaussures) et tissus. La branche "hébergement et restauration" représentant 13,5% des entreprises et établissements du secteur tertiaire, compte pour la plupart des bars (débit de boisson) et petits restaurants (cafétérias) et auberges dont les équipements sont assez modestes et n'obéissent pas au classement défini par le Ministère du Tourisme et des Loisirs (MINTOUL).

<sup>60</sup> Une Très Petite Entreprise (TPE) est une entreprise ayant au plus 5 employés et dont le chiffre d'affaires est de moins de 15 millions de FCFA.



Bien qu'en terme d'effectifs d'employés, le secteur tertiaire est le premier pôle de concentration des emplois avec 73,8% des 635 969 travailleurs permanents, l'examen des autres indicateurs économiques révèle ses faiblesses. En moyenne, le secteur tertiaire (hors secteur public) compte seulement 2,7 personnes par entreprise contre 4,1 personnes dans le secondaire et 102,4 personnes dans le primaire. En terme de chiffre d'affaires annuel, il s'établit en moyenne à 52 millions de FCFA par entreprise dans le secteur tertiaire contre 125 millions de FCFA dans le secondaire et 1,1 milliards de FCFA dans le primaire.

### **1.1.3 Une croissance peu créatrice d'emplois décents**

Une croissance de qualité devrait se matérialiser par une création abondante d'emplois formels et décents pour répondre aux besoins de la population toujours en croissance, mais, ce n'est pas le cas au Cameroun. En effet, Le Graphique 2.3 indique que le secteur tertiaire, en particulier le secteur public, est en général le grand pourvoyeur d'emplois entre 2012 et 2013. Le secteur tertiaire, en particulier, enregistre une bonne performance et va connaître une hausse du nombre d'emplois créés. En effet, en 2013, sur l'ensemble des 69734 emplois nets créés, le secteur tertiaire est à l'origine de plus de la moitié, soit 35713. Le secteur secondaire en revanche enregistre une contreperformance avec une diminution drastique du nombre d'emplois créés qui passe de 35 000 en 2012 à moins de 4000 en 2013. Ces dynamiques

sont corroborées par les résultats des Recensements généraux des Entreprises (RGE-2009 et 2016). Une moyenne de création de 38 072 emplois par an a été enregistrée sur la période intercensitaire. La performance du secteur tertiaire est un peu moindre malgré l'importance de ses effectifs sur le tissu des entreprises au Cameroun. En effet, le secteur tertiaire a été à l'origine de la création de 29 547 emplois par an en moyenne durant la même période<sup>61</sup>. Ces résultats sont à comparer avec les besoins d'un effectif total d'environ 822 985 chômeurs estimés en 2014 (FNUAP, 2017) et les objectifs de création nette d'emplois de 495 000 par an fixés dans le DSCE. Elle explique par ailleurs pourquoi malgré la création des emplois formels du secteur tertiaire, le secteur informel absorbe la majeure partie de la population active.

### **1.1.4 Une croissance génératrices d'emplois informels**

Une croissance inclusive devrait conduire à la création d'emplois formels. Mais, l'État étant le principal fournisseur d'emplois formels au Cameroun et vu la faible capacité des secteurs formels primaires et secondaires à créer de l'emploi, une bonne partie de la main d'œuvre se retourne vers le secteur informel.

Selon le rapport de la deuxième Enquête sur l'Emploi et le Secteur Informel (EESI 2, 2010) au Cameroun on estimait déjà en 2010 le nombre d'Unités de Production Informelles (UPI) à un peu plus de 2,5 millions dont 86% sont des entreprises unipersonnelles. Ces entreprises unipersonnelles étaient le principal

<sup>61</sup> En 2009, le secteur tertiaire a concentré 68% de l'ensemble des effectifs, soit 292 235 emplois contre 73,8% en 2016, soit 469 514 emplois.

pourvoyeur d'emplois en 2010 car occupait 90,5 % de la population active. Cette situation laisse présager une certaine précarité sur le marché du travail. Le secteur informel agricole domine avec 53,0% d'actifs occupés contre 37,5% pour le secteur informel non agricole

Après les premières années de mise en œuvre du DSCE, la prédominance du secteur informel sur le marché de l'emploi n'a pas véritablement changé. La progression du secteur formel reste lente et le secteur informel occupait encore 82,9% de l'emploi en 2014 dont 45,4% dans le secteur agricole et le secteur formel n'employait que 17% des travailleurs (ECAM 4). Le secteur privé formel est à l'origine de 10,2% des emplois contre 6,9% pour le secteur public. Bien que faible, une progression de 7 points des emplois du secteur formel est noté par rapport à 2007 où le secteur formel n'employait que 10,8% des travailleurs. Toutefois, contrairement aux objectifs du DSCE, entre 2007 et 2014, le sous-emploi a augmenté de 7,9 points de pourcentage, passant de 71,1 % à 79 % (ECAM 3 & 4). Il en résulte une accentuation des inégalités dans les revenus.

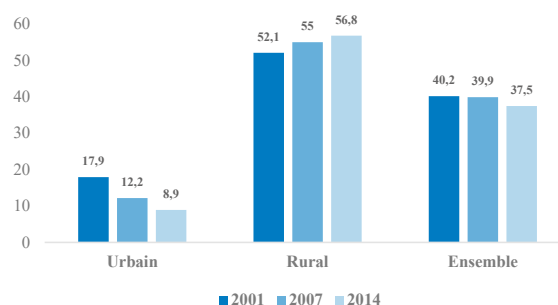
### 1.2.1 Une Croissance faiblement pro pauvre

La pauvreté monétaire est mesurée à travers le taux de pauvreté qui représente la proportion des individus vivant en dessous du seuil de pauvreté. Entre 2001 et 2014, l'incidence de la pauvreté a légèrement baissé : passant de 40,2% en 2001 à 39,9% en 2007, pour atteindre 37,5% en 2014 (INS ECAM 2, 3 et 4). On note une baisse de seulement 2,7 points

sur cette période (2001-2014) tandis que les statistiques de la comptabilité nationale indiquent un taux de croissance moyen de 4,2% au cours de la même période. De plus, les fruits de la croissance bénéficient seulement aux populations urbaines où le taux de pauvreté est passé de 17,9% à 8,9% entre 2001 et 2014 tandis qu'il a progressé en milieu rural passant de 52,1% à 56,8% (Graphique 2.4). De plus, du fait de la croissance démographique, le nombre de personnes pauvres est passé de 7,1 millions en 2007 à 8,1 millions en 2014.

S'agissant de la profondeur de la pauvreté qui mesure l'écart des pauvres au seuil de pauvreté, les résultats de l'INS (2014) indiquent qu'elle s'est accrue et est passé de 12,2% en 2001 à 14,4% en 2014. En terme monétaire, le montant annuel qu'il faudrait transférer à un pauvre pour le sortir de la pauvreté s'élevait à 74 002 FCFA en 2001, 83 161 FCFA en 2007 et 130 275 FCFA en 2014. La variation de ce montant entre 2007 et 2014 est de 57%.

**Graphique 2.4 :** Évolution de l'incidence de la pauvreté selon le milieu de résidence, 2001-2014

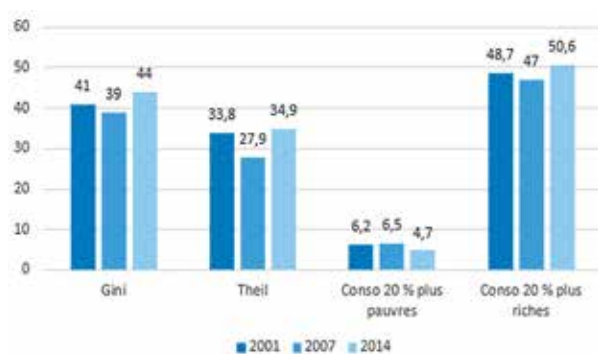


**Source :** Institut National de la Statistique, Données (ECAM 2, 3 & 4).

## 1.2.2 Des inégalités de revenus qui s'accroissent

L'inégalité de revenu est mesurée par l'indice de Gini, qui mesure le degré de concentration de la consommation. Cet indice varie de zéro à un, et plus il s'éloigne de zéro, plus l'inégalité est importante. Le rapport de l'INS (2015) indique que l'indice de Gini a dans un premier temps légèrement baissé entre 2001 et 2007 ; passant de 40,4% en 2001 à 39,0% en 2007 ; puis il est reparti à la hausse pour atteindre la valeur de 44% en 2014, soit 5 points de pourcentage en plus au cours des sept dernières années (Graphique 2.5) ; traduisant ainsi une aggravation de l'inégalité de consommation au sein de la population.

**Graphique 2.5:** Évolution de l'indice d'inégalité, 2007-2014 (en %)



**Source :** Données INS (ECAM 3 & 4).

L'inégalité est aussi examinée à travers la distribution de la consommation des ménages. La part de consommation des 20% de la population la plus pauvre est en baisse, passant de 6,2% à moins de 5% entre 2001 et 2014. Dans le même temps, ce sont les ménages les plus nantis qui en tirent profit puisque la part dans la consommation des 20%

des ménages les plus nantis passe de 48,7% à 50,6% sur la même période. L'accroissement des inégalités constitue une préoccupation supplémentaire pour le Gouvernement, car cette augmentation est en elle-même un frein à la réduction de la pauvreté. En effet, plus les inégalités sont importantes dans une société, plus il est difficile de sortir les plus démunis de leur situation de pauvreté.

## 1.2.3 Pauvreté multidimensionnelle

La multidimensionnalité de la pauvreté est généralement admise. Le bien-être de chaque individu, qui permet d'apprécier s'il se trouve ou non en état de pauvreté, dépend de son revenu mais aussi de variables non-matérielles. L'analyse de l'Indice de Pauvreté multidimensionnelle (IPM) qui mesure la pauvreté multidimensionnelle, permet d'apprécier les différentes privations des individus ou des ménages sur la base des trois dimensions que sont l'éducation, la santé et les conditions de vie (Voir, PNUD, 2010, pour plus de détails). Bien que l'IPM soit traditionnellement calculé selon ces trois dimensions, dans le cas présent, nous faisons le choix d'adapter ces trois dimensions classiques et leurs 10 indicateurs au contexte camerounais en distinguant dans la dimension niveau de vie, les deux (sous-) dimensions: l'accès aux services de base et la qualité d'habitation et les actifs des ménages (Voir encadré 2.1) pour les détails méthodologique).

Au Cameroun, l'accès de la population aux services de base est un défi important et constant. Les différentes enquêtes (MICS et ECAM) ont montré la privation élevée des

ménages à l'accès à ces services. Concernant la qualité de l'habitation, en dehors de la précarité de l'habitat caractérisée par la nature

du sol, le type de combustible utilisé pour cuisiner différencie aussi les pauvres (voir Tableau 2.1)

**Tableau 2.1:** Dimensions, indicateurs et critères de privations au niveau des ménages

Dimension	Indicateur	Privation si	Privation sévère privation si
Education	Durée de scolarisation	Si aucun membre du ménage (âgé de 12 ans+) n'a achevé au moins 6 années de scolarisation.	Si aucun membre du ménage (âgé de 7 ans+) n'a achevé au moins une année de scolarisation.
	Fréquentation scolaire	Si au moins un enfant d'âge scolaire (6-24 ans) a quitté l'école avant d'atteindre la classe de 5 <sup>ème</sup> année, 8 <sup>ème</sup> année de scolarisation).	Si au moins deux enfants d'âge scolaire (6-24 ans) ont quitté l'école avant d'atteindre la classe de 5 <sup>ème</sup> , 8 <sup>ème</sup> année de scolarisation).
Santé	Mortalité des enfants	Si au moins un enfant est décédé au sein du ménage, au cours des 5 dernières années.	Si au moins deux enfants sont décédés au sein du ménage, au cours des 5 dernières années.
	Etat nutritionnel	Si au moins un des membres âgé de moins de 70 ans du ménage est en état de malnutrition (poids-pour-âge ou taille inférieurs à -2ET ou IMC < 18,5).	Si au moins un membre du ménage est en état de malnutrition sévère (poids-pour-âge ou taille inférieurs à -3ET ou IMC < 17).
Services de base	Accès à l'électricité	Si le ménage n'a pas d'électricité	Si le ménage n'a pas d'électricité
	Sanitaire améliorée	Si le ménage ne dispose pas de toilettes améliorées, ou si elles sont partagées	Si le ménage ne dispose pas du tout de toilettes
	Accès à l'eau potable	Si le ménage ne dispose pas d'une source améliorée d'eau de boisson, ou la source est à plus de 30 min (aller et retour)	Si le ménage ne dispose pas d'une source améliorée d'eau de boisson, ou la source est à plus de 45 min (aller et retour)
Qualité de l'habitat et possession des biens	Matériaux du logement	Le sol, les murs ou la toiture du logement occupé par le ménage sont en matériaux rudimentaires	Le sol, les murs ou la toiture du logement occupé par le ménage sont en matériaux rudimentaires
	Combustible de cuisine	Si le ménage utilise la bouse, le bois ou le charbon comme combustible pour la cuisson	Si le ménage utilise la bouse, le bois ou le charbon comme combustible pour la cuisson
	Possession de biens	Si le ménage ne possède pas plus d'un des biens immobiliers suivants : poste radio, poste TV, téléphone, vélo, moto, ordinateur réfrigérateur, charrette ; et ne possède pas de voiture ou camion	Si le ménage ne possède aucun des biens immobiliers suivants : poste radio, poste TV, téléphone, vélo, moto, ordinateur, réfrigérateur ou charrette ; et ne possède pas de voiture ou camion

Au niveau national, la mesure de la pauvreté multidimensionnelle montre que 55,3% de la population Camerounaise est identifiée comme étant multidimensionnellement pauvre en 2014 et que les pauvres subissent des privations dans 52,8% des indicateurs (pondérés) soit 5 indicateurs sur 10 (Tableau 2.2). Cela conduit à un taux d'incidence ajustée de 0,292<sup>6</sup>. Les écarts entre le milieu urbain et le milieu rural sont très importants. En effet, 85% des personnes vivant en milieu rural souffrent de pauvreté multidimensionnelle du fait des privations multiples contre 23% en milieu urbain. Les indices de pauvreté multidimensionnelle y sont respectivement de 0,465 et de 0,104. Cette situation laisse entrevoir que la pauvreté

multidimensionnelle, tout comme la pauvreté monétaire est un phénomène essentiellement rural. Cela pourrait être la conséquence de la faible disponibilité des infrastructures socio-économiques, de la fourniture des services et des opportunités d'emplois dans ce milieu.

Par ailleurs, presque 20% de la population est vulnérable à la pauvreté multidimensionnelle car elle vit dans des ménages ayant un score de privation compris entre 20 % et 33,3%. De plus, 33% de la population vit dans l'extrême pauvreté multidimensionnelle (leurs ménages ont des scores de privations multiples supérieurs à 50%) avec des écarts notables entre le milieu urbain (8,0%) et le milieu rural (56,0%).

**Tableau 2.2 :** Principaux indicateurs de la pauvreté multidimensionnelle au niveau national et par milieu de résidence

Milieu de résidence	Pauvreté multidimensionnelle (privation globale)					Pauvreté multidimensionnelle sévère (privation sévère)				
	IMP	H	A	Vulnérable [20-33.3%]	Extrême [50%,+]	IMP	H	A	Vulnérable [20-33.3%]	Extrême [50%,+]
Urbain	0.104	23.0%	45.2%	17.0%	8.0%	0.035	9.0%	38.8%	0.0%	1.0%
Rural	0.465	85.0%	54.7%	22.0%	56.0%	0.278	64.0%	43.5%	0.0%	17.0%
Ensemble	0.292	55.3%	52.8%	19.6%	33.0%	0.162	37.7%	43.0%	0.0%	9.3%

**Source :** Rapport thématique sur l'IDHR (PNUD, 2018)

En ce qui concerne la privation extrême, nous observons que la mesure de la pauvreté multidimensionnelle sévère est de 0.162. La pauvreté multidimensionnelle sévère touche 37,7% de la population selon les critères sévères de privation. Ces personnes souffrent de privations dans 43% des indicateurs pondérés soit près de 4 indicateurs sur 10. Les écarts entre le milieu urbain et le milieu rural

sont aussi très importants avec 64% de la population en milieu rural qui sont identifiées multidimensionnellement pauvre selon le critère plus sévère de privation contre 9% en milieu urbain.

Pour approfondir l'analyse de la pauvreté multidimensionnelle, nous avons calculé quatre paramètres : les incidences brutes de privations, les incidences censurées de

<sup>6</sup> Notez que ces valeurs sont statistiquement légèrement différentes de ceux rapportés dans la publication du Rapport sur le Développement Humain global qui calcul l'IPM en considérant 3 dimensions avec les 10 indicateurs. Elle s'expliquent par les les groupements dimensionnels car les résultats sont basés sur les 4 dimensions et 10 indicateurs comme indiqués.

privations, le rapport de ces incidences, et les contributions des indicateurs de privations à la pauvreté multidimensionnelle<sup>7</sup>. L'interprétation du rapport entre l'incidence censurée et l'incidence brute est fort intéressante car ce rapport peut être perçu

comme une indication du risque que court un ménage d'être touché par la pauvreté multidimensionnelle lorsqu'il est privé par un indicateur. C'est donc un marqueur ou traceur révélateur de la pauvreté multidimensionnelle pour un ménage.

#### **Encadré 2.1** : Pauvreté multidimensionnelle ou privations multiples

La pauvreté multidimensionnelle est la résultante de multiples privations. Elle traduit le fait qu'un ménage souffre de plusieurs privations simultanément et une personne vivant dans un tel ménage sera considérée comme pauvre multidimensionnel<sup>8</sup>. La méthodologie appliquée dans le présent document est la méthode de "comptage" proposée par Alkire et Foster (2011). La méthode AF qualifiée de "méthode d'identification de seuil double" identifie les pauvres à l'aide de deux types de seuils : un seuil de privation par dimension pour identifier si une personne subit ou non une privation dans chaque dimension et un seuil de pauvreté pour décider qui peut être considéré comme multi dimensionnellement pauvre. Ce deuxième seuil établit le niveau des privations (pondérées) normativement acceptable dans une société, de façon que toute personne souffrant des privations au-dessous est considérée comme multi dimensionnellement pauvre. Ensuite, pour agréger le résultat dans l'ensemble de la population, la méthode AF emploie des rajustements appropriés des mesures de Foster, Greer et Thorbecke (1984) pour tenir compte de la multidimensionnalité. Cela conduit à une famille d'indices parmi lesquels le taux d'incidence ajusté est celui indiqué sur le plan international (cf. le PNUD, 2010-2019)

Les données de l'Enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS 5) 2014 ont été utilisées. Les trois principaux indicateurs de la pauvreté multidimensionnelle suivant ont été calculés à savoir :

- **Incidence de la pauvreté multidimensionnelle ou H** : qui représente le pourcentage de ménages qui souffre de pauvreté multidimensionnelle ou le pourcentage de ménages dont le score de privation multidimensionnelle est supérieur à 0,33 %.
- **Score moyen de privation des pauvres ou A** : il correspond à la moyenne des scores de privations des ménages souffrant de la pauvreté multidimensionnelle. Il est considéré comme l'intensité de la pauvreté parmi les ménages en situation de pauvreté multidimensionnelle.
- **Indice de pauvreté multidimensionnelle (Incidence Ajustée) ou  $M_o$**  : il s'obtient par le produit de H et de A ( $M_o = H \cdot A$ ) ; considéré comme l'incidence ajustée de l'incidence de pauvreté multidimensionnelle il est plus utile pour des comparaisons entre pays ou sous-groupe.

D'autres indicateurs tels le taux de vulnérabilité, le taux de pauvreté extrême peuvent être calculés sur la base des seuils de Privation multidimensionnelle globale. Le taux de vulnérabilité qui correspond au pourcentage de la population vivant dans des ménages dont le score de privations se situe dans l'intervalle [20% - 33,3%].

Le taux de pauvreté extrême qui correspond au pourcentage des personnes vivant dans des ménages dont le score de privation est supérieur ou égal à 50%.

La mesure de la pauvreté multidimensionnelle utilisée comprend quatre dimensions équipondérées et 10 indicateurs. Il repose sur quatre dimensions de privations que sont l'éducation, la santé, les services de base, et la qualité de l'habitat et possessions de biens avec 10 indicateurs (Durée de scolarisation, Fréquentation de scolaire, Mortalité des enfants, Etat nutritionnel, Accès à l'électricité, Matériaux du logement, Combustible de cuisine, Sanitaire améliorée, Accès à l'eau potable, Possession de biens). Deux catégories de résultats sont présentées dont celle relative aux résultats de la pauvreté multidimensionnelle globale et celle relative aux résultats de la pauvreté multidimensionnelle sévère.

<sup>7</sup> Incidence brute de privations : pour un indicateur donné, c'est le pourcentage des personnes qui subissent des privations par rapport à cet indicateur dans la population totale

<sup>8</sup> Il est important de noter que par construction, l'IPM cible le score de pauvreté d'un ménage. Mais cet indice ne conclut pas que tout membre d'un ménage souffrant de pauvreté multidimensionnelle est lui-même un pauvre multidimensionnel. Il est bien possible qu'il y ait un membre qui souffre de moins de privations que le reste des membres. Par exemple, un ménage qui au total est dépourvu sur 7 des 10 indicateurs peut abriter un membre qui ne souffre que de 3 privations sur 10. En d'autres termes, il est possible d'être non pauvre multidimensionnel dans un ménage pauvre multidimensionnel.

Le Tableau 2.3 présente les résultats selon les quatre dimensions. Globalement, les résultats montrent que les incidences brutes de privations relatives aux dimensions «qualité de l’habitat et possession des biens» et “services de base” sont très élevées. De plus, ces deux dimensions contribuent à plus de 70% à l’indice de pauvreté multidimensionnelle. Les dimensions “santé” et “éducation” ont des incidences brutes plus basses et des contributions modestes à l’IPM. Par contre, leurs privations comportent des risques de pauvreté

multidimensionnelle les plus élevées. Les privations en éducation ou en santé présentent de grands risques de se retrouver dans la pauvreté multidimensionnelle. La probabilité de devenir multidimensionnellement pauvre est respectivement de 83,2% lorsqu’on est privé d’éducation et de 84,3% lorsqu’on est privé de santé. Ce qui met en exergue l’importance du rôle du capital humain dans la réduction de la pauvreté et la lutte contre l’exclusion.

**Tableau 2.3:** Récapitulatif des incidences brutes et censurées par dimension

Dimension	Incidences brutes (1)	Incidences censurées (2)	Rapport (2)/(1)	Contribution à l’IPM
Santé	31.9%	26.6%	83.2%	12.8%
Education	37.0%	31.2%	84.3%	15.5%
Service de base	74.9%	53.9%	71.9%	35.2%
Qualité de l’habitat et possession des biens	83.2%	54.8%	65.9%	36.5%

**Source :** Rapport thématique sur l’IDHR (PNUD, 2018)

L’analyse des incidences par indicateur montre que les privations (incidences brutes) les plus élevées concernent l’accès à un logement décent (80,8%), l’accès aux toilettes ou sanitaires améliorées (65%), l’accès à l’énergie peu polluante pour la cuisson (55,2%), l’accès à l’électricité (47%) et dans une certaine mesure l’accès à une source améliorée d’eau de boisson (34,8%). Globalement l’indicateur de mortalité des enfants a la plus faible incidence brute (certainement du fait du caractère de la rareté intrinsèque du phénomène de la mortalité (Tableau 2.4)

Dans la population générale, l’ordre d’importance des incidences censurées (qui déterminent les proportions dans la population totale des personnes qui sont

à la fois pauvres multidimensionnels et qui subissent une privation donnée) est similaire à celui des incidences brutes des indicateurs de privations. Par exemple d’après les résultats, les personnes privées par l’indicateur “mortalité des enfants” ont 93,3% de chance d’être frappées par la pauvreté multidimensionnelle. La probabilité d’être pauvre multidimensionnel n’est plus que de 67,9% lorsque l’individu est privé de l’accès à un logement décent. Ceci étant dit, le Tableau 2.4 montre que les risques d’être touché par la pauvreté multidimensionnelle sont élevés (parfois même très élevés) lorsque l’on est privé d’un indicateur quelconque. Ils varient de 67,9% lorsque l’on est privé d’un logement décent à 94,7% lorsque l’individu est privé de la possession des biens.

S'agissant de la contribution de chaque indicateur à l'IPM, il ressort que cinq indicateurs se démarquent des autres avec des contributions supérieures à 10% dont deux de la dimension "qualité de l'habitat et possession des biens" et deux de la dimension "services de base" et le cinquième

qui relève de la dimension "santé". Il s'agit par ordre d'importance, des indicateurs "accès à un logement décent" avec 15,5%, "accès aux sanitaires améliorés non partagés" avec 14,0%, "accès à une source d'énergie pour la cuisson" avec 13,6%, "accès à l'électricité" avec 12,7% et "nutrition" avec 10,1%.

**Tableau 2.4 :** Incidences brutes et censurées, risques de pauvreté multidimensionnelle et contribution à l'IPM

Dimensions	Indicateurs	Incidences brutes (1)	Incidences censurées (2)	Rapport (2)/(1)	Contribution à l'IPM
Santé	nutrition	27,9%	23,5%	84,4%	10,1%
	mortalité des enfants	7,1%	6,6%	93,3%	2,7%
Education	années d'éducation	19,9%	18,5%	92,8%	8,0%
	fréquentation scolaire	22,2%	17,8%	80,4%	7,6%
Services de base	électricité	46,9%	44,4%	94,6%	12,7%
	sanitaire	65,4%	49,3%	75,4%	14,0%
	eau de boisson	34,8%	29,4%	84,5%	8,5%
Qualité habitat et possession des biens	logement	80,8%	54,8%	67,9%	15,5%
	énergie cuisson	55,2%	47,3%	85,7%	13,6%
	possession des biens	27,7%	26,2%	94,7%	7,4%

**Source :** Rapport thématique sur l'IDHR (PNUD, 2018)

**Tableau : 2.5 :** Risques de pauvreté multidimensionnelle par indicateur de privation selon le niveau d'instruction du chef de ménage

Indicateur de privation	Niveau d'instruction du chef de ménage			
	Aucun	Primaire	Secondaire	Supérieur
Nutrition	97,4%	87,1%	66,7%	30,0%
Mortalité des enfants	100,0%	87,5%	80,0%	0,0%
Années d'éducation	93,0%	95,7%	66,7%	****
Fréquentation scolaire	89,3%	85,2%	66,7%	28,6%
Electricité	97,4%	96,2%	88,0%	60,0%
Sanitaire	96,3%	79,2%	50,0%	16,0%
Eau de boisson	93,6%	85,4%	70,8%	25,0%
Logement	97,5%	87,3%	66,7%	50,0%

L'analyse des risques de pauvreté multidimensionnelle par indicateur de privation selon le niveau d'instruction du chef de ménage donne une certaine idée de l'importance du capital humain. Lorsque le niveau de scolarisation du chef de ménage augmente, les incidences censurées diminuent

drastiquement, quel que soit l'indicateur de privations. Un résultat similaire a été observé en Tanzanie concernant l'effet du niveau d'éducation maternelle sur les privations des enfants du ménage (Ballon et al. 2018). Ce qui revient à dire que l'amélioration du niveau d'instruction des chefs de ménage



pourrait induire une diminution des privations spécifiques quel que soit l'indicateur de privations. La diminution des privations semble devenir un peu plus importante à partir du niveau d'instruction secondaire du chef de ménage pour certains indicateurs de privations.

Le Tableau 2.5 montre que quel que soit l'indicateur, les risques de pauvreté multidimensionnelle sont particulièrement élevés dans les ménages ayant à leur tête, une personne qui n'a aucun niveau de scolarisation. Dans les ménages dirigés par une personne ayant le niveau d'instruction supérieur, les risques de pauvreté multidimensionnelle sont bien inférieurs à ceux des autres niveaux d'instruction. Pour certains indicateurs, l'on enregistre des diminutions rapides des risques de pauvreté multidimensionnelle, pour d'autres, ces diminutions sont faibles lorsque le niveau de scolarisation augmente.

#### **1.2.4 Une croissance qui a une faible incidence sur le développement humain**

L'indice de développement humain mesure la qualité de vie moyenne de la population d'un pays. Théoriquement, l'indice va de 0 à 1. Il tient compte de trois dimensions fondamentales du développement humain : une vie longue et saine, l'accès au savoir et un niveau de vie décent. La possibilité d'avoir une vie longue et saine et en bonne santé se mesure par l'espérance de vie à la naissance. Le niveau de connaissance est mesuré par le nombre moyen d'années d'éducation reçues au cours d'une vie par les personnes âgées de 25 ans et plus ; et l'accès à l'apprentissage et au savoir par années de scolarité prévues pour les

enfants d'âge scolaire, qui est le nombre total d'années de scolarité auxquelles un enfant en âge scolaire peut s'attendre à avoir accès si les tendances actuelles du taux d'inscription par âge restent les mêmes durant toute sa vie. Le niveau de vie est mesuré par le revenu national brut (RNB) par habitant exprimé en dollars internationaux constants de 2011, convertis en utilisant les taux de conversion en parité de pouvoir d'achat (PPA).

La valeur de l'IDH du Cameroun pour 2017 est de 0,556, ce qui place le pays dans la catégorie de développement humain moyen, avec un rang de 151 sur 189 pays et territoires. Le Tableau 2.6 montre les progrès réalisés par le Cameroun entre 1990 et 2017, la valeur de l'IDH du Cameroun est passée de 0,440 à 0,556, soit une augmentation de 26,3 %. Entre 1990 et 2017, l'espérance de vie à la naissance du Cameroun a augmenté de 6,4 ans, le nombre moyen d'années de scolarité a augmenté de 2,8 ans et le nombre d'années de scolarité attendu a augmenté de 4,2 ans. Le RNB par habitant du Cameroun a augmenté d'environ 14,1 % entre 1990 et 2017 (PNUD, 2018).

En examinant l'évolution de l'IDH pendant et avant la mise en œuvre du DSCE, les données indiquent qu'entre 2010 et 2017 l'IDH du Cameroun est passé de 0,51 à 0,56 soit un gain moyen 0,05 point. Alors que sur la même période, le Cameroun a eu une croissance économique moyenne annuelle de 4,6%. A titre de comparaison sur la période 2000-2009 l'IDH du Pays a également évolué avec un gain de 0,07 point (passant de 0,43 à 0,50) pour un niveau de croissance plus faible à savoir 4% par an. Ainsi sous l'ère DSCE, la croissance a été moins favorable au développement humain que durant le période de mise en œuvre de la stratégie pour la réduction de la pauvreté.

**Tableau 2.6 :** Evolution de l'Indice de développement Humain du Cameroun sur la période 1990-2017

	Espe- rance. Vie	Education (1)	Scolari- té (2)	RNB par tête	IDH
1990	52,2	8	3,5	2905	0,440
1995	50	7,5	4,2	2260	0,422
2000	50	7,1	4,8	2451	0,431
2005	52,9	8,2	5,1	2753	0,466
2010	55,4	10,5	5,3	2901	0,506
2015	57,6	12,2	6,1	3243	0,548
2016	58,1	12,2	6,3	3280	0,553
2017	58,6	12,2	6,3	3315	0,556

Education (1) : Nombre d'années prévues

Scolarité (2) : Nombre moyen années de scolarité

**Source :** PNUD (2018), Briefing note for countries on the 2018 Statistical Update, Cameroon

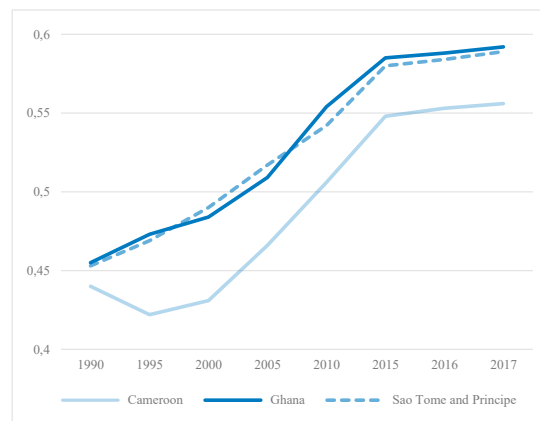
Les progrès du développement humain, tels que mesurés par l'IDH, peuvent utilement être comparés à ceux d'autres pays. Par exemple, entre 1990 et 2017, le Cameroun, Sao Tomé-et-Principe et le Ghana ont connu différents degrés de progrès dans l'augmentation de leur IDH (Graphique 2.6). L'IDH du Cameroun pour 2017 de 0,556 est inférieur à la moyenne de 0,645 pour les pays du groupe du développement humain moyen et supérieur à la moyenne de 0,537 pour les pays d'Afrique subsaharienne. En Afrique subsaharienne, les pays qui sont proches du Cameroun en 2017 au classement de l'IDH et, dans une certaine mesure, en termes de taille de population, sont le Ghana et Madagascar, qui ont des IDH classés respectivement 140 et 161.

## 1.2. Disparités régionales de la pauvreté et du développement humain

### 1.3.1 Disparités régionales de la pauvreté monétaire

En ce qui concerne la dimension régionale de la pauvreté, les régions de l'Extrême-Nord, du

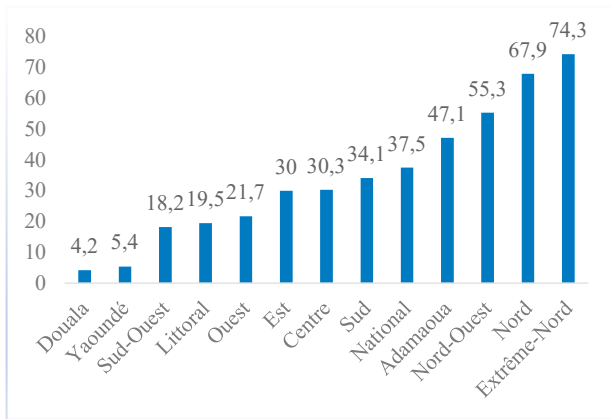
**Graphique 2.6 :** Evolution de



Nord, du Nord-Ouest, et de l'Adamaoua se distinguent par des taux de pauvreté assez élevés. Le taux de pauvreté y est plus élevé que la moyenne nationale. Dans l'Extrême-Nord par exemple, le taux de pauvreté passe de 56% en 2001, à près de 66% en 2007 et 74% en 2014. A l'opposé, les villes de Douala et Yaoundé ne connaissent pratiquement pas le phénomène de pauvreté, elle frappe moins de 6 personnes sur 100 (Graphique 2.7a).

A ce niveau, une des questions essentielles est de savoir comment rendre la croissance Camerounaise spatialement inclusive ? En effet, chaque région a un avantage comparatif sur les autres dans un ou plusieurs domaines. Il convient de déceler ces avantages comparatifs et s'appuyer sur ces derniers pour un développement spatial. Cela contribuerait à l'amélioration de la contribution de chaque région à la production et à la redistribution. De même la décentralisation des services publics rapproche les populations de ces services, ce qui améliore les conditions de vie. Il convient aussi de s'interroger sur l'impact de la décentralisation sur le développement régional et les conditions de vie des populations.

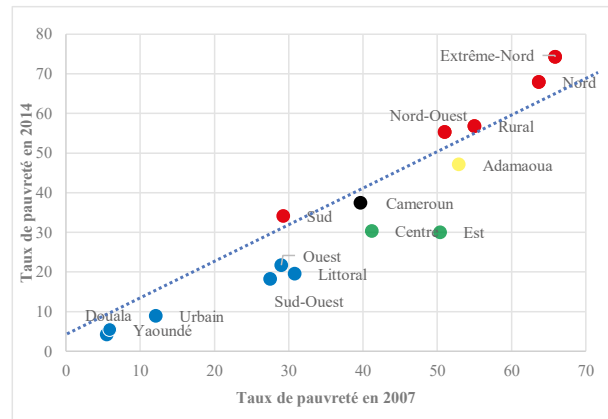
**Graphique 2.74(a) :** Taux de pauvreté selon la région en 2014



**Source :** Institut National de la Statistique, Données (ECAM 3 & 4).

Dans le Graphique (b), la ligne brisée bleu représente la bissectrice traduisant l'égalité entre les taux de pauvreté en 2007 et 2014. Les régions qui se trouve en dessous (resp. en dessus) a connu une baisse (une hausse) du taux de pauvreté entre 2007 et 2014

**Graphique 2.7 (b) :** Évolution de l'incidence de la pauvreté selon les régions, 2007-2014



L'examen de l'évolution régionale de la pauvreté permet de constater l'amélioration enregistrée au niveau national. Le graphique 2.7(b) présente cette évolution. On observe cinq groupes de régions : (i) Douala, Yaoundé, le Sud-Ouest, le Littoral et l'Ouest sont des régions dont l'incidence de la pauvreté était déjà en dessous de la moyenne nationale en 2007 et dont l'incidence a encore baissé pour se situer plus en dessous de la moyenne nationale en 2014 ; (ii) Les régions du Centre et de l'Est dont l'incidence de la pauvreté a été supérieure à la moyenne nationale en 2007 et qui ont connu une baisse significative de plus de dix points pour s'établir eux aussi en dessous de la moyenne nationale en 2014 ; (iii) les régions de l'Extrême-Nord, du Nord, du Nord-Ouest, qui se distinguent par des taux de pauvreté assez élevés en 2007 et dont les niveaux ont encore connu une hausse en 2014 pour s'établir davantage au-dessus de la moyenne nationale; (iv) l'Adamaoua dont le taux de pauvreté a été plus élevé en 2007 que la moyenne nationale et qui a enregistré une baisse en 2014, mais pas suffisante pour

l'empêcher de demeurer bien au-dessus de la moyenne nationale ; enfin (v) le Sud, dont le taux de pauvreté a connu une hausse en 2014, mais pas suffisante pour l'empêcher de demeurer inférieur à la moyenne nationale en 2014 comme en 2007.

### 1.3.2. Disparités spatiales de la pauvreté multidimensionnelle

L'analyse selon les régions d'enquête montre que la pauvreté multidimensionnelle présente des profils assez diversifiés et contrastés. Les grandes métropoles de Douala et de Yaoundé ont un profil de pauvreté multidimensionnelle particulier caractérisé par des indices très faibles.

Les métropoles Yaoundé et Douala se singularisent avec des incidences de pauvreté multidimensionnelle très faibles et une intensité relativement moyenne, ce qui conduit à des indices de pauvreté multidimensionnelle très faibles. Les proportions des personnes vulnérables à la pauvreté multidimensionnelle n'y est que respectivement de 10% et de 12% comparées à la moyenne nationale de

19,6%. La proportion des personnes vivant dans l'extrême pauvreté multidimensionnelle est résiduelle dans ces deux métropoles (1% respectivement).

La région du Littoral (sans Douala) se démarque aussi des autres régions par un indice de

pauvreté multidimensionnelle estimé à 0.143, une incidence de 31,0%. La vulnérabilité y est cependant supérieure à la moyenne nationale et la prévalence de l'extrême pauvreté multidimensionnelle est moins de la moitié de celle de l'ensemble du pays.

**Tableau 2.7 :** Principaux indicateurs de la pauvreté multidimensionnelle selon les régions d'enquête

Région d'enquête	IMP	H	A	Vulnérabilité (20-33.3%)	Pauvreté extrême (50%+)	Poids démographique
Adamaoua	0,317	61,0%	52,0%	22,0%	34,0%	5,2%
Centre (sans Yaoundé) 0,247		51,0%	48,5%	24,0%	23,0%	7,6%
Douala	0,022	6,0%	37,3%	12,0%	1,0%	10,0%
Est	0,362	65,0%	55,7%	18,0%	45,0%	5,7%
Extrême-Nord	0,509	91,0%	56,0%	15,0%	64,0%	21,0%
Littoral (sans Douala)	0,143	31,0%	46,1%	21,0%	14,0%	3,8%
Nord	0,452	80,0%	56,5%	19,0%	56,0%	11,3%
Nord-Ouest	0,293	58,0%	50,6%	31,0%	31,0%	7,4%
Ouest	0,226	48,0%	47,0%	23,0%	20,0%	9,3%
Sud	0,236	52,0%	45,4%	26,0%	18,0%	2,9%
Sud-Ouest	0,243	51,0%	47,6%	27,0%	22,0%	7,8%
Yaoundé	0,022	5,0%	43,3%	10,0%	1,0%	8,0%
Ensemble	0,292	55,3%	52,8%	19,6%	33,0%	100,0%

**Source :** Rapport thématique sur l'IDHR (PNUD, 2018)

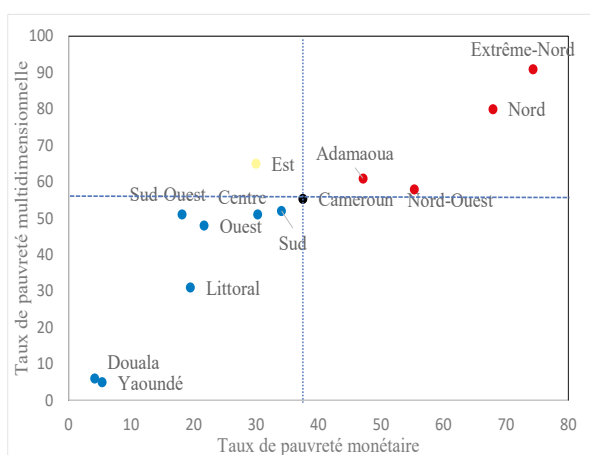
Les régions du Nord et de l'Extrême-Nord se distinguent par une pauvreté multidimensionnelle très élevée. Les IMP y sont respectivement de 0,452 et 0,509 avec des incidences de pauvreté multidimensionnelle respectives de 80,0% et de 91%. Dans ces régions, les pourcentages des privations subies par les pauvres sont aussi très élevés (au-dessus de 55,0%). Elles enregistrent également des taux d'extrême pauvreté

multidimensionnelle les plus élevés qui sont respectivement de 56,0% et 64,0%. Les régions de l'Adamaoua et de l'Est ont aussi des contours de pauvreté multidimensionnelle semblables avec des incidences élevées (respectivement 61% et 65%), un pourcentage de privations dépassant 52% et 55% et des niveaux de pauvreté multidimensionnelle extrême notables (respectivement 34% et 45%).

Les régions du Sud, du Sud-Ouest, de l'Ouest, du Nord-Ouest et du Centre (sans Yaoundé) ont des IPM qui varient entre 0,230 et 0,300 avec des incidences qui oscillent entre 48% et 60%. Dans ce groupe de régions, les pourcentages moyens de privations que subissent les pauvres multidimensionnels sont globalement inférieurs à la moyenne nationale. Il est à noter que la région du Nord-Ouest se distingue avec un pourcentage de privations de 50,6%, le taux de vulnérabilité le plus élevé (31,0%) et un niveau d'extrême pauvreté proche de celui de l'ensemble.

Pour comprendre les disparités de pauvreté multidimensionnelle mises en exergue dans cette analyse, un certain nombre d'éléments économiques, socio-culturels, géographiques et environnementaux peuvent être examinés.

**Graphique 2.8:** Pauvreté monétaire et pauvreté multidimensionnelles, 2014



**Source :** PNUD (2018). Développement Humain Régional et pauvreté multidimensionnelle au Cameroun, ECAM4. Calcul propre.

Le Graphique 2.8 présente le classement des régions selon le taux de pauvreté monétaire et le taux de pauvreté multidimensionnelle en 2014. On observe une certaine corrélation entre les deux : les régions qui ont des taux

de pauvretés monétaires élevés (supérieure à la moyenne nationale) ont aussi des taux de pauvreté multidimensionnelle élevés. C'est le cas des régions de l'Extrême-Nord, du Nord, de l'Adamaoua et du Nord-Ouest. Inversement, les régions qui connaissent des taux de pauvreté monétaire faible (en dessous de la moyenne nationale) ont aussi des taux de pauvreté multidimensionnelle faible. C'est le cas des régions de Douala, Yaoundé, du Littoral, du Sud, de l'Ouest, du centre et du Sud-Ouest. Ces constats amènent à penser qu'au Cameroun, la probabilité qu'une personne pauvre soit issu d'un ménage privé d'éducation, de santé, de services de base ou de la qualité de l'habitat ou de biens est très élevé. Et inversement, toute chose égale par ailleurs, il est fort probable qu'un ménage multidimensionnellement pauvre soit pauvre monétairement. La région de l'Est fait exception avec un taux de pauvreté monétaire inférieur à la moyenne nationale mais un taux de pauvreté multidimensionnelle supérieure à la moyenne.

La position géographique et le degré d'enclavement des régions par rapport aux pôles de concentration économique déterminent les opportunités d'accès et donc de privations des populations à l'emploi et aux commodités essentielles de la vie. En effet, les populations des milieux urbains bénéficient plus facilement de l'accès à l'électricité, à une source d'eau améliorée ou à l'école. A contrario, le milieu rural offre aux populations des opportunités limitées et parfois très limitées car il est généralement enclavé et peu couvert par l'électrification, la carte scolaire et la carte sanitaire. Ainsi les populations des régions faiblement urbanisés sont fortement exposées

aux diverses privations et par conséquent à la pauvreté multidimensionnelle.

La disponibilité réduite des ressources alimentaires couplées à l'inadéquation de la ration alimentaire ou la rigidité des habitudes alimentaires exposent les enfants à la malnutrition et à ses effets néfastes liés à la transmission intergénérationnelle sur les générations subséquentes. Les populations de certaines régions notamment celles de la zone soudano-sahélienne, du fait de la sévérité du climat (rareté des pluies, inondations conjoncturelles) ou des invasions des oiseaux migratoires et des insectes acridiens ne parviennent pas à produire suffisamment pour tenir dans l'année, ce qui fragilise la sécurité alimentaire. Dans d'autres régions où les récoltes sont même abondantes, l'enclavement et la densification de l'intermédiation dans la distribution ne permettent pas aux producteurs d'en tirer des revenus substantiels. Dans un tel contexte, les revenus générés par l'activité agricole sont faibles et insuffisants pour éviter certaines privations. Ce qui expliquerait les risques élevés d'interruption précoce de la fréquentation scolaire.

S'agissant du logement (nature du sol, des murs et du toit), les privations peuvent être expliquées par les conditions environnementales bien que l'on tente de les inclure dans les aspects culturels. Construire un logement avec des murs ou un toit en paille peut certes avoir un aspect culturel, mais est beaucoup plus influencé ou dicté par le climat. Les aspects culturels du choix de matériaux de construction pourraient relever du degré de la propension des peuples à la mobilité. Les peuples plus ou moins sédentaires

auraient tendance à choisir du matériau de construction durable, alors que ceux mus par une philosophie de mobilité facile et récurrente ou de "résidence temporaire ou transitoire" pencheraient vers du matériau moins durable.

Au regard des critères de privations, des incidences très élevées ont été enregistrées pour l'indicateur «logement» dans certaines régions du fait des choix socio-culturels et environnementaux. Le niveau des indices et autres indicateurs de la pauvreté multidimensionnelle en est donc impacté. Il serait ainsi important d'être un peu prudent dans l'appréciation de cet indicateur de privations dans la zone soudano-sahélienne.

En ce qui concerne les risques de pauvreté multidimensionnelle, ils sont élevés et très variables dans les régions en dehors de Yaoundé et de Douala lorsqu'un individu est privé par rapport à un indicateur (Tableau 2.8). Ces risques varient de 36,6% au Littoral (sans Douala) pour ce qui est des privations en «électricité», à 100% en «mortalité des enfants» dans les régions de l'Adamaoua, de l'Extrême-Nord et de l'Ouest et «années d'éducation» dans la région de l'Extrême-Nord. Nous observons par exemple qu'on est presque sûr d'être pauvre multidimensionnel lorsqu'on souffre de privations en «mortalité des enfants» dans les régions de l'Adamaoua, de l'Extrême-Nord et de l'Ouest. De même, les risques de tomber dans la pauvreté multidimensionnelle sont très élevés à l'Extrême-Nord, au Nord et dans le Sud lorsqu'on est privé de nutrition. Il est aussi intéressant de noter que les risques pour la dimension éducation (années d'éducation et fréquentation scolaire) sont relativement élevés en dehors des trois régions Yaoundé, Douala et le Littoral.

**Tableau 2.8:** Risques de pauvreté multidimensionnelle (en %) par indicateur de privation selon les régions

	Indicateurs de privations									
	nutrition	mortalité des enfants	années d'éducation	fréquentation scolaire	électricité	sanitaire	eau de boisson	logement	énergie cuisson	possession des biens
Adamaoua	81,1	100,0	84,8	80,0	87,0	86,3	87,9	92,7	69,0	89,7
Centre (sans Yaoundé)	86,4	85,7	85,7	87,5	92,3	72,1	69,0	85,4	59,3	90,9
Douala	30,0	33,3	40,0	25,0	0,0	11,9	0,0	27,3	10,8	25,0
Est	88,2	81,8	95,8	90,0	96,2	81,4	85,4	88,1	71,1	97,4
Extrême-Nord	97,7	100,0	100,0	93,3	98,8	97,7	97,7	97,8	91,8	97,7
Littoral (sans Douala)	56,3	66,7	71,4	64,3	90,9	52,2	71,4	56,5	36,6	77,8
Nord	92,5	93,3	94,7	87,1	95,9	97,1	94,1	95,9	81,4	100,0
Nord-Ouest	85,2	75,0	90,9	75,0	94,2	72,2	87,1	84,7	63,7	95,1
Ouest	69,6	100,0	86,7	75,0	92,9	69,5	84,2	72,0	52,2	92,3
Sud	90,5	83,3	85,7	84,2	90,9	64,0	75,8	74,1	62,2	94,7
Sud-Ouest	70,0	80,0	85,7	75,0	95,1	74,2	75,6	77,6	61,3	96,0
Yaoundé	20,0	50,0	40,0	20,0	50,0	11,1	18,2	25,0	14,3	40,0

### 1.3.3 Disparités régionales du développement humain

L'IDH calculé au niveau national peut dissimuler d'importantes disparités infranationales. La déclinaison ou la désagrégation de cette mesure du développement humain permet d'appréhender les écarts interrégionaux ou infrarégionaux. Au Cameroun, cet exercice est réalisé pour la première fois dans le cadre du présent rapport, moyennant quelques adaptations méthodologiques (voir encadré 2.2). La déclinaison de l'IDH au niveau régional permet de disposer de nouveaux éléments pour enrichir l'analyse des inégalités et des disparités du développement humain et aider à mieux adresser la problématique de l'exclusion sociale, notamment dans un contexte de mise en œuvre de la politique de décentralisation qui prend un tournant décisif avec l'approfondissement et l'accélération du processus. Les calculs sont basés sur

les données de 2014 qui sont les seules disponibles.

Les résultats des calculs de l'Indice de Développement Humain Régional (IDHR) montrent des disparités régionales en terme de développement humain. En l'occurrence, pour l'année 2014, il ressort de l'examen de l'IDHR que seules les métropoles de Yaoundé (0,685) et Douala (0,681) présente un IDHR supérieur à 0,6 en occupant respectivement les rangs de 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup>. Toutes les autres régions d'enquête présentent un IDHR faible (inférieur à 0,6) et même très faible pour certaines régions (inférieur à 0,4) à l'instar de l'Extrême-Nord et du Nord qui occupent les deux derniers rangs sur le plan national. Globalement, pour les années 2001 et 2007 la même tendance est observée. Ceci laisse entrevoir que la croissance économique réalisée sur cette période n'a pas permis de garantir un développement harmonieux et équitable du pays.

**Tableau 2.9** : Évolution régionale de l'IDHR entre 2001 et 2007

Régions	Année 2001		Année 2007		Année 2014	
	IDHR	Rang	IDHR	Rang	IDHR	Rang
Douala	0.608	1	0.640	2	0.681	2
Yaoundé	0.593	2	0.648	1	0.685	1
Adamaoua	0.368	10	0.403	10	0.468	10
Centre (sans Yaoundé)	0.472	7	0.538	6	0.545	8
Est	0.414	9	0.438	9	0.469	9
Extrême-Nord	0.297	12	0.336	12	0.371	12
Littoral (sans Douala)	0.504	3	0.552	4	0.563	5
Nord	0.330	11	0.361	11	0.398	11
Nord-Ouest	0.467	8	0.526	8	0.556	6
Ouest	0.473	6	0.548	5	0.556	7
Sud	0.486	5	0.559	3	0.558	4
Sud-Ouest	0.500	4	0.537	7	0.591	3
<b>Ensemble</b>	<b>0.459</b>		<b>0.505</b>		<b>0.528</b>	

**Source** : Rapport thématique sur l'IDHR (PNUD, 2018)

**Encadré 2.2** : Indice de Développement Humain Régional, Cameroun

Si l'application de la méthodologie du PNUD<sup>70</sup> peut être aisée lorsqu'il s'agit d'estimer l'IDH au niveau national, la situation devient plus complexe quand l'IDH doit être calculé au niveau infranational ou pour chaque région du pays. L'absence des données désagrégées au niveau régional pose des défis techniques. La pratique voudrait que l'on fasse souvent recours aux paramètres - proxy pour l'estimation de certains indicateurs. Les adaptations proposées ici concernent la dimension santé et la dimension niveau de vie pour le calcul de l'Indice de Développement Humain au niveau régional :

**Dimension santé.** Du fait de la difficulté de disposer de l'espérance de vie au niveau des régions à partir des données du recensement, il est souvent recommandé de faire recours aux progiciels démographiques (à l'instar de Mortal ou de MortPak) qui intègrent les tables types de mortalité pour des estimations indirectes. La

contrainte avec ces progiciels, est la nécessité de disposer d'au moins deux paramètres dont l'un sur la mortalité des enfants et l'autre sur la mortalité des adultes pour générer des tables de mortalité et d'en déduire l'espérance de vie à la naissance. Etant donné que pour les régions, nous ne disposons que d'un seul paramètre à savoir le taux de mortalité infanto-juvénile, nous estimons ainsi une relation fonctionnelle entre l'espérance de vie à la naissance et le taux de mortalité infanto-juvénile à partir du modèle général des tables types des Nations-Unies. La survie avant cinq ans constitue un capital déterminant et essentiel de la santé qui influence fortement la longévité des populations. Le taux de mortalité infanto-juvénile au niveau régional est calculé à partir des enquêtes MICS et EDS.

**Dimension niveau de vie.** Le système actuel de comptabilité nationale permet de calculer le revenu national brut (RNB) et le produit intérieur brut (PIB) à l'échelle du pays mais pas au niveau infranational. La déclinaison régionale de l'indicateur nécessite des adaptations. Le



véritable défi est de proposer une clé de répartition des richesses d'une nation entre les régions. Nous proposons l'approche basée sur la relation entre le produit intérieur brut et les dépenses de consommations finales des ménages dans l'optique «emploi». Sur la base des séries de PIB de 1990 à 2017 (constant 2011 US\$) et des dépenses de la consommation finale des ménages (constant 2011 US\$) au niveau du pays, nous avons établi une relation économétrique de la forme  $Y_t = \alpha \cdot C_t + \beta$  (dans laquelle  $Y_t$  représente le PIBt et  $C_t$  la dépense de consommation finale des ménages de l'année t). Il convient de rappeler que cette équation s'inscrit dans l'optique "emploi du PIB" (c'est-à-dire comment le PIB est utilisé) et non dans l'optique "production du PIB".

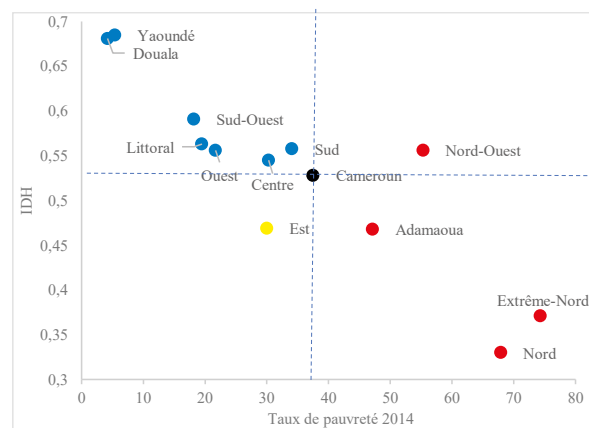
**Les données sur l'éducation.** Les paramètres concernant l'éducation n'ont pas nécessité des adaptations, car ils sont directement estimés à partir des données des enquêtes ECAM. Le nombre moyen d'années d'études achevées avec succès calculé chez les personnes de 25 ans ou plus a été obtenu en exploitant les informations sur le niveau d'instruction atteint et la dernière classe achevée avec succès à ce niveau. Une personne qui a achevé la classe de 5<sup>ème</sup> avec succès a 8 années d'études et celle qui a abandonné à cette classe n'a que 7 ans d'études avec succès. Cet indicateur peut être considéré comme capteur du stock potentiel de compétences et du capital humain disponible dans un pays ou une région et susceptible d'être mobilisé pour le développement.

S'agissant du nombre d'années d'étude espérées ou attendues (NAEE), il est un indice synthétique de la fréquentation scolaire du moment. Il est calculé sous forme de la somme des durées de cycles pondérées par les taux nets ajustés de fréquentation scolaire de tous les niveaux d'enseignement (primaire, secondaire, universitaire). Les durées de cycles retenues sont 6 ans pour le primaire, 7 ans pour la secondaire et 6 ans pour le supérieur.

**Source :** PNUD (2018). Développement Humain Régional et pauvreté multidimensionnelle au Cameroun.

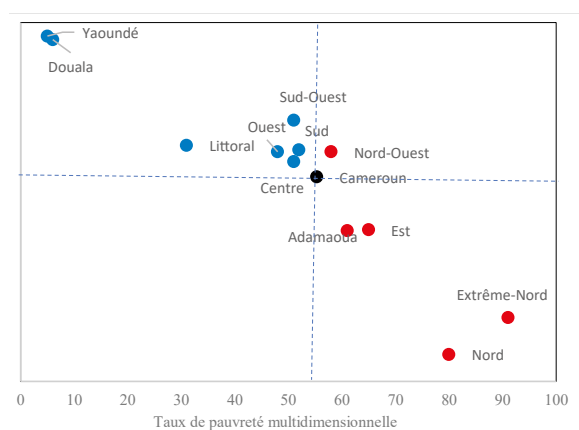
Les Graphiques 2.9 (a) et (b) présentent les relations entre le développement humain et la pauvreté. Ils montrent la corrélation négative entre le développement et la pauvreté. On observe deux groupes de régions opposés : d'une part les régions de Yaoundé, Douala, Sud-Ouest, le Littoral, le Centre, l'Ouest et le Sud qui ont des niveaux de pauvreté (monétaire et non-monétaire) inférieurs à la moyenne nationale et un indice de développement humain supérieur à la moyenne nationale. D'autre part, les régions du Nord, de l'extrême-nord et de l'Adamaoua avec des taux de pauvreté (monétaire et non-monétaire) supérieurs à la moyenne nationale et un indice de développement humain inférieur à la moyenne nationale. Deux régions ont un profil différent : le Nord-Ouest avec un taux de pauvreté (monétaire et non-monétaire) supérieur à la moyenne et un indice de développement humain supérieure à la moyenne, la région de l'Est avec une pauvreté monétaire (resp., multidimensionnelle) inférieure (resp., supérieure) à la moyenne et un indice de développement inférieur à la moyenne nationale.

**Graphique 2.9 (a) :** Développement Humain et pauvreté monétaire, 2014



**Source :** PNUD (2018). Développement Humain Régional et pauvreté multidimensionnelle au Cameroun, ECAM4. Calcul propre.

**Graphique 2.9 (b) :** Développement Humain et pauvreté multidimensionnelles, 2014.



Source : PNUD (2018). Développement Humain Régional et pauvreté multidimensionnelle au Cameroun, ECAM4. Calcul propre.

## 2. Les inégalités et exclusions à travers les dimensions de l'exclusion et les perceptions des populations

### 2.1. Inégalité et exclusion : faits stylisés

L'exploration des phénomènes d'exclusion et d'inégalité nécessite une analyse complémentaire fondée sur les dimensions identifiées et les facteurs favorisant ou non l'exclusion et les inégalités. Les dimensions économiques, sociales et politiques identifiées au regard des consultations régionales sont les angles sous lesquels les phénomènes sus énoncés seront analysés.

#### 2.1.1 Dimension économique de l'exclusion et des inégalités

La dimension économique de l'exclusion et/ou des inégalités peut être analysée sous l'angle de la pauvreté, de l'emploi, l'inclusion financière, l'accès aux facteurs de production agricole, des actifs économiques, ainsi

qu'aux technologies de l'information et de la communication.

#### 2.1.1.1 Prépondérance des emplois précaires

L'importance du secteur informel et du sous-emploi et la persistance du chômage traduisent la tension sur le marché de travail et la difficulté d'accès au secteur formel au Cameroun. L'emploi dépendant du secteur informel qui occupent 90,5 % de la population active<sup>9</sup>, est caractérisé par une certaine précarité (EESI 2, 2010). La quasi-totalité des dépendants du secteur informel travaillent dans des conditions précaires et sont dépourvus, ou presque, de protection sociale et de congés payés. Une bonne partie des travailleurs du secteur informel ont des emplois temporaires. En effet, 57,5% déclarent que leur emploi est un emploi permanent. Selon EESI 2, 2010, 92,0% des jeunes âgés de 15-34 exercent en majorité dans le secteur informel. Il en est de même aussi pour les femmes avec 93,8% contre 87,4% chez les hommes. Le secteur agricole domine avec 53% d'actifs occupés contre 37,5% pour le secteur informel non-agricole (Graphique 2.10)

La précarité des emplois se traduit par exemple par l'absence de contrat ou d'autre document officiel (Voir Encadré 3.3 pour une discussion plus large sur les emplois précaires et/ou non protégés). Au Cameroun, seulement 20,3% de travailleurs dépendants ont un contrat à durée déterminée (CDD) ou un contrat à durée indéterminée (CDI). Cette proportion est plus faible dans le secteur informel soit 14% dans l'informel non agricole et 1,4% dans l'informel agricole. En milieu urbain, (04)

<sup>9</sup> Le secteur informel agricole domine avec 53,0% d'actifs occupés contre 37,5% pour le secteur informel non agricole.

quatre travailleurs dépendants sur dix ont un CDD ou CDI contre (1) un sur dix en milieu rural. Ce constat traduit une fois de plus la précarité des emplois généralement matérialisée par la prédominance du contrat verbal ou l'absence de contrat. La précarité dans l'emploi s'illustre aussi par la faible proportion des travailleurs dépendants disposant d'un bulletin de paie (19,1%). Cette proportion est encore plus faible dans le secteur informel non agricole (11,7%), en milieu rural (8,7%) et dans le secteur informel agricole (0,6%). Un autre aspect de cette précarité est la faible rémunération et la faible productivité. En 2005, les salaires moyens dans le secteur informel (non agricole) était de 27300 francs CFA par mois contre 103600CFA dans le secteur formel et jusqu'à 223000 CFA pour les cadres du secteur formel (Nations Unies, 2006)<sup>10</sup>.

Ainsi, le secteur formel n'assume que 9,5 % des emplois. Le secteur public reste le premier pourvoyeur d'emplois du secteur formel avec 5,8% des emplois contre 3,7% pour le privé formel.

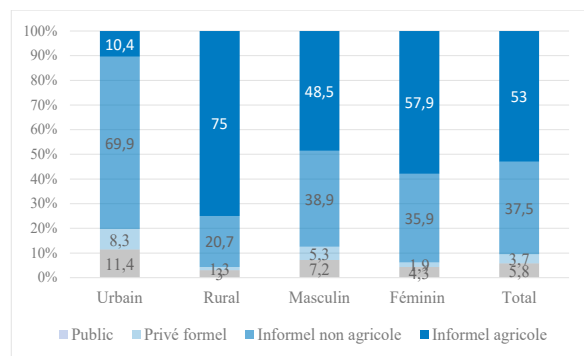
Un autre aspect de la précarité des emplois est le sous-emploi au temps de travail qui est très élevé au Cameroun et a progressé durant

la dernière décennie<sup>11</sup>. Le taux de sous-emploi chez les personnes âgées de 15 à 64 ans ou plus se situait à 77,0% soit près de huit actifs sur dix en 2014 contre 69,6% en 2007. Ce niveau élevé s'explique par la forte concentration des travailleurs dans le secteur agricole, où le nombre d'heures de travail par an est plus faible que dans les autres branches d'activité. En effet, les populations rurales sont plus durement touchées par le phénomène de sous-emploi que les populations urbaines avec un taux de 85,8% contre 65,0% en milieu urbain.

Les taux de sous-emploi sont plus élevés chez les femmes, surtout en milieu rural et chez les jeunes dont les taux de sous-emploi dépassent même celui de l'ensemble de la population active. En effet, le taux de sous-emploi était de 86,9% chez les femmes et de 92,5% chez les femmes rurales en 2014. Chez les jeunes, ce taux était de 84,8% en 2010, soit bien au-dessus du taux de sous-emploi global au niveau national de 70,6%.

Contrairement au sous-emploi, le chômage demeure un phénomène essentiellement urbain. Au sens large, près de 10,2% de la population active dans les zones urbaines est touché par le chômage. Cette proportion est de 2,7% en milieu rural. Cet écart entre milieu urbain et milieu rural pourrait être justifié par les multiples possibilités d'exercice d'activités agropastorales, l'exode rural et les difficultés d'insertion professionnelle en zone urbaine. L'on peut également noter qu'en milieu

**Graphique 2.10 :** Structure de l'emploi



Source : Institut National de la Statistique, EESI 2, 2010.

<sup>10</sup> Nations Unies. (2006). Analyse Pays des défis de développement au Cameroun. Bilan commun du système des Nations Unies au Cameroun fondé sur le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté du gouvernement du Cameroun. Yaoundé : Nations Unies

<sup>11</sup> Le sous-emploi vise à quantifier les actifs qui sont soit en chômage, soit en situation de sous-utilisation sur le marché en termes de nombre d'heures de travail involontairement en deçà du volume horaire hebdomadaire fixé par la loi ou gagnant moins qu'un revenu minimum fixé par la loi.

urbain, les hommes sont moins touchés par le phénomène de chômage que les femmes.

**Encadré 3.3** : Emploi et exclusion sociale

Traditionnellement, l'analyse du marché du travail dans les pays en développement est appréhendée par le schéma dualiste sectoriel formel -informel – parallèle à la distinction primaire-secondaire des marchés du travail dans les pays industrialisés<sup>72</sup>. Cette distinction articulée autour des notions de libre entrée et de système productif, est fondée sur l'idée que les écarts de gains entre les deux segments ne sont que partiellement imputables au différentiel de capital humain des individus localisés dans les deux secteurs. D'autres facteurs peuvent contribuer à maintenir les gains inhérents au secteur informel en dessous de ceux du secteur moderne.

L'analyse dualiste n'est vraisemblablement qu'un élément d'explication de la persistance des faibles revenus dans certains segments de l'économie urbaine. Cette approche présente aussi sa limite lorsqu'on analyse la question d'inclusion. La participation au marché du travail (formel ou informel) ne signifie pas l'absence de formes d'exclusion sociale. De ce point de vue, la démarche de Rodgers (1986) articulant les segments du marché du travail autour des concepts de protection, de régularité et d'autonomie est intéressante et plus pragmatique. Cette analyse est basée sur la classification suivante des formes de travail : i) le travail salarié protégé par des contrats de travail, des contraintes légales et des barrières à l'entrée inhérentes au marché ; ii) le travail salarié, régulier et concurrentiel exposé aux forces du marché, mais réalisé de manière continue et probablement avec des contrats de travail, (iii) le travail salarié non protégé, relativement hétérogène (travail occasionnel, travail salarié dans le petit commerce, etc...) caractérisé par l'insécurité et/ou l'irrégularité ; (iv) le travail à propre compte et le travail familial des petites unités de production ; (v) les activités «marginales» , qui sont avant tout des activités faiblement productives de la rue ou des activités semi-légales ou illégales. Selon cette segmentation, Lachaud (1994) a évalué que plus de 52 % des travailleurs dans les zones urbaines du Cameroun sont des travailleurs non protégés.

**Source** : Adapté de Lachaud (1994).

La prépondérance des travailleurs autonomes, le taux élevé d'informalité, l'importance du sous-emploi et des emplois non-permanents laisse penser que nombreux emplois restent précaires. Cette situation traduit la faible capacité de création d'emplois décents du système productif. En 2010, le secteur formel n'assume que 9,5% des emplois dont 3,7% pour le privé formel (EESI 2, 2010). Cette situation n'a guère évolué au vu des résultats du DSCE discutés plus haut. Bien que cette exclusion à l'emploi formel concerne l'ensemble de la population, elle est plus prononcée chez les jeunes âgés de 15-34 dont 92,0% exercent dans le secteur informel et les femmes avec 93,8% contre 87,4% chez les hommes (EESI 2, 2010).

La persistance du chômage en dépit des diverses politiques publiques visant la promotion de l'emploi mises en œuvre traduit le problème de l'adéquation entre l'offre et la demande de travail (BIT, 2018). Cette inadéquation s'explique par la dynamique du marché du travail marqué par l'offre de travail de ménages qui croît à un rythme accéléré tant en volume qu'en «qualité de la main d'œuvre» (niveau de qualification) et la demande de travail plus spécifiquement formel qui est bloquée (Roubaud, 1994).

### 2.1.1.2. Faible inclusion financière

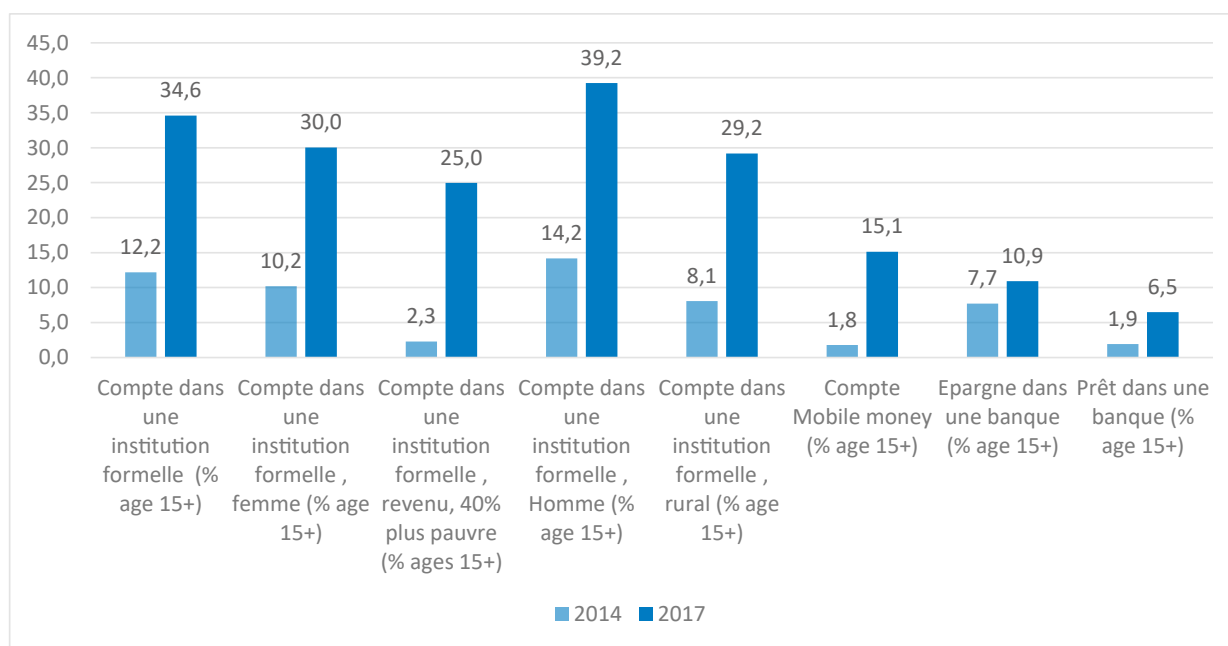
Malgré la surliquidité apparente des banques au Cameroun, le secteur de la finance dispose d'un très faible taux de bancarisation. Moins d'1 personne sur 3 dispose d'un compte dans une institution formelle en 2017.

Nonobstant cette faible inclusion financière, il faudrait souligner que le développement d'une finance digitale simplifiée et accessible par téléphone portable a permis d'augmenter le taux de bancarisation. Ce taux, qui était de 12% en 2014 est passé à un peu plus de 34% en 2017. De même, la mesure prise par le gouvernement camerounais en 2013 d'imposer la bancarisation à tous les agents de l'Etat, dont les salaires étaient supérieurs ou égaux à 100 000 FCFA, a contribué aussi à faire accéder une bonne frange des 260 000 agents publics aux services bancaires. Enfin, la

promotion du secteur de la microfinance vient renforcer cette situation avec environ 500 structures agréées sur l'ensemble du territoire en 2016.

Le progrès de l'inclusion financière cache une certaine disparité. En effet, 37% des personnes âgées de 15 ans et plus sont financièrement exclues. Cela signifie qu'ils n'ont pas accès à des produits et / ou services financiers formels et / ou informels et ne les utilisent pas. De ce segment de la population, 41% sont des jeunes âgés de 15 à 34 ans dont 40% sont des femmes.

**Graphique 2.11 :** Taux d'accès aux institutions financières formelles



Source : Global Findex Database – Banque Mondiale

Cette évolution positive du taux de bancarisation cache pourtant la difficulté d'accès aux crédits et la faiblesse de la propension à épargner. En effet, 6,5% de la population a eu accès à des prêts et moins de 11% dispose d'une épargne auprès des banques. Connaissant le système bancaire et les types de garanties qui sont demandées, les

ménages sont très peu motivés à demander des crédits auprès d'un établissement financier formel. En 2014, seulement moins d'un ménage (9,2%) sur dix a au moins un membre ayant fait une demande de crédit auprès d'une structure quelconque de financement. Plus spécifiquement, 1,6% a obtenu un crédit auprès d'une banque et 2,7% se sont tournés

vers une micro finance pour l'obtenir<sup>12</sup>. Le reste ayant certainement fait recours à une association d'épargne rotative ou «tontine» ou des tiers avec comme motivation le désir de son utilisation pour la réalisation d'une activité productive. Dans l'ensemble, l'accès aux crédits restent plus favorables aux non-pauvres.

**Encadré 2.4 :** Pourquoi l'inclusion financière est-elle si importante ?

Être inclus dans le système financier formel aide une personne à :

- Effectuer des transactions au jour le jour, y compris envoyer et recevoir de l'argent ;
- Protéger l'épargne, ce qui peut aider les ménages à gérer les pics de trésorerie, à lisser la consommation et à constituer un fonds de roulement ;
- Financer les petites entreprises ou les microentreprises en aidant les propriétaires à investir dans des actifs et à développer leurs activités ;
- Planifier et payer les dépenses récurrentes, telles que les frais de scolarité ;
- Atténuer les chocs et gérer les dépenses liées à des événements inattendus tels que des urgences médicales, un décès dans la famille, un vol ou des catastrophes naturelles ; et améliorer leur bien-être global.

Les avantages de l'inclusion financière sont importants non seulement pour les individus mais aussi pour l'économie d'un pays. L'inclusion financière est liée au développement économique et social d'un pays et joue un rôle dans la réduction de la pauvreté extrême.

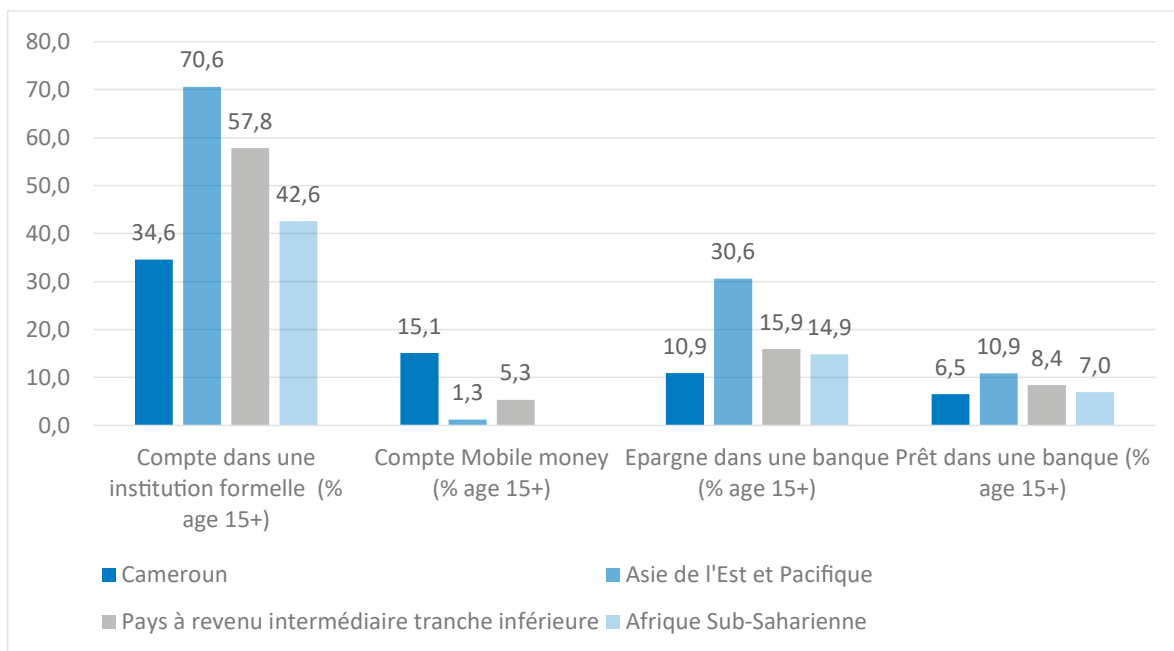
Des recherches récentes indiquent que l'inclusion financière n'est pas seulement positivement corrélée avec la croissance et l'emploi, mais que l'on pense généralement qu'elle a un impact causal sur la croissance.

Une comparaison avec la moyenne des groupes de pays semblables montre que la performance du Cameroun reste encore en deçà de la moyenne. En effet, la moyenne du taux de bancarisation en Afrique Subsaharienne est de 42,6% ; elle est de 57,8% dans l'ensemble des pays à revenu intermédiaire de tranche inférieure contre 34,6% au Cameroun (Voir Graphique 2.12). Il en est de même en matière d'épargne et d'accès aux crédits dans les institutions formelles. Une comparaison avec les pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique montre que le taux de bancarisation au Cameroun est moins de la moitié du taux moyen d'accès dans ces pays. Malgré ce retard, il faudrait noter la bonne performance du pays en matière de compte mobile qui pourrait constituer un levier pour l'inclusion financière. En effet, comme dans de nombreux autres pays en Afrique, l'offre de monnaie électronique est devenue un vecteur majeur de l'inclusion financière au Cameroun. En 2016, on recensait 3,8 millions d'utilisateurs des services «mobile money»<sup>13</sup>. L'offre est encore très concentrée à deux compagnies : Orange Money qui détient environ 70% du marché des services financiers mobile et MTN environ 30%. Mais MTN possède une importante base de clients potentiels (Horus Development Finance, 2018). La compagnie Nextel s'est lancé aussi récemment dans le marché et constitue un contributeur potentiel important.

<sup>76</sup> La situation n'a guère évolué concernant l'accès au crédit bancaire, le constat fait en 2007 révèle déjà que très peu de ménages (8,6 %) sont motivés à demander des crédits et, même en cas de demande, seulement 5,5% trouve satisfaction (ECAM 3).

<sup>77</sup> Selon la BEAC (Banque des Etats de l'Afrique Centrale), la définition de la monnaie électronique fait ressortir la notion d'instrument de paiement électronique. Ces instruments sont la carte prépayée et le téléphone portable. Dans ce dernier cas on parle de «Mobile Money» .

**Graphique 2.12 :** Taux d'accès aux institutions financières formelle Cameroun et autres groupes de pays

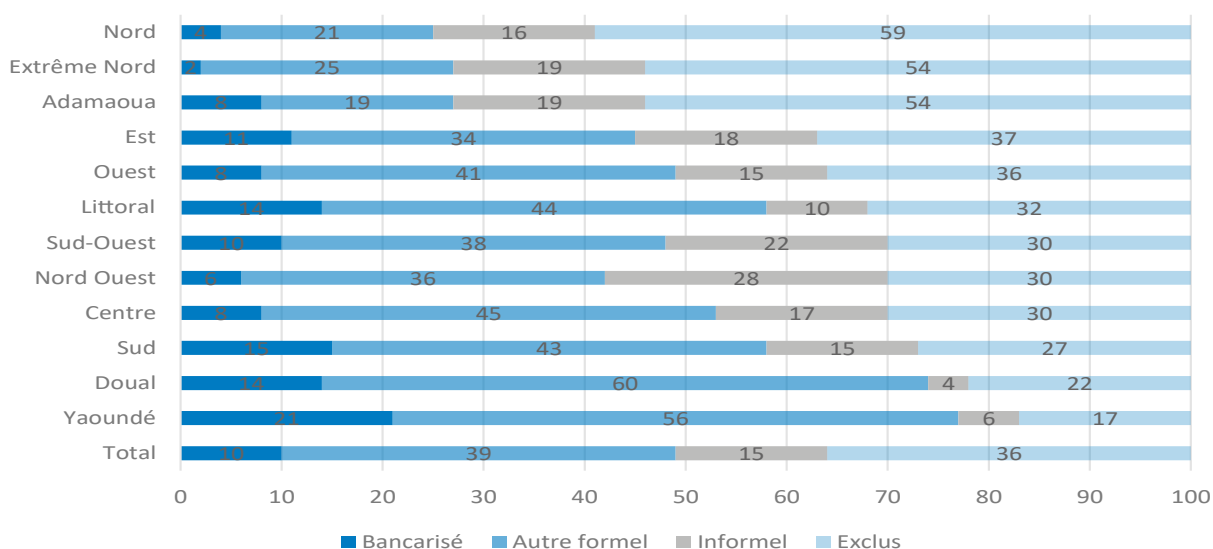


**Sources :** Global Findex Database – Banque Mondiale

Selon les résultats d'une enquête récente sur la demande des services financiers, l'inclusion financière au Cameroun présente une variation régionale très importante ((Finscope Cameroun (2017)). L'accès aux institutions formelles et le niveau de bancarisation restent disparates. Les régions du Nord, de l'Extrême-Nord et de l'Adamaoua restent très défavorisées. Plus de la moitié de la population dans ces régions est

exclue du système financier formel et informel. Ce déséquilibre spatial est aussi marqué au niveau du taux de bancarisation. Bien que le taux de bancarisation reste faible au niveau national de l'ordre de 10%, selon l'enquête Finscope, l'accès à la banque reste un privilège dans les centres économiques comme Yaoundé (21%) et Douala (14%) et les régions du Sud (15%) et du Littoral (14%) (Graphique 2.13).

**Graphique 2.13 :** Le paysage de l'Inclusion financière en 2017

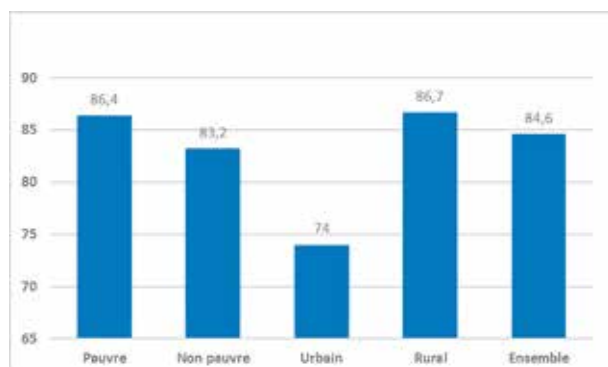


**Source :** Enquête FinScope consommateur au Cameroun, FMT/UNCDF, 2017

### 2.1.1.3 Accès limité aux facteurs de production et vulnérabilité aux changements climatiques

Au Cameroun, l'agriculture occupe plus d'un ménage sur deux (54,6%). Une grande partie de la population dépend ainsi de l'agriculture pour leur subsistance. Bien que l'agriculture urbaine se développe, cette activité est plus pratiquée en milieu rural (81,8%). Au niveau de la répartition spatiale, elle caractérise la région de l'Extrême-Nord (80,9%), du Nord (79,9%) et de l'Ouest (77,8%) (ECAM4). L'incidence de la pauvreté est la plus élevée pour les ménages agricoles avec 62,8% chez les ménages dont le chef travaille dans une entreprise agricole informelle, et de 61,9% chez les ménages de la branche agriculture, élevage et pêche (ECAM 4, 2014). L'accès aux facteurs de production s'apprécie ici à travers l'accès à la terre, à un équipement moderne et aux intrants commerciaux, tels l'engrais et les pesticides.

**Graphique 2.14** : Possession de la terre par les ménages agricoles (en %)



**Source** : Institut National de la Statistique, ECAM 4

Les outils utilisés par ces ménages pour leurs activités agricoles sont essentiellement rudimentaires. L'utilisation des équipements modernes de production, de semences améliorées, des engrais, des pesticides et autres inputs technologiques est restreinte.

<sup>14</sup> Ménage agricole est entendu comme tout ménage pratiquant l'agriculture.

<sup>15</sup> Le matériel moderne désigne ici les différentes machines utilisées en agriculture (tracteurs, moissonneuses-batteuses, décortiqueuses, semoirs, pulvérisateurs, etc).

L'accès limité à ces facteurs ne permet pas à l'agriculture de jouer pleinement son rôle.

Dans l'ensemble, dans plus de quatre ménages agricoles<sup>14</sup> sur cinq (86,4%), au moins un membre possède une terre, qu'elle soit exploitée ou non par le ménage (Graphique 2.14). L'accès à la propriété foncière reste problématique. Très peu de personnes disposent des documents officiels attestant qu'elles sont propriétaires de leurs terres (INS, 2017). En 2011, près de 60% de la population occupant un logement dont elles sont propriétaires ne disposent pas de document en règle (Tableau 3.10). La situation est encore plus préoccupante pour les populations en milieu rural, dont quatre personnes sur cinq (80,6%) n'ont pas de documents pour le logement qu'elles occupent. Cette absence de titre de propriété les expose à l'insécurité et au risque de perdre leur parcelle ou leur logement.

**Tableau 2.10** : Population adulte ne disposant d'aucune sécurité des droits fonciers (en %)

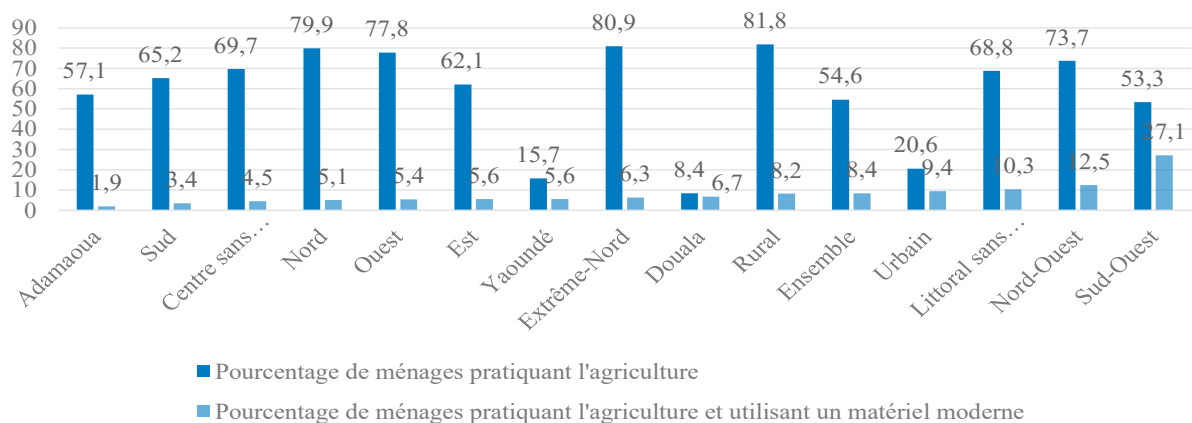
Milieu de résidence	sans document en règle pour le logement occupé	pensant être à risque d'être expulsée du logement	dont le ménage n'a pas de sécurité de logement	expulsée de son logement au cours des 5 dernières
Yaoundé/ Douala	28,1	17,8	40,4	6
Autres villes	41,9	10,1	47,5	3,9
Ensemble urbain	36,7	13	44,8	4,7
Rural	80,6	7	82,5	2,4
Ensemble	59,8	9,8	64,7	3,5

**Source** : INS, EDS-MICS 2011

C'est seulement dans la région de l'Ouest qu'un peu plus d'un ménage agricole sur 4 disposent d'un matériel moderne<sup>15</sup>. Mais dans l'ensemble, moins d'un ménage agricole sur 10 utilise un matériel moderne (Graphique 2.15).



**Graphique 2.15 :** Proportion des ménages ayant accès à un matériel moderne en agriculture (en %)



**Source :** Données INS (ECAM 4).

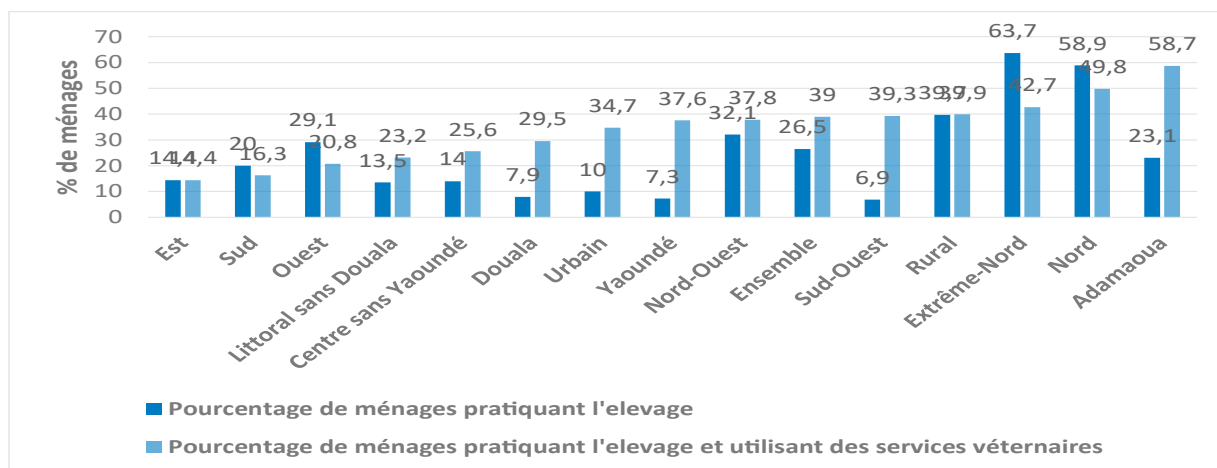
Le recours aux semences améliorées reste marginal dans l'ensemble, sauf pour les cultures telles que le coton (85,8%), l'hévéa (82,2%) et le maïs (68,4%). Notons que seulement 6,9% des ménages sont impliqués dans la culture du coton et moins de 0,2% dans l'Hévéa. Une proportion plus importante des ménages cultive des produits vivriers et par ordre d'importance le maïs (38,3%), l'arachide (26,8%), la banane (26,8%) et le haricot/niébé (24,8%).

Les activités agricoles sont principalement financées par les fonds propres des ménages ou des parents ou amis (95,8%). S'agissant des ménages agricoles ayant sollicité un crédit auprès des institutions financières pour financer l'investissement agricole, moins de deux sur dix l'ont obtenu, quel que soit le type

d'institution de financement. Par ailleurs, les pauvres agricoles ont très peu accès au crédit auprès de ces institutions.

Au niveau de l'élevage, plus d'un ménage sur quatre (26,5%) pratiquent l'élevage du bétail ou de la volaille. Cette proportion est de 49,1% dans les ménages pauvres et de 18,3% dans les ménages non pauvres. La pratique de l'élevage est répandue dans les ménages des régions de l'Extrême-Nord et du Nord. En moyenne, un peu moins de 4 ménages d'éleveurs sur 10 (39%) ont accès aux services vétérinaires. C'est surtout dans les régions de l'Est, du Sud et de l'Ouest que l'utilisation des services vétérinaires restes faibles où moins de 1 ménage sur cinq ont utilisé ces services (Graphique 2.16).

**Graphique 2.16 :** Accès aux services vétérinaires



**Source :** INS (ECAM 4).

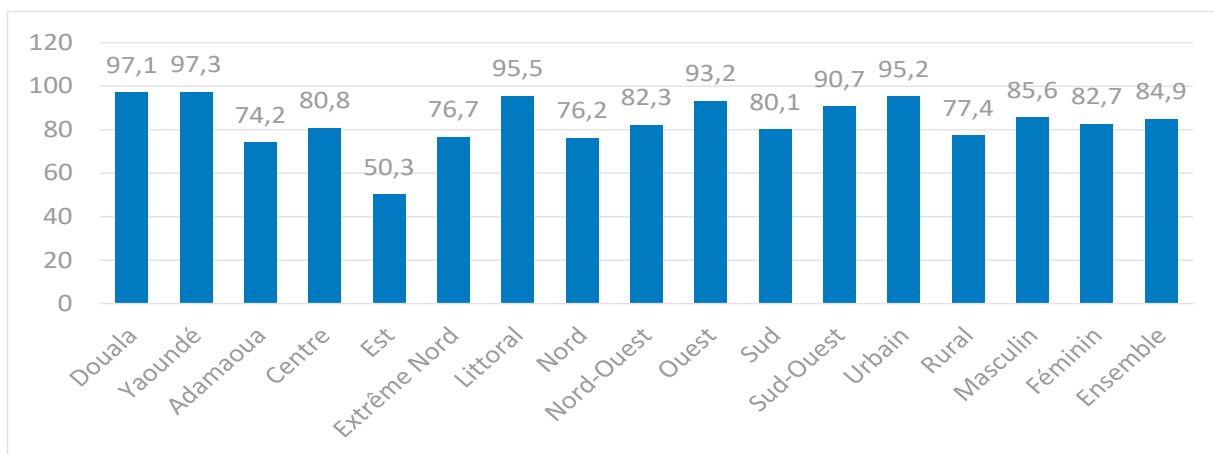
Avec une agriculture essentiellement pluviale, plus de 50% de la population active est vulnérable aux effets de changements climatiques (sècheresse, les inondations). La partie septentrionale est reconnue comme étant une zone au climat très rude avec une pluviométrie faible en dessous de 500 mm, erratique et mal répartie dans le temps et dans l'espace. Dans un tel contexte, la production agricole et la production pastorale sont négativement affectées avec une baisse de la productivité liée aux inondations fréquentes depuis 2012, l'invasion acridienne, l'arrêt prématuré des précipitations et le déficit fourrager. La sécheresse fait obstruction aux pâturages ce qui fait en sorte que le prix de la viande est sans cesse en élévation. A l'ouest du Cameroun, l'assèchement de nombreux points d'eau, le problème d'accès à l'eau au sein de nombreuses régions de cette région devient de plus en plus invivable. Enfin on observe au Sud du pays une baisse de la productivité agricole.

### 2.1.1.4 Des disparités dans l'accès aux nouvelles technologies

Bien que l'Indice d'Accès au Numérique a connu une hausse entre 2010 (0,16) et 2014 (0,356), certains indicateurs montrent que les populations n'ont véritablement pas tous accès aux Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). Le taux de pénétration à la téléphonie mobile se situe autour de 80% en 2015. Cependant, si l'on prend en compte le fait que cet indicateur se réfère davantage au nombre de puces vendues, et en estimant que 30% des abonnés détiennent plus d'une puce, le taux réel de pénétration se situerait autour de 50% (MINPOSTEL 2018).

En 2017, 85% de ménages ont accès au téléphone mobile. L'accès varie selon le milieu de résidence, ainsi l'on note une différence de l'ordre de 8 points en faveur du milieu urbain, soit 95% de ménage disposant d'un mobile en milieu urbain contre 77% en milieu rural (Graphique 2.17). L'accès au téléphone cellulaire ne varie pas de manière significative selon les régions ou le sexe du chef de ménage.

**Graphique 2.17 :** Proportion de ménages ayant accès à un réseau mobile en 2017



Source : ART, 2017

L'accès des populations à l'outil internet était assez limité avec seulement 16,2 % (ART, 2014). L'accès à internet et au téléphone portable présente une forte disparité selon le milieu de résidence, soit 95% de ménage disposent d'un mobile en milieu urbain contre 77% en milieu rural. Au niveau des régions, en dehors de la

région de l'Est dont le taux se situe à 50%, les autres régions affichent des taux au-dessus de 75%. Le Tableau 2.11 présente l'utilisation de l'ordinateur et d'internet chez les jeunes entre 15-24 ans. On constate la faiblesse du taux d'utilisation et un biais en défaveur des femmes.

**Tableau 2.11** : Utilisation de la technologie de l'information/Communication en 2014

	Hommes	Femmes
Personnes âgées de 15-49 ans qui, au moins une fois par semaine, lisent un journal ou un magazine, écoutent la radio, regardent la télévision	15.3%	5.7%
Jeunes âgés de 15-24 ans ayant utilisé un ordinateur au cours des 12 derniers mois	47.5%	32.8%
Jeunes âgés de 15-24 ans ayant utilisé l'internet au cours des 12 derniers mois	39%	18.9%

Source : MICS 2014

## 2.1.2 Dimension sociale de l'exclusion

La dimension sociale de l'exclusion et/ou des inégalités peut être analysée sous l'angle de l'accès aux services sociaux tels que la santé, l'éducation, l'eau potable, l'énergie électrique, le logement et la protection sociale. Ces services sociaux, notamment l'éducation et la santé sont importants dans la formation du capital humain. Selon l'indice de Capital humain (ICH)<sup>16</sup>, un indicateur conçu par la Banque Mondiale, qui mesure le niveau de capital humain qu'un enfant né aujourd'hui est susceptible d'atteindre d'ici ses 18 ans, compte tenu des services de santé et d'éducation dans son pays, le Cameroun a reculé en passant de 0,41 en 2012 à 0,39 en 2017. Pour l'année

2017, la valeur de l'ICH du Cameroun est en-dessous de la moyenne des pays d'Afrique Subsaharienne qui est de 0,41.

### 2.1.2.1 Exclusions en matière de santé

Parmi les conditions initiales, les différences dans les capacités d'apprentissage sont quantitativement les plus importantes (Huggett, M., et al, 2011). La malnutrition au cours des premières étapes de la vie d'un enfant peut avoir des effets néfastes, réduisant leur capacité de réussir à l'âge adulte. Les enfants sous-alimentés entre la conception et l'âge de deux ans courent un risque élevé de troubles du développement cognitif. Le retard de croissance au cours des 1000 premiers jours, la période critique du début de la vie, entrave le développement des cellules

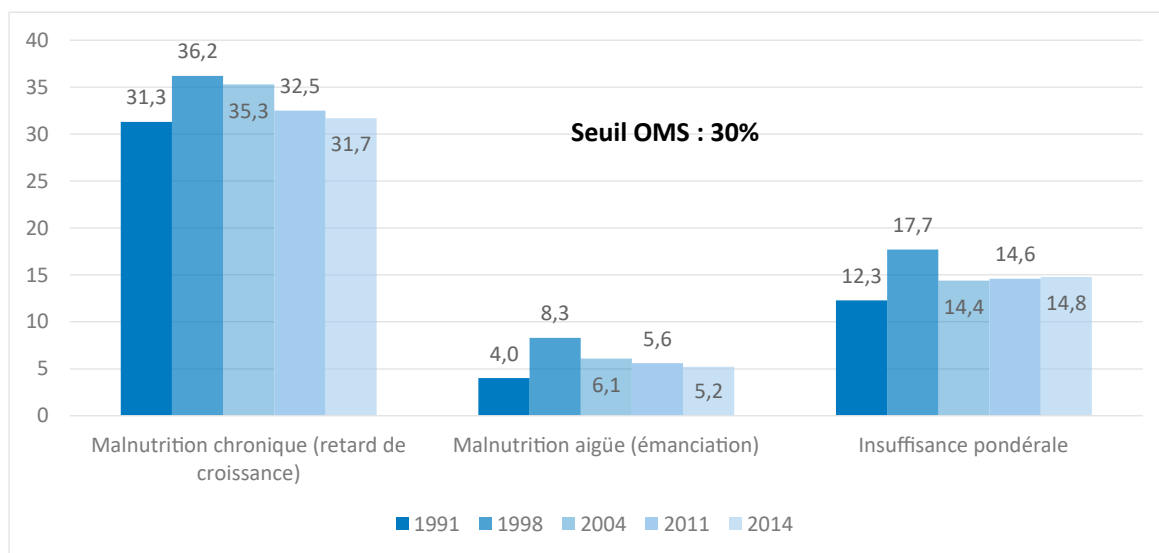
<sup>82</sup> L'indice du capital humain mesure le niveau de capital humain qu'un enfant né aujourd'hui est susceptible d'atteindre d'ici ses 18 ans, compte tenu des services de santé et d'éducation dans son pays. Il mesure la distance qui sépare un pays d'une situation optimale de scolarisation et de santé. Cette mesure intègre trois facteurs : (i) survie : un enfant né aujourd'hui atteindra-t-il l'âge d'aller à l'école, (ii) scolarité : quelle sera la durée de sa scolarité et quels seront ses acquis, et (iii) santé : cet enfant sortira-t-il du système scolaire en bonne santé, prêt à poursuivre ses études ou à entrer sur le marché du travail à l'âge adulte ? ,

cérébrales, dont l'impact peut être dévastateur. Il existe de nombreuses évidences démontrant que la sous-alimentation est un facteur de risque de mauvais développement psychomoteur et cognitif de l'enfant (Black et al., 2013). La recherche montre que les enfants souffrant de retard de croissance réussissent souvent moins bien à l'école et peuvent perdre 10% de leurs gains potentiels à vie (World Bank, 2006).

Comme la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la sous-alimentation, l'insécurité alimentaire et les autres formes de malnutrition constituent des préoccupations permanentes de l'exclusion sociale pour le Cameroun. Malgré la nette avancée avec une baisse de plus de 20 points en 16 ans du taux de prévalence de la sous-alimentation, la situation reste préoccupante. En 2016, une personne sur dix (9,9%) souffre encore de la faim au Cameroun contre 30,8% en 2002 et 15,4% en 2014 (INS, 2014 et FAO, 2016).

Le milieu rural présente un taux de sous-alimentation plus élevé (plus de 19%) que le milieu urbain (8%). La prévalence du retard de croissance chez les enfants de moins de 5 ans demeure aussi élevée (31,7% en 2014). Les progrès au niveau de la réduction de la malnutrition des enfants restent lents (Graphique 2.18). Bien que des progrès aient été notés au niveau de la réduction du retard de croissance depuis 1998, le niveau enregistré en 2014 reste encore légèrement supérieur à son niveau de 1991 et il reste aussi au-dessus du seuil de l'OMS qui est de 30%. Il en est de même au niveau de la malnutrition aigüe dont le taux de prévalence en 2014 (5,2%) reste encore supérieur à son niveau de 1991 (4,0%). La proportion des enfants de moins de 5 ans souffrant d'une insuffisance pondérale globale est en légère hausse durant les quinze dernières années et s'établit à 14,8% en 2014.

**Graphique 2.18** : Évolution de la malnutrition au Cameroun.

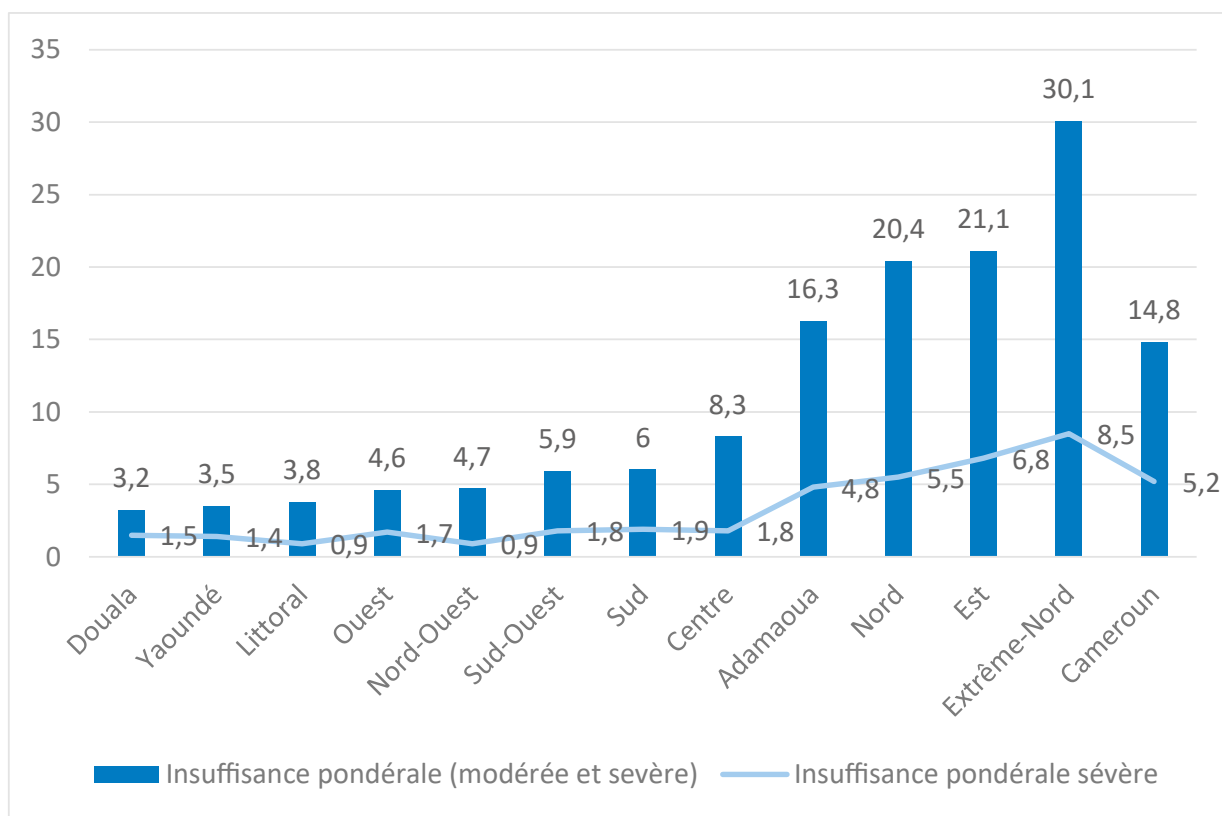


Source : Institut National de la Statistique, EDS 1991, 1998, 2004, 2011 et MICS 2014

Cette tendance globale cache aussi des variations régionales notamment la situation dans les zones touchées par l'insécurité. Tels sont les cas des régions du Nord, de l'Extrême Nord, et de l'Adamaoua avec la crise de Boko Haram, la région de l'Est avec la crise centrafricaine et plus récemment la persistance de l'insécurité dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest qui pourrait encore avoir des conséquences néfastes sur

l'alimentation des populations. Le Graphique 2.19 montre qu'en 2014, l'insuffisance pondérale et la malnutrition aigüe dans les régions de l'Extrême Nord, de l'Est, du Nord, et de l'Adamaoua ont été les plus élevée dans le pays, plus particulièrement dans l'Extrême Nord où la prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de cinq ans était deux fois plus que le niveau national.

**Graphique 2.19** : Répartition (en%) des enfants de 0-59 mois souffrant d'insuffisance pondérale par région en 2014



Source : Institut National de la Statistique, MICS 2014

Les données récentes ont montré que le niveau global d'insécurité alimentaire dans les trois régions du Nord et celle de l'Est est en recul mais reste encore important et est évalué à 10% en 2018 contre 15% en 2017 (PNVRS, 2018). Dans la région de l'Extrême-

Nord, la prévalence d'insécurité alimentaire a en effet baissé (de 20% en octobre 2017 à 11% en février 2018). Il en est de même de la région du Nord où la prévalence de l'insécurité alimentaire est passée de 17% en octobre 2017 à 11% en février 2018 pendant que le niveau

de sécurité alimentaire grimpait de 55% en octobre 2017 à 65% en février 2018. Quant à la région de l'Adamaoua, le niveau d'insécurité alimentaire a relativement baissé, de 9% en octobre 2017 à 7% en février 2018 pour des niveaux de sécurité alimentaire stables (55%). Dans la région de l'Est, la situation semble s'être relativement détériorée car, en 2018, 9% de ménages sont en insécurité alimentaire dans cette région en 2018 contre 7% en octobre 2017.

### 2.1.2.2 Exclusions en matière d'éducation

L'ampleur de l'exclusion à travers l'éducation peut être appréciée par le taux d'achèvement. En effet, la pauvreté augmente le risque des enfants de quitter le système scolaire. Pour un ménage pauvre, les enfants ont moins de chance de terminer leur cycle d'éducation : manque de matériel scolaire, pas de goûter à l'école, etc. Pour ceux qui le terminent, le redoublement est un facteur qui limite leur évolution. Dans le primaire, pour l'année 2015, le taux d'achèvement se situe à 76% avec de grandes disparités entre les filles (près de 73%) et les garçons (près de 80%). Pour le second cycle, il est de 59% pour l'enseignement général et 23% pour l'enseignement technique (INS 2015)

L'éducation (scolaire et universitaire) constitue le pivot de la formation du capital humain, ce qui la met au cœur des analyses du capital humain. La scolarisation est ainsi un vecteur fondamental d'inclusion dont l'accès inégal

est constitutif des inégalités sociales. Nous distinguons la scolarisation des jeunes et l'alphabétisation des adultes.

Au niveau de la scolarisation, l'exclusion peut se manifester à l'entrée du système éducatif ou se traduire par l'abandon en cours d'études. L'ampleur de l'exclusion au niveau de l'accès à la scolarisation peut être appréciée par le taux net d'admission<sup>17</sup> dans l'enseignement primaire, le taux net de fréquentation scolaire au niveau primaire<sup>18</sup> et de la non-participation mesurée par le taux de non-scolarisation. Au cours de la scolarisation, l'exclusion peut être captée par le taux de rétention dans le système, le taux d'achèvement d'un cycle ou les indicateurs de transition. Ces derniers permettent de mesurer la proportion des individus qui réussissent à passer d'un système à un autre : taux de transition primaire-secondaire et le taux de transition secondaire supérieur.

Parmi les enfants ayant l'âge d'entrée à l'école primaire (6 ans), 56,9% sont en première année d'école primaire (MICS, 2014)<sup>19</sup>. Cette proportion, appelée taux net d'admission à l'école primaire, est de 59 % chez les garçons et 55 % chez les filles. Suivant la région d'enquête, le taux net d'admission à l'école primaire est plus élevé dans le Littoral sans Douala (76 %) et le Centre sans Yaoundé (73 %) alors qu'il est plus faible dans l'Extrême -Nord (48 %) et le Nord (51 %). La fréquentation de l'école primaire par les enfants est un peu plus importante en milieu urbain (59 %) qu'en milieu rural (55 %).

<sup>17</sup> La proportion des nouvelles admissions (dans une zone géographique ou en fonction des sexes),

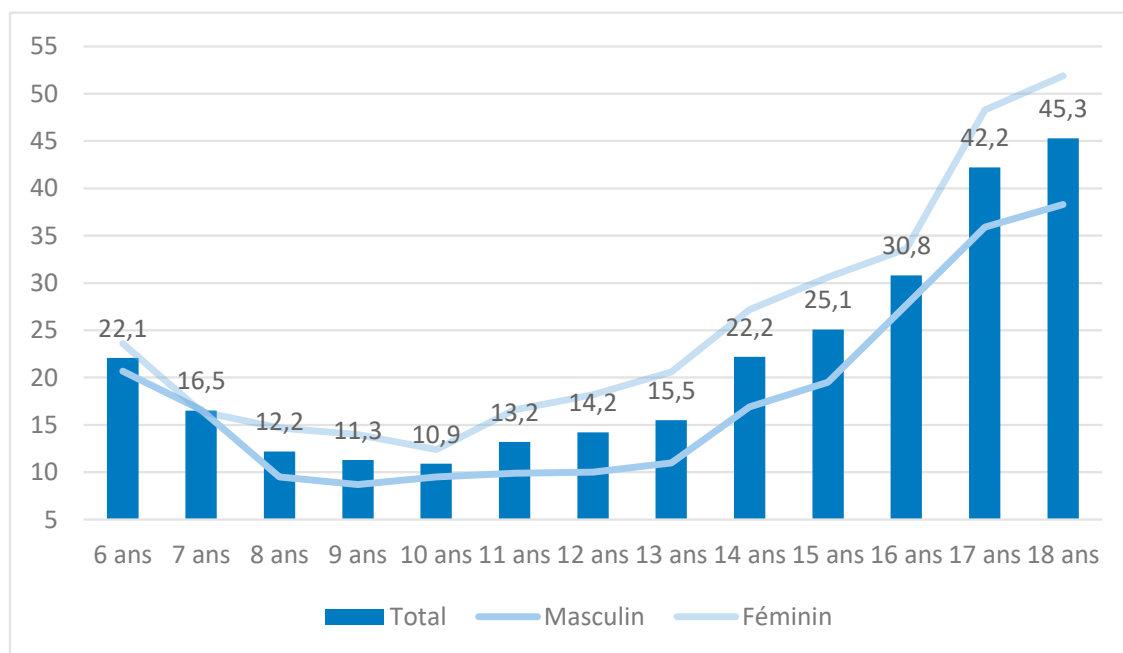
<sup>18</sup> Le taux net de fréquentation scolaire primaire est le pourcentage de la population en âge de fréquenter le niveau primaire (6-11 ans) qui fréquente effectivement ce niveau d'enseignement. Dans la MICS 2014, cet indicateur a été ajusté pour inclure aussi les enfants de 6-11 ans qui fréquentent précocement l'enseignement secondaire.

<sup>19</sup> L'âge officiel d'admission en école primaire est de 6 ans. Le cycle primaire comporte 6 classes, il dure donc en principe jusqu'à l'âge de 11 ans. Dans la pratique, en raison de l'entrée tardive ou du redoublement de classes, un nombre important d'enfants dans le cycle primaire est plus âgé.

Le taux net de fréquentation scolaire au niveau primaire est assez élevé (85% en 2014 selon la MICS), malgré l'admission tardive de certains enfants en 1<sup>ère</sup> année et l'abandon scolaire précoce. L'analyse de la non scolarisation par âge montre que le pourcentage d'enfants hors de l'école diminue progressivement, de 22,1%

à l'âge de 6 ans (au début de l'année scolaire) jusqu'à 10,9% à l'âge de 10 ans – une tendance qui reflète l'admission tardive de certains enfants. Cependant, par la suite, la tendance est inversée, allant jusqu'à 13,2% à l'âge de 11 ans, 25,1% à l'âge de 15 ans à 45,3% à l'âge de 18 ans, à cause de l'abandon scolaire (voir Graphique 2.20).

**Graphique 2.20 :** Pourcentage d'enfants non scolarisé



**Source :** Institut National de la Statistique, MICS 2014

L'objectif de scolarisation primaire universelle nécessite que tous les enfants achèvent un cycle primaire complet. Mais si l'on considère le parcours des élèves entre la première classe du primaire, la Section d'Initiation à la Lecture (SIL/Classe1) et la dernière classe, on observe une dégradation de la rétention à tous les niveaux d'études (Graphique 2.21). En 2015/2016, environ 3 enfants sur 5 qui accédaient au primaire atteignaient la classe terminale, soit le Cours Moyen 2<sup>ème</sup>

Année (CM2/Class6)<sup>20</sup>. Le système opère donc une sélection qui résulte davantage des abandons en cours de cycle que d'une sélection organisée à l'entrée. La situation est beaucoup plus alarmante dans les Zones d'Education Prioritaires (ZEP)<sup>21</sup> car seulement moins d'un enfant sur deux (47%) inscrit à la SIL/CL1 atteindrait la dernière année CM2/CL6 contre 7 enfants sur dix, soit 70% hors-ZEP (Graphique 2.22).

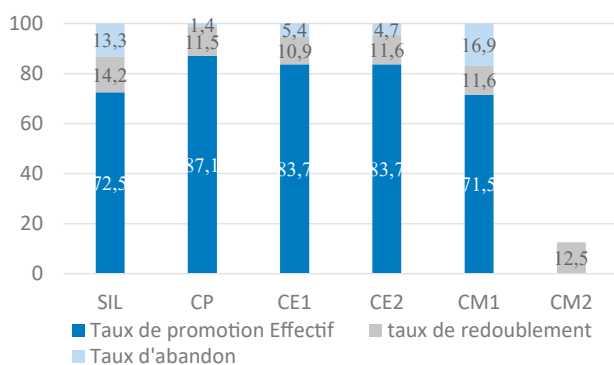
<sup>20</sup> Selon la méthode transversale, le taux d'achèvement est plus élevé avec 76% de la classe d'âge de 11 ans ont atteint la dernière année du cycle (CM2 ou Class 6). L'enquête MICS 2014 donne aussi un chiffre plus élevé. Parmi les enfants qui commencent l'école en 1<sup>ère</sup> année, 93% réussissent à atteindre la dernière classe (le « ratio de survie »), mais les redoublements font en sorte que la plupart de ces élèves sont âgées de plus de 11 ans. La même source a estimé le taux d'achèvement du primaire à 81% en 2014.

<sup>21</sup> Zones d'Education Prioritaires : Régions de l'Adamaoua, de l'Est, du Nord et de l'Extrême-nord)

Le taux net de scolarisation dans les enseignements secondaires reste très faible, soit 44,4%. La sous-scolarisation est davantage accentuée chez les filles (41,30%) que chez les garçons (47,56%). La situation est davantage préoccupante dans les régions du septentrion où moins de 26 enfants sur 100 âgés entre 12 et 18 ans vont à l'école secondaire (Graphique 2.23). Cette sous-scolarisation dans le septentrion peut s'expliquer par le faible taux de scolarisation des filles. Dans toutes les trois

régions, il est en deçà de 20%, ce qui entraîne des indices de parités faibles en défaveur des filles. Par contre trois régions présentent des taux nets de scolarisation acceptables. Il s'agit de l'Ouest (69,61%), du Sud (68,39%) et du Littoral (54,03%). Les taux de scolarisation des filles dans ces régions restent aussi élevés. Le taux net de scolarisation de la région du Sud bien qu'élevé (68,39%), n'apporte pas un impact considérable sur le taux national à cause de sa faible population.

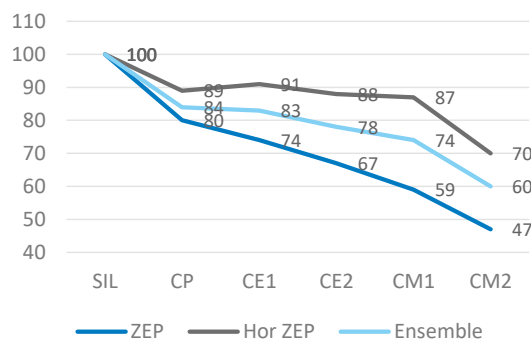
**Graphique 2.21 :** Efficacité interne du système



**Source :** MINEDUB, 2017. Carte scolaire 2015/2016

L'analyse du taux d'abandon montre que sur l'ensemble des élèves inscrits aux enseignements secondaires en 2014-2015, 6,0% sortent précocement du système contre 2,4% durant l'année scolaire 2013/2014. Contrairement au cycle primaire, le taux d'abandon est plus élevé chez les garçons soit 6,33% contre 5,59% chez les filles. Ce différentiel s'explique par un taux d'abandon plus marqué au premier cycle (Voir Tableau 2.12). L'analyse par sous-système montre que l'abandon est plus important dans l'Enseignement Secondaire Technique et Professionnel (ESTP) avec un taux de 11,63%. Et

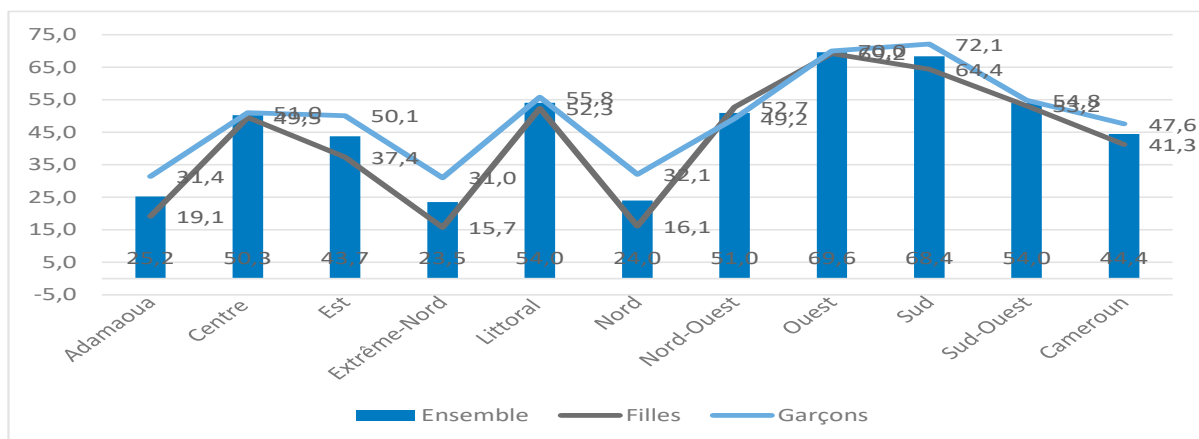
**Graphique 2.22.** Profil de rétention pseudo-longitudinal



une fois encore, on peut constater que le taux d'abandon scolaire est un peu plus élevé chez les garçons (12,3%) que chez les filles (10,5%). Dans l'Enseignement Secondaire Général (ESG), le taux d'abandon à l'ESG francophone en 2014-2015 est de 10,30%, avec 10,45% chez les filles et 10,17% chez les garçons. Comparativement au 4,2% d'abandon dans le sous-système anglophone, le taux d'abandon dans le sous-système francophone est plus élevé. Dans la globalité et suivant les cycles, les filles abandonnent les études plus que les garçons.



**Graphique 2.23 :** Taux net de scolarisation par sexe et région



Source : MINESEC, 2017. Carte scolaire 2015/2016

**Tableau 2.12 :** Taux d'abandon dans l'enseignement secondaire

		Filles (%)	Garçons (%)	Total (%)
<b>ESG Anglophone</b>	1er Cycle	5,1	5,7	5,4
	National	4,2	4,1	4,2
<b>ESG Francophone</b>	1er Cycle	6,7	6,4	6,5
	National	10,5	10,2	10,3
<b>ESTP</b>	1er Cycle	10,3	11,3	10,9
	National	10,5	12,3	11,6
<b>Global</b>	1er Cycle	4,2	8,6	5,9
	National	5,6	6,3	6,0

Source: MINESEC, Rapport d'analyse des données statistiques 2014/2015

Concernant l'alphabétisation<sup>22</sup>, un peu plus de deux tiers (68 %) des jeunes femmes de 15-24 ans au Cameroun savent lire une phrase simple en français ou en anglais contre 83% chez les hommes (MICS, 2014). Le taux d'alphabétisation varie considérablement selon le milieu de résidence avec un taux de 85 % pour les femmes et 91% pour les hommes en milieu urbain contre 48 % pour les femmes

et 71% pour les hommes en milieu rural. Il est aussi très variable selon les régions d'enquête. Il est particulièrement bas chez les jeunes femmes des régions du Nord (30 %), de l'Extrême-Nord (32 %) et de l'Adamaoua (47 %). De même pour les hommes, les taux atteignent les niveaux les plus bas dans les régions de l'Extrême-Nord (61 %), du Nord (77 %), de l'Adamaoua (79 %) et de l'Est (79 %).

<sup>22</sup> L'alphabétisation rend compte au Cameroun de l'aptitude des personnes âgées de 15 ans ou plus à lire et à écrire en français ou en anglais.

### 2.1.2.3 L'accès à l'énergie électrique et à l'eau potable

En dépit des extensions de réseaux effectués par ENEO et des tiers sur la période de mise en œuvre du DSCE, la proportion de la population vivant dans des ménages ayant accès à l'électricité est de 57,7%. L'accès est plus répandu en milieu urbain (96,2%) qu'en milieu rural (31,7%). De fortes disparités existent suivant les régions. Les proportions situées en deçà de la moyenne nationale sont observées dans les régions de l'Extrême-Nord, du Nord, de l'Est, de l'Adamaoua et du Nord-Ouest. Par contre, Douala (98,4%) et Yaoundé (99,1%) affichent les proportions les plus importantes d'individus vivant dans les ménages ayant accès à l'électricité (INS, 2017).

L'accès à l'eau potable n'est pas encore assuré pour près du tiers des ménages. En 2014, 61% de la population vit dans des ménages ayant accès à l'eau potable. Malgré les efforts des pouvoirs publics dans l'augmentation de la capacité en eau potable de la ville de Yaoundé et ses environs à partir du fleuve Sanaga, la situation du milieu rural reste encore préoccupante

### 2.1.2.4. L'accès à la protection sociale

Les interventions dans le secteur de la protection sociale sont menées en rangs dispersés par différentes institutions sur le territoire. Celles-ci touchent la sécurité sociale, l'assistance sociale aux personnes vulnérables, notamment en ce qui concerne les transferts sociaux.

La sécurité sociale concerne la population des personnes actives qui représentait 51,4 % de la population totale en 2011. Elle comprend la compensation partielle des dépenses engagées pour les enfants, la prise en charge des accidents de travail et des maladies professionnelles, les pensions de retraite, les invalidités et les décès (CNPS, 2017). Dans l'ensemble, seulement 5,3 % des travailleurs sont couverts par une assurance dans le cadre de leur emploi principal.

Par ailleurs, le pays ne fournit que 7 types de prestations sur les 9 de la Convention 102 de l'OIT. Il s'agit : i) des accidents de travail et maladies professionnelles ; ii) des prestations de vieillesse ; iii) des prestations d'invalidité ; iv) des prestations de décès ; v) des prestations familiales ; vi) des prestations de maternité et ; vii) des prestations de survivants. Les allocations-chômage et l'assurance-maladie ne sont pas encore servies. Au sens d'ECAM 2014, environ 12 % de la population active, constituée des fonctionnaires et assimilés ainsi que des travailleurs salariés du secteur privé relevant du code du travail, bénéficient de la sécurité sociale tandis que la majorité restante (88,6 %) est exclue et exposée aux risques sociaux (CNPS, 2017). Les 90% de la population active non couverts proviennent des secteurs qui contribuent le plus au taux de pauvreté : l'agriculture informelle et l'informel non agricole. La structure et la couverture actuelle de la protection sociale ne bénéficie qu'aux non pauvres.

Au niveau de l'assistance sociale, les transferts sociaux aux personnes et ménages extrêmement pauvres se font en général suivant quatre types de mécanismes au Cameroun : les transferts monétaires directs et indirects, les transferts en nature et les interventions d'urgence humanitaire.

Les transferts monétaires directs sont effectués par une dizaine d'institutions (Nations Unies, BM, Croix Rouge, ONG, etc.) et touchent seulement quinze (15) départements sur cinquante-huit (58) dans sept (7) des dix (10) régions. L'une des principales initiatives de ces transferts est le projet filets sociaux assuré conjointement par la Banque Mondiale et l'État dont la mise en œuvre s'étale sur la période 2014-2019.

En ce qui concerne les transferts monétaires indirects, ils ne ciblent pas particulièrement les personnes vulnérables. Il s'agit principalement des subventions des prix des produits pétroliers et ceux de certains produits alimentaires importés (farine, riz, blé, maïs frais, poisson congelé) ; les subventions du coût de transport urbain dans les villes de Yaoundé et Douala ; les subventions dans le secteur de la santé (la gratuité des vaccinations pour les enfants de 0 à 9 mois moins de 5 ans ; la gratuité des antirétroviraux pour les personnes affectées par le VIH/SIDA ; les chèques santé pour les femmes enceintes dans les trois régions septentrionales [Extrême-Nord, Nord et Adamaoua]); les subventions en éducation (gratuité des frais de scolarité dans le cycle primaire).

Les transferts en nature sont faits dans les secteurs de l'Éducation (cantines scolaires dans les régions septentrionales et distribution des manuels scolaires en milieu rural), de la santé (distribution des Moustiquaires

Imprégnées d'Insecticide à Longue Durée d'Action [MILDA]), de l'agriculture (distribution des semences et engrais aux agriculteurs).

Nonobstant les efforts du Gouvernement, le système actuel de protection sociale ne permet pas d'atteindre les objectifs en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités (FMI 2018). Ceci serait dû principalement à l'absence d'une coordination des acteurs dans le secteur de la protection sociale. En effet, la multiplicité des programmes y relatifs diminue leur efficacité comme instrument de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

### **2.1.3. Dimension politique de l'exclusion**

La gouvernance démocratique, l'accès aux institutions et la corruption, la relation pouvoir-citoyens, les procédures administratives et la gestion des fonds publics sont autant d'aspects d'appréciation de la dimension politique de l'exclusion.

#### **2.1.3.1 Gouvernance démocratique : une faible participation**

On constate un désengagement des populations de la vie politique qui se traduit par une faible adhésion aux partis politiques et une baisse de leur participation aux élections, notamment présidentielle.

L'adhésion formelle à un parti politique est encore le fait d'environ 17% de la population (INS 2017). De plus à la suite des élections présidentielles d'octobre 2018, il a été constaté une diminution de 12 points de pourcentages de la participation aux élections présidentielles. On est parti d'un taux de participation de 65,8 % en 2011 à un taux de 53,8 % en 2018 (ELECAM).

### 2.1.3.2. Faible accès aux institutions et corruption

Le taux d'accès de la population aux institutions (Administration générale, Justice, Police, Santé publique, Education publique, Administration fiscale, Sécurité sociale, Mairie, Commission électorale) est faible dans certains domaines. Il est élevé particulièrement dans les domaines sociaux notamment celui de la santé, où il représente 63 % (ECAM4). L'accès aux institutions tend à influencer positivement sur le jugement de confiance envers ces dernières : des indices de confiance de 70 % et 71 % sont obtenus respectivement chez ceux qui ont accès aux structures de santé publiques et aux structures d'éducation publiques.

Dans l'ensemble, la corruption, qui est un fléau entravant le bon fonctionnement des institutions, est décriée par 44 % de la population dont plus de la moitié vivant en milieu urbain. S'agissant de la lutte contre la corruption, 60 % de la population adulte déclare être au courant de l'existence d'un organe en charge de la lutte contre la corruption et 62 % se disent informés des efforts des autorités publiques en la matière. Cependant, 69 % expriment un jugement défavorable quant à l'efficacité des actions gouvernementales contre la corruption.

En outre, on observe que ce phénomène de corruption est de plus en plus croissant malgré les efforts de lutte menés dans ce domaine. Selon les résultats d'une étude réalisée par l'INS, sur la perception de la gouvernance et de l'intégrité au Cameroun on constate que :

- 87 % des chefs de ménage considèrent la corruption comme un problème majeur au Cameroun et en augmentation ;

- 55 % des chefs de ménages considèrent que la mauvaise gestion et la corruption figurent parmi les trois principales causes de la pauvreté ;
- 14 % des ménages ont été victimes de corruption au cours des 12 derniers mois dans l'un des secteurs suivants : police (51 %), éducation (28 %), santé (26 %), gendarmerie (22 %) et impôts (17 %).

### 2.1.3.3. Relation pouvoir-citoyens : un sentiment d'éloignement des élus

En général, les populations expriment un sentiment d'éloignement par rapport aux élus notamment les parlementaires et les élus locaux. Avec 59 % d'opinions favorables, les chefs traditionnels font exception et sont souvent à l'écoute de la population. Par ailleurs, près de 3/4 des adultes au Cameroun dénoncent le peu de cas que font les autorités locales en matière d'information des populations et 73% émettent une opinion défavorable en ce qui concerne la fourniture des services au niveau des communes. D'un autre côté, la moitié des adultes (53%) estiment que l'étendue du pouvoir des autorités locales est encore insuffisante pour exercer leurs missions (ECAM 4).

S'agissant de la prise en compte des préoccupations et des demandes de la population par les hommes politiques, l'opinion de la population est, dans son ensemble, peu favorable. En effet, 75 % de la population estiment que les politiciens ne pensent qu'à leurs propres intérêts.

#### **2.1.3.4. Complexité des procédures administratives en vigueur**

Un besoin réel d'information et de formation de la population existe en matière de compétence des autorités administratives au niveau local. En effet, dans les zones rurales, le mandat des autorités administratives n'est pas toujours clairement perçu par les populations et les procédures administratives étant pour les usagers assez complexes, induisent une préférence pour les autorités traditionnelles et religieuses. Le niveau de perception négative des usagers des services publics reste important (ECAM 2, 2001 et ECAM 3, 2007). Cette perception est renchérie par bon nombre d'observateurs qui décrivent l'Administration Publique Camerounaise comme « paperassière et procédurière, caractérisée par le corporatisme, la corruption, le conflit de compétence et d'attribution, le manque de transparence dans les procédures administratives, et un déficit de formation adéquate de certains agents publics » (PAAQSU, 2015).

### **2.2. Inégalités et exclusions : les perceptions des populations**

Les perceptions jouent un rôle majeur dans la formation des sentiments d'exclusion et d'injustice qui peuvent conduire à la violence. Des évidences suggèrent que les perceptions de l'exclusion et de l'inégalité sont souvent plus importantes pour leur potentiel de mobilisation que l'inégalité et l'exclusion telles qu'elles sont mesurées dans les statistiques<sup>23</sup>. Les études qui établissent une relation

entre les inégalités parmi des groupes de personnes communément appelées inégalités horizontales et les conflits violents montrent que cette connexion se transmet à travers les perceptions.

#### **2.2.1. L'exclusion, un phénomène multidimensionnel**

Bien qu'il n'existe pas de définition unique de l'exclusion sociale, un consensus s'est dégagé de différentes discussions de groupe lors des consultations régionales sur le caractère multidimensionnel de l'exclusion sociale. Les participants ont défini l'exclusion par les expériences d'injustice, de mise à l'écart, de marginalisation ou de discrimination, de non-participation à des activités sociales, économiques ou politiques, et ou la non affiliation aux groupes des privilégiés qui induisent, par exemple, des privations matérielles, des inégalités ou des barrières non-juridiques et qui restreignent l'accès aux opportunités sociales et économiques. Il ressort de ces discussions que l'exclusion sociale désigne l'incapacité des personnes à participer ou à jouer un rôle dans la société / la communauté dans laquelle elles vivent. L'exclusion sociale englobe à la fois les personnes défavorisées au départ et celles qui sont marginalisées par la suite, l'individu étant, dans les deux cas, incapable de contribuer pleinement à la vie de la société. La marginalisation peut provenir de l'absence de prise en compte des besoins ou des points de vue de certaines catégories de la population. C'est souvent le cas des pauvres, les jeunes,

<sup>23</sup> Réalisation de l'audit qualité de cinq services pilotes retenus dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'appui à l'amélioration de la qualité de services rendus aux usagers des services publics, décembre 2015.

les femmes ou les personnes handicapées. En effet, selon les perceptions des participants, leurs besoins ne sont pas considérés par la société et surtout ils ne reçoivent pas la même attention que les autres.

Ce sentiment d'exclusion des populations qui présente des spécificités selon les groupes sociaux considérés, se manifeste sur différents plans : économique, social et politique. L'exclusion la plus tangible est celle étroitement liée à la pauvreté perçue comme un manque ou une privation d'accès aux services publics tels que l'éducation, la santé, l'énergie et l'eau, aux biens publics tels que l'information, la sécurité publique et l'éclairage public, ainsi que l'accès aux institutions sociales telles que l'emploi ou le régime foncier. L'exclusion qui est moins tangible concerne celle immatérielle résultant de la politique, des relations de pouvoir et du capital social et de leur lien avec la reproduction des privilèges ou le processus d'allocation et/ ou d'accès aux ressources et opportunités économiques. L'exclusion est ainsi perçue comme un processus dans lequel les plus pauvres ou les moins puissants qui n'ont pas la « bonne connexion » pour avoir l'accès aux opportunités et aux ressources sont exclus. Cela suggère l'importance de la perspective sous l'angle de l'économie politique dans l'analyse des inégalités.

### 2.2.2. Sur le plan économique

Les exclusions économiques perçues et subies par la population comprennent l'inégalité d'accès et de propriété des actifs, les inégalités dans les possibilités d'emploi

et les niveaux de revenu, les inégalités dans l'accès aux biens publics ainsi que l'inégalité d'accès aux institutions d'élite notamment les postes gouvernementaux de haut rang et les examens d'entrée dans les grandes écoles d'administration publique<sup>24</sup>. Le chômage, en particulier le chômage des jeunes, fait partie des formes d'exclusion économique soulignées dans toutes les régions. La perception qu'ont les participants du chômage élevé englobe l'accès limité et discriminatoire à l'emploi dans le secteur privé formel et dans la fonction publique, la qualité de l'emploi, le plus souvent informel et non permanent, et l'accès limité aux institutions d'élite.

Les principales manifestations de l'exclusion évoquées par les populations sont liées au marché du travail (accès à un emploi) et à l'accès aux facteurs de production, la terre et le financement.

#### – **Le marché du travail et l'accès à l'emploi.**

Les jeunes se sentent principalement exclus de ce marché et, quand bien même ils trouvent un emploi, les revenus générés par celui-ci sont généralement faibles pour leur permettre de subvenir à leurs besoins. Plusieurs raisons expliqueraient cette situation, parmi lesquelles :

- la qualification insuffisante pour certains postes ;
- le découragement des personnes qui n'arrivent pas à réussir à des concours, en particulier, les concours d'intégration dans la fonction publique ;

<sup>102</sup> Si les sociétés contemporaines reconnaissent différents types d'élites, durant les consultations régionales, les participants se réfèrent beaucoup plus à l'élite traditionnelle notamment les chefs traditionnelles et les guides religieux ainsi que l'élite administrative et politique : les hauts cadres de l'administration publique, les décideurs politiques, les élus.

- l'auto-exclusion de certains liée à un manque de volonté ou à une résignation face aux défaillances du marché.

Dans le même ordre d'idées, certains jeunes affirment que, malgré leurs efforts pour s'auto-employer en investissant dans la création des Petites et Moyennes Entreprises (PME), les impôts et les taxes perçus sont trop élevés, et constituent une entrave importante à leur insertion.

Les résultats de la discussion ont aussi mis en évidence que certains désavantages jugés injustes résultants des pratiques ou de la tradition peuvent constituer des sources de discrimination sur le marché du travail. Dans le Sud et le Sud-Ouest, les participants ont rapporté par exemple que beaucoup de jeunes dans les communes rurales des zones anglophones, sont exclus des possibilités d'emploi en général, en raison du manque ou des difficultés d'accès aux informations. Dans le Nord et l'Adamaoua, les participants rapportent que la distribution des investissements en capital humain est souvent biaisée en défaveur des filles. Les coutumes et les traditions affirment que la place de la femme est dans le foyer et tolèrent certains cas spécifiques de violence à l'égard des femmes, et considèrent donc l'éducation formelle moderne moins importante. Ainsi, les parents font des différences systématiques dans la socialisation des garçons et des filles et investissent moins dans l'éducation de leurs filles en faveur de leurs fils. Ainsi, en moyenne, les femmes qui entrent sur le marché du travail sont susceptibles d'être moins bien dotées en capital humain avec un faible niveau d'éducation que les hommes.

#### – **L'accès à la terre et au financement.**

L'inégalité d'accès aux actifs productifs dans le secteur agricole s'analyse par la perception des inégalités d'accès à la technologie et à l'innovation agricoles, en particulier les équipements de production modernes et les semences améliorées, le capital humain agricole, l'accès à la terre et la sécurité foncière. Ces privations ont été aggravées par l'insuffisance de l'enseignement et de la formation agricole, la faiblesse des services de conseil aux agriculteurs et le manque d'appui technique à la ferme.

Au-delà de l'inégalité dans l'accès à la terre agricole en défaveur des femmes, l'accaparement des terres par les politiciens et les élites à des fins de location ou de métayage a été soulevé. Selon les populations, de grandes superficies de terre seraient attribuées aux riches, aux élites, aux grandes entreprises et aux exploitants forestiers avec parfois l'aval des autorités locales. Cette situation semble plus accentuée dans la région du Sud où les autochtones, notamment les pygmées sont parfois dépossédés de leur terre. Un autre aspect de l'exclusion économique liée aux pratiques agricoles est l'accès limité au crédit, en particulier au crédit agricole.

Outre ces exclusions tangibles de l'exclusion économique, les participants ont également soulevé la question de la « dimension immatérielle ». L'information a été considérée comme un facteur clé de l'exclusion et devrait faire l'objet d'une attention particulière. Le manque d'information sur les possibilités d'emploi et les possibilités économiques pénalise les pauvres et ceux qui n'ont aucune « connexion ». De même, l'insuffisance de

sécurité publique – notamment pour la protection contre les attaques, les vols de bétails, le vol de cultures et la destruction des champs agricoles - peut aggraver l'exclusion économique. Ces perceptions se réfèrent ici à la notion du respect de «droit de propriété» qui est un élément important dans le fonctionnement de l'économie. Le droit de propriété donne au propriétaire d'un bien le droit d'utiliser ce bien, de jouir de ses bénéfices, et le droit d'en exclure d'autres personnes<sup>25</sup>. A ce titre, le système de «droits de propriétés» ont des conséquences économiques en termes d'allocation des ressources ( incitations à exploiter au mieux, voire excessivement, une ressource) et de distribution des richesses dans la société. Le non-respect de ce droit comme c'est le cas des vols de bétails soulevés ci-dessus, pourrait désinciter les producteurs et nuire à l'économie.

Enfin, les participants, en particulier les jeunes, avaient l'impression que l'accès aux institutions d'élite était injuste. Ils estiment que les entrées dans les grandes écoles d'administration publique comme l'ENAM, l'EMIA et l'IRIC sont réservées à ceux qui ont la « bonne connexion » avec les élites<sup>26</sup>. Il en est de même de la difficulté d'accès à des postes gouvernementaux de haut rang.

### 2.2.3. Sur le plan social

Les éléments évoqués sur le plan social portent sur les difficultés d'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, logement décent, énergie, eau) ou d'autres infrastructures sociales, et les discriminations subies par

certains groupes sociaux à l'instar des jeunes filles, des handicapés, des personnes du 3<sup>ème</sup> âge et des populations autochtones, notamment les pygmées. Ces discriminations résultent souvent des croyances, des traditions ou des relations de pouvoir.

#### – *L'accès aux services sociaux de base.*

Les participants, en particulier dans le Nord, l'Adamaoua et l'Extrême-Nord, ont soulevé l'inadéquation des systèmes de santé et d'éducation comme source d'exclusion.

Concernant les services de santé la question d'accès est une préoccupation soulevée par les populations dans toutes les régions du pays. Les blocages signalés sont liés au coût des services de santé, à l'éloignement des formations sanitaires et parfois à des considérations culturelles. Dans le Centre et le Littoral, les populations se plaignent particulièrement des coûts d'accès aux soins de santé. Celles-ci révèlent qu'il arrive que des femmes ayant accouché par césarienne soient retenues plusieurs semaines dans les formations sanitaires faute de moyens financiers pour payer les soins. Dans l'Extrême-Nord, il faut parfois parcourir 80 kilomètres pour accéder à une formation sanitaire. Cependant, quand bien même les services de santé sont accessibles, il arrive qu'ils soient dépourvus de plateau technique adéquat et suffisant pour répondre à la demande de soins. Dans le Nord, faute de disponibilité d'un personnel de santé de sexe féminin en effectif suffisant, les femmes n'ont pas toujours recours aux formations sanitaires du fait de considérations culturelles.

<sup>25</sup> Le droit romain appelait ces éléments usus (droit d'usage), abusus (droit de grever ou de transférer) et fructus (droit aux fruits ou droit d'exploiter économiquement et d'en tirer une rémunération).

<sup>26</sup> Ecole Nationale de l'Administration et de la Magistrature (ENAM), Institut des Relations Internationales de Cameroun (IRIC). Ecole Militaire Interarmées (EMIA).



S'agissant de l'éducation, au niveau du primaire, beaucoup d'enfants en âge d'aller à l'école primaire ne sont pas scolarisés, soit parce qu'ils ne sont jamais scolarisés soit parce qu'ils abandonnent l'école. La pauvreté est souvent à l'origine de l'abandon scolaire des enfants dont les parents pauvres n'ont pas les moyens de payer leurs études jusqu'à la fin d'un cycle. Par ailleurs, dans certaines localités où il existe des écoles présentant des coûts d'accès abordables, les enfants n'ont pas véritablement accès à l'éducation du fait d'une gestion communale des paquets minimum par affinité. Cela donne lieu à un manque d'équipement dans des écoles, se répercutant sur la qualité des enseignements dispensés. De plus, le déficit d'enseignants dans les écoles (primaires et secondaires) et l'absentéisme, souvent pour des raisons administratives, des enseignants non pris en charge (enseignants en cours d'intégration ou vacataires) sont de nature à défavoriser les régions enclavées et celles particulièrement éloignées des principales agglomérations urbaines que sont Yaoundé et Douala<sup>27</sup>. Dans le domaine de l'éducation, l'exclusion est ressentie dans la région du Sud-Ouest en raison de l'insuffisance des infrastructures et des équipements scolaires, du manque d'enseignants, en particulier dans les écoles primaires, et de l'absentéisme des enseignants non soutenus (en cours d'intégration ou individuels). Il en résulte un faible niveau d'éducation des enfants dans les localités concernées. Les populations de la région du Sud-Ouest prétendent être exclues de la réalisation de certains projets. En effet, plusieurs projets mis en œuvre dans la région ne font pas appel à la main-d'œuvre locale.

Pour ce qui est de l'énergie et de l'eau potable, les populations des différentes régions déclarent ne pas avoir accès de façon permanente à ces services. Parlant de l'énergie, les griefs formulés portent sur les coupures intempestives et parfois prolongées du courant électrique, lesquelles ont des conséquences énormes sur les activités économiques, l'éducation des enfants, la santé des populations, etc. Concernant l'accès à l'eau potable, il est limité dans plusieurs régions, en particulier dans l'Extrême-nord et le Nord, d'une part du fait réseau peu étendu des structures d'approvisionnement en eau potable, et d'autre part de la faible densité des points d'eau aménagés. Toutefois, de manière générale, l'accès à ces services est plus limité en milieu rural.

- **Les discriminations basées sur les catégories sociales.** Dans certaines régions, notamment celles du septentrion, la scolarisation du garçon reste privilégiée par rapport à celle de la jeune fille. Cela s'observe dans les cas où les considérations culturelles favorisent le mariage précoce des filles. Les mariages précoces et/ou forcés ont conduit à la fin abrupte de la scolarisation des jeunes filles notamment dans les régions du Nord et à une rupture dans leur développement personnel. De nombreux participants ont souligné que le mariage précoce et forcé laisse les filles sans défense et anxieuses, et qu'elles ont peu de confiance et d'autonomie personnelle. En conséquence, elles sont incapables d'avancer dans la vie de tous les jours et de fait, elles ne sont pas très actives dans leur communauté et restent souvent à l'écart.

<sup>27</sup> La centralisation de la fonction publique et de l'administration des protections sociales peut forcer par exemple les enseignants en milieu rural à entreprendre de longs voyages à Yaoundé pour faire des réclamations financières concernant le paiement des arriérés. Souvent, obtenir ces paiements (allocation familiale, allocation de logement, primes de promotion) peut exiger plusieurs longs voyages à Yaoundé et causer l'absentéisme des enseignants. Une décentralisation de la gestion administrative peut réduire l'ampleur de ce problème d'absentéisme chez les enseignants, surtout en milieu rural.

Les personnes handicapées relèvent les difficultés à accéder aux services sociaux de base. Sur le plan de l'éducation par exemple, dès le niveau primaire, la confection des bancs ne tient pas compte de la situation des personnes handicapées ; il en est de même des toilettes qui sont très souvent difficile d'accès à ces derniers, ce qui contraint certains enfants à faire leurs besoins en classe et à abandonner les classes par la suite, par honte ou par peur d'être puni régulièrement. Cette difficulté se prolonge au niveau secondaire et supérieur. À l'université par exemple, les handicapés abandonnent parce que les services de transports ne leur donnent aucune facilité. Dans les amphithéâtres, il n'y a pas de rame d'accès pour les personnes handicapées qui doivent en plus bagarrer comme tous les autres étudiants pour avoir une place ; ce qui est source de découragement. Le système éducatif ne tient pas compte des spécificités de certaines personnes handicapées. Cette inadéquation est à l'origine de leur exclusion comme c'est souvent le cas dans la pratique du sport scolaire. En outre, les personnes handicapées ne peuvent pas accéder à la plupart des infrastructures publiques parce qu'il n'existe pas d'aménagement adéquat pour faciliter leur accès. Dans les régions du Sud, les participants ont souligné que les personnes handicapées ne sont pas respectées, résultat de la stigmatisation des handicaps et sont souvent frustrées. En raison de leur handicap, ils n'ont pas accès à certains services et surtout à un emploi décent.

Les personnes du troisième âge déclarent ressentir un certain abandon de la part de l'État. Selon elles, plusieurs promesses à leur égard ne sont pas réalisées à l'instar de la gratuité de certains soins de santé. De même,

les Pygmées ressentent une mise à l'écart dans toutes les instances de décision et ont de moins en moins accès à la terre du fait de l'accaparement de celles-ci par les élites, les riches ou les exploitants agricoles. De plus, du fait d'une exploitation abusive des ressources de la forêt, les Pygmées vivant principalement de la chasse, de la cueillette et de la pharmacopée traditionnelle, sont de plus en plus exposés à l'extrême pauvreté.

#### **2.2.4. Sur le plan politique**

Par exclusion politique, les participants ont soulevé surtout la dimension participation. Par participation politique, on entend la participation à la prise de décision, la reddition de comptes, la prise en compte des besoins des populations dans la gestion de la vie publique, ou autres. Plusieurs aspects ont été soulignés à cet égard.

Le premier concerne la participation à la prise de décision, les populations pensent que leurs aspirations et opinions ne sont pas suffisamment prises en compte dans la gestion des affaires locales. La majorité des participants ont mentionné qu'ils n'étaient pas consultés durant la planification, l'identification des besoins ou des priorités. En effet, selon elles, les BIP des communes sont parfois imposés au niveau central et influencés par les élites des régions. Pour ceux qui sont consultés, ils ne le sont que pendant les sessions du Conseil municipal, les réunions trimestrielles, la sélection des projets et les projets d'investissement prioritaires. Très peu d'élus rendent compte des décisions prises au niveau institutionnel. Plus précisément, les représentants des jeunes et des femmes ont affirmé qu'ils étaient souvent exclus du processus de prise de décisions de toutes sortes. Et on note aussi selon les résultats des discussions une perte de confiance des

populations envers certains élus locaux qui, aux yeux de certains ne se sentent pas redevables envers elles (faible niveau de reddition de comptes des élus locaux) mais pensent uniquement à leurs propres intérêts.

Un autre aspect concerne l'accès à l'information.

Certains participants ont soulevé la difficulté d'accès à l'information sur les démarches administratives nécessaires, relatives à leurs droits. De ce fait, ils ne se plaignent pas lorsqu'ils sont victimes d'exclusion politique car ils ne savent pas à quelle autorité ou institution faire recours pour être établis dans leurs droits.

**Encadré 2.5 :** Description de la perception de l'exclusion par les populations suivant les régions.

Dans le Littoral, les populations affirment ne pas avoir la possibilité de suivre une formation professionnelle, ni d'exercer un métier ou un emploi décent. Le recrutement se faisant généralement par affinité et sur la base de critères subjectifs.

Dans le Sud, les populations décrivent le fait de ne pas avoir d'informations sur les opportunités d'emploi, de formation, de financement ou d'affaire à temps réel. Le chômage des jeunes, résultent selon eux de la difficulté d'entrer dans les grandes écoles notamment l'ENAM et l'EMIA dont l'accès semble réservé à des proches des élites de la région. En outre, certaines catégories de la population et plus précisément les pygmées, sont exclus de certaines offres d'emploi ou concours. Par ailleurs, le système d'équilibre régional appliqué dans l'admission aux concours est considéré par certains jeunes de la région du Sud comme un critère d'exclusion.

Dans l'Adamaoua et le Sud-ouest, les raisons évoquées sont liées notamment aux difficultés rencontrées par les personnes handicapées, les jeunes, les femmes et les personnes indigentes. En matière d'accès aux facteurs de production, celles-ci concernent le problème d'accès à la terre (les terres étant systématiquement achetées par les riches), aux crédits bancaires (les pauvres n'ayant pas toujours les cautions exigées par les banques et les microfinances) ainsi qu'aux intrants agricoles. Elles font face également à la pression fiscale qui décourage les jeunes à s'investir dans les PME ainsi qu'au manque d'information sur les opportunités d'affaires et de subventions au bénéfice des jeunes et des agriculteurs. Par ailleurs, l'insécurité galopante, les prises d'otages fréquentes ont engendré le ralentissement des activités économiques et la reconversion des éleveurs et des agriculteurs.

Pour les populations des régions du Centre et de l'Ouest, les principales formes d'exclusion concernent ; le difficile accès à la terre des jeunes et des femmes ; le manque d'emplois, de qualification et de formation ; l'enclavement des zones de production ; le manque d'information ; le manque de subventions aux petits producteurs et entrepreneurs ; l'absence des financements bancaires pour la réalisation des activités.

Dans la région de l'Extrême-Nord, le phénomène d'exclusion est principalement lié au manque de financement des projets des jeunes ; au cas où les financements sont accordés, ils sont destinés à une catégorie spécifique.

A l'Est, l'activité économique de la majorité des populations repose fortement sur l'agriculture. Celles-ci souffrent d'un manque d'information ; les pratiquants n'ont pas pour la plupart suivis des formations adéquates et n'ont pas accès aux subventions publiques et aux financements bancaires. Il n'existe pas de structure d'encadrement des hommes et des femmes du monde rural.

Dans le Nord, Les personnes vulnérables sont fortement exclues. Les personnes handicapées par exemple n'ont pas de garantie dans les banques. Les jeunes sont victimes de discrimination en matière d'emploi. En termes de formation, bien que l'offre soit disponible, elle ne répond que partiellement aux besoins jeunes surtout en matière de formation professionnelle.<sup>28</sup> En outre, les populations rencontrent des difficultés à accéder aux terres pour l'agriculture et à avoir les titres fonciers. Elles ont également des difficultés d'accès aux financements bancaires.

Dans le Nord-ouest, les principales formes d'exclusion sont relatives : au manque de financement ; à la pression fiscale pour les entrepreneurs locaux ; la faible existence des opportunités d'affaires ; au manque d'informations et des infrastructures routières ; au sous-emploi et à la mauvaise attitude de certaines autorités.

<sup>28</sup> A titre d'exemple, l'Institut Supérieur Yerima Dewa qui exerce sous la tutelle de l'Université de Ngaoundéré depuis 2015, une annexe de l'Université de Ngaoundéré a été ouverte à Garoua qui n'offre que des formations générales en Sciences de l'Education, en Médecine et Sciences Biomédicales et en Sciences Juridiques et Politiques. Il y existe également une formation en Capacité en Droit et Economie depuis 2012 pour les titulaires d'un BEPC.

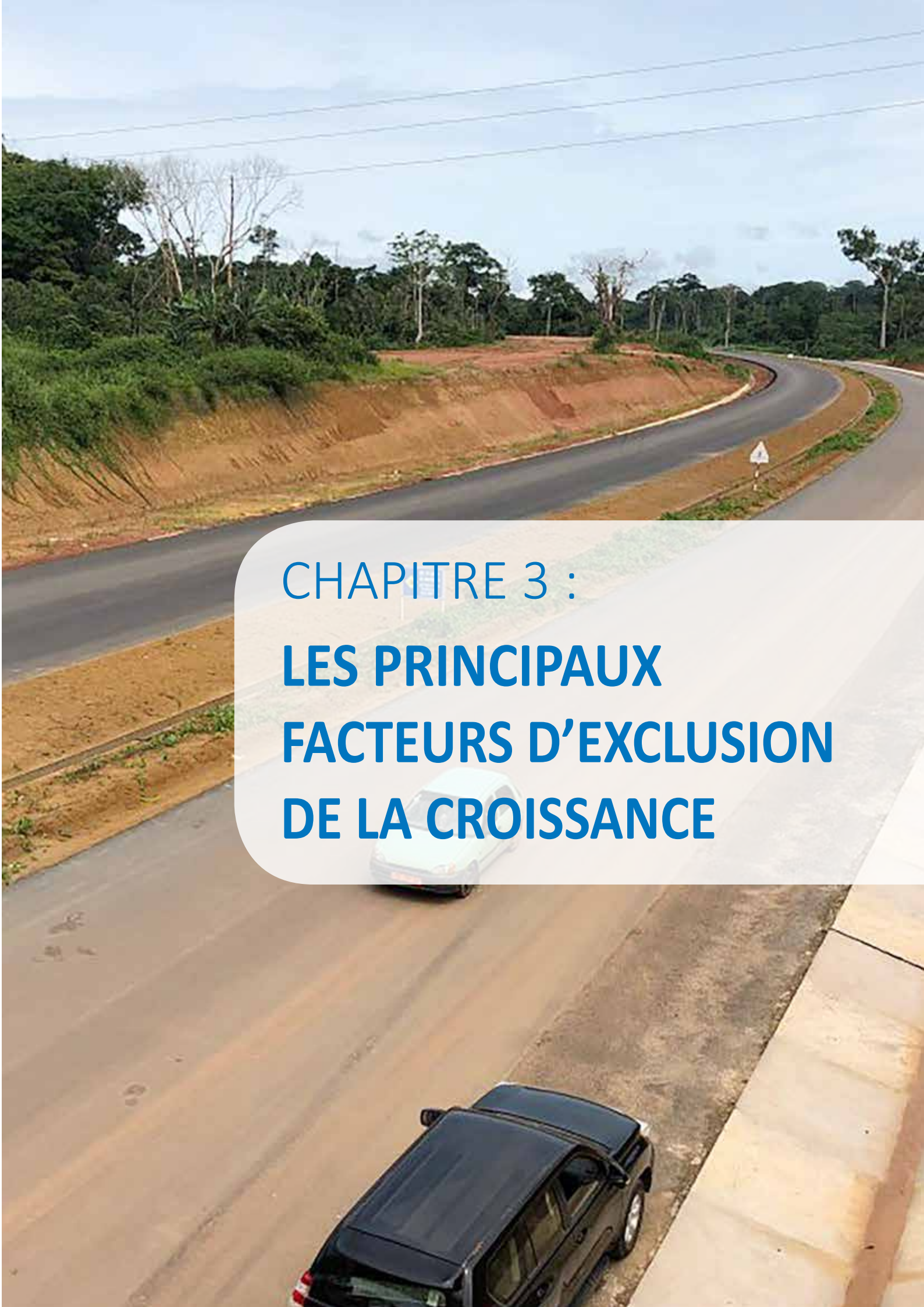
### 3. Conclusion

L'incidence du processus de croissance sur les inégalités de revenus entre les différentes catégories de populations et, plus particulièrement, les catégories les plus défavorisées, détermine si la croissance est inclusive ou pas. Malgré une croissance soutenue et résiliente durant les vingt dernières années, les taux de pauvreté et d'inégalités restent élevés au Cameroun, avec des disparités régionales croissantes. Cette croissance est davantage tirée par le secteur tertiaire formé majoritairement de Très Petites Entreprises (TPE) et révèle d'une part la faible performance du primaire caractérisée par une faible productivité et, son faible ancrage au secteur secondaire, ce qui ne favorise pas suffisamment la création d'emplois décents.

La croissance ne se répercute pas de manière équitable sur les femmes et les hommes, les garçons et les filles. L'inégalité entre les sexes dans l'éducation, l'accès et le contrôle des ressources, comme la terre et le crédit, ne permet pas aux groupes d'âge et de sexe de profiter équitablement des retombées de la croissance. L'accès aux services sociaux demeure un problème pour l'ensemble des populations, avec des disparités régionales marquées. La couverture en protection sociale reste très limitée. Les mécanismes de participation en place ne permettent pas aux populations de participer pleinement à la prise des décisions, la reddition de comptes et la prise en compte des besoins des populations dans la gestion de la vie publique.

Selon les perceptions des populations, l'exclusion économique liée à la pauvreté perçue comme un manque ou une privation d'accès aux services publics est la dimension la plus tangible. L'exclusion sociale s'apprécie différemment par les individus faisant référence aux expériences d'injustice, de mise à l'écart, de marginalisation ou de discrimination, de non-participation à des activités sociales, économiques ou politiques, et/ ou la non affiliation aux groupes des privilégiés. Ces expériences induisent, par exemple, des privations matérielles, des inégalités ou des barrières non-juridiques qui restreignent l'accès aux possibilités sociales et économiques. L'exclusion politique est la moins tangible car elle est immatérielle résultant de la politique, des relations de pouvoir et du capital social et de leur lien avec la reproduction des privilèges ou le processus d'allocation et/ ou d'accès aux ressources et opportunités économiques. L'exclusion est ainsi perçue comme un processus dans lequel les plus pauvres ou les moins puissants qui n'ont pas la « bonne connexion » pour avoir l'accès aux opportunités et aux ressources sont exclus.

A l'analyse, si la croissance économique n'est pas une croissance pro-pauvres, il est difficile d'en arriver à conclure qu'elle est inclusive. Faiblement pro-pauvres, la croissance économique au Cameroun est indubitablement non inclusive.

An aerial photograph of a road. In the foreground, a black SUV is driving away from the camera. Further down the road, a white car is visible. The road curves to the right. The surrounding area is a mix of green vegetation and reddish-brown soil. Power lines are visible in the sky.

CHAPITRE 3 :  
**LES PRINCIPAUX  
FACTEURS D'EXCLUSION  
DE LA CROISSANCE**

L'analyse dans le chapitre 2 conclut que la croissance économique qu'a connu le Cameroun durant la dernière décennie est incontestablement non inclusive. L'exclusion est un phénomène réel à plusieurs dimensions. La compréhension des facteurs d'exclusion qui constituent des contraintes de l'inadéquation entre la croissance économique et les inégalités sociales observées de la croissance s'avère ainsi importante pour en tirer les leçons.

Le présent chapitre examine les principaux facteurs d'exclusion, obstacles à une croissance inclusive que sont les facteurs macroéconomiques, le déficit de gouvernance, les facteurs socio-économiques, la persistance des pratiques discriminatoires dans la sphère économique, les chocs sécuritaires et environnementaux. Au-delà des facteurs intrinsèques interne à l'individu, sa participation ou son exclusion est aussi déterminée par son interaction avec des facteurs contextuels qui relèvent des choix et des interventions publiques ou des normes sociales. Ainsi, l'étude inclura l'analyse de l'environnement institutionnel, les interventions publiques, les facteurs culturels ainsi que leurs impacts sur la participation et la redistribution. Une large littérature

soutient par exemple que les institutions de bonne qualité permettent de concevoir des politiques favorables à une croissance soutenue et permettent d'assurer une distribution équitable des fruits entre tous les groupes sociaux.

Dans un premier temps, le chapitre aborde l'insuffisance de la transformation structurelle de l'économie qui n'a pas permis de créer suffisamment d'emplois décents. Secundo, il analyse la faible efficacité allocative des dépenses publiques. L'insuffisance d'alignement des dépenses sur les priorités, l'inégalité des répartitions des ressources de l'éducation et le système de santé inégalitaire conduisent à des inégalités en matière d'accumulation du capital humain. Tertio, le chapitre examine les politiques redistributives mises en place pour réduire la pauvreté et les inégalités. Ensuite, il analyse successivement la faible efficacité de la Politique du genre et le poids des normes sociales ainsi que la pauvreté et les inégalités comme facteurs d'exclusion. Il examine par ailleurs la corruption comme facteur accentuant l'exclusion. Et pour finir, analyse est faite des facteurs exogènes que sont les crises sécuritaires et les chocs environnementaux et les situations d'exclusion qu'ils engendrent..

## 1. La faible transformation structurelle de l'économie camerounaise

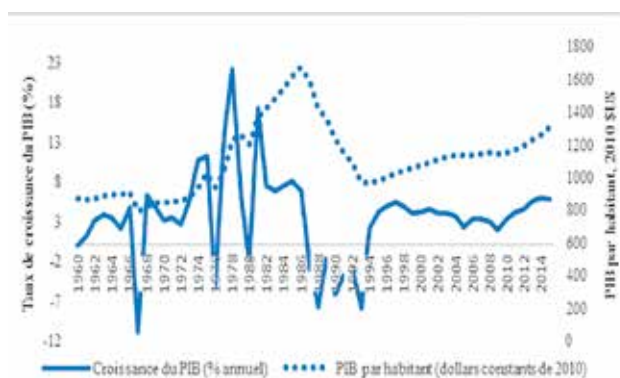
La transformation structurelle est essentielle non seulement parce qu'elle est une source de croissance de la productivité et d'accroissement du revenu par habitant, mais aussi parce qu'elle contribue à la diversification de l'économie. Elle permet ainsi à un pays comme le Cameroun, de créer plus d'emplois décents, de réduire la pauvreté et sa vulnérabilité aux chocs extérieurs.

L'économie camerounaise reste la plus résiliente de l'Afrique Centrale ces dernières années malgré la baisse des cours des matières premières depuis 2014, notamment le pétrole, et les chocs sécuritaires dans les régions de l'Extrême-Nord, de l'Est, du Nord-Ouest et du Sud-Est du pays. Bien que la croissance ait ralenti, elle est demeurée appréciable à 3,5 en 2017 et 4,5 % en 2016 contre 5,9 % et 5,7 % en 2014 et 2015 respectivement. La croissance moyenne entre 2010 et 2017 est de 4,7% comparable à la moyenne observée de 5% en Afrique durant les quinze dernières années.

Cependant, cette croissance économique a eu des effets limités sur la réduction des taux élevés de la pauvreté, principalement parce qu'elle n'est pas ancrée sur des gains de productivité notamment en agriculture, ou sur l'acquisition de nouvelles capacités technologiques dans les activités manufacturières. Cette croissance a été principalement tirée par le secteur primaire, notamment par le sous-secteur des hydrocarbures. Le Rapport sur la compétitivité en Afrique 2011<sup>29</sup> classe

d'ailleurs le Cameroun dans la catégorie des pays dont le développement est «tiré par les facteurs de production» (factor-driven economies), qui regroupe les pays dont la spécialisation s'explique par les dotations en ressources naturelles, les bas coûts de la main d'œuvre par ailleurs peu qualifiée en terme de spécialisation, ce qui suggère que le degré de diversification atteint jusqu'alors reste insatisfaisant.

**Graphique 3.1 :** Cameroun, Croissance du PIB et PIB par habitant 1960-2016.



**Source :** World Development Indicators, The World Bank.

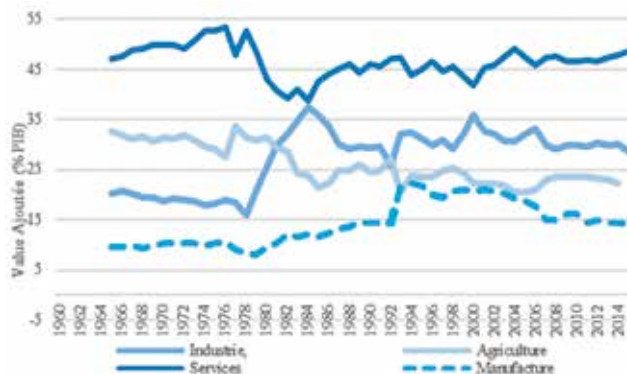
Au cours des quatre dernières décennies, le PIB du Cameroun a connu des changements inter et intra-sectoriels marqués notamment par le déclin de l'agriculture et un rétrécissement des activités manufacturières et une progression des BTP et de certaines activités modernes du secteur tertiaire. Avant que le Cameroun n'exporte du pétrole en 1978, le pays a connu une croissance soutenue mais plus modérée de 3,7 % par an en moyenne (Graphique 3.1). Le cacao et le café étaient les piliers de l'économie et l'agriculture représentait en moyenne 30 % du PIB. La croissance a été forte à deux chiffres à partir de 1977 lorsque le pays acquiert le statut de pays pétrolier.

<sup>29</sup> Voir Forum économique mondial, Banque mondiale et Banque africaine de développement, Rapport sur la compétitivité en Afrique 2011 p. 5.

Stimulée par les exportations de produits agricoles (cacao, café et coton) et de pétrole brut, la croissance du PIB a atteint en moyenne 10,7 % par an entre 1977 et 1982 avec un pic à 22 % en 1978 . Cette forte croissance s’est accompagnée d’un taux d’investissement relativement élevé de 25 % du PIB (1979-1985) et de fortes dépenses publiques qui ont atteint un sommet au début des années 80 avec un taux de 22 % du PIB. La part de l’industrie dans le PIB a considérablement augmenté et est passée de 5,2 % en 1965 à 19,0 % en 1976 et à 32,7 % en 1982, reflétant peut-être «l’effet pétrole» . En effet, après avoir augmenté avec l’arrivée du pétrole, la part de la production manufacturière, a stagné à environ 10 % du PIB jusqu’en 1982. La combinaison de mauvais choix politiques et des conditions extérieures difficiles a conduit à une grave crise économique entre 1986 et 1993, qui s’est traduite par une chute de 40 % du PIB réel.

Le mouvement en ciseaux de la croissance observée pendant la sous-période de forte croissance entre 1978 et 1986 semble marquer le passage de l’agriculture à l’industrie, qui n’a duré que peu de temps (voir Figure 3.2). Au cours de cette sous-période, la part du secteur industriel dans le PIB est passée à environ 29,5 % en moyenne contre 19,1 % entre 1963 et 1977, tandis que la part de l’agriculture a diminué de 31,0 % à environ 27,1 % en moyenne. La part de l’industrie dans le PIB a culminé à 37,5 % en 1986, puis s’est stabilisée à environ 30 % du PIB à partir de 1991.

**Graphique 3.2 :** Cameroun, composition de la valeur ajoutée en % PIB 1960-2016.



**Source :** World Development Indicators, The World Bank.

De même, la part de l’industrie manufacturière dans le PIB a été caractérisée par un déclin progressif après avoir atteint son maximum de 22,3 % du PIB en 1994. Après deux décennies (1980-2000) de négligence et une politique de libéralisation économique mal gérée (Koubou et al., 2008, World bank, 2009), la part de l’agriculture dans le PIB est tombée de 31,3 % en 1980 à 22,8 % en 2015. La diminution de la part de l’agriculture et de l’industrie dans le PIB a été absorbée par une augmentation de la part des services. De plus, le Graphique 3.2 montre que le secteur des services a dominé sur l’ensemble de la période étudiée. L’agriculture, bien qu’elle soit le plus gros employeur de l’économie, n’en est pas la composante dominante. Le déclin du rôle de l’agriculture s’est traduit à la fois par la baisse de la part du secteur dans le PIB et dans l’emploi. Cette dernière étant à un rythme beaucoup plus lent. En effet, l’agriculture reste le premier pourvoyeur d’emplois avec 47,1 pour cent de la population active en 2015 (OIT, 2017).



Ces différences dans la contribution au PIB et la part de l'emploi peuvent s'expliquer par les écarts de productivité entre l'agriculture et les autres secteurs. La productivité du travail dans l'agriculture est relativement faible alors que le rapport de la productivité du travail dans les secteurs non agricoles à la productivité du travail dans le secteur agricole est de 6,8 entre 1960 et 2001 (Kobou et al, 2008). Ces écarts de productivité inter- et intra-sectorielles en matière de productivité du travail n'ont pas été réduits au cours des deux dernières décennies. En 2015, l'agriculture qui occupe la majorité de la population active reste toujours la branche d'activité dont le niveau de productivité est particulièrement bas. La valeur ajoutée par travailleur dans l'agriculture est, en effet sept cent fois inférieure à celle dans les activités extractives. En outre, les BTP et les activités de commerce, la restauration et l'hôtellerie sont les activités ayant les niveaux de valeur ajoutée par travailleur les plus élevés. Mais, la productivité du travail est relativement faible dans les manufactures (UNECA, 2018).

Cela suggère que le rôle de l'agriculture dans l'économie dépend en partie de la nature quantitative de la main-d'œuvre employée. Si la baisse de la part de l'agriculture dans le PIB est généralement considérée comme un indicateur de transformation structurelle d'une économie, dans le cas du Cameroun, elle est plutôt le résultat de «l'effet pétrole». Avec la faiblesse observée de la productivité manufacturière, les déplacements des travailleurs, qui ont eu lieu du secteur agricole et des autres secteurs vers les activités manufacturières ou des services n'ont pas généré de gains de productivité significatifs.

Pendant longtemps, l'industrie a bénéficié d'un soutien substantiel, probablement au détriment du secteur agricole. Ces soutiens et les recettes pétrolières semblent avoir limité la transformation structurelle de ce secteur, ainsi que la possibilité pour le secteur d'apporter une contribution significative au développement à long terme (Koubou et al., 2008). Les déconnexions entre l'industrie et les services reflètent le faible niveau d'intégration de l'économie, au moins de ces deux secteurs, ce qui est également un indicateur de la faiblesse structurelle de l'économie camerounaise. En dehors de sa contribution au budget de l'État, la contribution directe du secteur des ressources naturelles à l'économie locale est modérée. En effet, une part limitée des activités économiques des autres secteurs dépend du secteur extractif sous forme de services consommés par les entreprises extractives et des contrats de marchés publics financés par les revenus des ressources naturelles (BAD, 2013). Par exemple, l'industrie de la construction et les travaux publics en particulier ont bénéficié des recettes pétrolières grâce à des projets d'infrastructures. Dans l'ensemble, les dépenses d'investissements publics ont suivi les recettes du secteur pétrolier d'une manière relativement étroite entre 1980 et 2011 (IMF, 2013). Toutefois, les liens en amont et en aval entre le secteur des ressources naturelles, en particulier le secteur de l'extraction et d'autres secteurs de l'économie restent faibles en raison du fait que l'exploitation pétrolière et minière fonctionne comme des enclaves. Ainsi, la contribution des industries extractives à la création d'emplois et au renforcement des capacités des entreprises locales est faible.

De même, la diversification de l'économie reste horizontale concentrée sur les produits de base à faible intensité technologique. En 2017, seulement 15 produits exportés représentent plus de 90% de la valeur des exportations. Les produits pétroliers bruts (35 %) et raffinés (12 %) dominent les recettes d'exportation et fournissent près d'un quart des recettes budgétaires, alors qu'ils représentent à peine 5 % du PIB. Et dans le reste des produits d'exportation hors pétrole, 13 produits représentent 47,7% de la valeur des exportations et 05 produits exportés à l'état brut comptent pour 30%. Le cacao et ses dérivés pour 16,4% et le bois et dérivés pour 15,5% (CAMERCAP-PARC, 2018). Notons que ces principaux produits d'exportations du Cameroun font partie des produits dont les prix sont les plus volatils, notamment le pétrole, le cacao, le café et le coton et le caoutchouc (CNUCED, 2018). En plus de la volatilité des prix, le pétrole et les produits agricoles et forestiers qui forment actuellement les principales exportations du Cameroun, sont plutôt des produits dont les processus de production sont relativement simples (UNECA, 2018). La part des industries manufacturières à moyenne ou haute intensité technologique dans la valeur ajoutée totale demeure faible et se situe autour de 8%. En outre, la productivité est faible dans le secteur de l'agriculture. Ces faits empiriques témoignent de la présence de blocages structurels dans l'économie camerounaise qui l'exposent à la volatilité des prix internationaux et expliquent la concentration des emplois dans les secteurs agricoles formel et informel qui sont des

emplois moins qualifiés ne demandant pas de compétences technologiques élevées.

Du point de vue de l'analyse économique, la concentration des exportations dans les produits de base rend les recettes d'exportations vulnérables. La baisse et les fluctuations des recettes d'exportation ont eu une incidence négative sur les revenus, les investissements et l'emploi (par exemple, le chômage et l'emploi informel), la pauvreté, les inégalités et de nombreuses autres variables liées à la protection sociale (Romer 1990, Acemoglu et Zilibotti, 1997, FAO, 2004). La baisse du revenu national résultant d'une chute des cours diminue par exemple la rentabilité attendue de l'investissement tout en aggravant les contraintes financières qui pèsent sur les investisseurs. D'autre part, de nombreuses études mettent en évidence les effets des contraintes financières sur l'investissement public réalisé dans les infrastructures, la santé, l'éducation et la sécurité (CNUCED, 2018). Plus la production et les exportations nationales sont concentrées dans quelques secteurs d'activité instables, plus l'investissement et la croissance sont vulnérables.

Un autre aspect de la faiblesse structurelle est la forte concentration de l'investissement étranger direct (IED) dans le secteur extractif (UNECA, 2018). Elle ne favorise pas le développement des compétences technologiques, techniques, organisationnelles et de gestion de la main-d'œuvre locale. Cela exclut également l'amélioration de la qualité des produits et la création d'emplois décents.

## 2. La faible efficacité allocative des dépenses publiques

### 2.1. Des dépenses publiques insuffisamment alignées sur les priorités

Selon le rapport de la Banque Mondiale (2018), la composition actuelle des dépenses publiques n'est pas suffisamment alignée avec les secteurs prioritaires identifiés dans le DSCE. L'amélioration de l'efficacité des allocations budgétaires devrait permettre ainsi de faire des gains importants. En effet, Si l'on exclut le service de la dette et les dépenses de souveraineté, moins de la moitié du budget de l'Etat est consacrée aux secteurs prioritaires. A titre d'illustration, le budget du secteur administration générale et financière a représenté 19 % des dépenses totales entre 2013 et 2015, un niveau largement supérieur à celui du DSCE fixé à 16,2% et à celui des pays comme le Sénégal (6,1 %), le Kenya (9 %) et le Mali (10 %). Par contre, la part du budget de l'Etat qui a été alloué au secteur Education sur la période 2010-2018 est de 15,3% avec une valeur de 14,9% en 2018 loin de la cible de 20% en 2020 fixée par la stratégie sectorielle du secteur éducation. De plus, le niveau du Cameroun est inférieur à la moyenne des pays de l'Afrique Subsaharienne qui se situe à 16,6%.

Sur un autre plan, on note que les ressources publiques ne sont pas toujours orientées vers les régions ou localités les plus nécessiteuses. L'Extrême Nord, qui a les indicateurs socio-économiques les plus faibles, reçoit des transferts budgétaires par habitant nettement

moins que la moyenne nationale (MINEPAT, 2017). Dans le secteur de l'Education, les régions où l'incidence de la pauvreté est la plus élevée sont systématiquement sous-financées. En 2000, la disponibilité limitée et la faible qualité des services éducatifs dans le Nord, l'Extrême-Nord, l'Est et l'Adamaoua ont incité les autorités à classer ces régions comme Zones d'Education Prioritaire (ZEP). Pourtant près de vingt ans après, ces régions demeurent toujours à la traîne en matière d'infrastructures (établissements scolaires et centres de formation), enseignants et manuels scolaires. Elles reçoivent nettement moins d'argent de l'Etat par élève que les autres régions. Par exemple, les élèves de la région du Nord reçoivent 2,2 fois moins que ceux du Littoral (Banque Mondiale, 2018). Cette situation affecte les performances scolaires des élèves de ces régions et les expose ainsi au cercle vicieux de la pauvreté. Il faut noter aussi que le climat d'insécurité peut réduire l'efficacité des dépenses dans ces régions et donc justifier ces faibles allocations des ressources. En effet, au-delà de la destruction des infrastructures publics, l'impact de la crise liée à Boko Haram se traduit par un sentiment d'insécurité généralisé et conduit à de persistants déplacements forcés des populations (MINEPAT, 2017). Les quatre régions du ZEP connaissent par exemple un déficit structurel en matière de sécurité qui ne permet pas d'assoir l'Etat de droit<sup>30</sup>. Si l'Etat de droit est nécessaire pour protéger l'efficacité des fonds publics investis dans une localité, alors l'insécurité et le non-respect de la loi dans ladite localité peuvent menacer

<sup>30</sup> On note la faible présence de la police et de la gendarmerie, surtout dans les zones rurales enclavées, La distance moyenne du poste de police le plus proche est de 8,8 kilomètres à l'Extrême-Nord, 12,4 kilomètres au Nord, 11,5 kilomètres dans l'Adamaoua et 12,8 kilomètres à l'Est.

le rendement de ces investissements si rien n'est fait au préalable pour rétablir l'Etat de droit. Il est donc possible que ces régions ne bénéficient pas de l'intervention de l'État en matière d'investissement, non pas par manque de volonté, mais bien plus parce que la situation sécuritaire ne le permet pas.

En matière de santé, la situation est semblable, les régions de l'Extrême-Nord, du Nord, de l'Adamaoua et de l'Est affichent les pires résultats pour la quasi-totalité des indicateurs de mortalité et de nutrition des nourrissons et des enfants. Par exemple, selon la stratégie sectorielle de la santé, le taux de mortalité des moins de 5 ans dans le Nord (173 décès pour 1 000 naissances vivantes) est de quatre fois plus élevé qu'à Yaoundé (42 décès par 1 000 naissances vivantes), et l'incidence de la malnutrition aiguë est 11 fois plus élevée dans l'Extrême-Nord (11,8 %) que dans l'Ouest (0,7%). Pourtant ce sont ces régions qui disposent du plus faible nombre d'installations de soins de santé primaire par habitant,

avec en moyenne à peine un établissement pour 8000 personnes. Et même quand les formations sanitaires sont disponibles, le coût demeure, pour les pauvres, une barrière pour l'accès aux soins et services de santé. Selon une étude réalisée par l'IFORD (2015) auprès des ménages dans les régions de l'Adamaoua, de l'Extrême-Nord et du Nord, 64 % des patients n'ayant pas fait appel à un centre ou à un professionnel de la santé ont cité le coût comme raison principale.

En ce qui concerne le développement de l'agriculture, le rapport AECOM (2018) révèle que 64% des postes du ministère ne sont pas pourvus au niveau des arrondissements. En conséquence, alors que la structure organique du MINADER prévoyait une répartition des effectifs en pyramide du terrain vers les services centraux, la majeure part des effectifs se concentrent au niveau central. Les agriculteurs, qui pour la majorité vivent dans les campagnes se retrouvent déconnectés et abandonnés à eux-mêmes.



## 2.2. L'inégalité de répartition des ressources de l'Éducation

L'éducation constitue une composante essentielle du capital humain. Pour l'OCDE (1998), la notion de capital humain désigne à la fois les connaissances, les qualifications, les compétences et les aptitudes qui contribuent à la productivité, à l'innovation et à l'employabilité dans différentes situations professionnelles. En effet, le capital humain englobe l'ensemble des aptitudes ou capacités, talents, qualifications, expériences accumulés par un individu qui déterminent en partie son aptitude à travailler ou à produire pour lui-même ou pour les autres (Schultz, 1961, Becker, 1964).

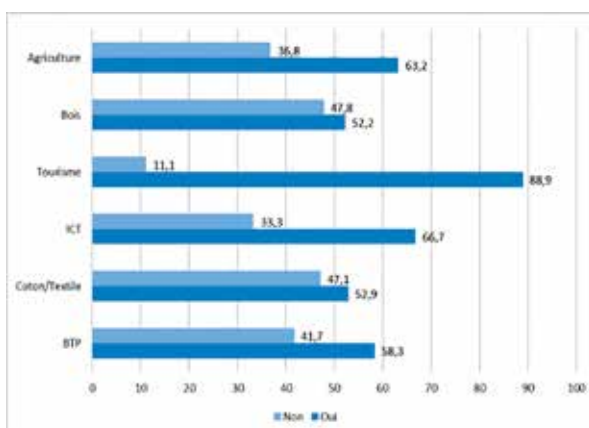
Ainsi, l'éducation peut jouer un rôle important dans la réduction de l'inégalité des revenus, car elle détermine le choix professionnel, l'accès à l'emploi et le niveau de rémunération. Elle joue un rôle central en tant que signal de compétence et de productivité sur le marché du travail. D'un point de vue théorique, le modèle de répartition du revenu fondé sur le capital humain (Mincer, 1958 ; Becker et Chiswick, 1966) suggère que, bien qu'il existe une association positive univoque entre l'inégalité du niveau de scolarité et du revenu, l'effet d'un niveau de scolarité accru sur l'inégalité du revenu pourrait être positif ou négatif selon l'évolution des taux de rendement (soit la prime de compétences).

Plusieurs études permettent de conclure que les personnes instruites ont plus de chance d'avoir une meilleure situation sociale. Le niveau d'instruction du chef de ménage et celui de son conjoint est un déterminant du

niveau de bien-être du ménage. En milieu urbain, pour les chefs de ménages ayant un niveau d'étude primaire, la consommation par équivalent adulte de leur ménage est améliorée de 8 % par rapport aux ménages dont le chef n'a jamais été à l'école. Cet effet est respectivement de 20%, 31% et de 52% pour un ménage dont le chef a un niveau d'instruction secondaire 1<sup>er</sup> cycle, secondaire 2<sup>nd</sup> cycle et supérieur. Ces effets sont quasiment du même ordre en milieu rural (INS, 2014). Au niveau individuel, les compétences présentent aussi de grands avantages économiques au regard de l'amélioration de la productivité. En très grande majorité, les travailleurs plus instruits ont de meilleures possibilités d'emploi et des revenus plus élevés. Les revenus annuels des travailleurs augmentent de manière significative par rapport au niveau d'éducation atteint, mais uniquement pour ceux ayant achevé une formation diplômante. Au niveau du premier cycle du niveau secondaire, la gratification pour ceux qui ont décroché un diplôme est de 30 % par rapport à leurs pairs ayant abandonné leurs études et resté sans diplôme. Au niveau secondaire, l'écart de gain est de l'ordre de 50 % entre ceux qui ont abandonné leurs études par rapport à ceux qui ont terminé le cycle et sont titulaires d'un BTS ou d'une Licence (Banque Mondiale 2016). L'enseignement supérieur présente aussi une prime relativement élevée. L'investissement individuel dans l'éducation est rentable et son rendement social est assez substantiel. Toutefois, des inégalités de genre en faveur des hommes s'observe au niveau du rendement tant privé que social. L'étude sur les données du Cameroun faite par Fonkeng et al.

(2009) suggère une prime relativement élevée de l'éducation supérieure. Le rendement privé des études post-secondaires est plus élevé chez les hommes et les femmes. Le rendement social de l'éducation supérieure est aussi substantiel mais plus élevé chez les femmes que les hommes. Dans la même veine, une étude de la Banque Mondiale en 2016 montrait que les investissements dans la formation diplômante de l'enseignement et la formation technique professionnelle (EFTP) et l'enseignement supérieur produisent d'importants rendements privés au Cameroun (Banque Mondiale, 2016).

**Graphique 3.3 :** Proportion (%) des entreprises ayant du mal à trouver des qualifications recherchées

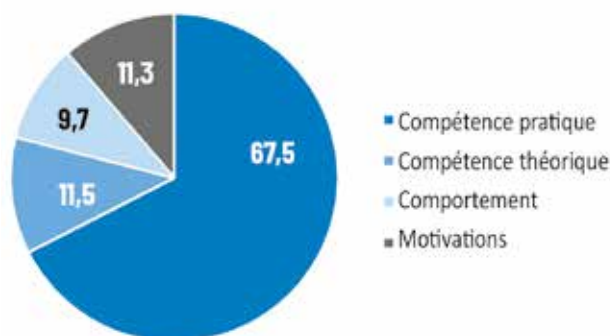


Source : Enquête EFTP 2016, Banque Mondiale

Dans l'ensemble, les évidences empiriques suggèrent que l'impact de l'inégalité de l'éducation dépend de divers facteurs, tels que l'importance des investissements en éducation par les individus et les gouvernements ainsi que le taux de rendement de ces investissements.

Généralement, plus on est qualifié et compétent, plus on a des chances d'accéder à des emplois bien rémunérés. Cependant, il existe une inadéquation entre les compétences et le marché de l'emploi tel que confirmée par les enquêtes d'opinions au sein des entreprises. Les résultats de l'Enquête sur la Formation Technique et Professionnelle (EFTP, Banque Mondiale 2016) ont souligné que la majorité des employeurs de tous les secteurs économiques ont du mal à trouver la qualification recherchée (Graphique 3.3 et 3.4).

**Graphique 3.4 :** Proportion (%) des entreprises par motifs de mécontentement général vis-à-vis des compétences du personnel

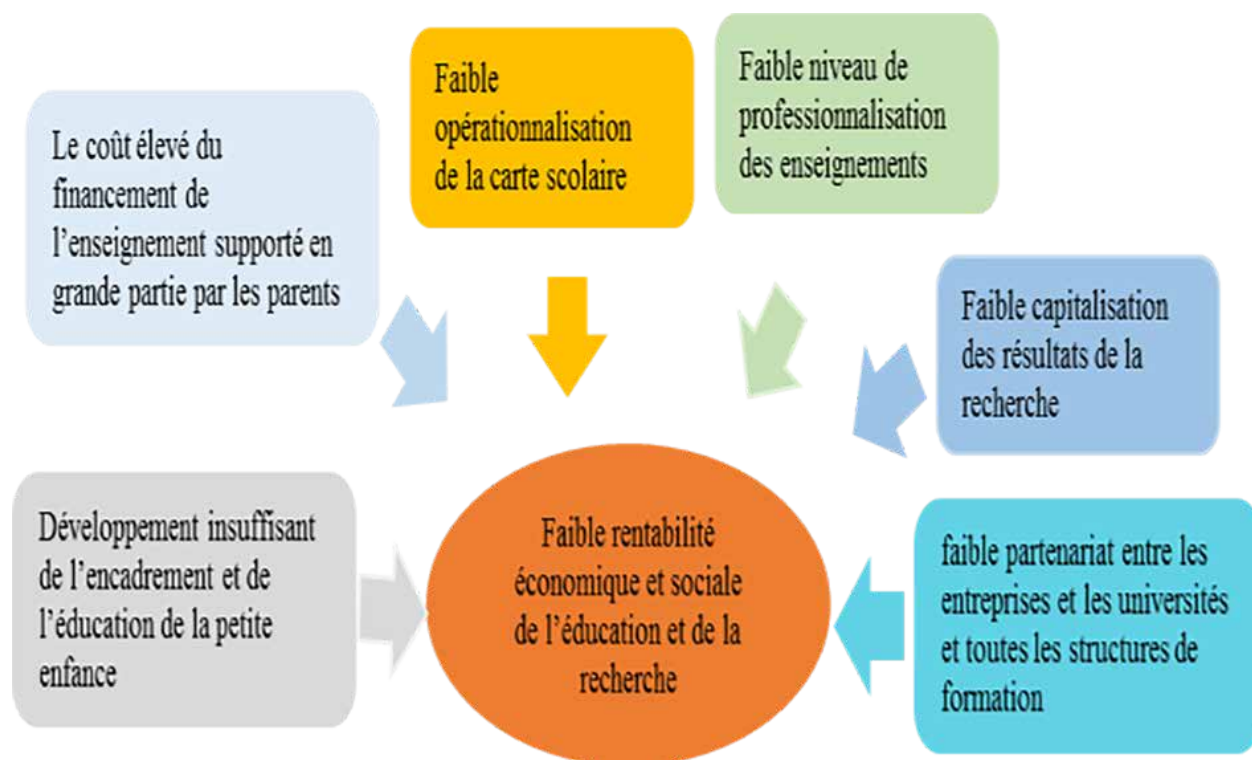


La récente revue des politiques de développement 2010-2018 a identifié le problème majeur de la politique du secteur Éducation et formation comme étant la «Faible rentabilité économique et sociale de l'éducation et de la recherche ». Il est causé par : (i) le développement insuffisant de

l'encadrement et de l'éducation de la petite enfance, en particulier concernant les enfants des familles vulnérables et défavorisées; (ii) le coût élevé du financement de l'enseignement supporté en grande partie par les parents; (iii) la faible opérationnalisation

de la carte scolaire; (iv) le faible niveau de professionnalisation des enseignements ; (v) la faible capitalisation des résultats de la recherche ; (vi) le faible partenariat entre les entreprises et les universités et toutes les structures de formation (Graphique 3.5).

**Graphique 3.5 :** Le problème central du secteur de l'éducation au Cameroun



**Source :** Revue des politiques de développement 2010-2018. Travaux de planification de la deuxième phase de la vision 2035. Rapport intérimaire, février 2019

Le préscolaire est le niveau d'enseignement où l'on enregistre un faible taux de qualification du personnel enseignant. Pour les établissements privés, l'affection maternelle innée des femmes reste l'argument privilégié des promoteurs privés dans le recrutement du personnel enseignant, loin devant la nécessité d'être diplômé d'une école de formation d'enseignant ou de disposer d'un niveau académique adéquat (BEPC, Probatoire, Bacc). En 2016, sur un total 16018 enseignants

du préscolaire privé, seulement 7584 soit 47,3% sont qualifiés titulaires d'un diplôme professionnel reconnu sur le plan national pour enseigner dans les écoles du préscolaire et du primaire. C'est au Sud-ouest que l'on trouve une grande proportion d'enseignants d'écoles privées du système formel ayant reçu une formation initiale. Dans la région de l'Est, ils sont moins d'un quart à être passé par une école de formation, un tiers au Littoral et dans la région du Nord (MINEDUB, 2017).

Les dépenses d'éducation des ménages varient considérablement selon les niveaux, les types d'écoles et les régions (Banque Mondiale, 2018). Au cours de l'année scolaire 2013/2014, la dépense moyenne des ménages atteignait moins de 30 000 francs CFA (soit 60 USD) par élève dans le primaire et près de 50 000 francs CFA (102 USD) dans le secondaire. Dans les écoles privées, les dépenses des ménages s'élevaient en moyenne à 51 000 francs CFA par élève dans le primaire contre 5 000 francs CFA dans les écoles publiques et à 99 000 francs CFA dans le secondaire contre 29 000 francs CFA dans les écoles publiques. Les dépenses d'éducation supportées par les ménages dans les écoles primaires publiques sont principalement destinées aux APE (78 %), qui financent essentiellement les salaires des enseignants. Dans les écoles privées, la plus grosse part des dépenses des ménages est destinée à l'inscription et aux frais de scolarité.

Bien que les coûts d'éducation dans les écoles privées soit relativement élevés, les choix des parents sont motivés par l'efficacité relative des écoles privées et la crise de confiance à l'égard des écoles primaires publiques née de la désaffection des enseignants et de leur taux d'absentéisme élevé, (Henri Ngonga, 2010). C'est la zone du Grand Nord qui enregistre une très faible proportion d'élèves scolarisés dans des écoles privées (5,4%) contrairement aux régions (Grand Ouest, 37,7%, Grand Centre, 26,8%) et plus de 70% des élèves de cette zone fréquentent des écoles situées en milieu rural (PASEC, 2016). Cette préférence pour les écoles privées explique en partie la variation régionale des coûts d'éducation. En effet, les familles en zone urbaine où se concentrent les

écoles privées signalent des taux de dépense d'éducation par enfant nettement supérieurs à la moyenne à l'échelle nationale comme c'est le cas de Douala et de Yaoundé. De même, les familles des régions mieux nanties du Centre, du Littoral et du Sud-Ouest déclarent dépenser quatre à six fois plus par enfant au niveau primaire que les familles des régions plus pauvres du Nord et de l'Extrême-Nord. Relativement peu d'enfants de ménages pauvres sont inscrits dans l'enseignement secondaire, et les écarts de dépense sont plus faibles en pourcentage, mais substantiels. Ce coût élevé des dépenses d'éducation des ménages s'explique en partie par la faiblesse du financement public de l'éducation. Bien que la part des dépenses d'éducation en pourcentage du PIB a progressé fortement jusqu'en 2007, elle s'est stabilisée autour de 3,2% durant les deux dernières années après avoir connu une diminution de 2009 à 2016. Elle est inférieure à la moyenne des pays de l'Afrique subsaharienne et des pays émergents hors Afrique qui se situe aux environs de 4,4%. Ce sous-financement public a entraîné un recours très accentué au financement de l'éducation par les familles. Les parents supportent, en effet la rémunération des maîtres recrutés par les communautés appelés communément par «maîtres des parents» dans le primaire (soit 18% des enseignants de ce cycle) et des vacataires (soit 38% des enseignants du secondaire général et public) dans le secondaire.

Au de-là du sous-financement public de l'éducation, l'inégalité dans la répartition des ressources tant financières qu'humaines caractérise le système. L'analyse au niveau



national masque une variation substantielle des dépenses d'éducation par région, qui montre que les régions où l'incidence de la pauvreté est la plus élevée sont systématiquement sous-financées. Malgré la priorité affichée, les ZEP<sup>31</sup> restent les zones du pays ayant le plus grand besoin d'un financement supplémentaire de l'éducation, d'investissements en capital, et de fournitures scolaires. La répartition inégale des ressources se traduit aussi par la répartition inéquitable des salles de classes et du personnel enseignant qui constitue la principale ressource d'une école. Au Cameroun, il y a une grave pénurie d'enseignants qui a une incidence sur la qualité des services rendus dans les écoles (MINEDUB, 2017, MINSEC, 2016). Les inégalités de performance en lecture, observées dans le système éducatif, proviennent davantage des disparités entre les écoles que des différences entre les élèves. En mathématiques, les parts des variances entre écoles et entre élèves sont assez similaires, indiquant que les inégalités de réussite scolaire sont autant imputables aux différences entre écoles qu'aux différences entre élèves (PASEC, 2016).

En général, on observe 4 places assises pour 5 enfants dans les écoles primaires. Les conditions sont encore moins favorables dans les écoles publiques avec 2 places assises seulement pour 3 enfants. Cette situation est contrastée suivant les régions. C'est dans les régions du Nord et de l'Extrême-Nord avec près d'une place assise pour 3 enfants que l'on a le moins d'équipements en tables bancs pour élèves.

En moyenne, les écoles primaires publiques fonctionnent avec 3 enseignants de l'Etat. Les disparités sont importantes suivant que l'école est située en zone urbaine ou en zone rurale. En zone rurale, l'effectif moyen par école en personnel enseignants de l'Etat est de 2,45 alors qu'il est de 7,47, soit 2,36 fois plus important dans les écoles primaires publiques des zones urbaines. En ce qui concerne les maîtres et maîtresses d'écoles, les régions du Littoral (4,7 enseignants/école), du Sud-ouest (4,0 enseignants/école), du Centre (3,9 enseignants/école) et de l'Ouest (3,6 enseignants/école) sont au-dessus de la moyenne nationale du nombre d'enseignants payés par l'Etat par école qui est de 3,3 enseignants/école. Les régions où il y a le moins d'enseignants payés par l'Etat par école sont les régions de l'Est (2,6 enseignants/école), de l'Adamaoua (2,7 enseignants/école), de l'Extrême-Nord et du Nord (2,9 enseignants/école).

Le taux d'encadrement moyen pour l'ensemble des écoles du public et du privé est de un enseignant pour 42,7 élèves qui est proche de la norme recommandée de 42 élèves pour un enseignant. Mais cette moyenne nationale cache la disparité prononcée entre les différents ordres d'enseignement. Alors que dans le privé formel, on a un enseignant pour 26,3 élèves, dans le public qui encadre 76% des enfants scolarisés, le ratio est de 1 enseignant pour 51,5 élèves. Dans les écoles communautaires, on a un ratio très faible de 1 enseignant pour 98 élèves.

---

<sup>31</sup> En 2000, la disponibilité limitée et la faible qualité des services éducatifs dans le Nord, l'Extrême-Nord, l'Est et l'Adamaoua ont incité les autorités à classer ces régions comme Zone d'Education Prioritaire ou ZEP. Le manque d'enseignants rémunérés par l'Etat dans les ZEP est aggravé par la faiblesse de leur infrastructure institutionnelle, menant à un rendement limité de l'éducation

Dans les écoles publiques, le nombre d'élèves par maître (y compris les maîtres des parents) est d'environ 51, ce qui est élevé en comparaison internationale. Les disparités géographiques sont prononcées avec les régions du Nord (1/67), de l'Adamaoua (1/60), de l'Extrême -Nord (1/72) et de l'Est (1/58) situées au-dessus de la moyenne nationale. Par contre, s'il est fait abstraction des maîtres des Parents—dont on n'a pas toujours la maîtrise des états de service dans les établissements où ils opèrent—, le ratio élèves-maître revient à 1 enseignant de l'Etat pour 83 élèves en moyenne dans les écoles primaires publiques du pays.

Au niveau post-secondaire, les niveaux de dépense dans l'enseignement supérieur et l'EFTP n'ont pas suivi le rythme de l'augmentation des taux de scolarisation. La part de la dépense d'éducation allouée au niveau secondaire est importante et en augmentation, mais celles consacrées à l'enseignement supérieur et à l'EFTP restent faibles malgré l'augmentation constante des inscriptions (Banque Mondiale, 2018). Des niveaux adéquats de dépense dans l'enseignement supérieur et l'EFTP sont des composantes essentielles d'une approche équilibrée de la formation du capital humain. Ces niveaux d'enseignement sont également ceux dont l'intensité de capital est la plus forte.

Une augmentation de la dépense d'éducation associée à une allocation équitable des ressources devrait permettre d'améliorer le rôle de l'éducation en matière d'inclusion. Le renforcement du rôle du secteur privé

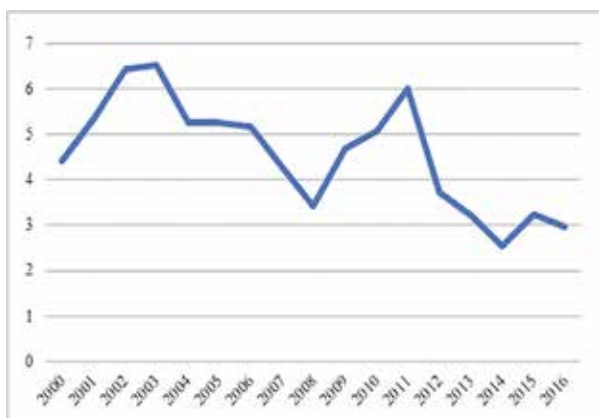
notamment dans les zones urbaines aiderait le gouvernement à allouer davantage des fonds aux régions défavorisées et à améliorer la qualité globale du secteur.

### 2.3. Un système de santé inégalitaire

Un système de santé efficient et efficace devrait permettre à chacun d'avoir accès à des soins de santé préventifs et curatifs efficaces. Une bonne stratégie de financement des soins de santé viserait ainsi à réduire les inégalités en ce qui concerne l'accès aux services. Elle devrait permettre d'empêcher les vulnérables de tomber dans la pauvreté en cas de maladie du fait de frais médicaux imprévus et catastrophiques, protégeant et améliorant l'état de santé de la population en lui assurant un accès à ces services essentiels.

Les dépenses publiques dans le secteur de la santé au Cameroun restent faibles et leur part dans le budget national diminue. En proportion des dépenses des administrations publiques, la dépense publique de santé est tombée à 2,9% en 2016 après avoir atteint un niveau de 6,0% en 2011 (Graphique 3.6a). Ceci est nettement inférieur à la moyenne pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (14%), aux 10% recommandés par l'OMS et aux 15% de l'Engagement pour l'Action d'Abuja. En 2016, les dépenses publiques en santé ne représentent que 4,7% du PIB du pays. Ce chiffre est inférieur à la moyenne des pays de l'Afrique Subsaharienne qui est de 5,2% du PIB (Graphique 3.6b). Ces indicateurs semblent montrer qu'au cours des 8 dernières années, le secteur de la santé n'a pas été une priorité dans les décisions budgétaires du Cameroun.

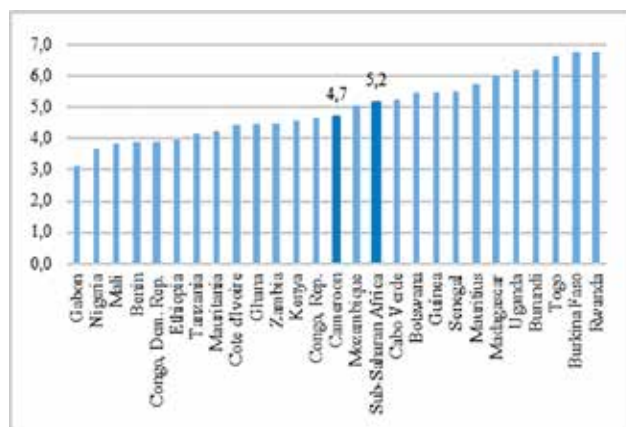
**Graphique 3.6 (a) :** Evolution des dépenses de santé, total (en % Dépenses des administrations), Cameroun



Source : World Development Indicators, The World Bank

Bien que les dépenses de santé au Cameroun restent faibles, les ménages constituent la principale source de financement de la santé et la part supportée par les ménages reste énormément élevée comparée aux autres pays d'Afrique subsaharienne. L'examen des dépenses courantes permet de relever une contribution importante des ménages du fait de la quasi-inexistence de la couverture universelle et de la faiblesse des actions de préventions. Le système de santé camerounais est beaucoup plus tourné vers les soins et les traitements. Les contributions des ménages constituent la principale recette du régime de financement de la santé au Cameroun, avec 52,2% des dépenses globales de santé contre 32,9% pour le gouvernement et 0,5% des fonds des employeurs et 14,4% provenant des apports cumulés des ONGs, du reste du monde et des autres revenus nationaux<sup>32</sup>. Les dépenses annuelles de santé par habitant ont globalement augmenté entre 2011 et 2016 de 100,9 dollars US à 169,3 dollars US après une baisse entre 2009 et 2011 où elles valent

**Graphique 3.6 (b) :** Dépenses de santé, total (% PIB) en 2016

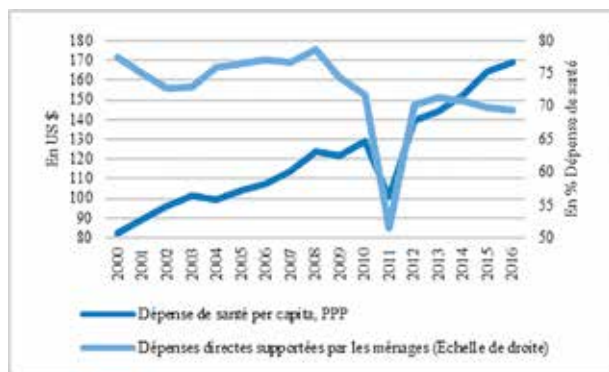


122,6 dollars US (Graphique 3.7a). Ces chiffres incluent les dépenses relatives au secteur de la santé, effectuées par le Gouvernement, les bailleurs de fonds et les sources privées (c'est-dire les paiements des bénéficiaires eux-mêmes). Bien que la part supportée par les bénéficiaires ait connu une légère baisse depuis 2013, elle s'élève encore à 69,5% en 2016. En Afrique subsaharienne, sur un niveau de dépense de santé par habitant de 197,3 dollars en 2016, la contribution par tête était seulement 36,7 %. Autrement dit, un camerounais a supporté en moyenne 117,7 US dollars de dépense de santé en 2016 contre seulement 72,4 dollars US en Afrique subsaharienne. De même, au Ghana ou en Côte d'Ivoire, pour des dépenses de santé moyenne par tête de 189,4 US dollars (resp. 162,6 dollars US), les bénéficiaires contribuent seulement à hauteur de 37,8 %, soit 71,6 dollars US (resp. 40,1 % soit 65,2 dollars US). Comparé au Rwanda où le système de santé est plus développé avec un système de couverture de santé universelle, la situation

<sup>32</sup> Ministère de la Santé (2014), Comptes Nationaux de la Santé de 2011.

apparaît encore plus inquiétante. En effet, au Rwanda, les dépenses moyennes en santé étaient de 130 dollars US par tête en 2016 et

**Graphique 3.7 a :** Dépenses de santé, Cameroun 2000 à 2016

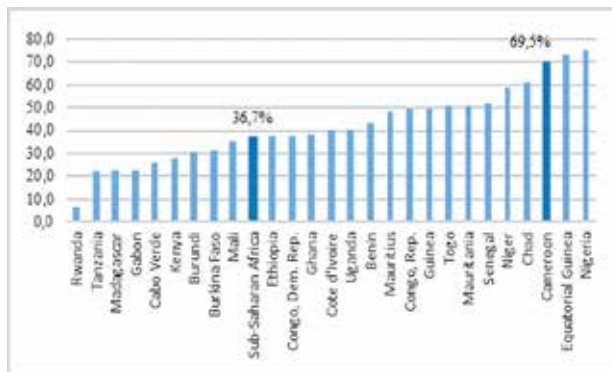


Source : World Development Indicators, The World Bank

La revue des dépenses publiques en 2018 a identifiée aussi d'autres sources d'inefficacité du système. Au niveau de la planification, la mise en œuvre de l'approche budget-programme axé sur les résultats ne met pas encore suffisamment l'accent sur la performance du système. L'absence de définition adéquate des dépenses spécifiques rendent nébuleuse, par exemple, la relation entre l'affectation des ressources et la mise en œuvre des différents programmes et activités de promotion de la santé. Les dépenses publiques consacrées aux principaux programmes de santé publique sont faibles et presque entièrement financées par les partenaires externes. Les priorités en matière de dépenses n'accordent pas suffisamment d'importance aux programmes cruciaux de santé publique présentant une efficacité potentiellement élevée et des externalités positives<sup>33</sup>. Ces situations constituent ainsi des sources d'inefficacité au niveau des dépenses de santé. Et cette forte

les bénéficiaires ne contribuaient que 6,4% soit 8,3 dollars US par tête (Graphique 3.7b).

**Graphique 3.7 b :** Dépenses directes supportés par les bénéficiaires (en % Dépense de santé) 2016



dépendance aux financements externes est une contrainte majeure pour la pérennité de ces programmes de santé publique.

En plus de l'inefficacité allocative résultant de l'inadéquation entre les dépenses et les priorités, le système de financement actuel du système de santé soulève des problèmes d'équité. Lorsque des ressources publiques sont allouées, les données disponibles semblent montrer qu'elles ne sont pas déployées là où les besoins sont les plus grands. Les investissements publics par exemple ne semblent pas être liés aux besoins de la population. Ainsi la faiblesse des ressources en santé, conjuguée à leur inégale répartition sur l'ensemble du territoire réduisent leur efficacité. Cette situation favorise la croissance d'un réseau informel de services de santé qui dispense des soins de qualité inférieure et qui joue un rôle de plus en plus important.

<sup>33</sup> Programmes de santé publique pour le VIH/SIDA, la tuberculose, les vaccinations, la santé maternelle et infantile, le paludisme et la nutrition.

L'exécution budgétaire est fortement centralisée : 90% des ressources publiques sont engagées par l'administration centrale (Banque Mondiale, 2018). Il s'ensuit une quantité infime de ressources pour assurer le fonctionnement des établissements de santé primaires qui pourtant, sont souvent ceux qui présentent le meilleur ratio coût-efficacité dans la prestation des soins. La décentralisation n'enregistrera pas de progrès si les établissements régionaux et de district manquent de ressources pour fournir les soins adéquats ou continuent à dépendre du niveau central pour l'obtention de ces ressources. Une répartition plus équitable des ressources budgétaires parmi les différents niveaux du secteur de la santé orienterait le financement vers les établissements de district fournissant les formes de soins les plus rentables, incluant les soins primaires, les soins préventifs et les services de santé de proximité.

Le manque de ressources et la centralisation du budget entraîne des pénuries et le déséquilibre dans la répartition du personnel et la construction des établissements de santé sur l'ensemble du territoire national. Malgré les efforts déployés pour recruter de nouveaux travailleurs dans le domaine de la santé, la grave pénurie de personnel tarde à se résorber. Le dernier recensement des personnels du secteur de la santé au Cameroun révèle qu'en 2011, la densité moyenne du personnel soignant était de 0,46 médecin pour 5 000

habitants, et 6,56 infirmiers pour 10 000 habitants. La densité du personnel soignant reste encore loin de l'objectif fixé par le DSCE de porter cette densité à 1 médecin pour 5 000 habitants. De plus elle est inférieure à la moyenne des pays d'Afrique Subsaharienne. En 2015, la densité moyenne du personnel soignant était estimée par l'OMS à 6 pour 10 000 contre 14,1 pour 10 000 habitants dans la région Afrique (OMS Statistiques sanitaires mondiales 2017). La pénurie de main-d'œuvre en santé est critique, surtout dans les régions éloignées. Malgré les mesures incitatives mises en oeuvre par les autorités pour attirer des professionnels de la santé dans les régions éloignées, ceux-ci demeurent fortement concentrés dans les zones urbaines.

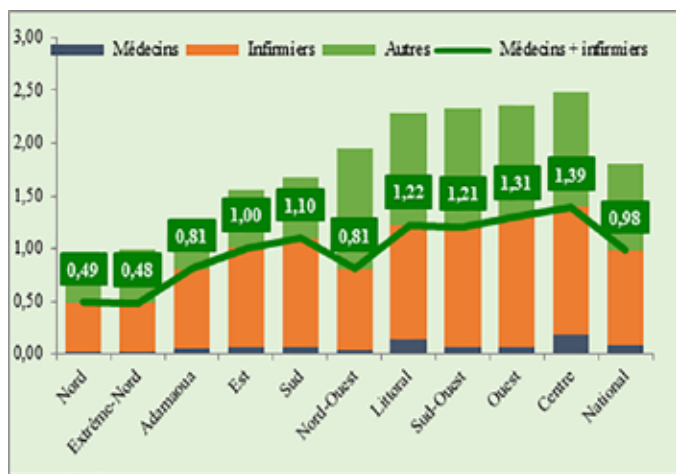
Sur le plan de l'offre de service de santé, la couverture physique est fortement concentrée dans les villes et leur répartition varie fortement d'une région à l'autre. Les régions les mieux dotées sont le Sud avec une formation sanitaire (FS) pour 3678 habitants et l'Ouest où on a une FS pour 4705 habitants. La situation reste déplorable dans les régions du grand Nord et du Littoral où une formation sanitaire correspond à au moins 10 000 habitants. En 2016, l'Extrême-Nord (une FS correspond à 10 487 habitants) et le Nord (une FS correspond à 9856 habitants) figurent parmi les régions les moins dotées en formations sanitaires (Tableau 3.1).

**Tableau 3.1 :** Répartition régionale des formations sanitaires en 2016

Région	FS	Population/FS
Adamaoua	124	9969
Centre	474	9036
Est	177	4751
Extrême-Nord	356	11487
Littoral	244	14125
Nord	254	9856
Nord-Ouest	234	8574
Ouest	415	4705
Sud	206	3678
Sud-Ouest	191	8344

Source : MINSANTE, CIS, 2015

**Graphique 3.8** Personnel de santé pour 1000 habitants, par régions, 2011



Source : MINSANTE, CIS, 2015

Selon les données du Ministère de la santé publique, le même constat s’observe au niveau des professionnels de la santé (Graphique 3.8). La plupart des médecins exercent dans les zones urbaines et plus de la moitié du personnel de santé opère dans trois régions administratives (Centre, Littoral et Ouest), où sont situées les trois plus grandes villes du Cameroun (Yaoundé, Douala et Bafoussam). La Région du Centre (Yaoundé inclus) compte seulement 18 % de la population, mais accueille près de 40% des médecins. En revanche, l’Extrême Nord, qui représente également 18 % de la population, n’emploie que 8% des médecins du pays. Par ailleurs, la répartition des agents de santé ne semble pas correspondre aux besoins des populations. En effet, en examinant les taux de mortalité infantile dans les différentes régions en 2004 et la densité des agents de santé (mesurée en ratio par rapport à la population) en 2011, il apparaît que cette densité est la plus faible

dans les régions où les résultats en matière de santé laissent le plus à désirer. Les Régions du Nord, de l’Extrême Nord et de l’Adamaoua enregistraient les taux de mortalité infantile les plus élevés du pays, mais des densités d’agents de santé parmi les plus faibles.

### 3. Des politiques redistributives globalement inefficaces

Le rapport sur la revue des politiques de développement mise en œuvre au Cameroun entre 2010-2018 réalisée par le MINEPAT en 2019<sup>34</sup> a clairement indiqué que la stratégie nationale n’avait pas suffisamment pris en compte la dimension sociale. Le modèle de développement s’est davantage concentré sur la création de la richesse en accordant une moindre importance à la mise en place des mécanismes de partage des fruits de la croissance afin de réduire les inégalités. Ce constat corrobore la performance du pays dans

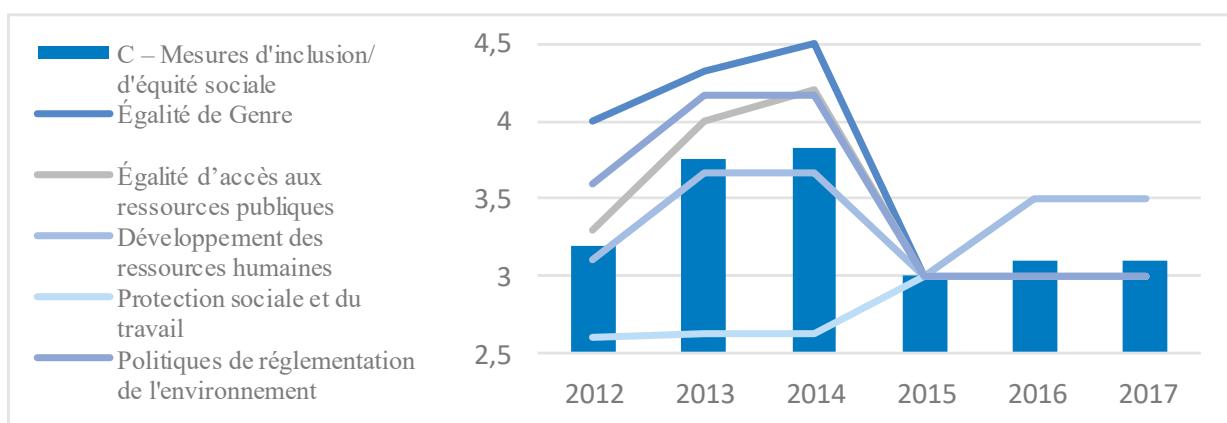
<sup>34</sup> Évaluation des Politiques et des Institutions Nationales en Afrique.

<sup>35</sup> Cet indicateur composite comprend les mesures et politiques d’égalité de Genre, d’égalité d’accès aux ressources publiques, de développement des ressources humaines, de la protection sociale et du travail, de la politiques de réglementation de l’environnement.

le classement CPIA<sup>35</sup> de la Banque mondiale qui mesure la qualité des politiques et des institutions. La faiblesse de la qualité des politiques de lutte contre l'exclusion sociale et de promotion d'équité est l'un des indicateurs où le Cameroun n'a pas connu d'avancement significatif après le recul observé en 2015

(Graphique 3.9). Sur une échelle de 1(moins pire) à 6 (meilleur), le score du pays a stagné à 3,1 contre 3,76 en 2013 et 3,83 en 2014 car les trois indicateurs d'égalité de Genre, d'égalité d'accès aux ressources publiques, de la protection sociale et du travail sont demeurés juste à la moyenne.

**Graphique 3.9:** Indice CPIA, mesures d'inclusion et d'équité sociale, Cameroun 2012-2017



Source : Banque Mondiale

La plupart des nouvelles actions initiées par le gouvernement en matière de protection sociale ont eu un effet neutre en termes de redistribution (Banque Mondiale, 2018). Il s'agit des programmes de développement du marché du travail ou d'assistance sociale. De plus, l'impact redistributif des instruments budgétaires en place qui sont les principaux instruments de lutte contre la pauvreté et les inégalités au Cameroun reste limité et d'autres instruments restent globalement inefficace<sup>36</sup>. Les dépenses sociales sont faibles par rapport aux pays pairs de la région. Bien que les dépenses sociales consacrées à l'éducation, la santé et la protection sociale représentent la part la plus importante du

budget, leurs ratios en terme du PIB restent faibles comparativement aux pays pairs de la région d'Afrique subsaharienne. En particulier, les dépenses d'assistance sociale, à moins de 0,1 % du PIB, sont parmi les plus faibles alors que les pensions, l'aide sociale (dont 90 % liés à la santé) et les subventions représentent l'essentiel de la protection sociale, avec peu de programmes liés au marché du travail (IMF, 2018). Les options dans la politique sociale n'ont pas toujours été judicieuses et se sont focalisées sur les programmes universels non ciblés. Les données du Ministère des Finances montrent que sur la période 2010-2014, l'essentiel des dépenses allouées à la protection sociale a été affecté à la

<sup>36</sup> Les principaux instruments de politiques sont les transferts en nature (70 %) et les exonérations de frais (20 %), qui sont moins efficaces que les transferts en espèces.

subvention des prix des produits pétroliers à la pompe. Durant cette période, l'Etat a dépensé un total de 1665 milliards de FCFA soit en moyenne 11,2% du budget de l'Etat ; tandis que l'allocation réservée à tous les autres mécanismes de protection sociale a représenté seulement en moyenne 2,2% du budget.

Les transferts en nature comme les services publics gratuits ou subventionnés d'éducation et de santé sont les principaux instruments plus efficaces de réduction de la pauvreté et des inégalités. La fonction redistributive des programmes de transferts directs en espèces ou quasi-espèces et les transferts indirects comme les pensions et les subventions est faible. Les transferts indirects comme les subventions énergétiques ou des exonérations des taxes aux importations bénéficient davantage aux ménages les plus riches (IMF, 2018) et sont de ce fait régressifs. Les services d'éducation et de santé en nature réduisent par exemple de 5 points de pourcentage le niveau de pauvreté au niveau national et de 6,8 points de pourcentage le niveau d'inégalité. Les impacts sur la pauvreté sont légèrement plus marqués en milieu urbain qu'en zone rurale tandis que l'impact sur les inégalités est légèrement plus marqué en milieu rural. Bien que les ménages pauvres reçoivent une part plus importante de leur revenu disponible sous forme de transferts indirects, la majeure partie de ces transferts a bénéficié aux ménages les plus riches, qui consomment généralement plus de produits énergétiques subventionnés et de biens exonérés de TVA ou de droits de douane.

Les évidences ont montré que sur le plan de l'équité, les subventions à l'énergie qui sont des transferts sociaux généralisés non ciblés, restent inefficaces, car elles profitent davantage aux classes aisées qu'aux pauvres (Bacon et al., 2006, Bacon et . 2010). Del Granado et al. (2012) montrent que, dans 20 économies en développement, il est systématique que les ménages les plus riches bénéficient davantage des subventions que les ménages les plus pauvres. Dans l'Égypte urbaine par exemple, le quintile supérieur de la répartition des revenus reçoit huit fois plus en subvention à l'énergie que le quintile inférieur (Roach, 2013). Au Ghana, on estime que seulement 2,9 % du volume des subventions pour le diesel et l'essence atteignent les pauvres et au Maroc, on voit que les ménages du quintile supérieur de la répartition des revenus reçoivent plus de 75 % des subventions au diesel (Vaglasin-di, 2013). Au Cameroun, des études ont montré que les ménages les plus riches bénéficient davantage des dépenses sous forme de subventions énergétiques. Les subventions sur le pétrole lampant sont les seules qui sont efficaces dans la lutte contre la pauvreté, le super ou le gasoil ont un caractère régressif creusant davantage les inégalités entre les riches et les pauvres (ZAMO A., 2012). Les ménages des 50 centiles supérieurs ont reçu environ 78 % des subventions sur l'électricité, 96 % des subventions sur l'essence et 67 % des subventions sur le kérosène. Par contre, les ménages ruraux quant à eux n'ont reçu que 34 % du total des subventions sur l'électricité, 13 % du total des subventions sur l'essence et 61 % du total des subventions sur le kérosène (FMI, 2018).



Les exonérations des taxes aux importations utilisées pour atténuer les impacts des flambées des prix de denrées alimentaires de 2008 n'ont pas eu aussi les effets attendus (voir Encadré 3.1). Les produits subventionnés sont beaucoup plus consommés par les non-pauvres et surtout en milieu urbain, et non par les pauvres qui vivent principalement en milieu rural. Dans chacun des cinq produits exonérés, plus de la moitié des ménages pauvres ne consomment pas le produit, pour près de 52% pour le riz, suivi du sucre (61%) et proches de 100% dans les autres cas. Les denrées exonérées de droits de douane ne rentrent pas dans les habitudes alimentaires des pauvres qui sont pour la plupart tributaires de leurs traditions et cultures. C'est le cas notamment pour le riz, denrée pour laquelle 10% de ménages pauvres urbains n'en consomment pas, de même que 56% de ménages pauvres ruraux. Le pourcentage de ménages non-pauvres qui consomment le produit est élevé pour le riz, et dans une certaine mesure le poisson et le sucre ; il est moins élevé pour le blé et le poulet importé qui sont des produits généralement peu consommés par les ménages. Les habitudes de consommation du milieu rural rendent ainsi le ciblage plus approximatif.

**Encadré 3.1** : Politique de redistribution et pauvreté : le cas des exonérations des taxes aux importations

La crise alimentaire de 2008 s'est notamment traduite par un regain important des prix à la consommation. Le taux d'inflation qui était de 1,1% en 2007 a bondi à 5,3% en 2008 et 3% en 2009. Cette inflation était notamment tirée par l'augmentation des prix de produits alimentaires qui ont augmenté de plus de 9% en 2008 et de 5,5% en 2009.

De fortes augmentations des prix des denrées alimentaires de première nécessité ont pour conséquence de grever le pouvoir d'achat des ménages. Le Cameroun a utilisé des exonérations des taxes aux importations pour atténuer le potentiel impact négatif sur le bien-être des ménages de la flambée des prix des denrées alimentaires de 2008. Il s'agit donc de transferts indirects aux ménages par le biais d'une politique fiscale. Les mesures mises en place ont consisté à la baisse des droits de douanes et à l'exonération de la TVA sur un certain nombre de produits dont le poisson congelé, la farine de blé, le riz et le sucre.

Selon la Direction Générale des Douanes, le montant total des exonérations pour le poisson congelé, la farine de blé et le riz se chiffre à près de 55 milliards de FCFA en 2008, il double pour atteindre près de 110 milliards de FCFA en 2013. Ainsi le montant annuel moyen (entre 2008 et 2013) de ces exonérations est de 82,3 milliards de FCFA. En plus des exonérations de droits de douanes, il y a également celles de la TVA sur le sucre. Concrètement, l'effort du gouvernement est donc important.

Dans le cas des exonérations des droits de douanes, le montant total pour l'année 2013 correspond à un transfert de plus de 25 000 FCFA par ménage. Cependant, si on arrivait à concevoir un ciblage parfait et que ces subventions étaient dirigées exclusivement vers les ménages pauvres, pour 2013 ce transfert serait de près de 93 000 FCFA par ménage pauvre, c'est-à-dire près de quatre fois plus. La différence est importante et elle met en évidence l'effet qu'un bon ciblage peut avoir en matière d'amélioration du bien-être des ménages. En effet, les denrées exonérées de droits de douane ne rentrent pas dans les habitudes alimentaires des pauvres qui sont pour la plupart tributaires de leur traditions et cultures ce qui a rendu le ciblage très approximatif, à l'origine de l'inefficacité.

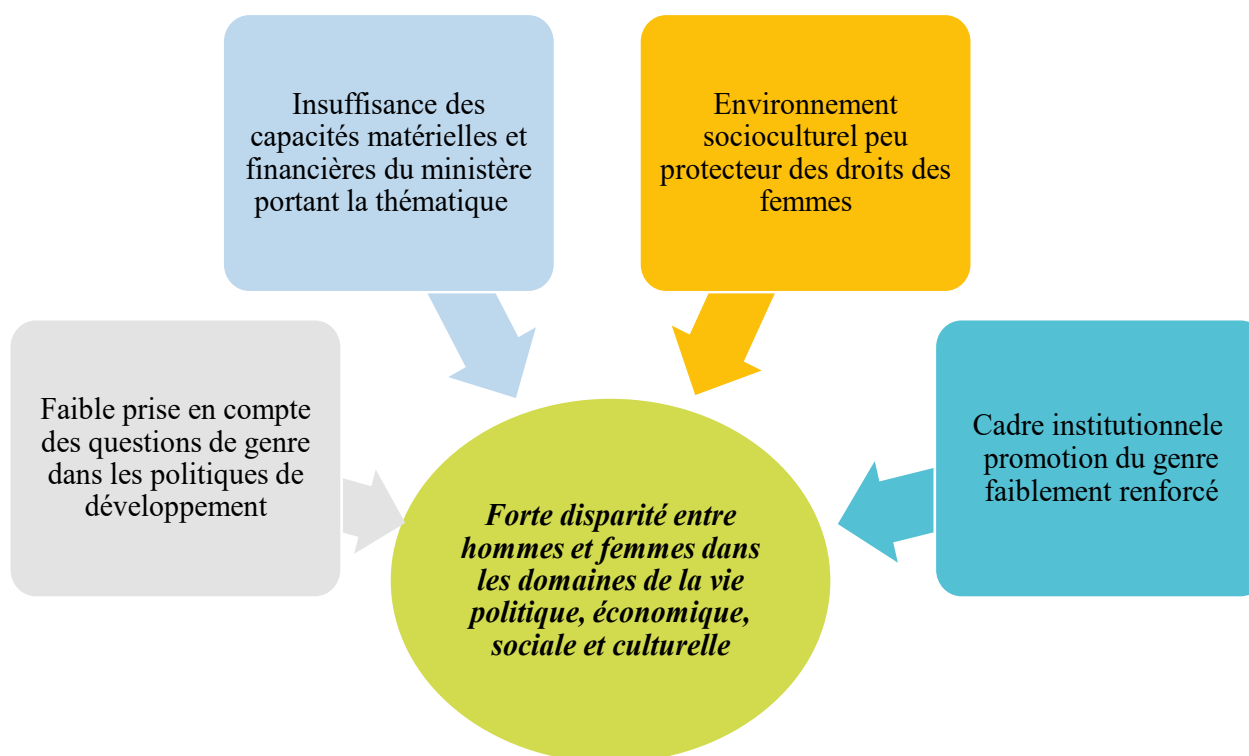
**Source** : INS (2014). Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Cameroun entre 2001-2014. ECAM 4. Décembre 2015.

#### 4. Faible efficacité de la Politique du genre et le poids des normes sociales

Malgré les progrès dans certains domaines grâce notamment à une légère évolution des mœurs liées à l'urbanisation, au rôle croissant de la femme dans l'économie moderne et le marché du travail, les constats dans le chapitre 2 montrent que l'égalité de genre et l'autonomisation des femmes demeurent une question inachevée. Selon l'Index de l'Inégalité de Genre du PNUD<sup>37</sup>, (2017) le Cameroun avec un indice de 0,569 est classé à la 141<sup>ème</sup> position sur 160 des pays à fortes inégalités de genre.

La persistance des inégalités de genre qui s'est traduite par une : « Forte disparité entre hommes et femmes dans les domaines de la vie politique, économique, sociale et culturelle », résulte de la faible performance des actions de la politique nationale du genre (PNG). Selon la dernière revue des politiques de développement 2010-2018, cette forte disparité est causée par: (i) la faible prise en compte des questions de genre dans les politiques de développement, (ii) l'insuffisance des capacités matérielles et financières du ministère portant la thématique, (iii) l'insuffisance de mobilisation du budget liés au genre, (iv) l'insuffisance des données désagrégées par sexe, (v) la faible couverture de la femme en protection sociale (Graphique 3.10).

Graphique 3.10 : Les principales causes des inégalités de genre au Cameroun



**Source :** Revue des politiques de développement 2010-2018. Travaux de planification de la deuxième phase de la vision 2035. Rapport intérimaire, février 2019.

<sup>37</sup> L'Index de l'Inégalité de genre est mesuré seulement pour 151 Pays parmi les 187 classés par le PNUD selon l'Index de Développement Humain. (Voir le lien : <http://hdr.undp.org/en/composite/GII>) . C'est une mesure composite reflétant l'inégalité des résultats entre les femmes et les hommes dans trois dimensions : la santé reproductive, l'autonomisation et l'accès au marché du travail.

Globalement, la faiblesse des capacités institutionnelles à mener la PNG a limité son efficacité. Certaines mesures prises n'ont pas donné les résultats escomptés en dépit des ressources mobilisées.<sup>38</sup> C'est le cas des actions visant à réduire les disparités de genre en termes de participation aux activités économiques et d'intégration sur le marché du travail. Les points focaux genre mis en place dans les administrations publiques n'ont pas la capacité d'influer véritablement sur les décisions au sein de leurs administrations, du fait de la faible appropriation institutionnelle de l'approche genre et des résistances de la part des hommes. Et bien que des centres de promotion de la femme soient créés dans les circonscriptions administratives (départements et arrondissements) pour promouvoir les droits de la femme et les aider à s'insérer économiquement dans la société, la faible interaction entre le niveau central et le niveau déconcentré reste un obstacle pour atteindre les objectifs fixés par les stratégies nationales et sectorielles.

**Encadré 3.2.** Cameroun : la politique nationale de promotion du genre

Le document de Politique nationale du Genre (PNG) publié par les autorités en 2015 a pour but de créer un environnement qui protège les femmes et leur assure un accès égal aux services sociaux et à l'égalité des droits et des opportunités. S'appuyant sur le 5<sup>ème</sup> objectif des ODD, sur l'égalité du genre et l'autonomisation des femmes et des filles, la PNG s'articule autour de 4 piliers: (i) créer un environnement favorable pour la protection sociale et à l'accès équitable aux services sociaux ; (ii) assurer des droits égaux et des opportunités égales aux hommes et aux femmes en terme d'accès et de contrôle

des ressources ; (iii) créer des conditions favorables pour une participation égale aux actions de développement ; et (iv) s'assurer de l'effectivité de l'institutionnalisation du genre dans les affaires publiques et privées.

Parmi les avancées réalisées à date on note des amendements au code pénal notamment les dispositions sur la discrimination envers les femmes et le harcèlement sexuel. Dans le système éducatif, des programmes spécifiques ont été créés dans les universités, notamment un diplôme de maîtrise en genre et développement. La scolarisation primaire gratuite a contribué à équilibrer le ratio filles-garçons. Les mariages collectifs organisés par le ministère de la promotion de la femme contribuent à réduire la vulnérabilité des femmes, dans un environnement où la loi ne reconnaît pas l'union libre.

Au-delà des normes juridiques définies à l'échelle nationale, régionale et internationale, les normes sociales constituent un véritable enjeu en matière d'égalité des genres. Les stéréotypes créés par les sociétés influencent les relations quotidiennes entre les hommes et femmes, à la maison, au sein de la communauté, sur le lieu de travail et en milieu scolaire. Bien qu'elles soient généralement non écrites, elles orientent les lois et les structures de gouvernance et influent sur les valeurs et les comportements socialement acceptables dans la plupart des domaines de la vie quotidienne. Malgré un certain nombre de lois et de déclarations internationales et régionales sur les droits de l'Homme et l'égalité des genres, ces principes sont souvent ignorés ou négligés au niveau national et communautaire du fait des normes sociales omniprésentes. Les inégalités de genre, au sein du foyer, sur le lieu de travail et dans la société sont à la fois une cause et une conséquence

<sup>38</sup> Le niveau de ressources affectées à la mise en œuvre de la PNG a connu une augmentation (certes légère) depuis 2010, à l'exemple du budget global alloué au Ministère de la Promotion de la Femme et de la Famille qui est passé de 5,7 milliards en 2010 à 6,1 milliards en 2018.

de ces normes sociales. L'expérience montre que si l'on ignore ou si l'on minimise le rôle des normes sociales dans les actions visant à améliorer l'égalité des genres, on réduira les chances de succès de ces dernières.

Au Cameroun, les femmes représentent environ 52 % de la population. Les disparités entre les sexes, tout en s'amenuisant lentement, sont ancrées dans les normes sociales et les schémas d'exclusion de longue date du processus décisionnel familial et communautaire qui limitent les possibilités offertes aux femmes. Les normes sociales portant atteinte à l'égalité de genre sont présentes sous la forme de discriminations à l'emploi et à l'éducation, à l'accès à la terre, de violences sexuelles, de mariages précoces, de stigmatisation sociale, de traditions néfastes telles que les mutilations génitales féminines qui touchent encore 1,4% des femmes, et d'autres pratiques fondées sur le genre qui limitent les perspectives d'évolution des femmes.

Les femmes occupent majoritairement des emplois non protégés dans l'économie informelle et peuvent ne pas bénéficier des conditions de travail décentes, de la sécurité sociale et ont des revenus inférieurs à ceux des autres travailleurs. Les femmes sont également victimes de discrimination en ce qui concerne les actifs productifs, tels que le droit à la terre et à la propriété. Les femmes n'ont pas le droit de posséder des terres en raison du droit coutumier et des normes et pratiques sociales.

Les femmes n'ont pas les mêmes droits que les hommes en matière d'accès à la terre et de contrôle<sup>39</sup>. Dans les zones rurales, les femmes qui travaillent consacrent plus de 16,8 heures par semaine au travail domestique, contre seulement 8,3 heures pour les hommes. En outre, bien que de nombreuses femmes travaillent dans le secteur agricole et rural, les femmes sont exclues de l'héritage de la terre en raison du système patriarcal qui gouverne la société camerounaise. La plupart des femmes participent à la production agricole traditionnelle. Les femmes effectuent une grande partie du travail agricole et tendent à se spécialiser dans les cultures vivrières à petite échelle, alors que les hommes sont principalement impliqués dans la production de cultures de rente. L'accès des femmes rurales aux terres arables et le contrôle qu'elles exercent sur celles-ci constituent l'une des contraintes à une production alimentaire efficace. Dans la région du Nord-Ouest du Cameroun, par exemple, si les femmes ont accès aux terres arables par l'intermédiaire de leur famille, elles n'ont pas le contrôle, car l'accès aux terres arables n'entraîne pas nécessairement le contrôle des terres cultivables (Dorothy E. F., 2011).

Le mariage précoce et forcé constitue aussi une des causes menant à des inégalités de genre et où la norme sociale tient une place importante. Il présente de graves conséquences sur la vie d'une fille telles que les grossesses précoces et l'isolement social, avec peu d'éducation et une faible formation professionnelle qui renforcent le caractère sexospécifique de la pauvreté. Les

---

<sup>39</sup> L'accès à la terre signifie soit le droit ou la possibilité pour quelqu'un de prêter et d'utiliser une parcelle de terre agricole à diverses fins agricoles, et de la rendre au propriétaire, soit après la récolte, soit à la conclusion d'obligations contractuelles. Le contrôle des terres désigne la gestion d'une parcelle de terre agricole en fonction de diverses décisions relatives à son utilisation, comme le type de culture à planter ou le système de culture mixte à utiliser.

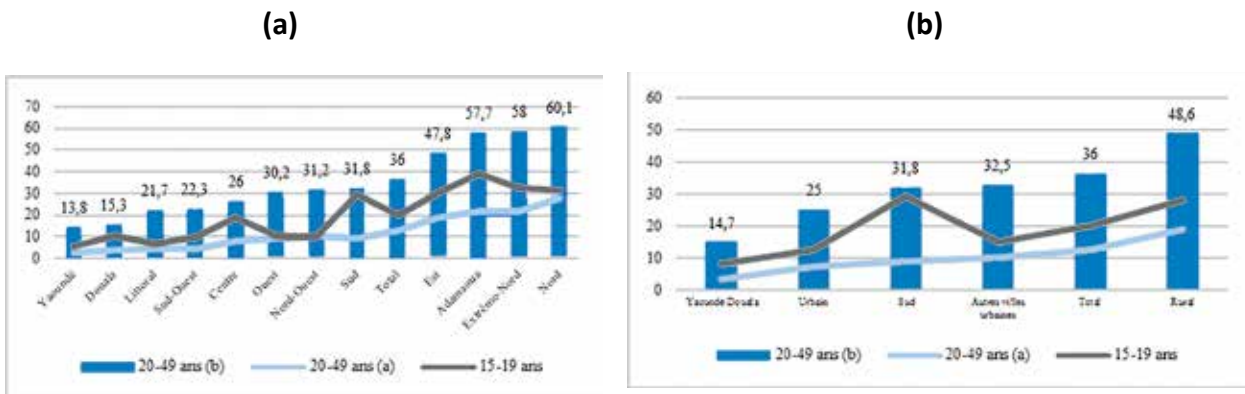
mariages précoces s'accompagnent souvent de violences et abus sexuels de la part du mari. En plus de cela, il porte atteinte aussi à l'accumulation du capital humain. En effet, l'évidence empirique montre que le mariage précoce fait courir des risques considérables pour la santé et la déscolarisation. Il s'agit notamment des risques liés aux grossesses précoces, première cause de mortalité chez les 15 à 19 ans, mais aussi au VIH. Le mariage d'enfants augmente le risque de contracter d'autres maladies, telles que le cancer du col de l'utérus comme il a été démontré en République centrafricaine et dans d'autres pays comme le Mali, la Zambie et le Zimbabwe (UNDP, 2016). Il existe une forte évidence empirique pour suggérer que les filles qui se marient à un jeune âge sont plus susceptibles d'épouser des hommes plus âgés. Les épouses adolescentes sont par ailleurs plus susceptibles d'être exposées à l'infection au VIH, contrairement à la croyance répandue selon laquelle le mariage précoce protégerait les jeunes femmes. Le déséquilibre de pouvoir résultant de la différence d'âge réduit énormément la capacité de la jeune femme à négocier des relations sexuelles protégées. Une fois mariée, une fille est considérée comme adulte et est prise en charge par son mari. Elle n'a donc plus d'intérêt à aller à l'école. Les tâches domestiques et l'éducation des enfants ne leur en laissent de toute manière pas le temps.

Au Cameroun, le mariage précoce demeure un problème majeur, une femme sur dix (11%) s'est mariée avant l'âge de 15 ans parmi les femmes

âgées de 15-19 ans et chez les femmes de 20-49 ans, environ une femme sur huit (13 %) s'est mariée avant l'âge de 15 ans et trois femmes sur huit (36 %) se sont mariées avant l'âge de 18 ans (Graphique 3.11). Le phénomène concerne beaucoup plus le milieu rural où presque une femme sur deux (48,6%) âgée de 20 à 49 ans s'est mariée la première fois avant l'âge de 18 ans. En moyenne, les mariages précoces concernent près d'une jeune femme âgée de 15-19 ans sur cinq (20 %). Cette proportion est de 13 % en milieu urbain et de 28 % en milieu rural. Les écarts relevés dans ce domaine entre les zones rurales et les zones urbaines laissent à penser que l'urbanisation joue un rôle positif, en ébranlant les normes sociales et les croyances à l'origine du mariage d'enfants. Il est aussi très répandues dans la partie septentrionale du pays notamment en Adamaoua où 39,1% des jeunes filles de 15 à 19 ans sont déjà marées ou en union libre, à l'Est (30,4%), l'Extrême-Nord (32,6%) et au Nord (31,5%). De plus, une majeure partie des femmes sont mariées avant l'âge de 18 ans : Adamaoua (57,7%), Est (47,8%), Extrême-Nord (58,0%) et Nord (60,1%) .

La prévalence anormalement élevée des mariages précoces en milieu rural et dans d'autres régions du pays exige d'entreprendre de toute urgence des actions de plaidoyer proactives pour combattre les comportements sociaux et culturels qui perpétuent cette pratique. Une étude récente menée par l'Institut Supérieur du Sahel, en partenariat avec l'Association de Lutte contre les Violences faites aux Femmes – Extrême-Nord (ALVF-

**Graphique 3.11 :** Mariage précoce, pourcentage de femmes qui sont mariées ou sont entrées en unions la première fois



Source : Institut National de la Statistique, MICS 5, 2014.

**20-49 ans (a)** Pourcentage de femmes âgées de 20 à 49 ans mariées avant 15 ans

**20-49 ans (b)** Pourcentage de femmes âgées de 20 à 49 ans mariées avant 18 ans

**15-19 ans** Pourcentage de femmes âgées de 15 à 19 ans actuellement mariées ou en union

EN) confirme l'ampleur de ce phénomène (Voir Encadré 3.3). Les résultats de cette étude suggèrent que 62% de la population camerounaise aurait été touchée au moins une fois directement ou indirectement par les mariages précoces et forcés (il s'agit des victimes, des proches des victimes, des pères et des mères des victimes). Bien que la pauvreté soit un facteur déterminant du mariage précoce et forcé dans l'Extrême Nord du Cameroun, les normes traditionnelles étaient mentionnées comme étant la cause principale. Les normes traditionnelles et religieuses encouragent et renforcent le mariage précoce et forcé. Dans certaines communautés, le mariage est considéré comme un accomplissement pour une fille. Une fille qui n'est pas mariée est perçue comme étant déshonorable : elle est souvent perçue comme étant stérile, ou comme étant une prostituée, voire une sorcière. Dans de nombreuses communautés d'Adamaoua, dans le Nord et l'Extrême-Nord du Cameroun, le mariage est un acte qui honore la famille dans son ensemble. Au sein des familles

musulmanes, le mariage de la fille est souvent organisé par les parents qui achètent des cadeaux et du matériel pour le nouveau foyer de la mariée. Le jour du mariage, en particulier lors d'un mariage peul, la famille doit apporter la preuve de la virginité de la fille. Si tel est le cas, la belle-famille offre davantage de cadeaux.

**Encadré 3.3 :** Mariages précoces et forcés au Cameroun: Etat de la question et mise en perspectives

L'étude a été réalisée sur 2450 ménages répartis dans les dix régions du Cameroun tant en zones urbaines qu'en zones rurales. La collecte des données s'est faite à travers une enquête quantitative (questionnaire-ménage) et qualitative via des interviews semi-directifs (365), des focus groupes, la recherche documentaire sur des cas pratiques de mariages précoces observés dans les dix régions du territoire camerounais. L'étude présente un état de lieux exhaustif des pratiques de mariages précoces et forcés réalisée en apportant des éclaircissements sur son ampleur, ses causes et origines, sur les types de mariages précoces et forcés, ainsi que sur les principaux acteurs à mobiliser pour faire évoluer la situation actuelle.

L'analyse des données issues de cette investigation révèle que près de 62% de la population camerounaise

aurait été touchée au moins une fois directement ou indirectement par les mariages précoces et forcés (il s'agit des victimes, des proches des victimes, des pères et des mères des victimes). En outre, à des proportions certes différentes, le phénomène est répandu dans l'ensemble des dix régions du Cameroun. Les régions septentrionales du Cameroun dans leur ensemble (Extrême Nord, Nord et Adamaoua), sont les plus touchées.

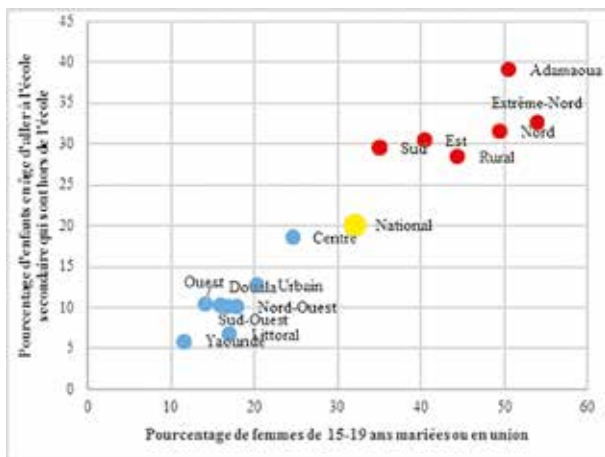
Les résultats de l'étude démontrent que la cause principale de ce fléau est d'origine socioculturelle (poids de la tradition). Bien que les gens disent que la pauvreté est un facteur déterminant du mariage précoce et forcé dans l'Extrême Nord du Cameroun (32% des interrogés), les normes traditionnelles étaient mentionnées comme étant la cause principale (41% des interrogés). Ensuite, on note le non-respect de la loi (16%) et les considérations magico-religieuses (11%). Les principaux instigateurs sont les pourvoyeurs des besoins, communément considérés comme chefs de familles, ils dominent à 65% le processus du mariage précoce et forcé. 70% des cas de mariages précoces et forcés ont portés sur des filles âgées de 13-15 ans, ce qui en fait la catégorie la plus touchée.

Bon nombre des personnes interrogées ont convenu que le mariage précoce et forcé laisse les filles sans défense, anxieuses et avec une faible confiance et autonomie personnelle. Elles ont mis en évidence leur incapacité à avancer dans leur vie quotidienne et leur manque d'implication dans la vie socioculturelle communautaire. Les filles mariées sont exposées à un risque accru d'insultes, de blessures et de viol. De nombreuses jeunes filles qui étaient mères ont indiqué avoir été confrontées à de graves complications durant l'accouchement et avoir eu des enfants nés avec des anomalies congénitales notamment des lésions cérébrales. Certaines jeunes femmes ont affirmé qu'elles avaient peur des relations sexuelles et sont à présent séropositives ou atteintes d'IST en raison du mariage précoce et forcé. Les traumatismes psychologiques ont même entraîné des tentatives de suicide.

**Source :** ALVF-EN (2014). Mariages précoces et forcés au Cameroun : Résultats des recherches. Institut Supérieur du Sahel/Association de Lutte contre les Violences faites aux Femmes – Extrême-Nord (ALVF-EN)

Bien que les études sur le coût économique des mariages d'enfants ne soient pas encore très développées, quelques évidences suggèrent qu'ils génèrent une série d'impacts négatifs sur les résultats du développement humain. Les mariages précoces sont une source de privations des victimes en ce qui concerne leurs droits à la santé, à l'éducation et de leurs droits à prendre leurs propres décisions et à faire leur choix de vie. Les mariages précoces conduisent aussi à l'abandon scolaire et ont des impacts négatifs sur l'alphabétisation et sur le niveau d'éducation des jeunes filles. Les mariages précoces ont des répercussions transgénérationnelles et perpétuent notamment les faibles niveaux d'instruction et l'accès limité aux opportunités économiques. Dans certains pays, le mariage des enfants est à l'origine d'un cinquième des décrochages des filles au niveau secondaire. Ces situations ne sont pas loin du cas du Cameroun. L'étude de l'ALVF-EN(2014) a montré par exemple que bon nombre de personnes ont déclaré que le mariage précoce et forcé laisse les filles avec une faible confiance et autonomie personnelle qui handicape leur développement. Dans la région de l'Est du pays où la population locale est confrontée aux défis de l'éducation des enfants, le poids des cultures et la pratique des mariages précoces sont relevés comme la cause du taux alarmant d'échec scolaire (MINEDEB, 2017). Les Graphiques 3.12a et 3.12b montrent la corrélation entre le mariage précoce, la scolarisation et la santé des enfants. Les deux graphiques vont dans le sens des conséquences du mariage précoce discutés plus haut et suggèrent une très forte corrélation entre le mariage précoce et le pourcentage d'enfants en âge d'aller à l'école secondaire qui ne sont plus à l'école ainsi que l'insuffisance pondérale des enfants de moins de cinq ans.

**Graphique 3.12a :** Mariage précoce et scolarisation

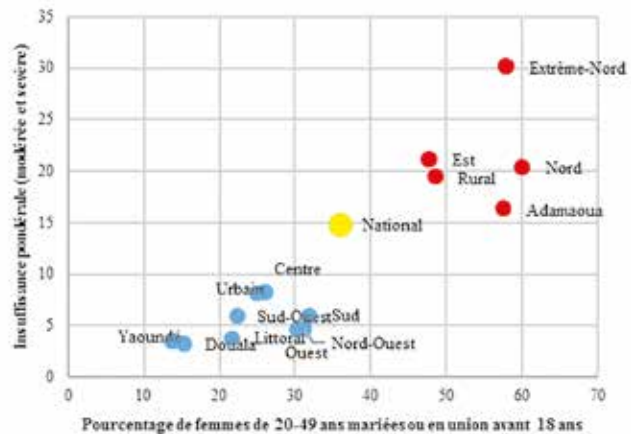


**Source :** Institut National de la Statistique, MICS 5, 2014

Malheureusement, il y a très peu d'études et de recherches sur l'impact global du mariage des enfants sur les pays et leurs économies, y compris en termes de salaires perdus, de productivité et, en bout de ligne, de croissance perdue. Si le coût économique du mariage des enfants était mieux estimé, cela pourrait inciter les gouvernements à investir davantage dans l'élimination de la pratique. Au Niger, par exemple, éliminer le mariage précoce entre 2014 et 2030 pourrait se traduire par des bénéfices évalués à plus de 25 milliards de dollars.

Au niveau macro-économique, la réduction des inégalités de genre pourrait être très bénéfique pour l'économie du pays. Au Cameroun, des gains significatifs pouvant atteindre 1¼ point de pourcentage du taux de croissance peuvent être associés à l'élimination de l'iniquité juridique envers les femmes et de l'inégalité de genre (FMI, 2018). La réduction des inégalités de genre pourrait améliorer l'accès des femmes aux services financiers, et, partant, réduire les inégalités de revenu. La réduction de 10 points

**Graphique 3.12 b :** Mariage précoce et santé des enfants



de pourcentage de l'écart de genre en matière d'inclusion financière pourrait réduire, par exemple, de 2 à 3 points de pourcentage les inégalités de genre dans la participation au marché du travail, ce qui serait bénéfique pour la croissance et la productivité (FMI, 2016 et 2018).

## 5. Pauvreté et inégalités comme facteurs d'exclusion

Bien que la pauvreté monétaire d'un ménage soit un facteur courant d'exclusion, les débats sur la réduction de la pauvreté, notamment en Afrique Sub-saharienne sont de plus en plus axés sur l'inégalité, offrant des points d'entrée pour aborder l'exclusion. Les concepts d'exclusion et d'inégalité sont étroitement liés. Des sociétés inégales dans lesquelles certains groupes sont victimes de discrimination peuvent conduire à l'exclusion. L'inégalité est inhérente à l'exclusion sociale et est étroitement liée à l'extrême pauvreté. La caractérisation et la perception de l'exclusion (voir Chapitre 2), fondée sur de multiples dimensions tangibles et non-tangibles de la privation telles que



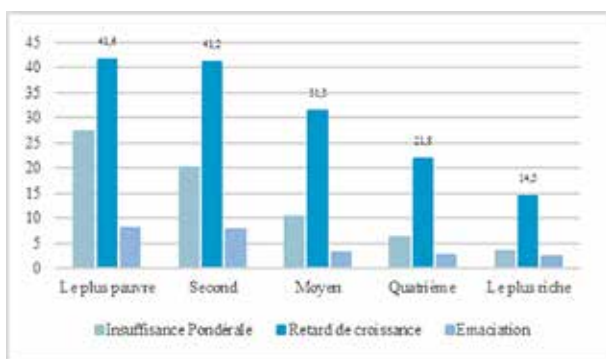
l'accès aux actifs productifs, l'accès aux institutions d'élites que sont les relations et les processus sociaux, se manifestent par des inégalités. Les personnes qui sont exclues sont généralement monétairement pauvres, et plus généralement lorsque la pauvreté est définie selon l'approche multidimensionnelle. La pauvreté accentue les risques d'exclusion sociale car réduit les chances d'avoir accès à bon nombre de biens et services. Déjà, selon les consultations régionales, il ressort que les pauvres sont victimes de toutes les dimensions de l'exclusion. Ils ont difficilement accès aux infrastructures de base (santé, éducation, eau, électricité, etc.) et aux facteurs de production, notamment la terre et, dans les services publics les personnes nanties sont mieux servies que les pauvres.

La pauvreté impose des contraintes sur les conditions matérielles de la vie quotidienne en limitant l'accès aux éléments fondamentaux de la santé tels qu'un logement adéquat, une bonne nutrition et des possibilités de participer à la société (Black et Laughlin 1996). Les conséquences de la pauvreté sont souvent une mauvaise alimentation, des logements surpeuplés, humides et mal chauffés, un risque accru d'infection et l'incapacité de maintenir des pratiques d'hygiène optimales (Davey Smith 2003). Les conditions socio-économiques défavorables au début de la vie, notamment l'influence particulière de la privation dans l'enfance ont des effets cumulatifs sur la pauvreté. Un ensemble de données probantes montre maintenant que les résultats pour la santé à l'âge adulte reflètent l'influence croissante des mauvaises conditions socioéconomiques tout au long de la vie (Davey Smith, 2003).

Au Cameroun, les résultats de la quatrième Enquête Auprès des Ménages (ECAM4) montrent les difficultés des ménages pauvres à accéder au standing de logement adéquat. Au total, 36,8% de ménages disposent des installations sanitaires améliorées non partagées mais un écart important demeure entre les pauvres (23,8%) et les non pauvres (41,5%). Dans l'ensemble, 87,3% de ménages non pauvres ont accès à une source d'eau améliorée<sup>173</sup> contre seulement 74,4% chez les ménages pauvres. Les ménages pauvres (41,3%) ont relativement moins accès à la source d'approvisionnement en eau potable par rapport à ceux non pauvres (73,2%). Pour ce qui est de l'accès à l'électricité et au gaz domestique, près d'un ménage pauvre sur quatre (21,9%) ont accès à l'électricité comme source d'éclairage contre 76,7 % chez les non-pauvres, tandis que 0,6% des ménages pauvres seulement utilise le gaz domestique (25,1%) contre 34% chez les non-pauvres.

L'ampleur de la malnutrition chez les enfants de moins de 5 ans vivant dans les ménages pauvres est présentée par le Graphique 3.13. Chez les ménages pauvres, près de 1 enfant sur 3 (soit 27,2%) souffrent de l'insuffisance pondérale, contre seulement de 3,4 % chez les ménages les plus riches. De même, 41,6 % des enfants des ménages pauvres sont victimes de retard de croissance, soit trois fois plus que chez les enfants des ménages les plus riches avec seulement 14,5 %. De plus, 8 % des enfants vivant dans des ménages très pauvres souffrent d'émaciation contre seulement 3% pour ceux vivant dans des ménages très riches. Le coût élevé des dépenses de santé des ménages observés depuis le début des années 2000 (voir section sur la santé plus haut),

**Graphique 3.13 :** Etat nutritionnel des enfants de moins de cinq ans par indice de bien-être du ménage (%)



Source : MICS5

expose aussi la population notamment les pauvres, à un risque important de catastrophe financière et d'appauvrissement. Les coûts élevés des dépenses directes associés à une couverture d'assurance très limitée constituent une barrière à l'accès aux services de santé, particulièrement chez les personnes pauvres et vulnérables. Des dépenses directes élevées réduisent la demande pour les soins préventifs, ce qui peut avoir des conséquences extrêmement négatives sur la santé et entraîner des dépenses de santé catastrophiques. Une étude récente auprès des ménages dans les trois régions du Nord (Adamaoua, Extrême-Nord et Nord) où les taux de pauvreté sont les plus élevés du Cameroun, a révélé que 64 % des patients n'ayant pas fait appel à un centre ou à un professionnel de la santé ont cité le coût comme la raison la plus importante (IFORD, 2015). De plus, une évaluation de la Banque Mondiale (2018) suggère que les dépenses de santé augmentent le taux de pauvreté de presque 2 points de pourcentage, et aggravent l'intensité de la pauvreté par presque 12 points de pourcentage. Bien que les dépenses de santé des pauvres ont tendance

à être modestes en termes de pourcentage, ils sont les plus susceptibles d'être confrontés à des dépenses de santé catastrophiques ; ce qui contribue à maintenir ces ménages dans la pauvreté. Et parmi les ménages les plus aisés, les dépenses de santé sont davantage susceptibles d'imposer un coût très lourd en termes de pourcentage, les entraînant même parfois en dessous du seuil de pauvreté.

Au niveau de l'éducation, on observe aussi des écarts significatifs entre les pauvres et non-pauvres. Le Tableau 3.3 montre que parmi les enfants en âge d'aller à l'école, le pourcentage des enfants non scolarisés sont beaucoup plus élevé chez les ménages plus pauvres. Plus d'un enfant sur trois (34,6%) des enfants en âge d'aller à l'école primaire sont non scolarisés chez les ménages les plus pauvres contre seulement 1,1% chez les ménages les plus riches. Au niveau secondaire la proportion est de 44,3% pour les ménages les plus pauvres contre 10% chez les plus riches. Les autres indicateurs vont dans le même sens. Alors que presque tous les enfants chez les ménages riches (96,1%) arrivent à achever l'école primaires, seulement 56,9% des enfants issus des ménages les plus pauvres arrivent à achever l'école primaire. La même configuration s'observe au niveau du passage au secondaire où 56,3% seulement des enfants des ménages pauvres ayant complété le primaire parviennent à passer au secondaire. S'il faut en plus considérer le fait que beaucoup d'enfants des pauvres abandonnent plutôt le système scolaire, les pauvres se retrouvent davantage marginalisés.

**Tableau 3.2** : Scolarisation par indice de bien-être du ménage (%)

	Pourcentage d'enfants en âge d'aller à l'école non scolarisé		Taux d'achèvement de l'école primaire(%)	Taux de passage au secondaire(%)
	Primaire	Secondaire		
Le plus pauvre	34,6	44,3	56,9	56,3
Second	16	36,8	77	73,3
Moyen	9	25,8	87,6	82,1
Quatrième	4,6	20,2	100,9	77,6
Le plus riche	1,1	10	96,1	88,5

Source : MICS 5

Ce désavantage des pauvres dans l'accès à l'éducation se traduit par la composition de la population estudiantine dans chacun des sous-secteurs du système d'enseignement par quintile de richesse du chef de ménage. Si l'inscription à l'éducation primaire est plus ou moins également réparti, la distribution devient de plus en plus inégale au fur et à mesure qu'on monte dans l'échelle de l'éducation. Dans le premier cycle du secondaire, 58 % des élèves sont issus des deux quintiles les plus riches, comparativement à 21 % pour les deux quintiles les plus pauvres. Dans le deuxième cycle du secondaire, ainsi que dans l'enseignement supérieur, les deux quintiles les plus riches représentent une grande majorité des étudiants (81 et 97%, respectivement), alors qu'il n'y a presque pas d'étudiants des quintiles les plus pauvres (Banque Mondiale, 2014). Au niveau primaire, les différences de performance en lecture et en mathématiques entre les élèves issus des ménages les plus favorisés et ceux des ménages les moins favorisés sont significatives<sup>40</sup>. En lecture, cette différence de performance est estimée à 123,5 points alors qu'en mathématiques, elle est de 98 points. Le gain de points pour les élèves

issus de familles favorisées est sans doute plus important en lecture qu'en mathématiques parce que la maîtrise de la lecture nécessite la mobilisation de fortes ressources éducatives, telles que des manuels, qui ne sont pas forcément accessibles aux plus défavorisés. Par contre, les aptitudes en mathématiques peuvent s'acquérir plus facilement, y compris en dehors de l'école, même si le cadre scolaire reste le plus adapté pour la transmission des compétences.

Le coût des dépenses d'éducation qui constitue une barrière pour les pauvres explique en partie cette configuration. Les dépenses d'éducation, élevées dans l'enseignement secondaire, représentent une charge financière beaucoup plus lourde surtout pour les ménages les plus pauvres. Ce qui explique en partie le taux élevé de non scolarisation. En effet, la dépense en part de la consommation des ménages augmente pour l'enseignement primaire selon le niveau de bien-être, du plus pauvre au mieux nantis, mais diminue pour l'enseignement secondaire. Par conséquent, les ménages du quintile le plus riche consacrent des

<sup>40</sup> L'équité d'un système éducatif peut se mesurer par l'écart entre les performances moyennes des élèves situés dans le quartile 4 (les 25 % des élèves les plus favorisés) de l'indice de niveau socioéconomique et celles des élèves situés dans le quartile 1 (les 25% des élèves les plus défavorisés). Un système éducatif serait alors d'autant plus équitable que cet écart est faible.

parts comparables de leur consommation à l'enseignement primaire et secondaire, tandis que les ménages du quintile le plus pauvre dépensent, en part de leur consommation, plus de six fois pour l'enseignement secondaire ce qu'ils consacrent à l'enseignement primaire. Les ménages pauvres ayant des enfants inscrits dans des établissements secondaires déclarent consacrer jusqu'à 13 % de la consommation du ménage par habitant (Banque Mondiale, 2018).

En dehors du capital humain, les pauvres n'ont pas souvent aussi accès aux actifs de production. Concernant l'accès à la terre et la sécurisation foncière par exemple, comme le révèle les résultats de l'ECAM 4 (2014), la plupart des ménages pauvres ne possèdent pas de titre foncier leur permettant de sécuriser leur propriété et de bénéficier de facilités de crédits ou de financements auprès des établissements bancaires (y compris les microfinances) bien que jouissant parfois de certaines terres. Ces structures de crédit considèrent très souvent dans leur critère d'octroi des prêts, les terrains titrés comme une priorité.

Bien que la pauvreté soit un facteur important d'exclusion, il existe toutefois plusieurs différences importantes entre les concepts de pauvreté et d'exclusion. Dans la plupart des cas, l'exclusion (sociale ou économique) implique une inégalité ou une privation relative. L'exclusion sociale peut entraîner et résulter des disparités dans la répartition des revenus, les segments les plus riches de la population

d'un pays recevant la plus grande part de son revenu national. L'inégalité des revenus découle des inégalités dans la répartition des actifs tels que la terre, le crédit et l'éducation. Mais avec l'approche multidimensionnelle de la pauvreté, la pauvreté est définie comme une privation de la faculté de fonctionner dans une société donnée et d'avoir accès à un « minimum social ». Elle signifie alors malnutrition, logement indécent, mauvaise santé, scolarisation insuffisante, chômage. Elle implique aussi un accès insuffisant aux services sociaux et à l'information et une absence de participation à la vie publique. De ce fait, la pauvreté s'exprime aussi en termes de vulnérabilité et de précarité des existences individuelles et les deux concepts de pauvreté et d'exclusion se trouvent étroitement imbriqués.

## 6. La Corruption : un facteur accentuant l'exclusion

La corruption constitue une forme de recherche de rente. Elle désigne la manipulation des règles de l'activité économique, par certains agents, pour s'approprier des rentes de situation, induisant ainsi des transferts de la richesse collective vers ces agents (Tullock, 1967 et 1993 ; Krueger, 1974). Si cette appropriation des richesses résulte de l'utilisation abusive d'un pouvoir délégué, il s'agit de la corruption. La corruption publique ou bureaucratique<sup>41</sup>, qui fait référence à la délégation d'une charge publique et du pouvoir qui s'y attache se définit comme l'utilisation d'une fonction publique pour des intérêts privés (Rose-Ackerman,

<sup>41</sup> La corruption publique au sens large désigne les activités pour lesquelles « les fonctionnaires, législateurs et hommes politiques utilisent les pouvoirs qui leur sont délégués par la collectivité pour poursuivre leurs propres intérêts économiques » (Jain, 2001). Elle englobe les dessous-de-table (corruption au sens strict), l'influence et les détournements de fonds.

2004). C'est cette forme de corruption qui est la plus prépondérante dans les pays en développement. Au Cameroun, la culture du «cadeau» semble s'imposer comme une règle établie qui se caractérise par une attente quasi systématique de l'agent public qui rend un service lié à sa fonction et dont il exige explicitement ou non une contrepartie en espèces ou en nature.

Les différentes mesures de la perception de la corruption confirment le niveau endémique de la corruption au Cameroun. L'indice de perception de la corruption de Transparency International (TI) classe le Cameroun au 152<sup>ème</sup> rang sur 180 pays en 2018 avec un score de 25/100 soit autant que l'année 2017 où le pays a été classé au 153<sup>ème</sup> rang. La performance du pays a évolué en dents de scie avec un meilleur score en 2014 et 2015 avec une note de 27/100 et un classement de 130<sup>ème</sup> sur 168. De même, les statistiques sur la Gouvernance, la Paix et la Sécurité (GPS) au Cameroun, et les statistiques sur la perception de la gouvernance et la corruption de l'Afrobaromètre<sup>42</sup>, suggèrent une perception étendue de la corruption. Selon les statistiques sur la GPS, la corruption, qui est un fléau entravant le bon fonctionnement des institutions, est décriée par 44 % de la population dont plus de la moitié vivant en milieu urbain. Et si 60 % de la population adulte déclare être au courant de l'existence d'un organe en charge de la lutte contre la corruption et 62 % se disent informés des efforts des autorités publiques en la matière, 69 % expriment un jugement

défavorable quant à l'efficacité des actions gouvernementales contre la corruption. Les résultats de l'Afrobaromètre 6 vont dans le même sens : 47% des camerounais ont pensé que le niveau de la corruption a diminué ou est resté le même en 2015 par rapport à l'année 2014. De plus, 45% des camerounais pensent que «tous» ou «la plupart» des membres du gouvernement sont impliqués dans des affaires de corruption.

En outre, on observe que ce phénomène de corruption semble de plus en plus croissant malgré les efforts de lutte menés dans ce domaine. Selon les derniers résultats de l'enquête de l'Afrobaromètre 7 menée en mai 2018, 72% des citoyens considèrent que la corruption a «quelque peu» ou «beaucoup» augmenté. En revanche, seulement 13% de la population déclarent que ce fléau a relativement diminué, et 10% n'y voient aucun changement. Pour les deux-tiers (66%) de citoyens, la «plupart» ou «tous» les agents des douanes sont corrompus. Les douaniers sont suivis, dans la hiérarchie de la corruption perçue, par la police (63%), les juges et magistrats (54%), et les membres du gouvernement (54%).

Selon les évaluations faites à travers ces instruments de mesure de la corruption, ainsi qu'une série d'évènements tels que les procès, les dénonciations et les publications de la CONAC, le niveau de corruption demeure très élevé au Cameroun et ceci, malgré les efforts de mise en œuvre du dispositif de lutte contre ce fléau.

---

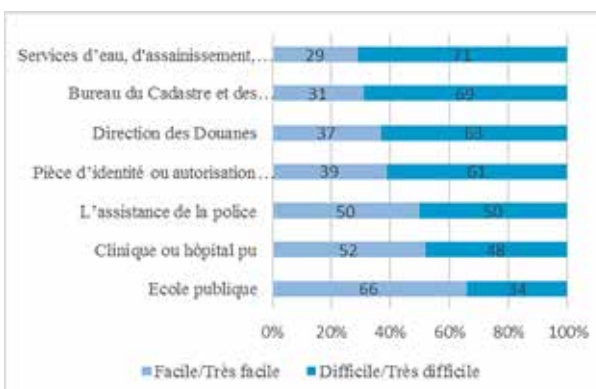
<sup>42</sup> Afrobaromètre est un réseau de recherche panafricain qui mène des enquêtes d'opinions publiques sur la démocratie, la gouvernance, les conditions économiques, et d'autres questions connexes dans plus de 35 pays en Afrique. L'équipe Afrobaromètre au Cameroun est dirigée par l'Université de Yaoundé II. Les enquêteurs de cette équipe ont interviewé 1.200 adultes camerounais en janvier février 2015. Cet échantillon donne des résultats avec une marge d'erreur de +/- 3 % à un niveau de confiance de 95%.

La corruption fait généralement plus de tort aux pauvres qu'aux riches et agit comme un impôt régressif (K. Gyimah-Brempong, 2001). La corruption accroît les inégalités : plus la corruption augmente, moins l'économie est égalitaire. La corruption accroît l'inégalité de revenu, de l'éducation mais aussi dans la distribution de la terre ; ce qui n'améliore guère la situation des pauvres (Gupta et al. 2002, Gyimah-Brempong 2002). La corruption est plus défavorable aux pauvres lorsqu'elle est généralisée ; l'effet est d'autant plus fort que le niveau de la corruption est très élevé (Li et al. 2000). En outre, la croissance de la corruption a une incidence négative sur la croissance du revenu de 20% des personnes les plus pauvres (Gupta, Davoodi et Alonso-Term, 2002). L'inégalité peut aussi accroître la corruption ce qui rend plus défavorable la situation des pauvres et on serait en présence d'un cercle vicieux, le mécanisme étant renforcé dans les régimes autocratiques, tout simplement parce que les pauvres sont facilement opprimés, alors que cela ne semble pas faisable dans les démocraties. Ainsi, la seule possibilité pour les riches de maximiser davantage leur richesse est de faire usage de la corruption (Khagram, 2005, Swamy et al., 2001).

L'une des conséquences d'un niveau élevé de corruption dans les administrations publiques est sans doute la difficulté d'accès aux services publics. Les résultats de Afrobaromètre (2018) ont montré que pour ceux qui ont eu des contacts avec certaines institutions publiques, l'accès aux services publics a parfois relevé du parcours du combattant. A titre illustratif, un peu plus de six Camerounais sur 10 déclarent qu'il est «difficile» ou «très difficile» d'acquérir une pièce d'identité (extrait de

naissance, permis de conduire, passeport, carte d'électeur) ou une autorisation officielle du gouvernement (61%) ou encore d'obtenir des services de la Direction Générale des Douanes (63%). En revanche, la majorité des citoyens affirment qu'il est «facile» ou «très facile» d'obtenir les services dont on a besoin dans les écoles publiques (66%) et dans les hôpitaux publics (52%) (Graphique 3.14).

**Graphique 3.14 :** Difficulté d'obtenir services publics, Cameroun 2018



**Source : Afrobaromètre. (2018).**

Questions posées aux répondants : Au cours des 12 derniers mois, avez-vous eu affaire aux services suivants ? [Si oui :] Était-ce très facile, facile, difficile, ou très difficile d'obtenir : - Les services dont vous aviez besoin auprès des enseignants ou des dirigeants d'école ? - Les soins médicaux dont vous aviez besoin dans une clinique ou un hôpital public ? - Une pièce d'identité telle qu'un extrait de naissance, un permis de conduire, un passeport, une carte d'électeur, ou une autorisation officielle du gouvernement ? - Les services d'eau, d'assainissement, ou d'électricité du gouvernement ? - L'assistance de la police dont vous aviez besoin ? - Les services auprès du Bureau du Cadastre et des Affaires Foncières ? - Les services auprès de la Direction Générale des Douanes?

Ces difficultés d'accès aux services publics créent des surcoûts qui constituent une barrière pour les pauvres ou ceux qui sont moins connectés. En effet, plus des trois-quarts des répondants pensent que les personnes aisées peuvent verser des pots-de-vin ou se servir de leurs contacts personnels pour éviter de payer les taxes, de se présenter devant les tribunaux, ou de faire enregistrer une parcelle de terrain qui ne leur appartient pas. La moitié environ

affirment la même chose quant aux personnes ordinaires (Afrobaromètre, (2018).

Un autre fait intéressant est le cas des régions de l'Extrême-Nord, du Nord, de l'Adamaoua et de l'Est où les taux de pauvretés sont les plus élevés. Une enquête récente en 2017 a montré que pour obtenir des services auprès de certains services publics y compris la sécurité, certains ménages sont amenés à supporter des frais non-réglementaires. Dans l'ensemble, 10% de ménages ont payé des frais non réglementaires à la police, 9% à la gendarmerie, 3% à l'armée et 4% aux groupes d'auto-défense. Des disparités sont observées au niveau des régions. En effet, les proportions les plus élevées de ménages ayant payé les

frais non réglementaires à la police et à la gendarmerie sont observées à l'Extrême-Nord (14% et 13% respectivement). Le paiement des frais non-réglementaires à l'armée et au groupe d'autodéfense est relativement plus observé au Nord (3,8% et 7,5% respectivement). La corruption, sous l'angle de paiement des frais non-réglementaires concerne aussi des autres services publics et privés. C'est dans les écoles primaires publiques que cette forme de corruption a été un peu plus observée (5%). Ce pourcentage est encore plus élevé à l'Extrême-Nord (10%). A la suite de cette infrastructure, il y a les formations sanitaires publiques où l'on a 4% de ménages impliqués, avec des pourcentages plus élevés à l'Adamaoua (8%) et à l'Extrême-Nord (6%)<sup>43</sup>.

**Tableau 3.3 :** Répartition des ménages suivant leur appréciation de la qualité des services administratifs

	Satisfait	Peu ou pas du tout satisfait	Ne sait pas	Total
Mairie	44,5	51,4	4,1	100
Sous-préfecture	40,0	53,4	6,6	100
Chefferie traditionnelle	71,8	25,9	2,2	100
Centre/Officier d'Etat civil	41,3	47,1	11,6	100
Formation sanitaire publique	47,5	50,3	2,2	100
Formation sanitaire privée	52,9	37,1	9,9	100
Ecole primaire publique	55,3	42,1	2,6	100
Ecole primaire privée	56,3	30,9	12,8	100
Justice	30,5	43,8	25,8	100
Douanes	23,9	47,8	28,3	100

**Source :** Enquête RCP, INS, 2017. Nos calculs propres. Les pourcentages ont été calculés sur l'ensemble des ménages concernés.

L'appréciation que les ménages ont de la qualité des prestations fournies par certains services publics de leurs localités - donnent une certaine idée des difficultés d'accès et de l'efficacité des services publics. Pour l'ensemble des quatre régions, de l'Extrême-Nord, du Nord, de l'Adamaoua et de l'Est

(Tableau 3.3), plus d'un ménage sur 2 sont peu ou pas du tout satisfait des services administratifs de leur mairie (51,4%) de la sous-préfecture (53,4%) et de formation sanitaire publique (50,3%). Près de trois ménages sur quatre (71,8%) sont satisfaits des services fournis par les chefferies traditionnelles.

<sup>43</sup> Notons que la proportion est par rapport à l'ensemble des ménages. Ces chiffres pourraient être élevés si on le rapporte par rapport au nombre des ménages ayant effectivement demandé les services.

Un autre effet négatif de la corruption généralisée est qu'elle affaiblit le soutien aux politiques susceptibles de réduire les inégalités économiques. La mise en place de telles politiques, comme les systèmes universels de soins de santé, d'éducation et système d'assurances sociales sont difficiles dans les pays où la corruption est répandue. La raison en est que la corruption détruit la confiance aux institutions. Les citoyens qui sont en principe favorables aux politiques visant à accroître l'égalité économique arrêtent de soutenir de telles politiques s'ils perçoivent que la corruption dans le secteur public est très répandue (Bo Robsetein, 2016).

La corruption, peut aussi avoir des incidences négatives sur la capacité de l'Etat à fournir des biens publics qui sont essentiels pour les pauvres et réduire les inégalités. Elle peut réduire la qualité et l'efficacité des investissements publics. Du fait de la corruption, l'Etat ne sait pas proposer des infrastructures publiques de bonne qualité et leur maintenance est compromise (Tanzi et Davoodi, 1997). Bien que la corruption augmente l'investissement public, elle en réduit également son rendement et la rend inefficace à stimuler la croissance économique (Haque et Kneller, 2008). Les recettes publiques sont notamment réduites à cause de la corruption (Tanzi et Davoodi, 1997).

## **7. Facteurs sécuritaires et environnementaux**

### **7.1 Crises sécuritaire, déplacement de la population et exclusions**

Les chocs sécuritaires résultant des violences extrêmes ou des crises sociopolitiques font

peser, non seulement des coûts humanitaires désastreux, mais toute une série de risques sur la croissance économique et le développement d'un pays. Les crises qui en résultent ont des effets directs sur la pauvreté par la destruction du capital physique, humain et social, ce qui entraîne une perturbation de la productivité, un chômage accru, des déplacements sociaux et une insécurité physique accrue. L'insécurité peut perturber l'activité économique de plusieurs façons et ses effets peuvent être importants et durables. La peur résultant de la violence et de la destruction peut entraver directement l'activité économique par une augmentation des coûts de transport, une réduction de l'épargne intérieure par la consommation et la fuite des capitaux ou le report des investissements. L'insécurité détourne aussi des dépenses et des ressources de l'effort économique vers l'effort de paix. Il peut également y avoir des effets indirects, comme l'effondrement des institutions politiques et des services publics comme la santé et l'éducation, ainsi que des effets qui se propagent à d'autres pays, comme les crises de réfugiés.

Il existe aujourd'hui un certain nombre de recherches quantitatives en sciences sociales largement répandues et bien connues qui établissent un lien entre la pauvreté et les conflits (Hess et Orphanidis, 1995 ; Collier et al. Hoeffler 2002 ; Collier et coll. 2003 ; Fearon et Laitin 2003 ; Sambanis 2004 ; Blomberg et coll. 2006). Un thème prédominant dans cette littérature et dans la discussion politique qui y est associée, démontre qu'en plus du concept traditionnel de trappe à pauvreté, il y a aussi la « trappe à conflits. Dans son analyse sur l'extrémisme violent en Afrique, le PNUD a



souligné que « **la montée de l'extrémisme violent en Afrique risque d'annihiler les progrès réalisés en matière de développement sur le continent et menace de compromettre les perspectives futures de la région pour des dizaines d'années à venir** » (UNDP, 2017).

Le Cameroun est, après le Nigéria, le deuxième pays du bassin du lac Tchad le plus affecté par des crises sécuritaires. Le Cameroun connaît de nombreux bouleversements au plan sécuritaire et humanitaire depuis 2013. Trois zones du pays sont désormais concernées : (i) à l'Est, le pays a été affecté par les contre coups des tensions politiques et sociales qui secouent son voisin, la République Centrafricaine ; (ii) à l'Extrême-Nord, les exactions de la secte Boko Haram tardent à être éradiquées et entretiennent toujours un climat d'insécurité; (iii) depuis fin 2016, les Régions du Nord-Ouest (NW) et du Sud-Ouest (SW) du pays ont sombré dans un climat d'insécurité résultant des revendications sociopolitiques. Ces crises sécuritaires ont des impacts à la fois au niveau humanitaire (pertes en vies humaines, afflux des réfugiés et des personnes déplacées internes, ...) et sociales, l'insécurité a également des incidences économiques importants.

La paix intérieure s'est détériorée depuis ces cinq (05) dernières années à cause des exactions perpétrées à l'Extrême-Nord par le groupe terroriste *Boko Haram*, des enlèvements de personnes dans l'Adamaoua, du climat d'insécurité qui règne à l'Est avec les incursions des rebelles centrafricains sur le territoire camerounais et de la crise sécuritaire dans les Régions du Nord-Ouest et Sud-Ouest du pays. En effet, 29 % d'adultes ont été

victimes d'une agression ou d'un vol au cours de la période de référence. La possession d'armes à feu est peu répandue et 15 % d'adultes expriment le besoin d'en posséder.

Cette situation d'insécurité, a eu pour effet les déplacements internes et l'afflux des réfugiés. On compte près de 236 000 personnes déplacées internes et 89 000 réfugiés nigériens, en quête de sécurité et de protection au Cameroun, du fait des exactions du groupe Boko Haram. En outre, plus de 200 000 Camerounais se sont déplacés des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest pour se réfugier au Nigeria ou dans d'autres villes du pays.

D'après les Nations Unies, en 2018, 3,3 millions de personnes ont besoin d'une assistance humanitaire en matière de protection, de nutrition, d'hygiène, d'eau et d'assainissement; 99% d'entre elles sont localisées dans quatre régions à savoir l'Adamaoua, l'Est, l'Extrême-Nord et le Nord. Plus de la moitié sont des enfants et des femmes.

Les réfugiés et les déplacés internes font face à plusieurs problèmes qui aggravent leur exclusion. Entre autres, on peut citer les problèmes d'accès aux logements, aux terres, aux propriétés, aux biens et services sociaux tels que l'eau, l'électricité, l'éducation, la santé ainsi que ceux liés à la malnutrition et la faim.

Par ailleurs, lorsqu'elles retournent dans leur milieu d'origine, les populations déplacées font également face à d'autres types de problèmes notamment : l'occupation de leur domicile d'origine par des étrangers, la perte des titres de propriété et les disparités dans les droits fonciers des hommes et des femmes,

etc. Bien plus, les populations déplacées internes et les réfugiés sont le plus souvent exclus de la participation à la vie politique du pays d'origine.

En 2016, un ralentissement de l'économie a été observé sous l'effet conjugué de la baisse des cours des matières premières depuis 2014, notamment du pétrole et des crises sécuritaires. Les crises ont eu aussi des effets sur le budget de l'État par le biais d'une augmentation des dépenses de sécurité et la réduction des recettes. Des dépenses de sécurité élevées réduisent les ressources disponibles pour des biens productifs tels que la santé et l'éducation, ce qui peut affecter la croissance à long terme. Selon une estimation du FMI pour 2016, l'impact budgétaire serait de l'ordre de 1 à 2 % du PIB.

A l'Extrême-Nord, la crise a entraîné la paralysie de plusieurs secteurs dont le tourisme et l'hôtellerie, le transport, le commerce, l'agriculture et l'élevage. Face à cette insécurité, l'on y observe la chute drastique de l'effectif des touristes dans les parcs d'attraction (Réserve de Waza, Pics de Rhumsiki, etc.). Dans le cas de la crise du Nord-Ouest (NW) et du Sud-Ouest (SW), selon les estimations sommaires réalisées par le Groupement Inter-Patronal du Cameroun en juillet 2018, la crise a déjà coûté 2 153 192 651 de franc CFA de destructions de biens immobiliers, de matériels roulants et meubles. Le manque à gagner en termes de Chiffres d'Affaires a été estimé à 269 056 139 065 de francs CFA dans les secteurs investigués. Ce manque à gagner en termes de chiffres pour ces entreprises implique mécaniquement un manque à gagner immédiat de 5 919 235 059

F CFA de recettes fiscales pour l'Etat au titre de l'acompte de l'Impôt sur les Sociétés (dont le taux est fixé à 2,2% calculé sur le Chiffre d'Affaires). En termes d'emplois, les pertes sont essentiellement ceux des entreprises agro industrielles. Dans l'ensemble, près de 8 000 emplois relevant du secteur formel sont aujourd'hui menacés en plus des 6 434 emplois déjà perdus sur les sites en arrêt de production des agro industries.

## 7.2 Chocs environnementaux

Le Cameroun est exposé à une variété de catastrophes induisant une forte prévalence des risques (Tableau 3.4). Le Cameroun a enregistré au cours de la dernière décennie des émanations de gaz toxiques, deux éruptions du «Mont Cameroun», des tornades, des inondations, des glissements de terrain, des incendies, des épidémies, des invasions de criquets ainsi que des dégâts causés par des pachydermes.

D'après le Rapport sur l'état de la Protection Civile (2011-2012), les inondations catastrophiques régulières dans les régions du Nord et de l'Extrême-Nord sont en partie la manifestation des crues des cours d'eau liées à des pluies importantes (en termes d'intensité, de durée, de cumul et/ou d'extension spatiale). Cette zone septentrionale du pays est aussi la principale concernée par le processus de désertification et de sécheresse au Cameroun. Le climat y est très rude et la sécheresse entrave la pratique continue des activités agricoles et pastorales. Cette situation pourrait en partie expliquer le taux élevé d'insécurité alimentaire (33,6 %) qui frappe la région de l'Extrême-Nord (Rapport CFSVA, 2017).



La configuration géographique de ces régions, notamment de la Plaine du Nord qui va des confins nord du plateau de l'Adamaoua jusqu'au Lac Tchad, accentue la vulnérabilité des populations à travers la raréfaction des terres arables et la destruction des récoltes. Cette combinaison de l'aléa pluviométrique et de la vulnérabilité des lieux a généré en 2012 une catastrophe dans cette région. En effet, au cours de cette année, des pluies exceptionnelles ont provoqué la crue des fleuves Bénoué, Logone et des multiples cours d'eau intermittents généralement appelés Mayo. La montée des eaux et la longue durée de submersion des habitations, des infrastructures et des entités agropastorales ont alors entraîné des préjudices importants. Les risques d'inondations sont aussi élevés dans la région de l'Est où le fleuve Doumé sort régulièrement de son lit et fait des ravages,

détruisant les récoltes et réduisant aussi la quantité de terres arables comme cela a été le cas en 2012. Dans le Nord-Ouest, l'abondance des précipitations est aussi le principal facteur explicatif des inondations qui affectent régulièrement certaines localités de cette région. C'est le cas de Babessi, dans le département du Ngoketungia, région du Nord-Ouest.

En ce qui concerne les sécheresses, la zone soudano-sahélienne dans les régions septentrionales du pays est parallèlement de loin, la plus touchée par le processus de désertification et de sécheresse au Cameroun. La succession des inondations et des sécheresses est un facteur qui aggrave la rareté des terres arables. Les principaux risques auxquels le Cameroun est exposé sont résumés dans le tableau suivant.

**Tableau 3.4** : Les principaux risques au Cameroun

Risques	
Risques naturels	(i) Risques hydrologiques : Inondations ; (ii) Risques écologiques : invasions acridiennes, par les pachydermes ; par les oiseaux granivores et les chenilles ; la jacinthe d'eau ; les maladies des plantes ; risques sismiques ; (iii) Risques climatiques : les tornades, foudres, vents violents ; sécheresses (iv) Risques géologiques : les éruptions volcaniques ; les émanations de gaz, tremblement de terre ; les mouvements de terrain
Risques sanitaires	Epidémies, les pestes animales
Risques humains	Risques technologiques, les accidents industriels

**Sources** : Rapport sur l'Etat de la Protection Civile (2011-2012),

La partie septentrionale est reconnue comme étant une zone au climat très rude avec une pluviométrie faible en dessous de 500 mm, erratique et mal répartie dans le temps et dans l'espace. Dans un tel contexte, la production agricole et la production pastorale sont négativement affectées avec une baisse de la productivité liée aux inondations fréquentes depuis 2012, l'invasion acridienne, l'arrêt prématuré des précipitations et le déficit fourrager. La sécheresse liée au phénomène naturel des variations climatiques, gêne la pratique de manière continue des activités agricoles et pastorales. L'eau pour la consommation courante en vient parfois à manquer surtout lorsque les forages faits s'assèchent et/ou ne donnent pas l'eau attendue.

## 8. Facteurs sociodémographiques et socioéconomique

Les personnes socialement vulnérables (PSV) dont les personnes handicapées, les enfants de la rue, les personnes âgées, les groupes minoritaires sont le plus souvent victimes de stigmatisation, de marginalisation et

d'exclusion. La perception péjorative que la société a de celles-ci est renforcée par la difficulté d'accès aux services publics.

Bien que, l'État se soit engagé à prendre des mesures particulières pour garantir l'accès des personnes handicapées à l'éducation et à la formation professionnelle de par la loi N°2010/002 du 13 avril 2010 portant protection et promotion des personnes handicapées, d'après les consultations régionales on constate que celles-ci subissent une exclusion exacerbée dans le domaine de l'éducation. Les mesures définies par l'Etat pour protéger et promouvoir les personnes handicapées comprennent notamment la prise en charge matérielle et financière et l'appui pédagogique (article 28), mais, les infrastructures et équipements scolaires et académiques tels que les latrines, les services de transport et les voies d'accès, ne sont pas adaptées aux conditions des personnes handicapées.

Selon l'état des lieux de la protection de l'enfance dressé par le Ministère des Affaires sociales, la problématique de la protection de l'enfance est intimement liée à la garantie du développement harmonieux des enfants à travers la jouissance par tous, de leurs

droits fondamentaux. Ces derniers supposent notamment leur accès aux services sociaux de base que sont : la santé, l'éducation, la nutrition, la protection, l'environnement durable, etc.

Toutefois, l'on observe que pour diverses raisons, de nombreux enfants n'ont pas accès à ces services : la pauvreté, le non-enregistrement à la naissance, les situations d'urgence, la négligence et l'abandon, les violences et abus divers, la traite et l'exploitation, la déliquescence du tissu familial, l'effritement des valeurs traditionnelles de solidarité, le handicap, le VIH et le SIDA. Dès lors, se pose une nouvelle problématique, celle de la prise en charge de ces enfants, appelés enfants vulnérables. Rentrent dans cette catégorie de manière générale, tous les enfants qui, à cause des circonstances de leur naissance ou de leur environnement immédiat, se trouvent dans l'incapacité de satisfaire leurs besoins de base et sont susceptibles d'être victimes de violence, d'exploitation, d'abus ou de discrimination.

Il s'agit plus spécifiquement des enfants : handicapés, abandonnés, orphelins, réfugiés, maltraités, de la rue, en détresse, en situation d'urgence, en conflit avec la loi ou issus de populations marginales, victimes de négligence, violences, d'abus, d'exploitation de trafic ou de traite. Selon le MINPROFF (2012), 92 % des Enfants Vivants ou Travaillant dans la Rue (EVTR) sont des garçons et 54,7% de ces EVTR sont principalement exposés à des problèmes d'insécurité. En outre, seulement 36,1 % d'entre eux possède un acte de naissance, quel que soit sa nationalité

Le Cameroun compte environ 10 % de personnes identifiées comme peuples autochtones. Ceux-ci se répartissent en deux

grands groupes à savoir (i) les chasseurs/cueilleurs de la forêt ou Pygmées (les Baka dans l'Est et le sud ; les Bakola ou Bagyéli dans le sud ; et les Bedzang dans le nord-ouest) et (ii) les éleveurs Mbororos qui se trouvent surtout dans les régions de l'Ouest, de l'Est, du Nord-Ouest et dans le Septentrion.

Afin d'assurer la protection et l'inclusion de ces groupes autochtones, des textes ont été adoptés par le Cameroun et certaines conventions ratifiées à l'instar de la convention N° 111 de l'OIT. Il s'agit principalement de : (i) la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones (DNUDPA 2007) qui établit les règles minimales pour le respect des droits des peuples autochtones, incluant l'autodétermination, le droit à la terre, l'accès aux ressources naturelles sur les terres et territoires occupés, l'assurance de la reconnaissance des États ainsi que de la protection juridique à l'égard de ces terres et territoires ; (ii) la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (1986) qui affirme le droit de tous à la non-discrimination et à l'égalité devant la loi ; (iii) la convention N° 111 de l'OIT ratifiée par le Cameroun en mai 1988 qui fournit un cadre pour promouvoir le droit des hommes et des femmes autochtones à l'égalité au travail décent.

Nonobstant toutes ces mesures, les populations autochtones subissent diverses formes d'exclusion au Cameroun. En effet, ces peuples autochtones font face à la discrimination, la stigmatisation et la marginalisation ; à un faible accès aux bénéfices de l'exploitation des ressources naturelles de leur environnement, à un faible accès à une éducation et une formation adaptée à leur culture ; et une faible consultation et implication dans la prise de décisions sur les questions qui les concernent ou peuvent les affecter (BIT 2015).

## 9. Conclusion

Le faible élan de la transformation structurelle de l'économie camerounaise limite sa capacité à générer assez d'emplois décent pour la population jeune et croissante. Sa capacité à résorber le chômage et le sous-emploi dépend donc du succès de la mise en œuvre des réformes structurelles pour stimuler la productivité. Les dépenses sociales consacrées à l'éducation, la santé et la protection sociale représentent la part la plus importante du budget mais elles restent faibles comparativement aux autres pays au même niveau de développement. L'inégale répartition des ressources et la faible coordination des actions constituent des sources d'inefficacité des dépenses. Le gouvernement a mené des politiques sociales dans le sens d'améliorer la situation des plus pauvres et réduire les inégalités mais leurs fonctions redistributives restent encore globalement inefficaces. La corruption fait généralement plus de tort aux pauvres qu'aux riches et agit comme un impôt régressif qui les excluent souvent de l'accès aux services publics. De plus les bouleversements sur le plan sécuritaire dans les trois zones du pays, à l'Est, à l'Extrême-Nord, et les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du pays affectent la cohésion sociale, fragilise les populations touchées ainsi que le tissu économique. Les catastrophes naturelles comme la sécheresse liée au phénomène naturel des changements climatiques, gênent la pratique continue des activités agricoles et pastorales et affecte les ménages ruraux où la pauvreté est déjà la plus élevée.

La protection sociale est étroitement liée au travail décent. La promotion du travail décent favoriserait la réduction de la pauvreté et des

inégalités, notamment pour les populations en-deçà du seuil de pauvreté et celles ayant des difficultés d'accès au marché du travail, notamment les jeunes, les femmes et les personnes vivant avec un handicap. La pauvreté peut être solutionnée à travers une multitude d'approches qui mettraient en exergue la multidimensionalité de ce phénomène. A cet effet, l'accès à l'emploi, aux services sociaux de bases et à certaines commodités devrait être le cheval de bataille des autorités publiques. La pauvreté a cette particularité qu'elle est à la fois une cause et une conséquence de l'exclusion. Comme telle, elle peut être le point de départ d'un cercle vicieux de l'exclusion. Eu égard à la place importante de l'agriculture dans l'économie camerounaise, notamment du fait que la pauvreté s'accroît d'années en années en milieu rural, le développement de l'agriculture s'impose comme une solution incontournable pour réduire la pauvreté au Cameroun. Le développement de l'agriculture permettrait d'améliorer les revenus des populations du monde rural et réduire ainsi le gap entre le milieu rural et le milieu urbain. Le développement de l'agriculture passe nécessairement par l'adoption des équipements de pointe, de nouvelles techniques culturales et même des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

En ce qui concerne la gouvernance, il est important d'améliorer la collecte des ressources domestiques ainsi que leur utilisation. La bonne gouvernance ne devrait pas se limiter sur le plan économique. Le Cameroun devrait chercher une gouvernance inclusive des jeunes, des femmes, des minorités, des personnes vivant avec un handicap. La gestion politique du pays devrait

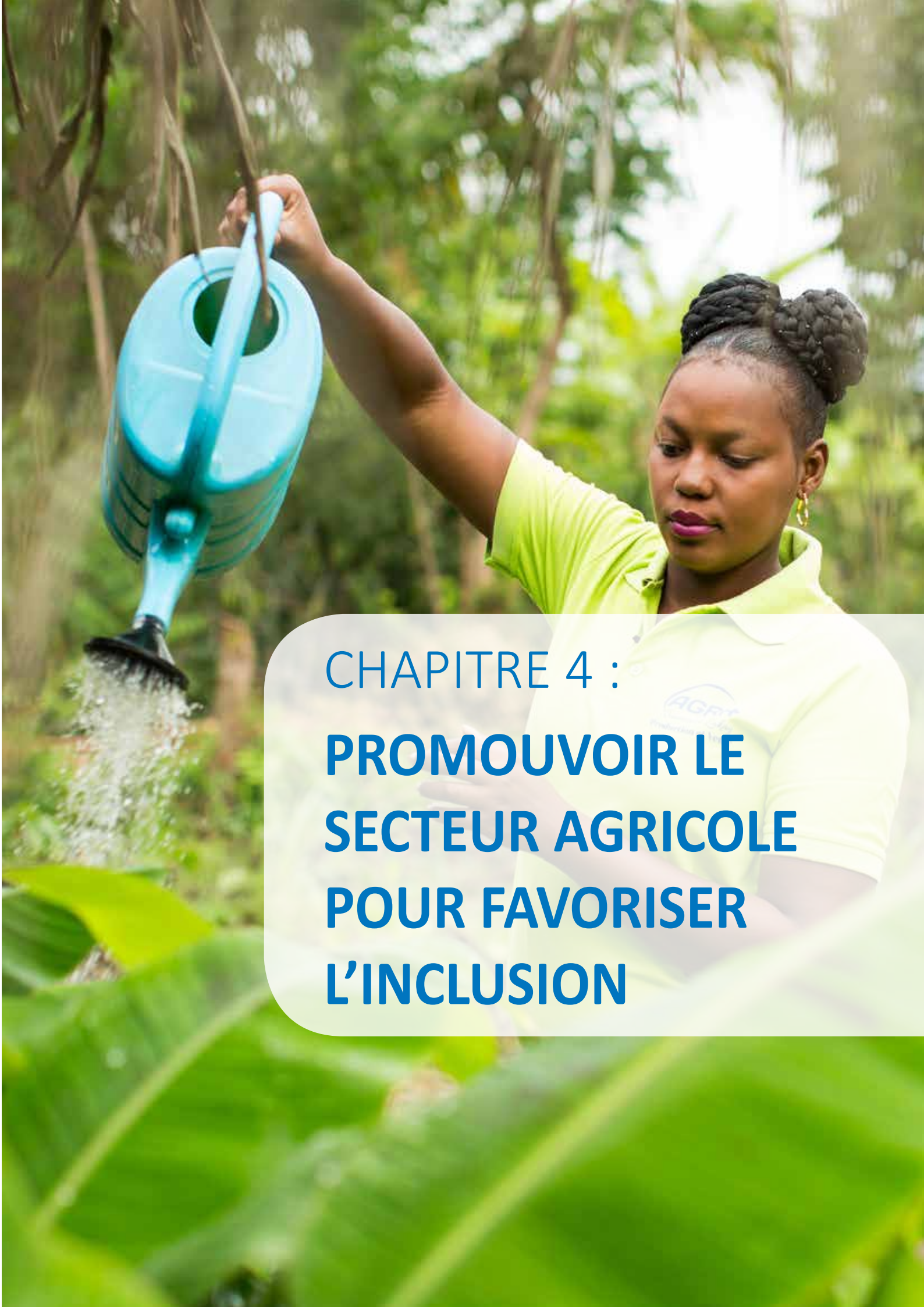
ouvrir des portes aux jeunes afin d'améliorer leur participation à la vie politique, permettre une bonne transition entre le monde éducatif et le monde de travail. Pour soutenir l'offre des services sociaux, une bonne gouvernance passe nécessairement par la décentralisation qui permet aux populations de participer à la prise de décisions concernant leur propre avenir et à la gestion de la chose publique.

Les besoins en données désagrégées permettraient de soutenir les décisions de politique de développement. «Ne laisser

personne pour compte» exige que l'on identifie d'abord qui sont les laissés pour compte : les marginalisés, les oubliés, ceux qui sont invisibles, les populations indigènes, ceux qui habitent les taudis, les enfants qui n'ont pas accès à l'éducation etc. Il est aussi important de collecter les données sur les différents indicateurs de la croissance inclusive. Ces informations devraient être le plus désagrégée que possible, ce qui permettrait un meilleur ciblage des politiques. Un tel travail ne peut être fait que sur la base d'un outil statistique bien développé et renseigné.





A woman with her hair in braids, wearing a bright yellow polo shirt, is watering plants in a field. She is holding a blue watering can with a black nozzle, and water is spraying out. The background is a lush green field with trees and foliage.

**CHAPITRE 4 :**  
**PROMOUVOIR LE**  
**SECTEUR AGRICOLE**  
**POUR FAVORISER**  
**L'INCLUSION**

Le Rapport sur le développement dans le monde de 2008 produit par la Banque mondiale souligne le rôle essentiel de l'agriculture pour stimuler la croissance dans les autres secteurs de l'économie, lutter contre la pauvreté et les inégalités, et améliorer la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne. Faisant écho à ce rapport, les travaux de la deuxième conférence de l'Union Africaine sur l'agriculture et le développement rural tenue à Addis-Abeba en octobre 2017, ont abouti à un consensus sur le rôle important que doit jouer l'agriculture dans le développement économique et la sécurité alimentaire en Afrique. Au Cameroun où l'agriculture emploie une part importante de la population active, un accroissement généralisé de la productivité agricole est indispensable pour stimuler la croissance de l'ensemble de l'économie, y compris des secteurs non-agricoles qui dépendent des populations rurales pour écouler leurs produits. Au vu de ces multiples attentes placées sur le secteur agricole, il importe de s'interroger sur son état actuel, afin de jauger sa capacité à jouer pleinement le rôle qui lui incombe, identifier les goulots d'étranglement et tirer des leçons susceptibles d'améliorer sa performance.

L'agriculture au Cameroun est actuellement caractérisée par la prépondérance des petites exploitations faiblement productives et par le sous-emploi, faisant d'elle un secteur « refuge » pour les individus affectés par l'absence d'opportunité d'emplois dans le secteur secondaire ou tertiaire. Cette situation a pour conséquence de maintenir l'activité agricole à son niveau de subsistance, car la lutte pour la survie plutôt que la recherche de marché lucratifs pour les produits agricoles, est la raison principale qui pousse la population active vers l'agriculture. Au niveau des caractéristiques structurelles du secteur, on note que, comme dans la plupart des pays de l'Afrique sub-saharienne,

les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'œuvrer en agriculture. En effet, en Afrique sub-saharienne, plus de 60% de femmes actives œuvrent dans le secteur agricole (FAO 2011), dans un contexte où les normes socioculturelles gouvernant la division du travail entre hommes et femmes dans les zones rurales (i) confèrent à celles-ci la clef de voûte de la production vivrière, (ii) restreignent leur droit de propriété sur les terres qu'elles cultivent, (iii) en plus de leur confier la charge des travaux ménagers qui incluent la préparation des repas quotidiens, l'entretien quotidien du domicile, ainsi que la provision des soins aux enfants et aux aînés<sup>44</sup>. En d'autres termes, le rôle économique de la femme et sa condition sociale ont des implications directes sur la taille des exploitations agricoles (notamment celles consacrées aux cultures vivrières) et l'utilisation des intrants commerciaux. Elle devrait de ce fait, occuper une place centrale dans le débat portant sur la problématique de la faible productivité agricole au Cameroun. En effet, le rôle spécifique des femmes dans le secteur agricole au Cameroun suggère que le développement du secteur est aussi indissociable à la promotion de l'égalité de genre.

Le chapitre s'articule comme suit. Dans un premier temps, il examine les enjeux de la relation entre l'agriculture, la pauvreté, les inégalités et les exclusions au Cameroun. Cette relation évoque le rôle majeur de l'agriculture dans les deux principales dimensions les plus visibles de l'exclusion : la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Ensuite, le chapitre fait une revue du potentiel du secteur agricole au Cameroun pour l'inclusion sociale. Enfin, il analyse les principaux défis que ce secteur doit relever pour jouer le rôle d'un véritable levier pour l'inclusion. Aussi, en prélude à la conclusion du chapitre, un certains nombres de propositions sont élaborées et soumises à discussion.

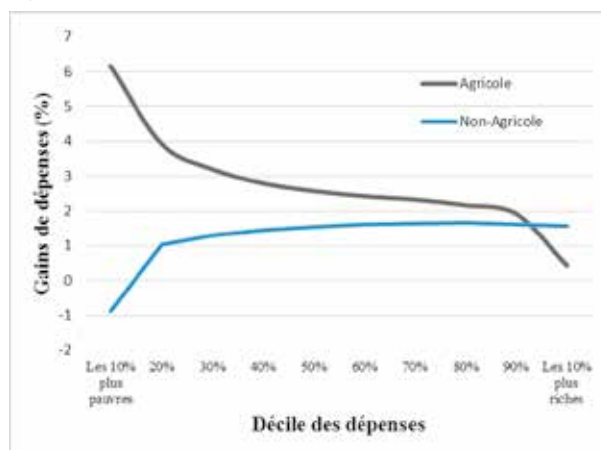
<sup>44</sup> Voir FAO, Les femmes, l'agriculture et la sécurité alimentaire, disponible à <http://www.fao.org/worldfoodsummit/french/fsheets/women.pdf>

## 1. Agriculture, Pauvreté, Inégalités et Exclusions : les enjeux pour le Cameroun

### 1.1. Agriculture, productivité et transformation structurelle

Le point de vue selon lequel une agriculture productive est essentielle à la création d'emplois et à la réduction de la pauvreté est désormais largement partagé au sein de la communauté du développement. L'amélioration de la productivité agricole est par exemple essentielle à la fois pour améliorer le bien-être de la population mais aussi pour enclencher la transformation structurelle de l'économie (Lemma W. Senbet et al., 2017). Bart Minten et al. (2007) ont analysé par exemple le lien entre la performance agricole et la pauvreté rurale à Madagascar et soulignent l'importance de l'amélioration de la production agricole en tant qu'élément important de toute stratégie visant à réduire les taux élevés de pauvreté et d'insécurité alimentaire. En effet, les zones qui ont des taux plus élevés d'adoption des technologies agricoles améliorées et, par conséquent, des rendements agricoles plus élevés, bénéficient des prix alimentaires plus bas, de salaires réels plus élevés pour les travailleurs non qualifiés, et de meilleurs indicateurs de bien-être. Dans la même veine, Ligon, E. et al. (2007) suggèrent que les ménages les plus pauvres semblent bénéficier plus que des ménages moins pauvres d'une croissance du PIB tirée par le secteur agricole en termes d'augmentation des dépenses. En outre, la croissance tirée par l'agriculture génère un effet de bien-être plus important que la croissance non agricole, en particulier pour les 20 % les plus pauvres de la population (Graphique 4.1).

**Graphique 4.1 :** Gains de bien-être de la croissance agricole



**Source :** Ligon, E., & Sadoulet, E. (2007).

\*Gains au niveau des dépenses, induits par une croissance de 1% du PIB, en % selon le niveau de bien-être des ménages. Résultats basés sur des données de 42 pays (1983-2003).

Le rôle de l'agriculture dans la réduction de la pauvreté ne se limite pas seulement au niveau rural. Dans le cas de l'Inde, Ravallion et al. (1996) ont montré notamment que la croissance rurale contribue également à la réduction de la pauvreté urbaine, mais que la croissance urbaine ne semble pas avoir d'incidence sur la pauvreté rurale. D'autres études empiriques appuient ces résultats, dont Wodon (1999) au Bangladesh, Thorbecke et Jung (1996) en Indonésie, Timmer (1995) au Kenya et (Irz et al., 2001) avec des données pays en coupe transversale. Au niveau global, le Rapport sur le développement dans le monde de 2008 a souligné le rôle essentiel de l'agriculture pour stimuler la croissance dans les autres secteurs de l'économie, lutter contre la pauvreté et les inégalités et améliorer la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne (Banque Mondiale, 2008).

Ce rôle de l'agriculture dans le développement n'est pas nouveau. Plusieurs auteurs comme Johnston et Mellor (1961) et Schultz (1964) reconnaissent déjà le rôle clé du secteur agricole dans le processus de développement

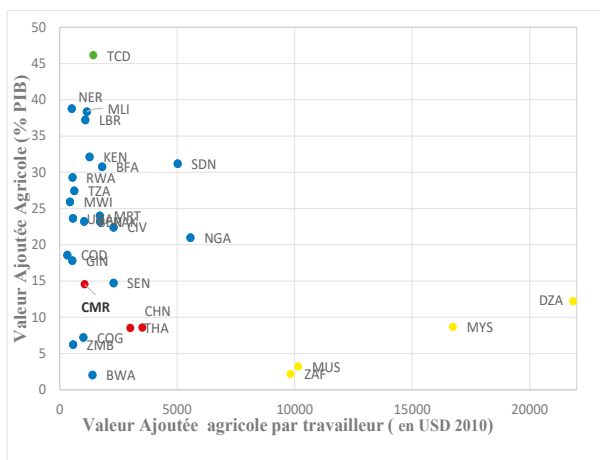
d'un pays, notamment la transformation structurelle des sociétés agraires vers des économies industrielles pour le développement économique. Dans la mesure où le secteur agricole emploie plus de la moitié de la population active totale en Afrique Sub-Saharienne (FMI, 2012), en particulier au Cameroun, il semble donc raisonnable de penser que l'expansion du secteur agricole ait des effets globaux significatifs sur les variables macroéconomiques, y compris la croissance économique. Le développement du secteur agricole entraîne par exemple à un accroissement généralisé des revenus agricoles qui, à son tour, aura des effets sur la croissance à travers la croissance de la demande intérieure en biens industriels, et le développement du secteur industriel national. En effet, dans le cas des pays africains pauvres, il ressort des études que, chaque dollar de croissance dérivant de la vente des produits agricoles ailleurs que sur le marché local se traduit sur place, par un second dollar de croissance rurale résultant des dépenses supplémentaires en services, en produits manufacturés locaux, en matériaux de construction et en aliments préparés (IDA, 2008). Mais la réalisation de ces effets dépend de la productivité du secteur agricole. La grande taille du secteur agricole n'implique pas nécessairement qu'il doit être un secteur de premier plan pour la croissance économique. En fait, l'agriculture dans la plupart des pays en développement a une productivité très faible par rapport au reste de l'économie. L'expansion d'un secteur à faible productivité n'est peut-être pas sans ambiguïté pour la croissance (Gollin, 2010). Gollin et Rogerson (2014) montrent par exemple que

les coûts de transport sont un frein important à la modernisation de l'agriculture, alors que Adamopoulos et Restuccia (2014) montrent que la petite taille des exploitations agricoles dans les pays en développement est un obstacle à l'augmentation de la productivité dans le secteur agricole. Plus important encore, Lagakos et Waugh (2013) montrent que la lutte pour la survie attire des travailleurs non-productifs dans le secteur agricole où ils seront très peu productifs, baissant ainsi la productivité dans le secteur. C'est le cas notamment dans les pays en développement comme le Cameroun où la précarité de l'emploi dans le secteur informel non-agricole, les barrières à l'emploi dans la fonction publique, et le manque de dynamisme du secteur industriel forcent des individus moins productifs en agriculture à venir s'y réfugier aux fins de survie. Lagakos et Waugh (2013) suggèrent donc que le développement de l'agriculture passe par la sortie des «réfugiés improductifs» du secteur agricole. Or, étant donné qu'une grande proportion de femmes employées se trouve en agriculture vivrière sous l'emprise des normes socioculturelles qui contraignent leur productivité, il va s'en dire que résoudre la problématique cruciale des «réfugiés improductifs» en agriculture passe par l'ouverture d'un débat sur (i) la condition de la femme en milieu rural ainsi que (ii) l'accès aux terres cultivables par des agents capables de dynamiser la production vivrière en rehaussant son niveau de rendement.

Le Graphique 4.1 montre que la plupart des pays d'Afrique Sub-Saharienne ont une productivité du travail (telle que mesurée par la valeur ajoutée par travailleur) très faible comparativement aux autres pays, notamment

ceux déjà industrialisés. Au Tchad par exemple, le secteur agricole contribue près de la moitié du PIB soit 5 fois plus qu'en Chine, Thaïlande, Malaisie, à l'île Maurice ou en Afrique du Sud mais la valeur ajoutée par travailleur se situe à deux fois moins qu'en Chine ou en Thaïlande, 5 fois moins qu'en Afrique du Sud ou à l'île Maurice et plus de dix fois moins qu'en Malaisie.

**Graphique 4.2 :** Valeur Ajoutée et Productivité agricole, en 2016



**Source :** World Development Indicators, Banque Mondiale.

Au Cameroun (point rouge sur le graphique 4.1), bien que le secteur agricole emploie 50% de la population active, sa contribution au PIB reste faible, du fait de sa faible productivité. En effet, l'agriculture camerounaise est caractérisée par le sous-emploi, du fait de l'absence d'opportunité d'emplois dans le secteur secondaire ou tertiaire (Voir Chapitre 3). Développer l'agriculture camerounaise, notamment son sous-secteur vivrier, implique donc entre autres, des mesures visant à faire sortir les sous-employés de l'agriculture. Étant donné que la structure de l'emploi dans ce secteur est caractérisée par la prépondérance des femmes dans le sous-secteur vivrier, sortir

les «sous-employés» de ce sous-secteur pose d'énormes défis socioculturels et économiques à court, moyen et long terme.

Premièrement, à court et moyen termes, le faible niveau d'éducation des femmes vivant en milieu rural et les contraintes que leur imposent les normes socioculturelles influent négativement sur leur mobilité spatiale, sans laquelle elles ne peuvent pas sortir de l'agriculture.

Deuxièmement, à long terme, ces mêmes normessocioculturellescontinuentd'influencer négativement sur l'éducation des filles, par exemple, en soutenant ou en légitimant la pratique socioculturelle du mariage précoce qui soustrait très tôt les adolescentes de l'école pour les placer en mariage. En effet, au moment où le Cameroun lançait en 2016 la campagne initiée par l'Union Africaine pour mettre fin au mariage précoce des filles, le pays, en cette année-là, affichait une prévalence du mariage précoce de 38% chez les femmes mariées âgées de 20 – 24 (UNICEF 2018). De plus, ce chiffre cache beaucoup de disparité à travers les couches sociales auxquelles ces femmes appartiennent. Par exemple 79% des femmes mariées âgées de 20 – 24 ans et 45% de celles ayant seulement le niveau d'éducation primaire se sont mariées avant l'âge de 18 ans.

Troisièmement, sur le plan purement économique, sans la création des chaînes de valeur autour des produits agricoles locaux (création des agro-industries pour la transformation des produits locaux), l'essor de l'agriculture resterait étouffé. La performance de l'agriculture en tant qu'instrument de développement dépend en effet fortement

de l'agro-industrie ; car une agro-industrie efficace et dynamique stimule la croissance agricole (Banque Mondiale, 2008, UNECA, 2017).

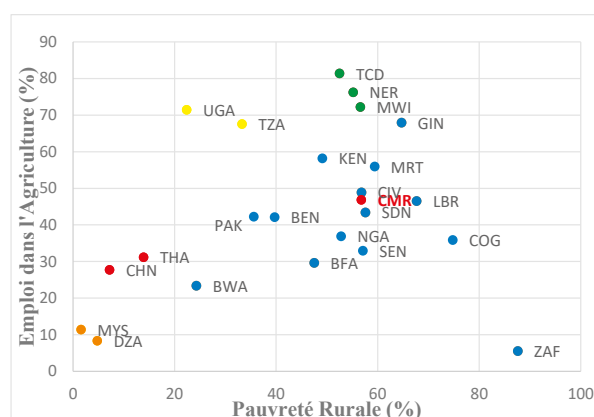
L'expansion du secteur agricole a probablement un rôle plus important à jouer dans la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté, plutôt que comme moteur de la croissance économique. Cela s'explique par le fait que la proportion des individus travaillant dans l'agriculture est nettement supérieure à la part de la production économique provenant de l'agriculture, traduisant ainsi sa faible productivité. L'amélioration de la productivité agricole tient cependant une place majeure dans la transformation structurelle de l'économie en relation avec le développement du secteur secondaire et tertiaire. L'un des objectifs du développement agricole au Cameroun serait donc de combler le fossé de productivité qui sépare l'agriculture des autres secteurs pour en faire un levier efficace contre la pauvreté, l'insécurité alimentaire et l'inégalité.

### 1.2. Agriculture, emploi et réduction de la pauvreté

Du point de vue des populations, la difficulté d'accès à l'emploi décent est la forme la plus tangible de l'exclusion (Voir Chapitre 2). Il s'ensuit que les questions centrales pour une croissance inclusive sont de savoir si la croissance économique génère suffisamment de nouveaux emplois, si ces emplois sont de qualité, et si les pauvres sont capables de saisir de nouvelles opportunités. Cette préoccupation semble fortement légitime au Cameroun, au regard du Graphique 4.3. En effet, ce graphique montre qu'au Cameroun,

à l'instar de la situation dans la plupart des pays de l'Afrique Sub-Saharienne, environ 1 personne sur 2 travaille dans le secteur agricole (47,5% en 2014) et plus de 1 ménage rural sur 2 vit sous le seuil de la pauvreté.

**Graphique 4.3 :** Emploi et pauvreté en milieu rural \*



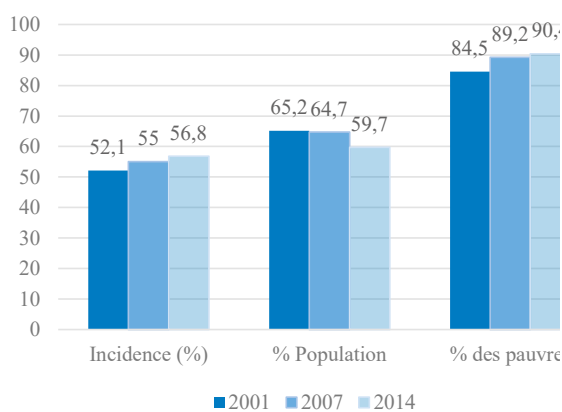
Source : World Development Indicators, Banque Mondiale.

\* Emploi en 2016 et pauvreté selon les dernières statistiques disponibles.

Une grande partie de la population dépend ainsi de l'agriculture pour leur subsistance. Au Cameroun, la pauvreté demeure un phénomène accentué en milieu rural et ce en dépit des efforts déployés à travers les politiques publiques de développement. Les indicateurs de pauvreté en milieu rural suivent une tendance haussière depuis 2001 (Graphique 4.4). L'incidence est passée de 52,1% en 2001, à 55,0% en 2007 pour s'établir à 56,8% en 2014. L'incidence de la pauvreté monétaire est la plus élevée pour les ménages agricoles : 62,8% chez les ménages dont le chef travaille dans une entreprise agricole informelle, et 61,9% chez les ménages de la branche agriculture, élevage et pêche (ECAM 4, 2014). Bien que la part de la population rurale dans l'ensemble de la population diminue (passée de 62,5 en 2001 à 59,7 en 2014) à cause du phénomène d'urbanisation et de l'exode rurale, le pourcentage de pauvres

qui vivent en milieu rural ne cesse d'augmenter. En effet, entre 2001 et 2014, la proportion des pauvres qui vit en milieu rural est passée de 84,5 % à 90,4%. Et compte tenu de la forte croissance démographique estimée à 2,6% par an, le nombre des pauvres en milieu rural est passé de 5,3 millions en 2001, à 7,3 millions en 2014 soit une hausse de 2 millions entre les deux périodes. Ainsi la majorité des personnes pauvres vivent non seulement dans les zones rurales mais dépendent aussi de l'agriculture.

**Graphique 4.4 :** Tendances des indicateurs de pauvreté en milieu rural, Cameroun 2001-2014

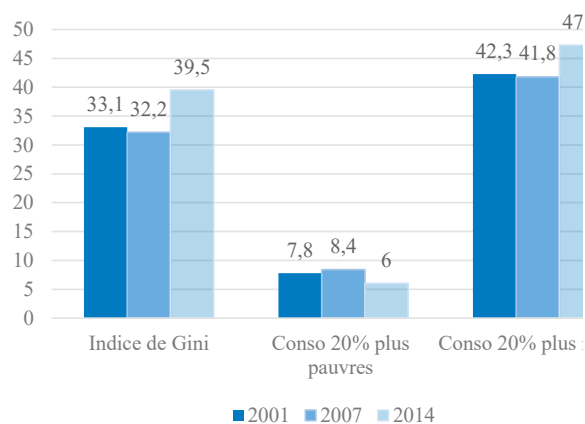


**Source :** ECAM 2,3, et 4. INS, 2001, 2007,2014.

Il existe actuellement suffisamment d'évidences théoriques et de données probantes qui démontrent que l'agriculture peut contribuer à la réduction de la pauvreté au-delà d'un effet direct sur les revenus des agriculteurs (Ravallion et Datt,1996 ; Irz et al., 2001;Thirtle, Lin et Piesse, 2003 ; Christaensen, Demery et Kuhl, 2006 ; Ravallion et Chen, 2007 ; Kate Schneider et al., 2011). Kate Schneider et al., (2011) donne une revue de la littérature sur les liens entre l'augmentation

Parallèlement à l'augmentation de la pauvreté monétaire en milieu rural, le niveau de vie des pauvres qui y vivent s'est beaucoup éloigné du seuil de pauvreté et les disparités entre eux se sont aggravées. L'indice de Gini<sup>45</sup> en milieu rural a suivi une courbe en U et varie de 33,1% en 2001 à 32,2% en 2007 et 39,5% en 2014 (Graphique 4.5), soit plus 7 points de pourcentage entre 2007 et 2014; traduisant ainsi une aggravation de l'inégalité de consommation au sein de la population rurale.<sup>46</sup>

**Graphique 4.5 :** Evolution des indices d'inégalité en milieu rural entre 2001 et 2014 (%)



de la productivité agricole et la réduction de la pauvreté. En se basant sur la revue des évidences empiriques, les auteurs suggèrent qu'il existe de multiples voies par lesquelles l'augmentation de la productivité agricole peut réduire la pauvreté, y compris les changements de revenu réel, la création d'emplois, les effets multiplicateurs ruraux non agricoles et les effets sur les prix des denrées alimentaires. Toutefois, les obstacles à l'adoption de la technologie, aux dotations initiales en actifs

<sup>45</sup> L'inégalité est mesurée par l'indice de Gini, qui mesure le degré de concentration de la consommation. Cet indice varie de zéro à un, et plus il s'éloigne de zéro, plus l'inégalité est importante

<sup>46</sup> De même, la distribution de la consommation des ménages. Après la hausse observée entre 2001 et 2007, la part de consommation des 20% de la population la plus pauvre est en baisse entre 2007 et 2014, passant de 8,4% à 6%. Dans le même temps, ce sont les ménages les plus nantis qui en tirent profit puisque la part dans la consommation des 20% des individus des ménages les plus nantis passe de 41,8% à 47,3% entre 2007 et 2014.

et aux contraintes à l'accès aux marchés peuvent tous entraver la capacité des plus pauvres à participer aux gains découlant de la croissance de la productivité agricole. Thirtle, Lin et Piesse (2003) font valoir qu'en Asie, une augmentation de 1 % de la productivité des cultures équivaut à la réduction de la pauvreté de 0,46 %. Ravallion et Datt (1996) montrent qu'en Inde, une augmentation de 1 % de la valeur ajoutée agricole par hectare entraîne une réduction de la pauvreté de 0,4 % à court terme et de 1,9 % à long terme. Ravallion et Chen (2007) ont estimé que la croissance agricole en Chine a contribué jusqu'à quatre fois plus à la réduction de la pauvreté que la croissance portée par l'industrie et les services, en raison d'une répartition équitable des terres.

Christaensen, Demery et Kuhl (2006) constatent que dans les pays à faible revenu, l'effet de la croissance agricole sur la pauvreté (c'est-à-dire l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance agricole) est 2,3 fois supérieur que celui de la croissance des secteurs non agricoles. Ces mêmes auteurs aboutissent au résultat selon lequel, en Afrique subsaharienne, l'effet produit par la croissance de l'agriculture est de 4,25 fois plus élevé que l'impact de la croissance du secteur des services. Les auteurs en concluent que l'agriculture est sensiblement plus efficace pour réduire la pauvreté parmi les groupes les plus pauvres dans les pays à faible revenu et riches en ressources naturelles comme le Cameroun.

### 1.3. Agriculture et sécurité alimentaire

La problématique de la sécurité alimentaire répond au défi de l'Objectif de Développement Durable (ODD) d'éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable (ODD2). Cet objectif vise ainsi à éradiquer la faim et la malnutrition en garantissant l'accès à une alimentation sûre, nutritive et suffisante pour tous. La notion de sécurité alimentaire elle-même s'applique à plusieurs niveaux : individuel, familial, national, régional et mondial. Et selon la déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et le plan d'action du Sommet Mondial de l'Alimentation<sup>47</sup>, la sécurité alimentaire ambitionne à assurer à tous les êtres humains, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active (Voir Encadré 4.1). L'agriculture assure aujourd'hui la subsistance de plus de 70% des populations camerounaises<sup>227</sup> et occupe une grande majorité des travailleurs. Dans un contexte de croissance démographique soutenue<sup>48</sup>, d'urbanisation croissante<sup>49</sup> et de pauvreté grandissante en milieu rural, l'analyse des déterminants entre la croissance, la pauvreté et la sécurité alimentaire est d'une importance capitale dans la recherche d'une croissance inclusive.

<sup>47</sup> FAO, Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du SMA. Sommet Mondial de 2 l'alimentation 13-17 Novembre 1996. Rome. Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet Mondial de l'Alimentation.

<sup>48</sup> Rapport du suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de Développement du Secteur Rural, 2017.

<sup>228</sup> Estimé à 19,4 millions en 2010, avec un taux annuel moyen de croissance démographique de 2,2% en 2011, la population camerounaise devrait s'élever à 24,6 millions en 2020.

<sup>49</sup> Le taux d'urbanisation, qui était de 48,8% en 2005 est estimé à 52% en 2010, la population urbaine dépassait la première fois la population rurale.



**Encadré 4.1 :** Notion de sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire est un concept qui recouvre quatre dimensions principales :

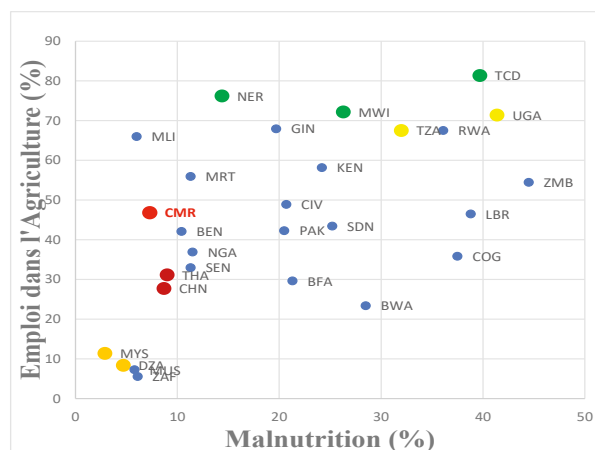
- La disponibilité en quantités suffisantes de nourriture de nature et de qualité appropriée et cela dans toutes les portions du territoire national quelle que soit la provenance de cette nourriture (production locale, importation ou aide alimentaire) ;
- L'accès de toute personne aux ressources permettant d'acquérir les aliments nécessaires à un régime alimentaire nourrissant. Ces ressources comprennent tant les ressources monétaires que les droits d'accès nécessaires pour produire des aliments ;
- La stabilité de l'accès à la nourriture, c'est-à-dire que l'accès à la nourriture de la population ne peut pas être mis en cause par un quelconque choc naturel ou économique ;
- L'utilisation appropriée de la nourriture (bonne cuisson et préparation d'aliments variés) favorisant un apport adéquat en nutriments et énergie dans un contexte où la consommation de cette nourriture est sans danger pour la santé (hygiène, eau potable, infrastructures sanitaires ou médicales).

Pour qu'un individu soit en situation de sécurité alimentaire, il faut donc que toutes ces conditions soient respectées. L'état de l'insécurité alimentaire peut se jauger à l'aide de mesures anthropométriques qui permettent de détecter la sous-alimentation et de différencier la sous-alimentation chronique de l'occasionnelle

**Source :** Materne Maetz (2017). Sécurité alimentaire – définitions et ressorts, dans la faim expliquée. [www.lafaimexpliquee.org](http://www.lafaimexpliquee.org)

Dans la plupart des pays de l'Afrique sub-Saharienne, y compris le Cameroun, une grande majorité des travailleurs exercent dans le secteur agricole mais en même temps une proportion élevée de la population souffre de la malnutrition. Le Graphique 4.6 montre

**Graphique 4.6 :** Emploi dans l'Agriculture et malnutrition, en 2010



**Source :** World Development Indicators, Banque Mondiale.

la relation entre la part de l'emploi agricole et la malnutrition. Dans les pays qui sont à des stades avancés de leur processus de développement comme la Malaisie ou l'île Maurice, on observe une faible proportion des travailleurs dans le secteur agricole et un niveau relativement faible de malnutrition parmi la population. Ces deux pays, contrairement à la majorité des pays de l'Afrique Sub-Saharienne, sont caractérisés par une productivité élevée du secteur agricole et un niveau relativement très faible de la pauvreté rurale. Implicitement, la combinaison de ces deux facteurs explique l'efficacité et l'inclusivité du processus de la transformation du secteur agricole : à long terme, atteindre la sécurité alimentaire avec une faible proportion de travailleurs nécessite d'importants gains de productivité (David Laborde et al., 2018). Cette idée est aussi conforme au processus de transformation du secteur agricole décrit par Timmer (1988).

Le lien entre la nutrition et la productivité du travail, la santé et l'éducation est largement reconnu. Une littérature de plus en plus abondante donne à penser que la production des ménages agricoles augmente fortement

lorsque leur alimentation s'améliore (Basta, Soekirman et Karyadi, 1979; A. Bhargava, 1997; Strauss, 1986 ; Croppenstedt et Muller, 2000<sup>234</sup>). Strauss (1986) a montré par exemple que chez les paysans de la Sierra Leone, une augmentation de 50 % de la consommation de calories entraînerait une augmentation de 16,5 %, soit 379 kg, de la production. De plus, selon Strauss, plus la consommation de calories est faible au départ, plus la réponse de la production à son accroissement est significative. L'apport en protéines inadéquate et l'insuffisance de calories, ainsi que les carences en micronutriments essentiels ont aussi un impact majeur sur la morbidité et la mortalité des enfants et des adultes (UNICEF, 1998 ; R. Martorell., 1999; S. Grantham-McGregor et al., 1999). Une bonne nutrition augmente les capacités cognitives et les capacités d'apprentissage, ce qui se traduit à l'âge adulte par une hausse de la productivité du travail et des revenus. Les effets de la nutrition sur la productivité du travail, la santé et l'éducation (capital humain) doivent se traduire en définitive par une accélération de la croissance économique globale.

La relation entre l'agriculture et la sécurité alimentaire est aussi abondamment discutée. Les évidences théoriques et les données suggèrent trois principaux canaux de transmissions. Premièrement, l'agriculture comme source d'alimentation, voie la plus directe par laquelle la production agricole des ménages se traduit par la consommation (via l'autoconsommation d'une partie des récoltes par le ménage). Deuxièmement, l'agriculture comme source de revenus, soit par les salaires des travailleurs agricoles, soit par la vente des

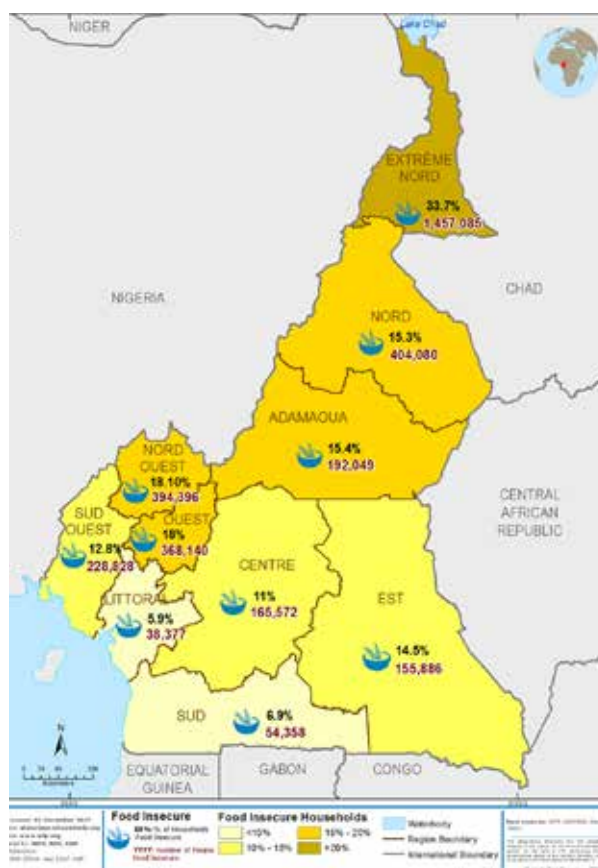
produits agricoles sur le marché. Et enfin, le lien entre la politique agricole et les prix des denrées alimentaires, impliquant une série de facteurs d'offre et de demande qui influent sur les prix de diverses cultures vivrières et non vivrières commercialisées, ce qui, à son tour, affecte les revenus des vendeurs nets et la capacité d'assurer la sécurité alimentaire des ménages (y compris la qualité du régime) des acheteurs nets.

La contribution d'une certaine forme d'agriculture de subsistance ou de production alimentaire domestique à la sécurité alimentaire et à la nutrition est largement étudiée. Une abondante littérature empirique analyse les impacts de l'agriculture de subsistance et commerciale, la diversification des cultures et les effets de la privation de terres sur la sécurité alimentaire ( Kate Schneider et al., 2011 ; Gillespie, S. 2012 ; Aberman, Noora-Lisa et al., 2108). Bien que la relation entre l'agriculture et la sécurité alimentaire soit reconnue, certains facteurs peuvent l'entraver. L'absence de sources alimentaires alternatives présente par exemple des risques pour la sécurité alimentaire des ménages en cas d'une forte demande sur leurs produits agricoles. Une combinaison de la production alimentaire des ménages avec une activité génératrice de revenus pour fournir d'autres sources de nourriture est donc probablement l'arrangement le plus stable : généralement, il existe un certain consensus sur l'importance de diversifier les deux sources de nourriture (Rao et al. 1993). C'est ainsi que les agriculteurs de subsistance sont plus vulnérables à l'insécurité alimentaire que leurs homologues commerciaux (FAO 2007).

L'augmentation de la production agricole peut faire baisser les prix des denrées alimentaires, au bénéfice de tous les acheteurs nets de produits alimentaires, en milieu rural comme en milieu urbain. Otsuka (2000) et Binswanger et Quizon (1989) ont constaté que l'expansion de la production et la baisse des prix alimentaires qui en a résulté ont été le principal mécanisme par lequel la révolution verte a réduit les inégalités et la pauvreté (Irz et al. 2001 ; Kate Schneider et al., 2011).

Comme la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, la sous-alimentation, l'insécurité alimentaire et les autres formes de malnutrition constituent des préoccupations permanentes de l'exclusion sociale pour le Cameroun (Voir Chapitre 2). Selon les résultats de l'analyse globale de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire (PAM, 2017), sur l'ensemble du territoire camerounais, environ 16% des ménages souffrent d'insécurité alimentaire (3,9 millions de personnes), dont 1% sont en situation d'insécurité alimentaire grave (environ 211 000 personnes). Les régions du Grand Nord historiquement exposées aux problèmes de disponibilité, d'accès et d'utilisation des aliments sont les plus touchées par ce problème. Le Graphique 4.8 donne une cartographie de la prévalence de la malnutrition par région.

**Graphique 4.8 :** Carte de la prévalence de l'insécurité alimentaire par région



**Source :** Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (CFSV), 2017

## 2. Le secteur agricole au Cameroun et son potentiel pour l'inclusion

### 2.1. Rôles clés du secteur agricole dans l'économie du Cameroun

Le secteur primaire reste un secteur clé de l'économie camerounaise avec une contribution estimée entre 20 à 21% du PIB pour la période allant de 2012 à 2018. Dans l'ensemble de la valeur ajoutée du secteur primaire, le sous-secteur agricole est à l'origine des 70% suivi de la sylviculture et l'exploitation forestière pour 17%, ensuite l'élevage et la chasse pour 10% et enfin la pêche et la pisciculture pour environ

3%. En termes d'exportation, le secteur rural représente 55% des recettes d'exportation du pays soit presque deux fois les recettes venant des hydrocarbures (30%). Six (06) produits agricoles majeurs constituent l'essentiel du commerce extérieur des produits agricoles du Cameroun. Il s'agit du cacao (fèves, pâte,

beurre et préparation), du café, de la fibre de coton, de la banane, de l'huile de palme et du caoutchouc. Dans le cadre de la diversification des exportations agricoles, de nouveaux produits tels que l'ananas, le poivre, le haricot vert, le sésame commence à se positionner sur les marchés internationaux.

**Tableau 4.1 :** Taux de croissance réel du PIB par secteurs d'activités (base 100=2005)

	2012	2013	2014	2015	2016
Secteur primaire	3,7	7,0	6,2	5,3	6,8
Agriculture	3,7	7,3	4,7	6,3	7,9
Elevage et chasse	4,1	9,8	5,7	7,2	4,9
Sylviculture et exploitation forestière	2,7	4,7	13,8	0,2	3,8
Pêche et pisciculture	5,9	2,4	3,0	3,1	4,3
Secteur secondaire	5,1	6,9	5,5	9,6	3,2
Secteur tertiaire	4,7	4,4	4,8	3,4	4,5
PIB	4,5	5,4	5,9	5,7	4,5

**Source :** INS 2017

L'examen de la croissance réelle du PIB par secteur d'activités montre que le secteur le PIB agricole croît plus vite que le PIB des autres secteurs. Le Tableau 4.1 rapporte que le rythme de croissance de l'économie en 2016 a été de 4,5%, le secteur agricole quant à lui, a réalisé le meilleur taux de croissance avec 7,9%. Bien que le secteur agricole occupe une grande partie des travailleurs du secteur informel et aussi un secteur où le sous-emploi est très élevé (voir discussion dans les Chapitres 2

et 3), sa place en termes de source d'emploi est importante. L'agriculture est le principal pourvoyeur d'emplois (formels et informels) au Cameroun. En dehors des petites unités de production familiales qui caractérisent le secteur, les branches «agriculture industrielle et d'exportation» et «sylviculture et exploitation forestière» recensent des grosses entreprises parmi les plus importantes du pays en termes d'effectifs d'employés (Tableau 4.2).

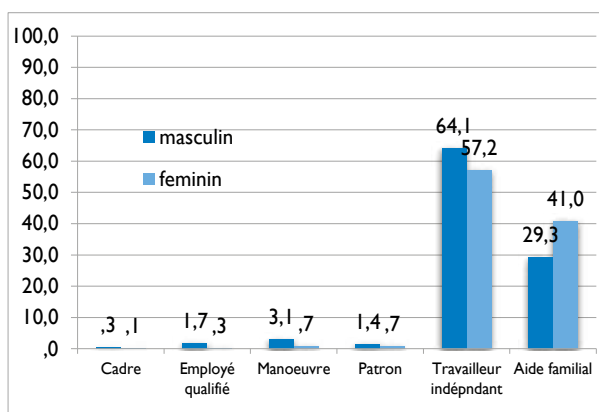
**Tableau 4.2 :** Les agro-industries les plus importantes du pays

Raison sociale	Nombre d'employés	Superficie agricole (ha)	Produits
Cameroon Development Cooperation (CDC)	22 000	41 880	Caoutchouc Palmier à huile Banane
Plantation du Haut Penja (PHP)	6 000	4 500	Banane Ananas Poivre
Société Camerounaise des Palmerais (SOCAPALM)	3 200	32 500	Huile de palme
Palmol Plantations Public Limited Company	500	500	Savon

**Source :** GICAM, 2014

pourvoyeur d'emplois surtout pour les femmes. En effet, elle absorbe à elle seule 50% des chefs de ménages. Cette proportion est plus élevée chez les femmes avec 55% des chefs de ménages féminins contre 45% chez les hommes avec 45,0% des chefs de ménages masculins (INS/ECAM 4, 2014). En termes de statut professionnel, on note l'importance du travail indépendant et du travail dans le cadre d'aide familial (Graphique 4.7).

**Graphique 4.7 :** Répartition des chefs de ménages agricoles selon leur socioprofessionnelle et par leur sexe



Source : INS, 2014

Cette suggère le rôle important de l'agriculture comme un instrument d'inclusion des femmes. Les femmes en effet, surtout rurales jouent un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire au Cameroun. Elles contribuent à 80% de la production alimentaire (PAM, 2011). Elles sont principalement chargées des cultures vivrières telles que l'arachide, le maïs, l'oignon, le mil-sorgho et dans une certaine mesure le riz (au Nord) ; le maïs, le macabo, le manioc, le haricot (à l'Ouest) ; la banane-plantain, le manioc entre autres (au Centre et au Sud). Elles sont de plus en plus actives dans la transformation artisanale des denrées alimentaires.

L'agriculture tient en fait un rôle de premier plan pour la sécurité alimentaire. Cela ressort de l'autoconsommation pratiquée par un nombre important de ménages agricoles du pays (environ deux millions) et à l'approvisionnement des marchés de proximité et des marchés urbains en produits vivriers. Les données démographiques sur le Cameroun font état du fait que près de la moitié de la population camerounaise vit en milieu rural (48%), exerçant l'agriculture comme principale activité. En outre, 80% des besoins alimentaires des populations du pays sont satisfaits par les productions nationales. Cependant, certaines denrées à l'exemple du riz, du lait et du poisson plombent encore l'économie, depuis 2008 suite à la crise alimentaire mondiale ; ce qui renforce le déficit de la balance commerciale. Selon l'INS (2018) les dépenses liées à ces produits représentent en moyenne, près de 19% des importations totales. La valeur totale de ces produits alimentaires est passée de 754 milliards de francs CFA en 2013 à 649 milliards de francs CFA en 2017. Les cinq principaux produits concernés sont dans l'ordre d'importance le riz, les poissons surgelés, le blé, le lait en poudre ou concentré, et les sucres ; ils ont contribué à hauteur de 47% au déficit du commerce extérieur du Cameroun en 2017.

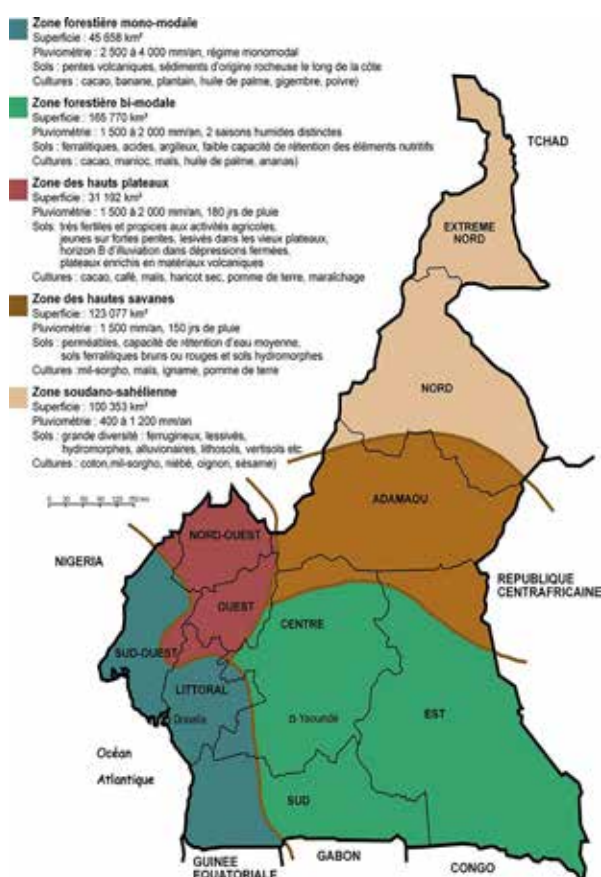
## 2.2. Atouts et potentialités agricoles du Cameroun

Le secteur agricole au Cameroun regorge d'une large gamme d'atouts et de potentialités dont le développement serait de nature à favoriser une croissance inclusive :

### a) Une grande diversité agro écologique.

Le pays dispose d'une variété de paysages, Cinq (05) zones agro-écologiques, un vaste réseau hydrographique favorable aux activités Agricoles très variées. Cette diversité des zones agro-écologiques combinée à une inégale répartition de la population constituée d'une mosaïque d'ethnies se traduit par des activités anthropiques diverses.

**Graphique 4.9 :** Carte des zones agro écologiques du Cameroun



**Source :** Stratégie de Développement du Secteur Rural (SDSR), 2016.

### b) Une disponibilité en terres agricoles.

Le Cameroun dispose d'abondantes ressources foncières favorables à l'agriculture (y compris l'élevage), qui reste encore largement sous-exploitées. Sur une superficie totale de 47 millions d'hectares, 9,2 sont utilisables à des fins agricoles. Les terres arables s'étendent sur environ 7,2 millions d'hectares auxquels il faut ajouter près de 2 millions d'hectares de pâturages (SDSR, 2016). Seulement 1,8 millions d'hectares actuellement sont effectivement cultivés (26 % de la surface cultivable). Par ailleurs, la faible densité moyenne de la population place le Cameroun dans une situation favorable en termes de disponibilité de terres. Mais l'imperfection du marché foncier peut constituer une entrave à son exploitation (voir Chapitre 2).

### c) Un fort potentiel en terres irrigables.

Le potentiel des terres irrigables est estimé à 240 000 ha. Les superficies irriguées étaient de l'ordre de 27 000 ha au début des années 90. Un accroissement de 20 % au cours de la dernière décennie a porté la superficie irriguée à 33 000 ha, soit 17 % du potentiel. Ainsi, le pays dispose encore de l'espace pour de futures expansions<sup>50</sup>.

Dans les périmètres irrigués mis en place par l'Etat dans les régions du Nord et de l'Extrême Nord, l'abondance de la main d'œuvre et l'engouement pour la riziculture sont tels que les ménages sont de plus en plus à l'étroit sur les superficies aménagées. Les petits producteurs y exploitent des parcelles dont la superficie moyenne est souvent inférieure à un quart d'hectare. Toutefois, on peut

<sup>50</sup> Les céréales constituent la base de l'alimentation des membres de ménages camerounais. D'après les données de l'ECAM 4 (2014), la part budgétaire de la demande des céréales dans les ménages camerounais est de 18%, contre 16% pour les fruits et légumes, 15% pour les féculents, 12% pour le poisson et 11% pour la viande.

signaler qu'en riziculture pluviale de plateau et de bas-fond, les contraintes foncières sont moins importantes du fait de la disponibilité des terres cultivables. Celles-ci sont évaluées à 7,2 millions d'hectares dont seuls 26% de terres arables et 17% des terres irrigables sont cultivées.

**d) Une position géographique hautement stratégique.** Le Cameroun est limité à l'Ouest par le Nigéria, au Sud par le Congo, le Gabon et la Guinée Équatoriale, à l'Est par la République Centrafricaine, au Nord-Est par le Tchad. De plus, sa grande ouverture sur l'océan atlantique lui offre de nombreuses possibilités économiques et commerciales. Il bénéficie des conditions climatiques et naturelles favorables à la production agricole. Cela suscite un regain d'intérêt de la part des opérateurs économiques pour le commerce transfrontalier des produits agricoles vivriers, qui constituent la base d'une sécurité alimentaire.

**e) Unemain d'œuvre abondante** La population camerounaise est essentiellement jeune. Plus de la moitié de celle-ci est âgée de moins de 20 ans. Cette jeunesse constitue un potentiel de main d'œuvre immense que le système économique n'absorbe pas suffisamment. L'emploi durable des jeunes dans le secteur agro pastoral, est pour le Cameroun un enjeu majeur pour la réduction de la pauvreté, l'inclusion sociale et la préservation de la paix sociale. Plusieurs programmes et projets sont mis en œuvre en faveur de la jeunesse, à l'instar du Plan Triennal Spécial Jeunes (PTS-Jeunes) lancé officiellement en 2017 qui vise à promouvoir l'entrepreneuriat jeune et la formation agropastorale des jeunes.

Cependant, comme dans la plupart des pays de l'Afrique sub-saharienne, les normes socioculturelles semblent encore éloigner les jeunes hommes des cultures vivrières (qui sont plutôt réservées aux femmes), les dirigeant plutôt vers les cultures de rentes comme le cacao, le café ou le coton.

### 2.3. Systèmes de production du secteur agricole

Les systèmes de productions agricoles du Cameroun sont nombreux et variés. Le pays compte environ deux millions d'exploitations agricoles. On estime que 72% de ces exploitations sont polyvalentes c'est-à-dire concernées à la fois par les productions végétales et animales, et, dans la partie méridionale du pays, par la forêt. Toutefois, on note que 25% de ces exploitations agricoles sont spécialisées dans les productions végétales et 3% sont spécialisées dans l'élevage. On distingue de manière générale deux (02) grands types d'unités de production, à savoir :

- **Les exploitations agricoles familiales,** qui sont constituées d'un ou de plusieurs membres unis par des liens de parenté ou des us et coutumes et exploitant en commun les facteurs de production en vue de générer des ressources sous la direction d'un des membres, désigné chef d'exploitation, qu'il soit de sexe masculin ou féminin. D'après ECAM 4, 55,3% de ménages agricoles qui pratique l'agriculture, l'élevage ou la pêche sont dirigés par les femmes. Suivant la région, il existe peu de ménages qui pratiquent l'agriculture à Douala (8,4%) et à Yaoundé (15,7%). En revanche, cette proportion est plus élevée à l'Extrême-Nord

(80,9%), au Nord (79,9%) et à l'Ouest (77,8%). Par ailleurs, cette activité est beaucoup plus pratiquée par les ménages pauvres (88,3%) que par les ménages non pauvres (42,3%). Ce type d'exploitation repose généralement sur les systèmes traditionnels extensifs, centrés sur les cultures industrielles traditionnelles tels que le cacao et le café, ou sur les systèmes polyvalents extensifs consacrés aux productions vivrières destinées essentiellement à l'autoconsommation. Dans le cas spécifique de l'élevage, il faut inclure dans les exploitations familiales, les activités pastorales et agropastorales. Les activités pastorales concernent l'élevage traditionnel de bovins à plein temps, avec peu ou pas du tout d'activité agricole. On y rencontre les éleveurs sédentaires et semi sédentaires ainsi que les éleveurs nomades.

- **Les exploitations de moyenne et grande importance** qui sont gérées à titre individuel ou en société et employant exclusivement une main d'œuvre salariée conformément à la législation du travail en vigueur. Cette unité de production est fondée sur des exploitations de grande taille, plus ou moins intégrées à des complexes agro-industriels. Généralement spécialisées dans une seule production, les exploitations de moyenne et/ou de grande importance sont gérées par des cadres supérieurs ou producteurs qualifiés qui disposent d'importantes ressources. Ces derniers disposent ainsi des superficies importantes de terres, mais également assez de ressources comme capital. Les exploitations de moyenne et/ou de grande importance

se caractérisent également par l'utilisation des techniques de production recourant largement à la mécanisation et aux intrants, l'utilisation d'une main d'œuvre salariée, et la commercialisation des produits au niveau du marché tant intérieur qu'international.

### 3. Problèmes majeurs du secteur agricole et défis

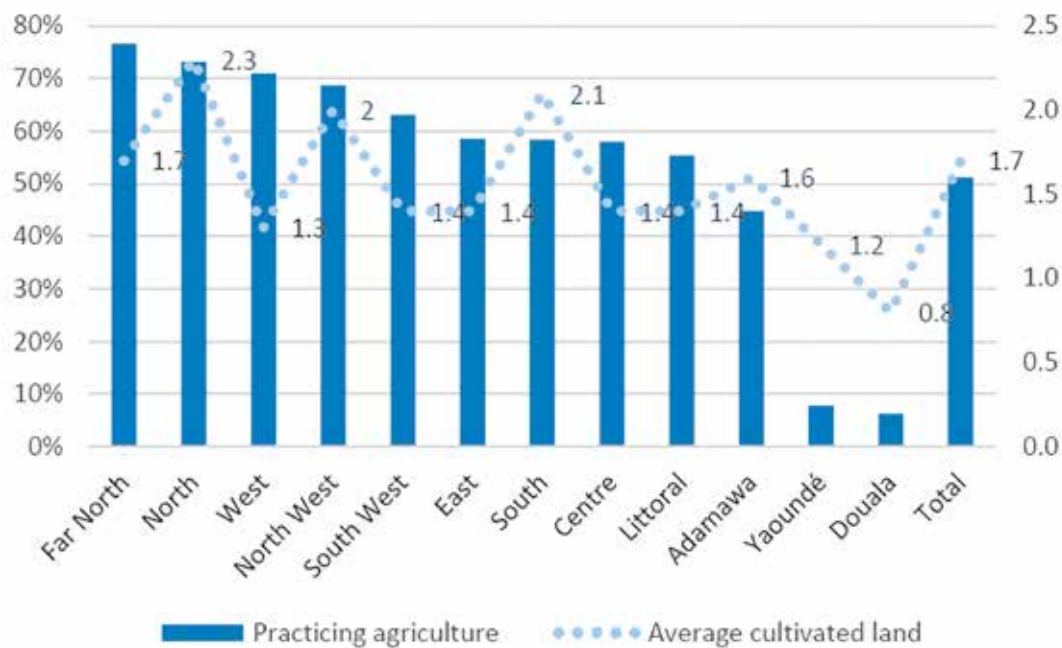
#### 3.1 Un aperçu des problèmes majeurs du secteur agricole

Les problèmes majeurs identifiés ont un rapport étroit avec la question de l'inclusion sociale au Cameroun. Ceux-ci sont issus de l'analyse situationnelle dudit secteur et mis en exergue dans le Plan National d'Investissement Agricole (2014-2020), et la Stratégie de Développement du Secteur Rural (2015-2020). Le secteur agricole fait face aux principales difficultés ci-après.

- **La forte dominance du secteur agricole par l'agriculture familiale traditionnelle.** Le secteur rural au Cameroun reste en grande partie dépendant d'une agriculture familiale traditionnelle qui utilise des systèmes de production à faible intensité (SDSR, 2016). L'agriculture occupe 51,2% de la population durant la saison 2016/2017 avec des proportions plus fortes de l'ordre de 70% dans les régions de l'Extrême-Nord, Nord et Ouest. La taille moyenne de l'exploitation est de 1,7 ha. Elle est un peu plus grande dans trois régions : Nord (2,3ha), Sud (2,1 ha) et Nord-Ouest (2,0 ha).



**Graphique 4.10 :** Proportion des ménages pratiquant l'agriculture et superficie moyenne cultivée



Source : WFP, 2017

L'agriculture est aussi pratiquée dans les zones urbaines mais avec une faible intensité. A Yaoundé et Douala, l'agriculture concerne 7% de la population et la superficie moyenne cultivée est de 0,99 ha.

- Le vieillissement des exploitants agricoles et la dépendance des jeunes vis-à-vis de l'informel agricole.** Selon l'EESI 2, dans le secteur informel agricole qui prédomine en milieu rural, les chefs de ménages ont une moyenne d'âge plus élevée (45,6 ans) que dans les autres secteurs. Par ailleurs, le Groupe Socioéconomique (GSE) des exploitants agricoles est de plus en plus représenté quand l'âge augmente (environ 25% des 25-29 ans, 40% des 40-44 ans, 50% des 50-54 ans, 60% des 60-64 ans et 75% des 65 ans et plus).

- Le sous financement des activités agricoles par les établissements de crédit.** Les structures bancaires ou les établissements de microfinance sollicitent en général des conditions minimales d'octroi de crédits (titre foncier, garantie, etc.) qui ne sont pas toujours l'apanage des populations ayant l'agriculture comme activité principale. Comme mentionné déjà plus haut, les principaux exclus de ces structures de financement sont les jeunes, les agriculteurs et les pauvres qui n'ont pas toujours la possibilité de remplir toutes les exigences demandées pour bénéficier des crédits en vue de financer leurs activités. Selon, les résultats de l'ECAM<sub>3</sub>, seulement 5,5% de ménage ont trouvé satisfaction dans leur démarche de demande de crédit. Le développement du marché foncier peut stimuler ainsi l'accès au crédit. Ceci permettrait par exemple aux travailleurs plus productifs d'acheter la terre de ceux qui sont moins productifs en agriculture.

- **La faiblesse des revenus et les conditions de vie difficiles des ménages du milieu rural.**

Dans l'informel agricole (EESI 2, 2010), les chefs de ménage sont caractérisés par : (i) une moyenne d'âge plus élevée (45,6 ans) que dans les autres secteurs ; (ii) un nombre moyen d'années d'études réussies plus faible (6,1 ans) ; et, (iii) un revenu mensuel moyen de l'activité principale nettement moindre (25 700 FCFA). Par rapport au secteur institutionnel, les ménages des exploitants agricoles, forment de loin le groupe le plus pauvre, avec un taux de pauvreté de près de 63%, beaucoup plus pauvre que le groupe de ménages dirigés par les inactifs (avec un taux d'environ 33%). En outre, dans le milieu rural les emplois ruraux sont relativement précaires et peu rémunérateurs. Ces contraintes sont aggravées par l'état délabré et l'insuffisance des infrastructures de transport adéquats en milieu rural, l'insuffisance et le mauvais état des infrastructures socioéconomiques ainsi que la mauvaise qualité de l'habitat.

- **La faiblesse du cadre législatif et réglementaire,**

en particulier en matière d'aménagement du territoire, d'accès à la terre, etc., non favorable aux investissements privés.

- **L'enclavement des zones de production.**

Les pistes rurales qui sont construites pour faciliter entre autres l'acheminement des produits agricoles vers les marchés sont globalement insuffisantes. Sur la période 2012-2016, on estime que seulement environ un quart des besoins annuels en matière de maintenance des pistes rurales

sont couverts. D'ailleurs, au cours des consultations participatives organisées pour le présent RNDH, cette préoccupation a également été évoquée dans plusieurs régions comme facteur d'exclusion économique. Les réformes entreprises ces vingt dernières années visant la mise en place d'un mécanisme efficace de financement et de paiement des opérations d'entretien routier n'ont pas permis d'atteindre tous les résultats attendus. La revue des dépenses publiques du secteur rural réalisée en 2018 (EACOM, 2018) a identifié comme principales causes : (i) la présence de nombreux acteurs dans le désenclavement des bassins agropastoraux sans réelle coordination des actions ; (ii) le faible ancrage stratégique des allocations budgétaires pour le désenclavement ; et (iii) l'insuffisance en capacités techniques et financières des collectivités territoriales décentralisées qui bénéficient aujourd'hui de compétences en matière de gestion des routes communales.

- **La non-maîtrise des aléas liés aux Changements Climatiques.**

Le monde fait face de plus en plus aux phénomènes de dérèglement climatique avec des conséquences néfastes dans tous les secteurs d'activité en particulier le secteur agricole.

- **Les dispositifs actuels de vulgarisation et conseil agricole présentent des faiblesses.**

Ces contraintes sont entre autres : (i) la faible coordination et suivi-évaluation des interventions ; (ii) le faible niveau des ressources humaines, matérielles et financières ; (iii) le cumul

des activités de vulgarisation et de conseil avec les autres tâches (collecte des statistiques, suivi de campagne, distribution des semences et d'engrais, suivi zoo et phytosanitaire), ce qui dilue l'efficacité des premières ; (iv) la faiblesse des fonctions transversales (recherche et développement, formation, suivi-évaluation) ; et (v) la très forte dépendance vis-à-vis des financements extérieurs.

- **L'insuffisance des semences en quantité et en qualité.** Ce problème représente une contrainte importante pour le développement du secteur agricole au Cameroun, et constitue un goulot d'étranglement dans les plans et ambitions de l'Etat dans ce secteur.
- **Insuffisante qualité de la gestion des dépenses publiques dans le secteur rural.** La revue des dépenses publiques dans le secteur rural (AECOM, 2018) conclut que le financement global du secteur est correct mais que sa composition et sa nature posent des problèmes d'efficacité. Sur la période 2015-2017, il est estimé qu'environ 58% du coût de la politique agricole est financé. Ce financement sectoriel représente, en moyenne, 7% des dépenses totales de l'Etat (le ratio de Maputo étant équivalent à 10%) et 10% du PIB agricole, plaçant le Cameroun en bonne position des pays d'Afrique Sub-saharienne en termes de financement du secteur rural. Le problème n'est donc pas un manque de financement mais surtout un manque de qualité de la dépense. Le mode d'exécution de la dépense publique demeure pénalisée par : (i) une grande fragmentation (ministères, établissements

publics, projets, etc.) générant une juxtaposition des rôles, des coûts de transaction élevés et une continuation du saupoudrage ; (ii) un ancrage stratégique faible, avec des dépenses largement orientées vers le fonctionnement des institutions publiques ; (iii) une grande centralisation de l'exécution du budget et la permanence d'approches descendantes, ne permettant pas de libérer les énergies au niveau local ; et, (iv) la faiblesse des mécanismes de concertation avec les différentes parties prenantes (CTD, organisations professionnelles et interprofessionnelles, secteur privé, société civile, PTF, ONG).

### 3.2 Accès aux intrants et innovation

Il est largement admis que l'utilisation des intrants (semences, fertilisants, engrais chimiques) joue un rôle crucial dans la détermination de la productivité agricole, et dans le changement technologique nécessaire pour soutenir la croissance de l'agriculture familiale. Malgré cette évidence, l'adoption des innovations technologiques telles que les semences améliorées et les équipements modernes pour accroître le rendement et la productivité, reste faible chez les petits exploitants en zones non-irriguées telle que l'Afrique Sub-saharienne. La stagnation des rendements a empêché l'agriculture de permettre une transformation structurelle des économies régionales, freiné les transferts de main-d'œuvre de l'agriculture vers l'industrie, et compromis la réduction de la pauvreté en zones rurales. Pour Alain de Janvry et al., (2015), au-delà de l'existence de la technologie,

l'accès des agriculteurs à l'information sur cette technologie et sa disponibilité à l'échelle locale déterminent fondamentalement son adoption. Dans le cas variété de riz tolérant aux inondations «Sub1» dans l'Etat d'Orissa en Inde, malgré l'intérêt avéré de la technologie Sub1, les agriculteurs en avaient été peu informés par les services de vulgarisation, les agro-commerçants ou les médias. De plus le rythme de diffusion des semences de Sub1 dans les zones reste lent, en raison d'aléas météorologiques ou d'une mauvaise gestion des semences, lesquelles n'ont pu être remplacées parce qu'indisponibles sur le marché. Pour Binod Kafle (2010), en dehors des caractéristiques socioéconomiques de l'agriculteur et des facteurs agroécologiques, la disponibilité des crédits, l'utilisation des fertilisants, le rendement et la rentabilité sont parmi les déterminants de l'adoption de variétés améliorées. D'autres auteurs soulignent l'importance du capital humain dans l'adoption de l'innovation. L'existence de la technologie, l'accès des agriculteurs à l'information sur cette technologie et sa disponibilité à l'échelle locale L'innovation influence directement non seulement le choix des techniques de culture et les variétés, mais aussi l'adaptation des variétés végétales et animales aux conditions agro écologiques. La capacité des producteurs à apprendre et s'adapter aux nouvelles technologies et circonstances est en partie déterminée par la qualité de leur capital humain (Voir discussion plus loin sur le rôle du capital humain). L'utilisation des technologies agricoles améliorées peut accroître la productivité des petites exploitations agricoles et donc augmenter le revenu des ménages et réduire

la pauvreté mais son efficacité est aussi tributaire de leurs accès aux marchés pour l'écoulement de la production. Dans le cas de la Mozambique par exemple, les résultats montrent que, dans l'ensemble, l'utilisation d'une technologie améliorée n'a pas eu d'impact statistiquement significatif sur le revenu des ménages. Mais l'utilisation des technologies améliorées, en particulier les semences de maïs et les tracteurs améliorés, a considérablement augmenté le revenu des ménages qui avaient un meilleur accès au marché (Benedito Cunguara, et al., 2011). Ainsi, pour permettre aux ménages de bénéficier de l'utilisation des technologies améliorées, il est essentiel de réduire les obstacles structurels à la participation au marché, en assurant une infrastructure routière adéquate et en permettant l'accès aux marchés.

Les innovations agricoles découlent largement de la recherche agricole et du développement (R & D), qui élargit l'ensemble des technologies disponibles pour les agriculteurs. Au Cameroun, avec le projet NCRE (National Cereals Research and Extension), l'IRAD a mis à la disposition des exploitants agricoles des variétés améliorées de semences de maïs adaptées aux différentes zones agro-écologiques et dont les rendements potentiels peuvent atteindre jusqu'à 10 tonnes l'hectare, produisant des gains de rendement plus que les variétés locales (Takam Fongang 2014).

Bien que les innovations soient disponibles, l'un des problèmes majeurs auxquels se heurtent les agriculteurs au Cameroun est la possibilité de se procurer des intrants, des produits chimiques pour l'agriculture et souvent des aliments pour le bétail en

temps utile ou en quantités suffisantes. En effet, la crise économique de 1987 qui a débouché sur un plan d'ajustement structurel (PAS) sous l'égide des bailleurs de fonds internationaux, avait amoindri le rôle de l'Etat dans la définition des politiques agricoles. La distribution des produits agrochimiques et des semences avait ainsi été confiée aux réseaux privés. Malheureusement, ce remplacement n'a pu réussir à satisfaire que la demande des grandes filières des cultures industrielles et d'exportation manifestée par les grandes sociétés ou entreprises agricoles publiques ou privées. Aussi, un ensemble de mesures en marge de l'avis des ministères en charge du développement du secteur agricole ont été prises. On peut citer entre autres : l'arrêt des subventions et la réforme fiscale subits par le secteur agricole ; la suppression dans la loi des finances de 2006, de l'exonération de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) sur les intrants agricoles et le matériel d'élevage, jugé contradictoire avec l'objectif de faire du secteur agricole le moteur de la croissance économique. Toutes ces mesures ne permettent pas aux agriculteurs (surtout traditionnels) d'acquérir facilement les intrants agricoles.

**Tableau 4.3 :** Proportion de ménages agricoles utilisant les semences améliorées (%) entre 2009 et 2011

Produits	2009	2010	2011
Maïs	42.6	46.2	52.8
Mil/sorgho	6.8	6.3	6.8
Riz	16.1	15.0	16.9
Ignames	10.8	9.0	10.9
Macabo/Taro	3.8	3.2	5.3
Manioc	18.8	16.8	19.1
Patate douce	23.5	25.1	24.1
Pomme de terre	23	25.4	24.1
Arachide	3.3	2.9	3.1
Haricot	7.6	11.7	6.2
Niébé	4.3	4.9	5.0
Soja	9.2	22.1	23.8
Voandzou	1.0	1.0	2.2
Ananas	38.8	40	41.4
Banane douce	6.7	11.2	11.5
Gombo	12.7	11	12.8
Oignon	17.4	39.9	39.6
Pastèques	77.4	80	84.4
Piments	54.2	59.6	56.3
Tomate	68.2	65.3	69.3
Banane plantain	7.4	8.0	7.8
Concombre	5.2	7.2	5.7
Gingembre	25	25.1	25.7
Sésame	6.9	6.6	6.0

Source : INS, 2016

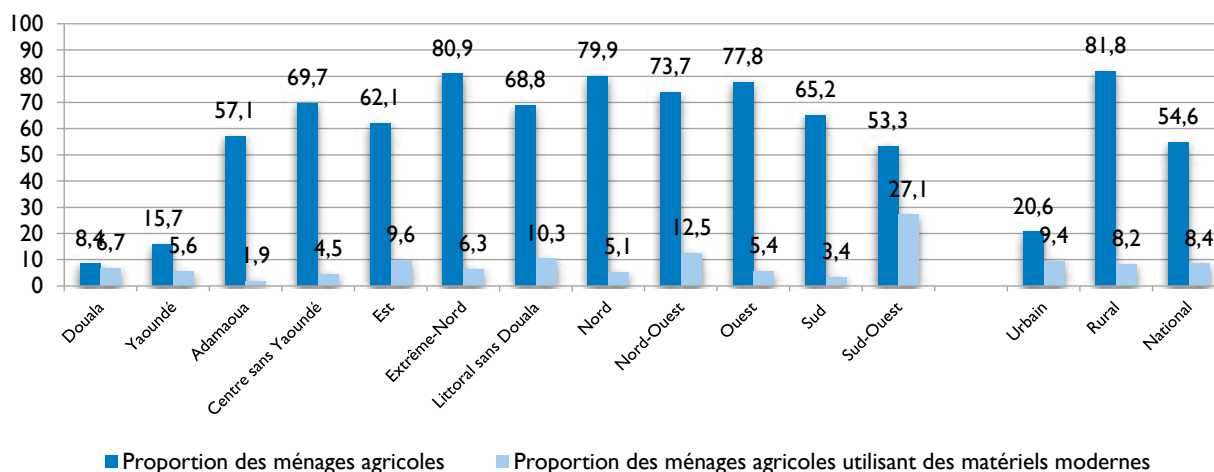
Le Tableau 4.3 ci-dessous donne la proportion de ménages agricoles utilisant les semences améliorées de certaines spéculations. Il en ressort que les semences améliorées des fruits et légumes (pastèques (84,4%), tomates (69,3%), piments (56,3%), ananas (41,4%), oignons (39,6%)) et de certaines céréales (principalement du maïs (52,8%)) semblent plus accessibles aux ménages agricoles en 2011 (INS, 2016). Mais l'INS fait constater quelques années plus tard, dans son rapport sur la pauvreté et les activités du monde rural, que le recours aux semences améliorées reste marginal dans l'ensemble, sauf pour les cultures telles que le coton (85,8%), l'hévéa (82,2%) et le maïs (68,4%).

On note aussi que seulement 16,9% des ménages agricoles ont accès aux semences améliorés du riz, alors que ce produit agricole a un poids important dans les importations ces dernières années.

En outre, Les outils utilisés par ces ménages pour leurs activités agricoles sont essentiellement rudimentaires. Les résultats de l'ECAM 4 (2014) révèlent en effet que seulement 8,4% des ménages agricoles utilisent des matériels modernes. On relève aussi que 9,4% des

ménages agricoles en milieu urbain ont accès aux matériels modernes contre 8,2% de leurs congénères en milieu rural essentiellement agricole. On note également des disparités entre les régions. C'est ainsi que les ménages agricoles du Littoral sans Douala ont plus accès aux matériels modernes (10,3%) que ceux des régions de l'Adamaoua (1,9%), du Sud (3,4%), du Centre sans Yaoundé (4,5%) du Nord (5,1%), de l'Ouest (5,4%) et de l'Extrême-Nord (6,3%) (Graphique 4.11).

**Graphique 4.11:** Pratique de l'agriculture par les ménages et utilisation du matériel moderne



Source : ECAM 4, INS, 2014

Les implications de politique économique qui dérivent de ces résultats sont les suivantes : (1) investir davantage dans l'innovation technologique pour les petits exploitants en zones non irriguées. Il faut produire des nouvelles technologies profitables pour ces producteurs et ces régions (c'est-à-dire offrant un rapport bénéfices/coûts élevé en particulier par le biais de la réduction des risques) et susceptibles d'être adoptées (simples à utiliser et induisant une transformation des comportements) ; (2) fournir aux agriculteurs plus d'informations sur les technologies

existantes en correspondance avec leur mode d'apprentissage. Cela suppose de repenser le système de vulgarisation en prenant en compte les modes d'apprentissage des agriculteurs, d'accroître l'efficacité des mécanismes d'apprentissage à travers les réseaux sociaux, et de favoriser l'émergence d'agents sources d'information dans les chaînes de valeur [2] [2]Ce thème a été récemment étudié dans le cadre d'un atelier... ; (3) accroître la disponibilité locale des nouvelles technologies et promouvoir le rôle des agents contractuels et commerciaux dans les chaînes de valeur

Le renforcement des investissements dans l'innovation technologique surtout pour les petits exploitants est d'une importance capitale pour accroître leurs productivités. La production des nouvelles technologies profitables et adaptées pour ces types de producteurs et susceptibles d'être adoptées. L'adoption de ces technologies reste toutefois tributaire du développement du marché de crédit pour les petits producteurs, de l'amélioration des services d'accompagnement pour renforcer le capital humain pour l'agriculture. De plus, fournir aux agriculteurs plus d'informations sur les technologies existantes en correspondance avec leur mode d'apprentissage est aussi important. Cela suppose de repenser le système de vulgarisation en prenant en compte les modes d'apprentissage des agriculteurs, d'accroître l'efficacité des mécanismes d'apprentissage à travers les réseaux sociaux, et de favoriser l'émergence d'agents sources d'information dans les chaînes de valeur, de promouvoir la participation du secteur privé dans les chaînes de valeur, à la fois comme sources d'information et comme facteurs de disponibilité des nouvelles technologies. Cette démarche nécessite d'accorder par exemple plus d'attention à l'émergence d'un secteur privé dans les chaînes de valeur agricoles et à renforcer la capacité des petits exploitants agricoles à identifier ces agents comme sources de technologies (Alain de Janvry et al., 2015).

### **3.3 Accès au crédit et financement**

L'accès au crédit constitue un des services importants pour l'amélioration de la productivité agricole. Les changements technologiques ne peuvent pas par exemple se diffuser qu'avec la mise en place d'un

financement accru et adapté aux besoins et spécificités de l'agriculture familiale. Les contraintes de crédit limitent toute perspective de changement technologique, avec pour corollaire l'augmentation de la productivité. Une littérature abondante explique la difficulté de financer l'agriculture familiale de manière durable par le haut niveau de risques inhérents en agriculture (Ellis, 1988 ; Besley.T, 1994 ; Morduch, Jonathan. 1999, 1994; Colin Poulton et al., 2006; N. Kabeer, 2009 ;). Selon Colin Poulton et al., (2006), les risques spécifiques liés à la nature des activités agricoles, aux caractéristiques individuelles des producteurs et les chocs climatiques posent des problèmes particuliers à la fourniture de services d'épargne et de crédit dans les zones rurales pauvres, et spécifiquement en ce qui concerne l'octroi de crédits pour les achats saisonniers d'intrants agricoles. Les petits dépôts et les petits prêts entraînent par exemple des coûts de transaction très élevés, exacerbés par la dispersion des populations rurales et la médiocrité des infrastructures de communication. L'irrégularité des revenus résultant du caractère saisonnier de l'agriculture nécessite des modalités de remboursement spécifiques. Les risques climatiques (inondations, sécheresses) ou de prix (variations défavorables des prix) qui affectent un grand nombre d'agriculteurs dans une zone rendent l'agriculture particulièrement risquée, mais les marchés de l'assurance sont généralement inexistantes et les petits exploitants manquent généralement de garanties pour emprunter. Les problèmes liés à l'accès au marché posent aussi des problèmes supplémentaires pour financer des intrants de production de subsistance,

car ces derniers ne donnent pas directement naissance aux ventes qui peuvent être utilisées pour rembourser. Les ressources limitées pour le financement des besoins à moyen et long terme de l'agriculture, la forte demande des secteurs à rentabilité élevée et peu risqués, la méconnaissance de l'agriculture paysanne par le secteur bancaire limitent aussi l'accès des agriculteurs aux crédits (Muayila, 2012, et al.).

Au Cameroun, les ménages agricoles ont difficilement accès aux crédits bancaires, surtout en ce qui concerne les producteurs de denrées alimentaires qui sont majoritairement des femmes, et donc l'accès au crédit formel est contraint par le manque de garantie dû au fait que les normes socioculturelles restreignent leurs droits de propriété sur les terres qu'elles cultivent. Le durcissement des conditions d'accès au crédit à la suite de la restructuration du secteur bancaire après la crise économique de 1987 a amplifié cette contrainte, de sorte qu'une très grande partie des producteurs du monde rural fut exclue du crédit bancaire. Le crédit bancaire se fit davantage plus ciblé, orienté vers les grandes agro-industries ainsi que certaines filières d'exportation. C'est ainsi que les activités agricoles sont principalement financées par les fonds propres des ménages ou des parents ou amis (95,8%), par les tontines (1,6%) et moins de 1% par les institutions bancaires (INS, 2014). Aussi, peut-on constater que, s'agissant des ménages agricoles ayant sollicité un crédit auprès des institutions financières pour faire la production ou l'investissement, moins de deux sur dix l'ont obtenu, quel que soit le type d'institution de financement.

Une analyse récente relève que cette difficulté d'accès au crédit reste préoccupante surtout

chez les ménages ruraux et les pauvres (WFP, 2017). Au niveau national, seul un ménage sur quatre a accès au crédit, les régions de l'Adamawa (85,7%), du Sud (82,3%) et du Grand Nord (82,1%) ainsi que les ménages ruraux (77,4%) enregistrant la plus forte prévalence de ménages n'ayant pas accès au crédit (Graphique 4.12). Cette configuration laisse penser que les habitants des zones rurales qui dépendent fortement de l'agriculture ou des activités liées au secteur primaire ont plus de difficultés d'accès aux crédits. De plus, l'accès au crédit est fortement biaisé en faveur des riches. En effet, il augmente avec la richesse des ménages : 84,4% des ménages du quartile de pauvres n'ont accès à aucune source de crédit, contre 71% des ménages du quartile de revenu moyen et 65,6% des ménages du quartile supérieur. En outre, une proportion plus élevée des ménages souffrant d'insécurité alimentaire grave (88,6 %) n'a pas accès au crédit, comparativement à 79,6 % des ménages souffrant d'insécurité alimentaire modérée et à 72 % des ménages en sécurité alimentaire.

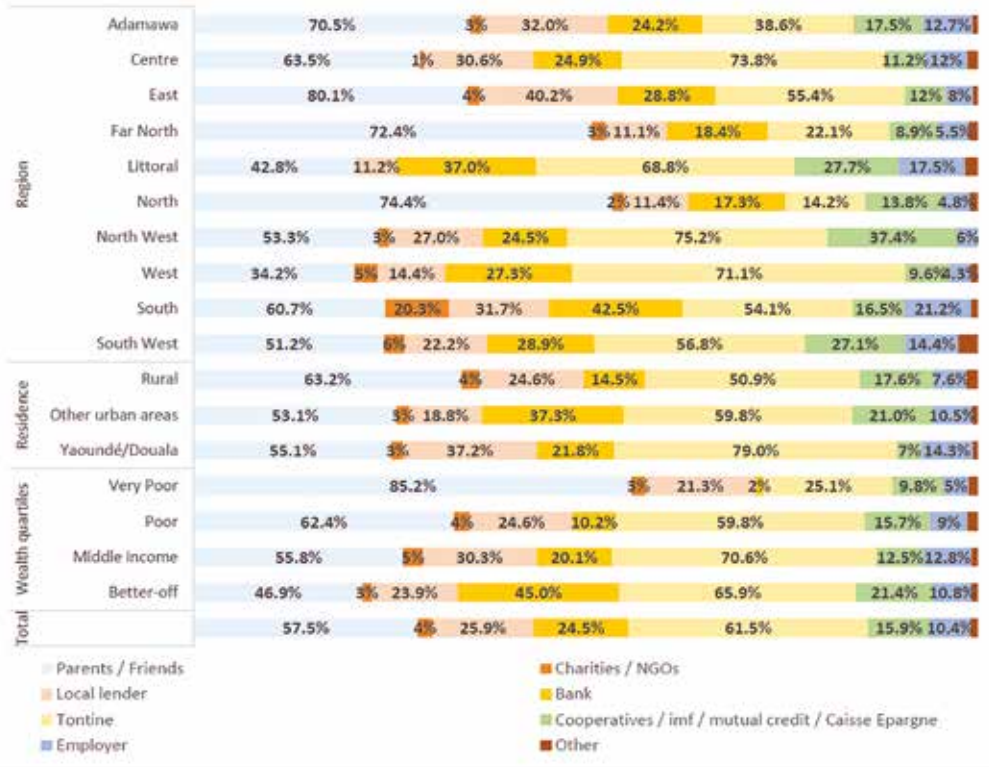
Cette contrainte d'accès au crédit pousse les ménages à se tourner vers les institutions informelles de crédit, telles que le système tontine - qui est la principale source de crédit - suivi des parents et amis, des prêteurs locaux et des institutions gouvernementales. Plus de six ménages interrogés sur dix ont obtenu un crédit du système de tontine, 57,5% auprès de parents et amis, 25,9% auprès de prêteurs locaux et 24,5% auprès de banques. Les liens familiaux (amis et parents) sont les plus courants dans les ménages du Grand Nord pour demander un crédit (72,4% dans l'Extrême-Nord, 74,4% dans le Nord et 70,5% dans



l'Adamawa). Les ménages plus aisés ont plus recours à des sources de crédit plus formelles, comme les institutions de microcrédit (70,6 % des ménages à revenu moyen et 65,9 % des ménages des quartiles plus aisés contre 59,8 des ménages pauvres et 2% des plus pauvres) ou les banques (45 % des ménages du quartile plus aisés contre seulement 10% des ménages pauvres). Le recours aux établissements de crédit formels est également plus fréquent dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

Les consultations régionales menée en 2018 pendant la préparation du présent Rapport ont permis également de relever que l'exclusion liée à l'accès au crédit est plus accentuée chez les femmes et les jeunes (Voir Chapitre 2). En effet, ces groupes spécifiques reçoivent plus difficilement que les hommes des crédits agricoles, du fait des conditions d'accès à ces financements (avoir un titre foncier, ...) qui ne leur sont pas toujours favorables.

**Graphique 4.12 :** Sources de crédit par région, résidence et statut socioéconomique



**Source :** WFP (2017). Cameroon: Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (CFSVA) December 2017

Les effets de l'accès au crédit les performances de l'agriculture familiale sont largement reconnus de la productivité et de l'efficacité technique en agriculture ( Feder et al., 1990; Freeman et al., 1998 ; Komocha et Ohlmer, 2006 ; Guirkinger et Boucher, 2008; Omonomo et al., 2008, Daniel Ayalew Ali et al., 2014, Adamon N. Mukasa et al., 2017). Pour le

cas du Cameroun, les évidences empiriques confirment que le crédit agricole permet d'accroître la productivité agricole, avec pour corolaire la réduction de la pauvreté des ménages agricoles en milieu rural (Joachim Nyemeck Binama et al., 2004, Genesis T. Yengo et al., 2009 ; TSIDE, 2012). Joachim Nyemeck Binama et al. (2004) ont observé par exemple des différences d'efficacité technique

entre les systèmes de monoculture d'arachide, de monoculture de maïs et de monoculture d'arachide de maïs des petits exploitants agricoles dans la zone d'agriculture itinérante du Cameroun. Les différences d'efficacité s'expliquent de manière significative par le crédit. Genesis T. Yengo et al., (2009) suggèrent que l'adoption des nouvelles technologies par les agriculteurs est déterminée par l'accès au crédit, qui est composante importante de l'amélioration de la productivité agricole.

Les principaux services requis par les ménages ruraux sont l'épargne, le crédit, l'assurance et la transmission de fonds (Colin Poulton et al., 2006). Ces services sont souvent étroitement liés mais leurs offres font souvent défaut ou ne sont pas adaptées aux besoins de financement des agriculteurs familiaux qui combinent productions agricoles vivrières et commerciales, différentes formes d'élevage, et souvent des activités non agricoles, aux besoins de financement familiaux (sécurité alimentaire, école, santé, ...) des petits producteurs. Les investissements et les achats des intrants sont généralement rarement financés. La faiblesse des services de transferts monétaires dans les zones rurales y contribue en réduisant les flux d'investissement des travailleurs migrants vers les zones rurales, ce qui entrave leur contribution potentielle à l'augmentation des volumes d'épargne, des achats d'intrants, des ventes de produits et des revenus.

### **3.4 Faiblesse du capital humain pour l'agriculture**

L'éducation est non seulement le principal pilier du développement humain mais également un élément d'importance majeure dans le développement agricole. En effet, des études ont montré que l'alphabétisation, l'éducation primaire, la formation de base et les

services de vulgarisation ont un impact positif immédiat sur la productivité des exploitants. Un agriculteur qui a suivi quatre années d'études élémentaires a une productivité qui dépasse en moyenne 8,7% celle de son homologue qui n'a pas fait d'études du tout.

Le capital humain joue un rôle clé pour déterminer si et comment la technologie sera adoptée dans la production agricole, car il affecte l'utilisation et la combinaison des intrants par les agriculteurs. Les améliorations du capital humain influencent l'acquisition et l'assimilation de l'information, et l'apprentissage, la maîtrise et la mise en œuvre de la technologie. Le capital humain a également un impact sur la capacité des agriculteurs à s'adapter aux technologies, à une situation particulière et à l'évolution des besoins (Schultz 1961; Zepeda, 2001). Même en l'absence d'innovation, la productivité agricole peut être renforcée par des investissements dans l'éducation. Il peut y avoir un avantage d'efficacité pour des agriculteurs mieux préparés à anticiper et faire face à l'instabilité. La qualité du capital humain à son tour, dérive des facteurs tels que le niveau d'éducation de la population active, sa situation sanitaire et sa composition par sexe. La première condition pour qu'une main d'œuvre agricole soit (raisonnablement) productive est la bonne santé, en particulier dans une situation de très faible mécanisation de l'agriculture, comme le cas du Cameroun. La santé, à son tour, dépend de la situation nutritionnelle des travailleurs et, partant, sur l'absence de la faim.

Le Tableau 4.4 montre que seulement 22,1% (soit 23,6% pour les hommes et 20,5% pour les femmes) des exploitants agricoles ont suivi une formation agricole en 2011. Parmi les exploitants qui ont reçu une formation agricole, seulement 1,6% l'ont reçu dans une école professionnelle ; 8,7% lors des ateliers

et/ou séminaires et 11,8% sur le tas. Le tableau révèle en outre, des disparités entre les différentes régions. Les exploitants agricoles du Littoral (45,3%), du Centre (44,0%), du

Sud-Ouest (37,5%), de l'Ouest (33,5%) et du Nord (30,0%) semble avoir plus accès à une formation agricole que ceux de la région de l'Extrême-Nord (6,7%).

**Tableau 4.4 :** Répartition (%) par région et par sexe des exploitants agricoles selon le type de formation agricole reçue en 201

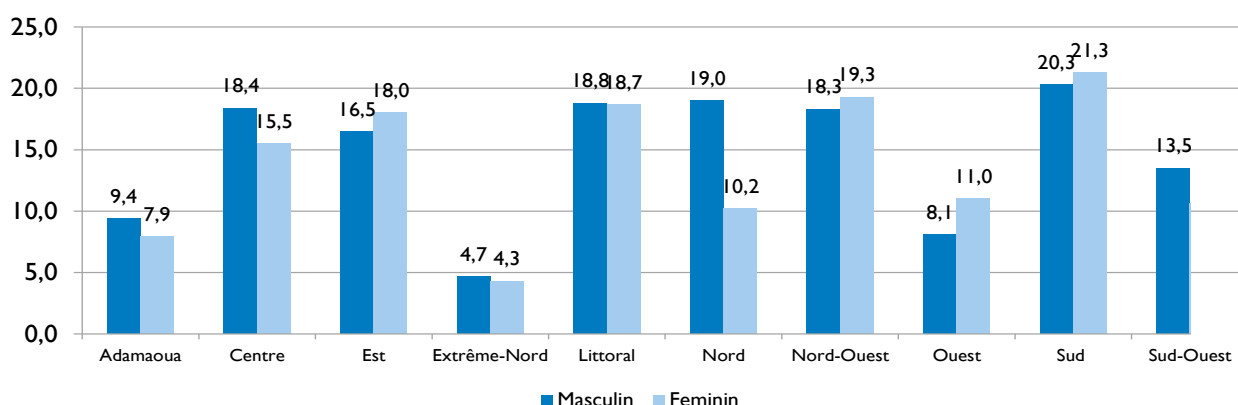
	Ecole professionnelle	Ateliers/ Séminaires	Sur le tas	Pas de formation
<b>Région</b>				
Adamaoua	1.0	6.5	4.3	88.3
Centre	3.3	18.3	22.4	56
Est	0.8	12.0	11.1	76
Extrême-Nord	0.8	4.2	1.7	93.3
Littoral	2.1	14.3	28.9	54.8
Nord	1.5	1.8	26.7	70
Nord-Ouest	3.4	16.3	4.8	75.6
Ouest	1.2	7.7	24.6	66.4
Sud	3.7	8.0	14.8	73.4
Sud-Ouest	1.9	24.3	11.3	62.5
<b>Sexe</b>				
Masculin	1.9	9.3	12.4	76.4
Féminin	1.3	8.1	11.1	79.5
<b>Ensemble</b>	<b>1.6</b>	<b>8.7</b>	<b>11.8</b>	<b>77.9</b>

Source : INS, 2016

Une meilleure organisation est le plus souvent nécessaire pour le développement du secteur agricole. Mais, seulement 11,1% des exploitants agricoles appartiennent à une Organisation Paysanne (OP) au niveau national. Les hommes (11,7%) semblent plus motivés pour les OP que les femmes (10,5%). On note aussi des disparités entre les régions. Le Graphique 3.4 montre que 20,3% d'exploitants masculins

et 21,3% d'exploitants féminins appartiennent à une OP dans la région du Sud contre seulement 4,7% d'exploitants masculins et 4,3% d'exploitants féminins dans la région de l'Extrême-Nord. Contrairement aux autres régions, les femmes semblent plus motivées pour les OP dans les régions de l'Ouest, du Sud, Nord-Ouest et Est (Graphique 4.13).

**Graphique 4.13 :** Proportion (%) des exploitants agricoles appartenant à une Organisation Paysanne par région et selon le sexe en 2011



Source : INS, 2016

### 3.5 Investissements publics

Les dépenses publiques (tant dans les PMA africains qu’au Cameroun) ont une influence significative sur la productivité agricole non seulement à travers les dépenses de développement des connaissances (par exemple, la R & D agricole, les services de vulgarisation et l’éducation), mais aussi son investissement dans l’infrastructure physique. Les systèmes d’irrigation et les routes peuvent être nécessaires pour rendre une technologie rentable et la mettre en œuvre, et l’accès physique aux marchés des intrants et des produits fournissent des incitations à la mise à niveau productive des agriculteurs. De même, la présence d’installations de stockage et d’offres de services de marketing physique est une incitation à l’amélioration de la productivité. De plus, l’investissement public dans ces zones est une condition préalable à l’investissement privé dans l’agriculture et stimule ce dernier (Zepeda et al., 2001) L’infrastructure «soft» (institutionnelle) et les politiques publiques contribuent également à favoriser ou entraver la croissance de la

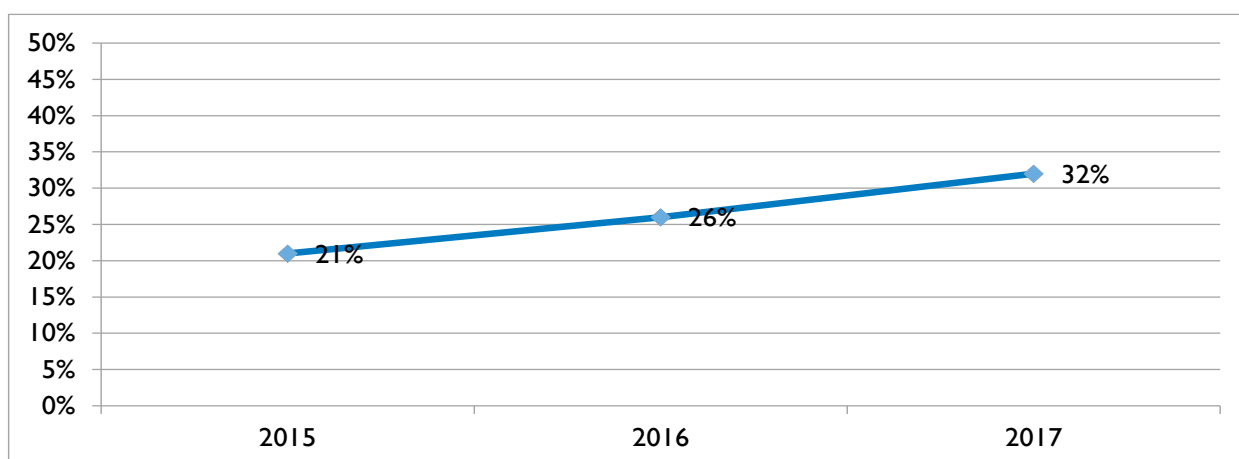
productivité du secteur. Les évidences ont montré à titre d’exemple que l’investissement public dans les routes rurales a eu le plus grand impact positif que d’autres facteurs sur la croissance de la productivité rurale en Inde, en Ouganda ou au Bangladesh (Shenggen Fan et al., 2000 ; S Fan, X Zhang, 2008, Shahidur R et al., 2009). Les analyses de la relation à long terme entre l’accès au marché et la production agricole au Cameroun et des pays de l’Afrique subsaharienne montrent généralement que la production agricole est fortement liée à la proximité des marchés urbains (mesurés par le voyage dans le temps), plutôt qu’avec la distance physique au marché. En d’autres termes, réduire le temps de trajet vers les grandes villes a des effets sur la productivité agricole en Afrique subsaharienne et plus particulièrement au Cameroun.

Au Cameroun, en dépit des efforts déployés dans le cadre de la modernisation des infrastructures de production du monde rural visant à mettre en place des infrastructures de production et de désenclavement des zones de productions, les résultats restent

encore mitigés. Le rapport de suivi de la mise en œuvre du SDR de 2017 indique par exemple que 5 pools d'engins seulement sont fonctionnels pour une cible de 58 pools d'engins en 2020. Le cumul des réhabilitations

et des constructions des infrastructures socio-économiques rurales et péri-urbaines s'élève à 832,79 km, encore loin de la cible estimée à 1500 km en 2020. Le gap est ainsi important.

**Graphique 4.14 :** Couverture des besoins en matière d'ouverture et maintenance de pistes rurales sur la période 2013-2017



Source : RDP 2018, représentation de l'auteur

Le Graphique 4.14 ci-dessus indique par ailleurs que la couverture des besoins en matière d'ouverture et maintenance de pistes rurales, a augmenté sur la période 2015-2017, passant de 21% en 2015 à 32% en 2017. Mais avec une moyenne de 26% sur la période, elle reste limitée alors que le désenclavement était une priorité tant du DSCE que du PNIA et de la SDR. Quant aux infrastructures collectives de stockage, elles sont déficientes surtout en zone rurale. Les marchés ruraux et les grands marchés urbains sont peu nombreux et mal équipés.

D'après la revue des dépenses publiques dans le secteur rural 2013-2017 faite en 2018, les dépenses publiques dans le secteur rural ont

été estimées à un peu moins de 300 milliards FCFA en moyenne sur la période 2015-2017. En 2017 par exemple, les volumes de financement mis en place sont de 1 300 000 000 FCFA, par le programme ACEFA, 990 360 743 FCFA par le PADMIR et 2 555 626 251 FCFA de subventions accordées aux agropoles, soit un total de 4 845 986 994 FCFA. Ces dépenses sur la période 2013-2017 représentent 60% des besoins exprimés dans le PNIA. La revue a par ailleurs relevé un ratio de Maputo de 7,8% en 2015 et 6,3% en 2016. Ce ratio est encore loin des engagements des chefs d'Etat de l'Union Africaine de consacrer au moins 10% du budget national dans le développement du secteur de l'Agriculture (Tableau 4.5 ci-dessous).

**Tableau 4.5 :** Niveau des dépenses publiques (en milliards FCFA) dans le secteur rural

<b>ORDONNANCEMENTS</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
MINADER	89,8	73,6	68,2	231,6	26%
MINEPIA	38,4	30,4	26,9	95,7	11%
MINFOF	11,2	6,4	13,5	31,2	4%
MINEPDED	6,7	6,4	5,3	18,4	2%
MINEPAT hors PNDP	26,2	11,1	28,1	65,4	7%
PNDP	5,4	0,6	8,4	14,4	2%
MINRESI hors IRAD	1,7	0,4	0,3	2,4	0%
IRAD	4,1	4,9	4,0	12,9	1%
MINPMEESA	0,1	0,9	1,1	2,0	0%
MINCOMMERCE	0,9	0,6	1,4	2,9	0%
MINTP	41,0	38,2	75,8	155,0	17%
Fonds Routier	1,6	5,9	7,8	15,2	2%
MINEE	0,3	4,2	2,9	7,5	1%
Chapitre 60	17,7	17,5	17,0	52,2	6%
Chapitre 65	-	-	1,0	1,0	0%
Chapitre 92	18,0	-	-	18,0	2%
Chapitre 93	7,4	8,9	6,7	23,1	3%
Chapitre 94 soutien à la production	5,1	15,4	21,2	41,7	5%
Chapitre 94 pistes rurales				0,0	0%
Chapitre 94 électrification rurale	0,2	0,1	0,2	0,5	0%
Chapitre 95	0,4	0,5	0,1	1,0	0%
Dépenses sur redevances cacao-café	13,3	14,8	16,3	44,4	5%
Dépenses sur recettes PSREP	1,6	2,1	2,9	6,6	1%
Dépenses sur autres recettes affectées	0,4	0,4	0,5	1,3	0%
Actions de service public des entreprises publiques				0,0	0%
CTD	15,0	15,0	15,0	45,0	5%
A. TOTAL «COFOG +»	306,5	258,2	324,7	889,4	100%
B. TOTAL DEPENSES DE L'ETAT	3,917,3	4,097,4	-	-	-
C. Ratio dit «de Maputo» (A/B)	7,8%	6,3%	-	-	-

Source : RDP 2018

Le Tableau 4.5 ci-dessus montre aussi que seulement 5% des dépenses publiques sont gérées au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD). Cette concentration des dépenses publiques du secteur rural au niveau des services centraux ne permet pas favorablement le développement du secteur agricole au niveau local. D'après les perceptions des populations à la base, cette gestion centralisée de l'exécution du budget ne permet pas de libérer les énergies au niveau local.

### 3.6 Efficience du marché et commercialisation des produits agricoles

Les insuffisances notées dans la modernisation des infrastructures de production du monde rural discutées ci-dessus, sont communes dans la plupart des régions. Les marchés ruraux, même lorsqu'ils existent, sont notoirement imparfaits et, lorsqu'ils font totalement défaut, il est difficile pour les

agriculteurs de vendre leur production et de garantir ainsi la sécurité alimentaire de leurs familles. Au-delà de ce déficit d'infrastructures, l'insuffisance d'information des marchés pose aussi des difficultés. Une étude récente dans les régions du Nord et de l'Extrême-Nord a particulièrement révélé qu'en plus d'un besoin de semences à temps, en quantité et en qualité adéquates, les agriculteurs ont aussi besoin d'informations fiables sur les aspects techniques de production et les aspects de commercialisation. Mais en raison de la non-fluidité de l'information, moins d'un quart des producteurs ont bénéficié de semences améliorées qui ont été distribuées en 2014<sup>51</sup>. Ces dernières étant distribuées seulement aux groupements, très peu de femmes en ont bénéficié en raison de leur faible présence dans ceux-ci. Les acteurs ayant noué des relations privilégiées avec les chefs de postes agricoles sont généralement avantagés (PAM, 2017)<sup>52</sup>.

Ces contraintes occasionnent un accroissement sensible des coûts de transport préjudiciable à la fois aux producteurs qui ne peuvent écouler et valoriser convenablement leur production sur les marchés nationaux et internationaux du fait de la diminution de la compétitivité de ces produits. Les coûts de transaction élevés ainsi engendrés, limitent fortement le pouvoir de négociation des petits producteurs et réduisent leur part dans la valeur ajoutée et donc leur capacité à investir.

### 3.7 Problèmes de coordination dans le cas des petits exploitants agricoles

Le milieu rural est caractérisé par un niveau de pauvreté, monétaire et non-monétaire élevé, des marchés (pour des intrants agricoles, pour l'écoulement de la production, de crédit, des biens et services agricoles et non-agricoles, etc...) relativement étroits et assortis à des fluctuations saisonnières (à la fois du côté de l'offre que de la demande). Ces conditions coexistent avec la faiblesse de la qualité des infrastructures agricoles et non-agricoles, des routes et des télécommunications, de l'insuffisance de l'information. Ces conditions posent des problèmes au développement des chaînes d'approvisionnement pour l'intensification agricole. D'une part, elles requièrent l'intervention de plusieurs acteurs pour apporter en même temps les investissements nécessaires, mais d'autre part, elles créent aussi des risques et des coûts de transaction additionnels rendant ces investissements difficiles. Les risques sécuritaires que subissent les régions du Nord du pays qui sont aussi les régions les plus pauvres, peuvent réduire la rentabilité économique des investissements. La saisonnalité de l'agriculture peut présenter des risques en investissement en l'absence de la réalisation des investissements complémentaires. A titre d'exemple, comme il a été discuté plus haut, la rentabilité de l'investissement aux semences améliorées est tributaire de l'accès au marché, cela nécessite ainsi, à la fois la réalisation des pistes rurales et les infrastructures de marché.

<sup>51</sup> Ces semences ont été développées avec l'aide de l'Institut de Recherche Agricole et de Développement (IRAD)

<sup>52</sup> PAM (2017). Chaînes de Valeur Agricoles et Genre dans le Nord du Cameroun. VAM Etude Genre et Marchés #3 2016-2017.

La Coordination des actions du pouvoir public semble aussi faible. A titre d'exemple, le portefeuille des projets du MINDER lui seul compte déjà 53 projets dont 48 projets en cours d'exécution pour un montant de 751,19 milliards de FCFA. De même, le MINEPIA compte 16 projets dont 13 en exécution tandis que le MINEPAT regroupe 15 projets, programmes et 03 Etablissements Publics. Par ailleurs, l'organisation de certains ministères techniques pose problème. Par exemple, le MINADER ne s'occupe principalement que de la production agricole alors que la transformation de ces produits agricoles est gérée au niveau du Ministère des Mines, des Industries et du Développement Technologique (MINMIDT). Les priorités du MINADER n'étant pas forcément les priorités du MINMIDT, l'absence d'un cadre de concertation entre les deux ministères ne favoriserait pas le développement des agro-industries. effet,

### **3.8 La problématique du genre dans le secteur agricole**

La littérature existante montre que les femmes font face à des défis particulièrement spécifiques dans le secteur agricole. Bien qu'elles représentent près de la moitié de la population active, les femmes sont surtout des petits exploitants agricoles, car le système patriarcal a tendance à les discriminer (Kanu et al. 2014). Les lois coutumières et les règles régissant la propriété et le transfert des droits fonciers sont généralement défavorables aux femmes camerounaises, conférant des droits de propriété et de succession aux membres de la famille de sexe masculin. Elles sont ainsi exclues généralement des héritages

fonciers. Cette contrainte ne leur facilite pas l'accès aux crédits agricoles généralement conditionnés par la possession d'un titre foncier (Woldemichael et al., 2017). Du fait du type de culture généralement (culture vivrière) pratiquée sur des petites surfaces, et des difficultés d'accès à la formation et à l'information, les femmes bénéficient moins des outils modernes. Pourtant, pour l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation, si les femmes avaient le même accès que les hommes aux ressources productives, elles pourraient augmenter de 20 à 30% les rendements des exploitations agricoles. Ce qui réduirait ainsi un nombre important de personnes souffrant de la faim.

Les consultations régionales durant la préparation de ce Rapport et les faits stylisés (Voir Chapitre 2) suggèrent que ces constats s'appliquent au Cameroun. Plus particulièrement, les études citées plus haut sur le rôle des femmes dans les chaînes de valeurs agricoles dans les régions du Nord et de l'Extrême-Nord du Cameroun ont soulevé qu'au-delà des problèmes communs entre les hommes et les femmes, ces dernières ont aussi des préoccupations spécifiques (PAM, 2017). Les résultats montrent que les hommes sont généralement les grossistes tandis que les femmes sont généralement les détaillants. Les intermédiaires qui sont toujours des hommes, sortes de commissionnaires qui pilotent les transactions commerciales sans posséder des stocks, ont un fort pouvoir d'influence sur les acheteurs et les vendeurs. Il en résulte un faible pouvoir de négociation des femmes. Les rôles sexistes existent et sont variables selon la spéculation. Pour le mil par exemple, les propriétaires de champ



sont généralement des hommes, le sarclage est confié en tâche rémunérée aux jeunes, la récolte est assurée par les personnes âgées, la manutention et le transport sont assurés par les hommes, la transformation en Bil Bil (bière locale) est quasiment réservée aux femmes, les collecteurs, grossistes et intermédiaires sont surtout les hommes et les détaillants sont majoritairement les hommes pour le mil, et des femmes pour les autres spéculations (arachide, niébé...). Les propriétaires des magasins donnés en location dans les marchés sont toujours les hommes. Le triage est toujours assuré par les femmes, parfois avec les jeunes enfants.

Les études ont relevé parmi les défis communs aux hommes et aux femmes : (i) Les besoins en capitaux pour agrandir le commerce (fond de roulement); (ii) les besoins d'équipements et de logistique : instruments de pesée, moyens de transport, magasin de stockage, équipements de conservation (notamment pour le poisson); (iii) les interférences et tracasseries des autorités locales ; (iv) l'absence de hangars et de comptoirs aménagés dans les marchés, ce qui se traduit par une exposition des biens et des personnes aux intempéries ; et (v) l'accès au crédit semble difficile aussi bien pour les hommes que pour les femmes.

Mais en plus de ces défis communs, les femmes sont confrontées à d'autres problématiques spécifiques dont les principales sont : (i) la gestion de la maternité (entraînant presque toujours la suspension du commerce) ; (ii) la garde des enfants au marché ; (iii) les toilettes et lieux d'aisance peu confortables pour les femmes ; et (iv) l'emploi du temps

et conciliation des activités domestiques et commerciales.

Ces situations exigeraient une réforme du rôle social de la femme. Les normes socioculturelles qui régissent le rôle social de la femme font d'elle généralement la gardienne principale des enfants, en plus de s'occuper du ménage (faire à manger, s'occuper des enfants malades ou des membres âgés de la famille élargie, etc.). Or la participation de la femme à toutes ces activités réduit sa productivité en agriculture. Travailler et allaiter un enfant n'est pas optimal. À moins de créer des garderies d'enfants en milieu rural, la présence de la femme en agriculture restera toujours une source de faible de productivité agricole.

#### **4. Axes d'interventions pour le renforcement du rôle du secteur agricole dans l'économie camerounaise**

Pour faire de ce secteur un levier pour l'inclusion sociale au Cameroun, il importe à terme de passer d'une agriculture extensive à une agriculture intensive qui assurera la sécurité alimentaire et favorisera le développement des agro-industries susceptibles de créer des milliers d'emplois décents. Les mécanismes identifiés à cet effet sont : (i) l'adaptation aux changements climatiques; (ii) la promotion de l'agro-industrialisation; (iii) le renforcement du rôle des femmes et des jeunes dans la production agricole; (iv) le développement des clusters et (v) l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique dans le secteur agricole.

## 4.1 Adaptation aux changements climatiques

Les changements climatiques constituent un défi majeur pour la promotion d'une croissance inclusive au Cameroun comme dans la plupart des pays subsahariens (Kanu et al, 2014). Il est nécessaire de ne pas centrer l'attention uniquement sur les interventions mais aussi sur le renforcement de la résilience des communautés vulnérables, par la prévention et la réduction des impacts associés aux événements perturbateurs, et par une meilleure préparation des populations à réagir afin de réduire leur vulnérabilité aux aléas comme la faiblesse des précipitations ou sécheresse. En effet, les principales cultures pratiquées au Cameroun sont non irriguées (maïs, manioc, mil, sorgho, igname, patate douce, plantain et riz). En raison de sa forte dépendance à l'agriculture pluviale et au faible développement des infrastructures hydrauliques, le pays, dans sa partie septentrionale en particulier, est considérablement exposé aux chocs météorologiques. A cet égard, les actions suivantes sont envisagées.

**i. Promotion des systèmes de collecte des eaux pluviales.** La collecte des eaux pluviales est généralement pratiquée pour couvrir les besoins en eau dans les zones dépourvues de ressources hydrauliques souterraines, et pour faire face aux déficits pendant la saison sèche. Le développement de cette approche passe par la sensibilisation des populations sur ce mode de gestion. Par ailleurs, un accent devrait être mis sur la formation aux techniques de collecte des eaux pluviales pour leur utilisation par les agriculteurs, avec des cas de partages d'expériences sur les bonnes pratiques

internationales. De plus, des kits de collecte des eaux pluviales devraient être mis à la disposition des exploitants agricoles. Ces kits comprendraient entre autres : (i) un dispositif de filtrage d'eau/et ou de décantation ; (ii) un réservoir de stockage d'eau et (iii) un système de distillation de l'eau collectée.

### **ii. Construction des ouvrages hydrauliques.**

Les ouvrages hydrauliques permettent la gestion de l'écoulement de l'eau. Ils regroupent plusieurs familles d'infrastructures, à savoir : les barrages, les canaux, les digues, les systèmes de protection contre les inondations ou contre les submersions et les aménagements hydrauliques. La mise en place de nouvelles infrastructures sur le territoire national, devrait faire suite à l'élaboration d'une cartographie nationale des zones identifiées comme étant le plus dépourvues.

### **iii. Intensification de l'irrigation.**

L'irrigation consiste à alimenter artificiellement en eau des cultures végétales. L'intensification de cette pratique passe par la sensibilisation et la formation des producteurs sur les techniques appropriées. De plus, un accent devrait être mis sur la fourniture des équipements adaptés.

## 4.2 Promotion de l'agro-industrialisation

La promotion de l'agro-industrialisation vise d'une part à intensifier la production agricole, avec des effets d'entraînement sur les revenus des agriculteurs, et d'autre part à tirer avantage de la transformation des produits, dont le corollaire est l'accroissement de la valeur ajoutée. Dans cette perspective, les actions ci-après devraient être menées.

**i. Développement des infrastructures rurales de production.** Il s'agit à cet effet de: (i) identifier les bassins de production à promouvoir et les désenclaver pour faciliter l'acheminement des produits vers les marchés; (ii) améliorer la disponibilité de l'énergie électrique dans les zones considérées (en privilégiant les énergies renouvelables); (iii) mettre en place des espaces de stockage et de commercialisation de la production dans des zones jugées stratégiques du point de vue du volume de la production; (iv) définir des mécanismes par lesquels les infrastructures mises en place seront pérennisées (gestion participative par des groupes d'usagers, dispositifs de gestion des conflits, etc.) ;

**ii. Promotion des chaînes de valeurs agricoles.** Cela se traduit par des partenariats stratégiques entre des entreprises interdépendantes entretenant des liens de collaboration pour apporter progressivement une valeur ajoutée aux consommateurs finaux. Cette démarche permet aux entreprises de répondre aux besoins du marché en mettant les activités de production, de transformation et de commercialisation en adéquation avec la demande des consommateurs. Dans ce cadre, il est préconisé d'assurer la connexion entre les petits exploitants et les grandes entreprises agricoles à travers un processus de contractualisation et de mutualisation des ressources, dans le but de renforcer l'accès aux intrants, au financement, et au marché. De plus des contrats de production pourraient être établis entre les différents acteurs, dans le but notamment de garantir aux agriculteurs des débouchés pour leur production et des marges bénéficiaires significatives (du fait de prix conformes à ceux du marché).

**iii. Développement des marchés des biens agro industriels.** L'amélioration de la productivité agricole passe par une augmentation de l'intensité capitaliste et technologique. Cette situation a pour corollaire le développement de la production des biens agro industriels. Il s'agit à cet effet de: (i) mettre à la disposition des collectivités territoriales décentralisées (CTD) situées dans des bassins de productions spécifiques, des tracteurs et autres machines agricoles que les exploitants organisés en coopérative pourront utiliser dans le processus de production; (ii) favoriser les stratégies de mutualisation et de coopération entre les acteurs de production des biens agro industriels; (iii) sensibiliser les populations sur la consommation des biens agro industriels produits localement.

**iv. Mise en place d'une fiscalité incitative dans le secteur agro industriel.** Pour favoriser le développement des agro-industries locales, parmi les mesures incitatives à adopter, l'on cite l'assouplissement de la fiscalité pratiquée dans le secteur, en vue d'accroître l'investissement privé.

### **4.3 Renforcement du rôle des femmes et des jeunes dans la production agricole.**

Les rapports de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et plusieurs études (Adedoyin et al. 2018 ; Ayinde et al. 2018 ; Kemeze et al., 2018) révèlent que la productivité du secteur agricole peut être considérablement améliorée par le biais d'une politique sensible au genre. De plus, il est recommandé une forte implication des femmes dans le développement et la mise à l'essai d'innovations agricoles, en particulier dans un

contexte d'accentuation des préoccupations environnementales. À ce titre, les mesures suivantes sont préconisées.

**i. Renforcement des capacités des femmes et des jeunes.** Le renforcement des capacités en matière de production de ces groupes sociaux permettrait une meilleure connaissance des techniques agricoles et favoriserait une augmentation de leur productivité.

**ii. Accès aux facteurs de production.** L'accès aux facteurs de production concerne principalement la terre, les intrants agricoles et le financement. Il est question à cet égard de faciliter et sécuriser l'accès à la terre pour les femmes et les jeunes, principalement dans les zones rurales. En outre, il convient de favoriser la disponibilité des intrants agricoles (semences, engrais). En effet, plusieurs experts, tels que Schultz (1964), Mellor (1995 et 1996) et Gollin (2010) soutiennent que les changements technologiques, avec la mise en œuvre de variétés de cultures et de pratiques améliorées, sont importants pour transformer l'agriculture locale. La Politique Nationale de Semences Végétales (PNSV) adoptée en janvier 2018, constitue une opportunité pour la production à large échelle et la vulgarisation des variétés améliorées à haut rendement.

**iii. Promotion des produits vivriers.** La promotion des produits vivriers passe notamment par : (i) le désenclavement des bassins de production pour faciliter l'écoulement de la production; (ii) la mise en place des infrastructures de stockage des produits vivriers; (iii) la mise en place d'un système d'information sur les prix dans

les marchés, en vue de garantir des marges bénéficiaires significatives aux productrices.

#### **4.4 Développement des clusters**

Un cluster est une forme d'auto-organisation au sein d'un conglomérat d'entreprises appartenant à la même filière, ancrée sur un même territoire, entretenant entre elles des relations de coopération qui s'appuient sur des partenariats avec des acteurs publics locaux et qui mettent en œuvre des projets collaboratifs créateur de valeur.

La mise en place des clusters dans le domaine agricole favorisera entre autres : (i) la migration des unités du secteur informel vers le formel ; (ii) le développement de l'économie locale; (iii) le développement des réseaux de sous-traitance et l'approvisionnement des grandes entreprises; (iv) le renforcement des capacités d'auto-organisation du secteur privé ; (v) la création d'emplois par l'accès aux opportunités économiques.

#### **4.5 Améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique dans le secteur rural**

Les actions à mener dans ce cadre sont les suivantes: (i) recentrer les actions, programmes et projets agrosylvopastoraux et halieutiques autour des ministères techniques qui ont la responsabilité centrale de la mise en œuvre de la politique sectorielle agricole; (ii) réorganiser le panorama des établissements publics opérant dans le secteur de manière à supprimer les doublons et limiter les dépenses de fonctionnement au profit des projets transformateurs; (iii) renforcer l'ancrage entre les orientations de la

Stratégie de Développement du Secteur Rural et les budgets-programmes des départements ministériels en charge de sa mise en œuvre; (iv) déconcentrer la gestion des ressources afin de rapprocher les agriculteurs des centres de décisions.

#### 4.6 Financement de l'agriculture

Au Cameroun, comme dans la plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, les établissements de microfinance et les banques connaissent mal le secteur rural et ne proposent pas de produits spécifiques pour son financement (prêt à l'installation, prêt d'équipement, crédit de campagne, warrantage). Des produits d'assurance agricole sont quasi inexistantes pour couvrir les risques de production et de marchés, ce qui augmente la vulnérabilité des paysans aux divers chocs.

Le financement des activités agricoles continue à être perçu comme générant des coûts d'exploitation très élevés, de gros risques et de faibles rendements. Cependant, il convient de noter que d'importantes banques opérant dans le secteur estiment que les activités de crédit pour l'agriculture sont rentables quand

les producteurs sont bien intégrés dans une chaîne de valeur durable (FAO, 2007; Martinez, 2006)

Dans la perspective de la transformation structurelle de l'économie, il convient d'adopter une approche chaîne de valeur pour le financement de l'agriculture. C'est une approche holistique qui permet aux prêteurs de mieux évaluer la solvabilité de chaque acteur ou groupe d'acteurs économiques opérant dans la chaîne en analysant les risques et la compétitivité de cette chaîne. L'approche de financement chaîne de valeur est déjà utilisée par certaines institutions financières qui incluent dans leurs programmes de financement une analyse du secteur économique et des marchés potentiels. Cette approche met l'accent sur les échanges commerciaux dans la chaîne, ce qui diffère des approches classiques qui proposent un ensemble de produits de financement standards pour lesquels sont exigées des garanties de la part de l'emprunteur. Le financement des chaînes de valeurs permet d'améliorer les rendements et les remboursements relatifs aux crédits et de consolider les liens entre les participants à une même chaîne (Miller et Jones, 2013).

#### Encadré 4.2 : Financement de la chaîne du secteur de la floriculture - Mexique

Dans le cas des producteurs de fleurs au Mexique, la Rabobank finance les besoins de trésorerie, de matériel et les besoins technologiques. De façon étroitement liée, la Rabobank finance aussi les fournisseurs de matériel qui procurent la technologie nécessaire aux exploitants agricoles. La banque finance les exploitants agricoles parce qu'elle les connaît et qu'elle comprend le modèle commercial. Concrètement, les exploitants agricoles expédient leur production sur un marché aux enchères aux Pays-Bas et la Rabobank finance ce marché ainsi que la plupart des acheteurs. De cette façon, la banque a bloqué et contrôlé le financement de l'ensemble de la chaîne et peut avoir une profonde connaissance de la chaîne – facteurs de production, fournisseurs de matériel et acheteurs. La banque est également sûre que les exploitants agricoles reçoivent leur argent dans la mesure où celui-ci est déposé sur un compte de la Rabobank, permettant de ce fait à la banque de débiter directement les comptes pour les remboursements de prêt.

Source : FAO 2007

### **1. Mode de fonctionnement et activité**

La Coopérative fonctionne depuis 2014 ; mais a été effectivement immatriculée en 2017 ; elle exerce dans la filière Coton. Sa création est fondée sur le problème majeur des revenus faibles des populations dû aux faibles rendements agricoles. La coopérative fonctionne principalement avec ses fonds propres issus de la cotisation de ses membres (08 à la création). Cependant, la Société de Développement du Coton (SODECOTON) lui apporte une aide substantielle en matière de crédit agricole et de fourniture d'intrants (semences, engrais, urée, Roundup,..) à chaque début de campagne.

Les parcelles de terre cultivées sont totalement louées à raison de 48.000 FCFA par hectare et par an. Pour la saison 2018, la coopérative a payé 192.000 FCFA pour la location de quatre (04) hectares du fait de la limitation de ses ressources. La main d'œuvre étant totalement assurée par les membres du groupe et le travail est essentiellement manuel pour l'instant. A la vente de la production, le revenu final est reparti en trois parts égales, soit une première part allouée aux membres du groupe, ensuite une deuxième part pour l'extension des parcelles et l'achat des intrants et enfin une troisième part qui est reversée dans le compte bancaire pour les investissements futurs. Les informations collectées sur le terrain révèlent que les activités de la coopérative ont permis d'améliorer les conditions de vie de ses membres.

Par ailleurs, au cours des trois années précédentes, le rendement a évolué en dents de scie dû principalement à l'irrégularité des pluies. Le volume produit est allé de 600kg à 1000kg de coton entre 2015 et 2016, pour rechuter à 700kg en 2017. Les projections faites pour cette saison sont de 1500kg.

### **2. Difficultés rencontrées**

Les difficultés majeures auxquelles fait face la coopérative sont :

- Les membres, principalement agriculteurs, sont encore en majorité non alphabétisés, peu formés, d'où des capacités d'adaptation et d'innovation encore réduites et des difficultés à rechercher d'autres appuis ou partenaires.
- La fragilité de cette activité est aussi liée à l'incertitude des cours des produits agricoles. Jusqu'à maintenant les variations de cours durant les campagnes et d'une année à l'autre sont importantes. Le kilogramme de coton varie entre 190 et 250Frs. Ces cours faibles ont entraîné la baisse du prix d'achat aux producteurs, alors que le coût des intrants augmente, accentuant ainsi les risques monétaires ; ceci remet en cause l'intérêt de la culture du coton.
- Les modes d'intervention autoritaires de la SODECOTON maintiennent encore les producteurs et les organisations dans une situation de dépendance.
- L'utilisation des techniques traditionnelles.
- La fourniture insuffisante des intrants agricoles.

### **3. Doléances**

Les doléances de la coopérative sont nombreuses, mais les principales sont :

- La formation en matière d'approvisionnement, de commercialisation, de gestion et d'élaboration des stratégies réalistes ;
- La fourniture des matériels modernes et des intrants en suffisance pour permettre des grandes exploitations ;
- Les facilitations à l'obtention des crédits bancaires ;

## 5. Conclusion

Au regard de l'expérience d'autres pays, l'agriculture peut jouer un rôle important en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités au Cameroun. Ce rôle se joue à travers les liens (ou «effet multiplicateur») entre la croissance du secteur agricole et l'économie en général pour permettre au pays de se diversifier vers d'autres secteurs où la croissance est plus forte et où les salaires sont meilleurs. Le développement agricole peut stimuler le développement économique en dehors du secteur agricole et conduire à une création d'emplois et de croissance plus élevée. L'amélioration de la productivité agricole tient cependant une place majeure dans la transformation structurelle de l'économie en relation avec le développement du secteur secondaire et tertiaire. L'un des objectifs du développement agricole au Cameroun serait donc de combler le fossé qui sépare l'agriculture des autres secteurs en matière de productivité pour en faire un levier efficace contre la pauvreté et l'inégalité.


La faible performance du secteur agricole malgré son énorme potentiel réside dans sa faible productivité ainsi que l'inefficacité technique de producteurs agricoles. L'amélioration de la productivité agricole passe par l'utilisation d'équipements modernes et d'intrants améliorés comme les engrais, semences à hauts rendements, les équipements modernes et l'innovation par la recherche et développement. Ces changements

technologiques ne peuvent se diffuser qu'avec la mise en place d'un financement accru et adapté aux besoins et spécificités de l'agriculture familiale au Cameroun ainsi que les services d'accompagnements appropriés. La majorité des producteurs agricoles travaillent sous contraintes de crédit limitant toute perspective de changement technologique. Le développement du marché foncier peut stimuler l'accès au crédit, permettant par exemple aux travailleurs plus productifs d'acheter la terre de ceux qui sont moins productifs en agriculture.


Le développement du secteur agricole au Cameroun est aussi tributaire de la croissance des autres secteurs. La productivité agricole accrue, combinée avec l'agro-industrie viable qui ajoute de la valeur à la production des agriculteurs et l'amélioration de l'accès aux marchés, peut stimuler une croissance économique plus large et contribuer de manière importante à la réalisation de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. Mais cette amélioration du bien-être nécessite aussi la promotion des conditions de travail décent dans l'agriculture et les zones rurales. La participation des femmes est une condition primordiale à la transformation rurale, car elles constituent plus de la moitié de la main-d'œuvre agricole et rurale ; malheureusement, elles font face à des contraintes supplémentaires majeures qui les empêchent de libérer tout leur potentiel productif.





A woman wearing a leopard-print headscarf and a red and black patterned skirt is watering a small green plant in a sandy, arid landscape. She is holding a blue plastic watering can. In the background, other people are visible sitting on the sand under a clear blue sky.

**CHAPITRE 5 :**  
**RENFORCEMENT DE LA**  
**PROTECTION SOCIALE POUR**  
**UNE CROISSANCE INCLUSIVE**



Instrument qui revêt de longue date une importance primordiale pour les pays industrialisés, la protection sociale est de plus en plus considérée comme un moyen essentiel de faire reculer la pauvreté dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Elle s'entend généralement de toutes les initiatives publiques et privées qui génèrent des revenus ou des transferts de revenus aux pauvres, protègent les personnes vulnérables contre les risques liés à l'insuffisance des moyens de subsistance et améliorent le bien-être social, le statut et les droits des marginalisés; avec l'objectif général de réduction de la pauvreté économique et sociale (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004)<sup>52</sup>. Pour Sabates-Wheeler et Haddad (2005)<sup>53</sup>, la protection sociale fait référence aux politiques et actions qui renforcent la capacité des groupes pauvres et vulnérables à échapper à la pauvreté et à mieux gérer les risques et les chocs. Elle englobe les instruments tant formels qu'informels, de nature à faire face aux risques, à la vulnérabilité, aux manques de capacités et à la pauvreté chronique.

Selon l'OCDE (2009), dans les pays où une part importante de la population est pauvre, la protection sociale peut être considérée comme un investissement susceptible d'induire des bénéfices importants non seulement en termes d'équité, mais aussi sur la croissance et la réduction de la pauvreté multidimensionnelle. De ce fait, à travers le socle de protection sociale adopté en 2009 par le Secrétariat Général des Nations Unies face à la crise économique qui a secoué le monde, la protection sociale a été inscrite au nombre des leviers des inclusions, notamment économique et sociale.

Ce chapitre vise à identifier les mécanismes de protection sociale susceptibles de renforcer le système de protection sociale au Cameroun, pour de mieux s'attaquer à la pauvreté, aux inégalités et aux exclusions de manière à favoriser une croissance plus inclusive. Il présente le dispositif formel et les mécanismes informels du système de protection sociale au Cameroun, met en exergue les défis à relever ainsi que les axes d'interventions pour une croissance plus inclusive.

<sup>52</sup> Devereux S. & Sabates-Wheeler (2004). Transformative social protection. IDS working paper 232. Institute Of Development Studies.

<sup>53</sup> Wheeler et Haddad (2005), Reconciling different concepts of risk and vulnerability: A review of donor documents. Institute of Development Studies Sussex

## 1. Les dimensions de la protection sociale et du système formel de protection sociale

Au Cameroun, la protection sociale couvre plusieurs dimensions complémentaires, les unes des autres. Elle concerne à la fois les régimes contributifs (régimes auxquels les bénéficiaires contribuent en partie, tels que les systèmes de sécurité sociale liés à l'emploi ; les systèmes d'assurance sociale et/ou mutuelles de santé) ; et les régimes non contributifs (à travers lesquels les transferts sociaux, en espèces ou en nature, sont octroyés aux bénéficiaires sans contrepartie de leur part), (Sabates-Wheeler et Haddad, 2005). Selon la politique nationale de protection sociale (PNPS) adoptée par le Gouvernement en 2017, la protection sociale se décline sur le plan opérationnel en quatre principales dimensions que sont : (i) l'assistance sociale, (ii) l'assurance sociale, (iii) les services sociaux spécialisés, et (iv) des mesures d'équité sociale.

**i. L'assistance sociale** comporte généralement des transferts réguliers, prévisibles (en espèces ou en nature, y compris les exonérations de frais ou les

subventions générales des prix) de la part d'entités gouvernementales et non gouvernementales en faveur d'individus et/ou de ménages ;

**ii. L'assurance sociale** vise à protéger les personnes contre les risques et les vicissitudes de la vie et contre leurs conséquences sur les conditions de vie, de santé, etc. Elle permet aux ménages pauvres d'avoir accès aux services en temps de crise ;

**iii. Les services sociaux spécialisés** (aide sociale) ciblent des groupes marginalisés qui ont besoin de soins particuliers ou qui se verraient refuser l'accès aux services de base à cause de leurs caractéristiques sociales particulières ;

**iv. Des mesures d'équité sociale** cherchent à protéger les personnes contre les risques sociaux tels que la discrimination et la maltraitance. Les politiques et programmes actifs du marché du travail font partie de ces mesures d'équité sociale. Le tableau 5.1 ci-après présente les composantes de la protection sociale, les risques sociaux couverts et les cibles prioritaires.

**Tableau 5.1** : Risque social couvert par la protection sociale

composantes de la protection sociale	Risque social	Cibles prioritaires
<b>Assistance sociale</b>	Vulnérabilité	Personnes vulnérables (pauvres, orphelins et enfants vulnérables, personnes handicapées, personnes âgées, malades chroniques, etc. )
<b>Assurance sociale</b>	Maladie, vieillesse, invalidité, accident de travail, décès	Travailleurs des secteurs formel et informels, agriculteurs
<b>Action sociale</b>	Marginalisation	Réfugiés, personnes vivant avec handicaps, chômeurs
<b>Promotion et insertion économique</b>	Discrimination	Femmes, jeunes, personne vivant avec handicaps, populations autochtones

La PNPS promeut ainsi un système mixte de protection sociale . Elle comporte un système non-contributif à travers l'assistance sociale par des transferts sociaux, directs et indirects. Cette composante vise à renforcer le capital humain des populations vulnérables en améliorant leur l'accès aux services sociaux de base et la satisfaction des besoins fondamentaux. Elle propose aussi un système contributif d'assurance sociale pour garantir une couverture de sécurité sociale à toutes les couches de la population notamment les plus vulnérables. En outre le système de protection sociale offre des mesures ciblées de protection et de promotion des groupes vulnérables par des services d'action sociale pour améliorer l'accès des groupes à vulnérabilités spécifiques et conjoncturelles aux services d'action sociale et des mesures d'équité sociale pour améliorer l'accès des populations vulnérables aux activités économiques.

Le dispositif formel de protection sociale dans toutes ses dimensions est perçu comme un moyen de prévoyance pour les ménages subissant des chocs exogènes (ces chocs exposant les membres des ménages à des formes de vulnérabilité spécifiques et les poussant à adopter des stratégies de survie négatives). Il est aussi appréhendé comme une garantie d'un niveau de revenu ou de consommation pour les ménages. Il constitue également une voie pour promouvoir la productivité des ménages (en augmentant leur capacité d'achat d'intrants) et pour soutenir le développement du capital humain. Sa nature transformative est de plus en plus mise en évidence.

La protection sociale est transversale et englobe plusieurs secteurs. Dans une lecture économique, elle agit surtout pour stimuler la demande chez les personnes socialement vulnérables, cherchant ainsi à briser les barrières économiques ou sociales qui les empêchent d'avoir accès aux besoins et services sociaux de base (nutrition, santé, éducation, l'eau et l'assainissement, emploi, etc.).

### 1.1 Offre de protection sociale au Cameroun

Les interventions dans le secteur de la protection sociale sont assurées par une multitude d'acteurs étatiques et non-étatiques du secteur privé, des ONG/OSC ou communautaires ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers ( PTF). Au niveau étatique, bien que plusieurs ministères interviennent, on peut relever les ministères de développement, le MINEPAT, le MINEPEA et le MINADER et les ministères sociaux, MINEFOP et MINSANTE à forte concentration des programmes (Banque Mondiale, 2018. UNICEF, 2019<sup>55</sup>).

Les principales interventions selon les quatre dimensions de la protection sociale sont :

#### (i) Assistance sociale

- **Les transferts monétaires directs** constituent un ensemble de programmes qui prévoient la distribution directe aux bénéficiaires d'une assistance monétaire (ou de coupons en échange de biens ou services),des transferts sous forme d'aide à des groupes vulnérables spécifiques (MINAS)

<sup>55</sup> UNICEF (2019). Cartographie des interventions en protection sociale au Cameroun.

et des transferts en nature de diverses sortes notamment les cantines scolaires, la distribution de manuels scolaires en milieu rural, la distribution gratuite de moustiquaires, la distribution de semences, engrais, petits équipements, etc. Ils prennent une ampleur progressive au pays mais néanmoins touchent seulement quinze (15) départements sur cinquante-huit (58) dans sept (7) des dix (10) régions. L'une des initiatives majeures dans ce cadre est le projet filets sociaux dont la mise en œuvre s'étale sur la période 2014-2019. Les principaux acteurs des programmes relatifs aux filets sociaux sont le PAM, le MINEDUB, l'UNICEF, le CARE, le CRS, AWA, BIT, BAD, MINADER, MINFI, MINSANTE. Le projet filets sociaux a touché 54000 bénéficiaires pour un montant total de 17 280 000 000 FCFA sur la période de 2013 à 2017 (UNICEF, 2019). Les résultats de l'évaluation du Projet Pilote ont montré que les transferts monétaires ont permis d'améliorer sensiblement les conditions de vie des bénéficiaires.

- **Les transferts indirects** sont des subventions généralisées ciblées ou non ciblées sur certains produits ou services. Il s'agit principalement de :

- subventions des prix des produits alimentaires importés (poissons congelés, maïs frais, farine, blé et le riz) ;
- subventions des prix des produits pétroliers qui ont coûté 1900 milliards de FCFA à l'État entre 2005 et 2014. À l'exemption de la subvention sur le pétrole lampant, les subventions sur les autres produits pétroliers étaient régressives ;

- subventions de certains services sociaux tels la santé et l'éducation. Les subventions dans le secteur santé incluent la prise en charge gratuite (consultation et kit de traitement) du paludisme simple chez les enfants de moins de 5 ans ; la gratuité des vaccinations pour les femmes enceintes et les enfants de moins de 5 ans ; la gratuité des antirétroviraux pour les personnes affectées par le VIH/SIDA ; les chèques santé pour les femmes enceintes dans les trois régions septentrionales (Extrême-Nord, Nord et Adamaoua). Les subventions en éducation (gratuité des frais de scolarité dans le cycle primaire) sont relatives à la gratuité des frais d'écolage dans le cycle primaire.

- subventions du coût de transport urbain dans les villes de Yaoundé et Douala..

- **Les transferts en nature** sont faits dans les secteurs de l'Éducation, de la santé et de l'agriculture, et concernent :

- en matière d'éducation, les cantines scolaires qui sont destinées à apporter un soutien nutritionnel aux élèves des écoles ciblées des régions septentrionales et la distribution de manuels scolaires notamment en milieu rural ;
- en matière de santé, la distribution gratuite de Moustiquaires Imprégnées d'Insecticide à Longue durée d'Action (MILDA) ;
- en matière d'agriculture, la mise à disposition des intrants agricoles (semences, engrais, petits équipements) qui sont distribués gratuitement aux agriculteurs en général au début de la campagne agricole.

- **Les interventions d'urgence humanitaire, concernant entre autres les aides** apportées aux populations pour la construction des abris aux réfugiés et aux personnes sinistrées, la construction et la réhabilitation des points d'eau, la construction de latrines dans les camps et sites abritant les personnes déplacées.

## **(ii) L'assurance sociale**

- **Le système de sécurité sociale** du Cameroun compte six (06) régimes à caractère obligatoire ou volontaire qui sont : le régime du personnel fonctionnaire et assimilés ; le régime des députés ; le régime des militaires; le régime des travailleurs salariés (secteur privé) relevant du Code du Travail ; le régime des assurances privées ; et les indépendants. Le système camerounais des prestations sociales est géré par la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale (CNPS). Par ailleurs, le pays ne fournit que 7 types de prestations sur les 9 de la Convention 102 de l'OIT. Il s'agit : i) des accidents de travail et maladies professionnelles ; ii) des prestations de vieillesse ; iii) des prestations d'invalidité ; iv) des prestations de décès ; v) des prestations familiales ; vi) des prestations de maternité et ; vii) des prestations de survivants. Les allocations-chômage et l'assurance-maladie ne sont pas encore servies. Selon les statistiques de l'INS, la sécurité sociale comptait 868 316 d'employés actifs CNPS soit un taux de couverture de 13,9% (UNICEF,2019)..
- **Le volet santé** décrit dans le document de la Stratégie Nationale pour l'extension de la protection sociale validé en 2013, comprend comme programme prioritaire la

mise en place d'un programme de couverture maladie de base à accès universel. Le panier de base est l'ensemble des soins, préventifs et curatifs, des médicaments et des dispositifs médicaux considérés comme fondamentaux et prioritaires et dont la prise en charge collective sera garantie par le système national. Ainsi, 185 interventions de santé publique ont été retenues dans le paquet de soins de base, pour le démarrage du système de couverture santé universelle, avec 101 sous-interventions pour une meilleure prise en charge. Le Paquet Minimum et le Paquet Complémentaire des activités délivrés dans les Centres de Santé Intégrée, les Centres Médicaux d'Arrondissement et les Hôpitaux de District représentent 84% des interventions. Et le Paquet des activités communautaires regroupe 16% des interventions. Par ailleurs, en terme de ciblage, 73 interventions soit 40% sont orientées spécifiquement vers la mère et l'enfant.

## **(iii) L'action sociale**

**L'action sociale** est implémentée par le Gouvernement à travers plusieurs outils : la politique de solidarité nationale, la politique nationale de développement intégral du jeune enfant, la politique nationale du genre, le plan stratégique pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le plan de contingence, etc. En outre, le Cameroun s'est engagé dans un processus d'élaboration d'une stratégie de développement des services sociaux, d'une stratégie nationale de la décentralisation avec un accent particulier sur la protection civile et d'une politique nationale de promotion et de protection des personnes âgées qui se trouvent en cours de finalisation.

#### (iv) La promotion et l'insertion économique

##### La promotion et l'insertion économique

inclut des politiques et actions menées pour améliorer la situation de l'emploi face au recul des taux d'activités et la progression du taux de sous-emploi surtout chez les jeunes<sup>56</sup>. L'on peut énumérer, entre autres : (i) l'accroissement de l'offre d'emplois décents (promotion des PME/PMI, formalisation du secteur informel avec la création de plusieurs structures comme : le Programme Intégré d'Appui aux Acteurs du Secteur Informel (PIAASI), l'Agence de Promotion des PME (APME), la Banque Camerounaise des Petites et Moyennes Entreprises, la Bourse de Sous-Traitance et de

Partenariat (BSTP), les Centres de Formalités de Création d'Entreprises (CFCE) ; (ii) la mise en adéquation de la demande d'emplois (standardisation des référentiels de formation, diversification des offres de formation).

En termes de couverture géographique, la zone du Grand Nord est celle présentant la plus grande proportion en interventions de protection sociale avec l'Extrême-Nord en tête pour un poids de 15,53%. La région du Sud est celle où l'on observe le plus faible taux de présence d'interventions de protection sociale avec une proportion de 3,07%. Le Tableau 5.1 suivant donne la proportion des interventions et/ou programme par région (UNICEF, 2019).

Tableau 5.1 : Proportion des interventions par région

Région	Proportions d'interventions par région
Extrême Nord	15,53%
Nord	14,08%
Adamaoua	14,56%
Centre	12,14%
Littoral	6,47%

Région	Proportions d'interventions par région
Sud	3,07%
Est	11,97%
Ouest	7,61%
Nord-Ouest	7,77%
Sud-Ouest	6,80%

Source. UNICEF (2019). Cartographie des interventions en protection sociale au Cameroun

Nonobstant les efforts du Gouvernement, le système actuel de protection sociale ne permet pas d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et des inégalités (FMI 2018). Ceci serait dû principalement à l'absence d'une coordination des acteurs dans le secteur de la protection sociale. En effet, la multiplicité des programmes y relatifs diminue leur efficacité

comme instrument de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

### 1.2 Analyse diagnostic du dispositif de protection sociale au Cameroun

Les destinataires de la protection sociale sont notamment toutes les populations vulnérables

<sup>56</sup> Entre 2005 et 2010, l'économie est caractérisée par le recul du taux d'activité qui est passé de 78,2 % à 75,6 %. Cette baisse est surtout le fait des trois régions septentrionales que sont l'Adamaoua, le Nord et l'Extrême-Nord où le taux d'activité a baissé respectivement de 18,3 points, 7,3 points et 7,5 points. Chez les jeunes de 15-34 ans on enregistre une baisse du taux d'activité de 3 points de pourcentage (72,3 % en 2005 contre 69,4 % en 2010). Cet état des choses est combiné à la progression du taux de sous-emploi (70,6 % en 2010 contre 77,6 % en 2014) notamment dans la population jeune.

à savoir : les enfants et plus particulièrement les orphelins ; les personnes handicapées ; les personnes vivant avec le VIH /Sida ; les malades chroniques (les drépanocytaires, les anciens malades mentaux, les grands brûlés, les familles des malades chroniques) ; les populations autochtones vulnérables et les catégories marginales ; les femmes, surtout celles enceintes ou victimes d'exclusion ; les personnes âgées ; les victimes de catastrophes et/ou de sinistres naturels ; les primo chercheurs d'emploi ; les personnes privées de leur liberté ; les victimes de fléaux sociaux ; les personnes victimes d'accidents graves de la circulation et autres ; les camerounais de la diaspora en situation de vulnérabilité ; les victimes de guerres ; les personnes indigentes vivant dans le milieu rural ; les enfants issus des parents handicapés indigents ; les femmes veuves. Mais ces personnes ne bénéficient pas toujours de toutes les protections qui leur sont dues en matière de protection sociale du fait de certains dysfonctionnements.

### **L'existence d'un système de sécurité sociale, incomplet et limité à une minorité.**

Au Cameroun, les statistiques (MINFI, CNPS et BUCREP, 2016) révèlent que 13,9% de la population active bénéficie de la sécurité sociale. Il s'agit notamment des agents publics et des travailleurs du secteur privé relevant du code du travail. Cette couverture sociale insuffisante est d'autant plus marquée chez les femmes, dont la majorité travaillent dans le secteur informel (96% selon les données de la Politique Nationale de Genre - PNG). Afin de pallier à cette insuffisance, le Gouvernement a mis en œuvre un programme volontaire de promotion de sécurité sociale pour le plus grand nombre.

### **La quasi-inexistence d'une assurance maladie et perspective de mise en place d'une couverture santé universelle.**

L'assurance maladie est encore embryonnaire. Les régimes d'assurance maladie au Cameroun, publics ou privés, concernent essentiellement les salariés et leur couverture demeure marginale. Par conséquent, l'essentiel des dépenses de santé est assuré par les ménages. Pour illustration, le National Health Accounts Series, 2012, révèle que les dépenses privées de santé représentent plus de 70% des dépenses nationales de santé. Toutefois, il convient de signaler que le Gouvernement a initié un processus visant à doter le pays à terme, d'un système de Couverture Santé Universelle (CSU) qui garantira à toute la population l'accès aux soins de santé de qualité. L'architecture de ce système de CSU validée par le Gouvernement repose sur deux piliers : d'une part, un régime de base obligatoire offrant un panier de soins pour l'ensemble de la population ; et, d'autre part, la mise en commun des ressources et de certaines fonctions techniques au sein d'une structure nationale de gestion, et une délégation de fonctions de proximité et de traitement des prestations à des institutions spécialisées. Le financement du système de CSU repose sur trois sources de financement : l'Etat, les ménages et les partenaire techniques et financiers. La contribution potentielle de l'Etat repose sur les mécanismes existants de prise en charge directe des populations sous financement du budget de l'Etat (Agents de l'Etat, Personnes vulnérables, Personnes atteintes de certaines maladies) et d'autres sources potentielles comme les taxes parafiscales prélevées sur certaines activités : Ressources naturelles, téléphonie mobile, transactions financières, tabac, alcool, etc.



L'estimation sur l'année 1 dans le scénario le plus ambitieux de 100% de couverture révèle un déficit de financement de l'ordre de 985 milliards FCFA (MINSANTE, 2018)<sup>57</sup>.

**Un faible financement et soutien insuffisant des services d'action sociale.** Dans ce domaine, l'objectif est d'apporter assistance aux groupes vulnérables (enfants à besoins spéciaux, enfants en conflit avec la loi, les personnes handicapées, personnes âgées et autres personnes victimes de chocs sociaux). La principale difficulté est l'insuffisance de moyens financiers et du personnel social en dépit de l'augmentation progressive de l'enveloppe budgétaire allouée aux ministères impliqués dans les questions sociales.

**La faible couverture du régime des pensions et la modicité du montant des prestations.** Selon le (BIT, 2013) près de 85% des personnes âgées ne bénéficie ni d'une pension de retraite, ni d'un système de prestations en espèces, et ne dispose d'aucun revenu d'appui. De plus, la couverture vieillesse ne s'étend pas aux travailleurs indépendants, aux professions libérales et au secteur informel, alors que ces catégories de personnes actives contribuent significativement au PIB. Par ailleurs, le montant des pensions ne permet pas aux retraités de vivre dans des conditions décentes. Par ailleurs, il y a la nécessité d'introduire d'autres types de prestations comme l'aide au logement, l'allocation de rentrée scolaire, les aides aux personnes handicapées.

**L'inefficacité des programmes et politiques en faveur des jeunes.** En réponse aux préoccupations de la jeunesse, les pouvoirs publics ne cessent de multiplier les programmes et projets visant leur intégration socioprofessionnelle. Cependant, en raison de l'absence de cohésion de l'action gouvernementale, de la faible implication des collectivités territoriales décentralisées dans la mise en œuvre des programmes et projets en faveur des jeunes, et d'une insuffisante sensibilisation de la jeunesse sur les opportunités institutionnelles existantes, l'insertion et l'intégration socioprofessionnelles des jeunes demeurent un défi.

**La faible couverture et le faible impact des programmes de transferts sociaux directs et indirects.** Les transferts monétaires prennent progressivement de l'ampleur au Cameroun, surtout depuis l'expérimentation à grande échelle du Projet Filets Sociaux qui cible les ménages en situation de pauvreté chronique, mais le niveau de couverture reste faible. On note également une expérience de transferts sous forme d'aide à des groupes vulnérables spécifiques et des transferts en nature de diverses sortes (cantines scolaires, distribution de manuels scolaires notamment en milieu rural, distribution gratuite de moustiquaires, distribution de semences, engrais, petits équipements, etc).

À travers des mesures de gratuité des services sociaux de base (scolarité dans le primaire et traitement de certaines maladies telles que le

---

<sup>57</sup> (GTN, 2018). Instauration de la Couverture de Santé Universelle (CSU) au Cameroun. Synthèse des travaux du Groupe technique national. Présentation lors de la Conférence annuelles des Services Centraux.

VIH/SIDA, le paludisme chez les enfants de moins de 5 ans), des systèmes de transferts sociaux indirects sont mis en place par le Gouvernement afin d'améliorer les conditions de vie des populations défavorisées. Certes ces initiatives portent des résultats positifs, mais on constate que l'impact de ces différents programmes de transferts sociaux reste marginal en raison de l'absence de coordination desdits programmes et la faiblesse de la capacité de financement.

**Une part importante des dépenses de filets sociaux reste consacrée aux initiatives ponctuelles et aux subventions universelles.** Il y a encore beaucoup de projets orientés vers des interventions d'urgence, l'appui ponctuel aux indigents, aux orphelins et enfants vulnérables et aux femmes en situation difficile. Par ailleurs les subventions universelles des produits alimentaires de grande consommation et des prix des produits pétroliers demeurent importantes, pourtant dans la plupart des pays elles ont montré leur inefficacité.

### **1.3 Analyse spécifique du budget consacré à la protection sociale**

Les dépenses publiques en faveur de la protection sociale sont appréciées par les

budgets alloués aux départements ministériels relevant du secteur social (le MINTSS, le MINAS, le MINPROFF, le MINJEC, le MINSEP, le MINAC, MINEDUB, le MINESEC, le MINESUP, le MINEFOP, MINSANTE, le MINDEF, le MINEPAT, et le MINAT)

La part des ressources publiques consacrées au secteur social sur la période 2012-2017, varie de 1,89 % en 2012 à 4,43 % en 2017 (Projets des Performances des administrations) (Tableau 5.2). Cette proportion reste extrêmement faible au regard de l'initiative 20/20 (Sommet de Copenhague de 1995) qui stipule que 20 % du budget national et 20 % des aides publiques au développement devraient être affectés au financement des services sociaux essentiels.

En plus d'être insuffisantes, les allocations affectées à chaque ministère du secteur social sont pour la plupart, inférieures aux prévisions du DSCE. En effet, la comparaison de ces allocations avec celles prévues conformément au scénario du DSCE, fait ressortir des écarts considérables. Par exemple, selon ces prévisions, le budget du MINAS devrait évoluer de 7,9 milliards de FCFA en 2010 à 14,3 milliards de FCFA en 2015.

**Tableau 5.2 :** Évolution des ressources publiques allouées aux services sociaux, en milliards de FCFA

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
MINTSS	3,773	4,169	4,363	4,632	4,42	3,56
MINPROFF	3,986	4,453	4,574	5,008	6,88	5,6
MINAS	4,705	5,624	6,232	6,21	5,91	7,6
MINAC	3,232	3,738	3,922	4,07	4,05	3,81
MINSEP (Encadrement du mouvement sportif)	7,764	9,054	7,9	7,591	6,231	10,188
MINJEC	8,256	8,702	9,046	9,868	9,2	15,08
MINSANTE (Santé de la mère, de l'enfant et de l'adolescent)	14,615		23,091	44,326	121,066	114,91
MINEDUB (Développement du préscolaire)		10,837	11,495	12,583	12,512	14,01
MINEFOP	13,982	13,236	16,477	19,185	18,72	17,7
MINATD	2,199	3,554	2,413	3,038	2,96	
MINEPAT	0,008	0,433	0,228	0,965	0,814	1,168
<b>Secteur Social</b>	<b>62,52</b>	<b>63,8</b>	<b>89,741</b>	<b>117,476</b>	<b>192,763</b>	<b>193,626</b>
<b>Budget Etat</b>	<b>3312</b>	<b>3236</b>	<b>3312</b>	<b>3746,4</b>	<b>4234,7</b>	<b>4373,8</b>
<b>% Dépenses Social</b>	<b>1,89</b>	<b>1,97</b>	<b>2,71</b>	<b>3,14</b>	<b>4,55</b>	<b>4,43</b>

Source : Calculs à partir des données du MINFI.

Il convient de souligner qu'en plus du budget propre de l'État, il existe des programmes et projets dans le domaine social, sous financement conjoint Etat et partenaires, en cours d'implémentation. Il s'agit entre autres du Sous-Programme de Réduction de la Pauvreté à la Base (SPRPB), du Projet Filets sociaux, etc.

Dans l'ensemble, les ressources publiques affectées à la protection sociale, y compris celles des programmes et projets, sont insuffisantes. L'un des défis pour l'avenir serait d'augmenter progressivement ces allocations. Il en est de même de la promotion progressive du système contributif et l'élargissement de l'espace fiscal pour le financement de la protection sociale

Il convient de préciser ici que les pensions de retraite et les subventions (parfois importantes)

monopolisent une grande partie des dépenses de protection sociale, tandis que les dépenses des programmes d'assistance sociale et de promotion de l'emploi sont minimes. Selon un recensement brut effectué par le Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) sur l'ensemble des dépenses consacrées à la protection sociale et aux subventions en 2013 (4,3 % du PIB), les subventions représentaient 2,6 % du PIB ; les régimes de retraite publics, 1,0 % ; les prestations de sécurité sociale (CNPS), 0,4 % ; l'assistance sociale, 0,3 % ; et les programmes de promotion de l'emploi, une proportion négligeable. Les subventions ont depuis diminué, tandis que les autres catégories sont demeurées dans une large mesure inchangées. Comme les subventions représentent selon les années de 10 % à 61 % des dépenses totales, celles-ci risquent

de demeurer substantielles si les prix internationaux des produits subventionnés augmentent. Les dépenses consacrées aux pensions englobent la pension de retraite des fonctionnaires (la pension publique) et le programme de sécurité sociale (CNPS) des travailleurs du secteur formel et du secteur privé informel.

Selon le rapport pays du FMI (2018), l'assistance sociale camerounaise (soit les programmes d'assistance sociale et de promotion de l'emploi) est particulièrement faible par rapport à ses pairs de la région. Elle est la troisième plus

basse de la CEMAC, à 0,4 % du PIB, et s'avère substantiellement inférieure à tous les points de référence régionaux et économiques. Les dépenses de protection sociale du Cameroun représentent la moitié des dépenses moyennes des pays de la CEMAC et le tiers des dépenses moyennes de l'Afrique Sub-Saharienne.

### 1.4 Opportunités et défis pour la protection sociale

Les opportunités à saisir ainsi que les défis à relever dans le cadre de la protection sociale sont présentés dans le Tableau 5.3 suivant :

**Tableau 5.3:** Résumé synthétique des opportunités et défis pour la protection sociale au Cameroun

Opportunités	Défis
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence d'une Politique Nationale de Protection Sociale au Cameroun ;</li> <li>• Arsenal juridique promulguant le droit à la protection sociale et ratification de la plupart des conventions internationales dans le domaine ;</li> <li>• PTF disponible à soutenir les efforts du gouvernement dans le domaine de la protection sociale ;</li> <li>• Disponibilité des enquêtes nationales et analyses diverses de la pauvreté, la vulnérabilité ;</li> <li>• Mécanismes de protection sociale traditionnelle et informelle répandus qui jouent un rôle essentiel dans l'amélioration des conditions de vie des populations ;</li> <li>• Système de sécurité sociale en place et des réformes envisagées et en cours ;</li> <li>• Trois ministères spécifiques (MINAS, MINPROFF, MINJEC) dont le mandat porte uniquement sur les personnes vulnérables, et les couches défavorisées en rapport avec les politiques et programmes en place ;</li> <li>• Émergence progressive des transferts monétaires en tant que filets sociaux de sécurité ciblant la pauvreté chronique ainsi que la vulnérabilité accrue surgissant des crises.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformuler le système de sécurité sociale afin de l'arrimer aux standards de la Convention 102 de l'OIT ;</li> <li>• Renforcer le cadre juridique de la protection sociale notamment celui des mécanismes traditionnels et informels de protection sociale ;</li> <li>• Améliorer les capacités techniques des acteurs en matière de mécanismes de protection sociale ;</li> <li>• Augmenter le financement alloué à la protection sociale (et aux secteurs sociaux en général) ;</li> <li>• Renforcer l'harmonisation de la législation interne avec les instruments juridiques internationaux et régionaux spécifiques ;</li> <li>• Améliorer le système d'information sociale.</li> </ul>

## 2. Mécanismes informels de protection sociale au Cameroun

Les mécanismes informels de protection sociale peuvent être définis comme l'ensemble des systèmes informels mis en place par les individus, les ménages ou les communautés<sup>58</sup> pour faire face à certains risques sociaux ; notamment les événements malheureux ou heureux : décès, accidents, maladie, naissance, mariages, etc. Carol Watson (2016)<sup>59</sup> fait remarquer qu'en Afrique Sub-saharienne,

compte tenu de l'insuffisance des mécanismes formels de protection offerts par les États, la majorité des habitants des zones rurales ainsi que ceux évoluant dans le secteur informel en milieu urbain, dépendent fortement des liens réciproques qui les unissent à des familles élargies, à des voisins et à la communauté pour l'échange de services, le partage de la nourriture, le prêt d'actifs, la mise en commun des ressources et d'autres formes d'aide en cas de besoin

### Encadré 5.1 : Importance de la protection sociale informelle

De manière générale, l'apparition de la protection sociale formelle (offerte par les États et les partenaires techniques et financiers) n'a pas pris en compte l'éventail des mécanismes de protection sociale informels (fournis par les familles étendues et les communautés) qui étaient déjà en place dans les communautés rurales et urbaines en Afrique sub-saharienne. La thèse selon laquelle ces mécanismes informels ne sont pas pertinents ou ont disparu est incorrecte.

Les réseaux de solidarité traditionnels, fondés sur les liens de parenté et sur les familles étendues, constituent toujours la première source de soutien dans de nombreuses communautés africaines, notamment pour « faire face aux situations urgentes et traumatiques ». Les mécanismes informels restent largement présents, et leur contribution demeure importante, plus particulièrement au vu de la portée limitée et du manque de fiabilité des programmes de protection sociale formels, qui pourraient par ailleurs tirer des enseignements bénéfiques des réseaux traditionnels.

(Devereux and Getu 2013: 4)

**Source :** Carol Watson (2016)

Au Cameroun, les mécanismes informels de protection sociale regroupent une diversité de solutions endogènes offertes par les réseaux sociaux, collectifs ou communautaires. Ils sont essentiellement fondés sur le capital social des membres (solidarité) et sur la réciprocité dans la jouissance des prestations, contrairement aux systèmes formels d'assurance sociale, qui reposent fondamentalement sur la mutualisation ou le partage des risques

sociaux. Il existe de nombreuses formes d'assurances souvent organisées autour du cycle de vie ou de certaines vulnérabilités et risques liés aux moyens d'existence. On peut citer entre autres pratiques : le partage des repas, la participation à la collecte de fonds, la participation aux tontines et cérémonies sociales qui rythment les événements tels que les naissances, les mariages et les décès.

<sup>58</sup> qui sont pour la plupart exclus du système formel

<sup>59</sup> Carol Watson (2016) : « Protection sociale réactive aux crises dans le Sahel : Perspectives communautaires » (compléter la référence)

## 2.1 Typologie des mécanismes informels, prestations et services offerts en matière de protection sociale

Les mécanismes informels de protection sociale regroupent à la fois les systèmes contributifs et non contributifs.

### 2.1.1 Systèmes contributifs

Le système contributif est basé sur les associations des «contributeurs». Au Cameroun, la loi n° 90/053 du 19 décembre 1990 portant sur la liberté d'association a permis d'instaurer un environnement favorable à la création et au développement des associations. Selon l'EDS-MICS 2014, 51 % des femmes âgées entre 15 et 49 ans sont membres d'au moins une association. Les principaux types d'associations auxquelles ces dernières adhèrent sont : les associations d'épargne rotative, communément appelées «tontines» (35 %), les associations religieuses (24 %) et les associations à caractère culturel (13 %) ; seuls 4 % sont membres d'association à but politique. Toutefois, il faut noter que l'adhésion à une association n'est pas seulement réservée aux femmes, les hommes aussi participent fortement à la vie associative, mais les données pour apprécier leur ampleur se font rares.

On distingue cinq (05) catégories de tontines offrant des prestations en matière de protection sociale dans les associations, à savoir : la tontine simple ou épargne de précaution sociale ; la tontine simple avec caisse de prêts ou épargne à caractère social ; la tontine avec caisse de prêts et de secours ou épargne d'assurance sociale ; la tontine avec enchères non capitalisées ; et la tontine avec enchères capitalisées.

**Encadré 5.2 :** Les catégories de tontines offrant des prestations en matière de protection sociale dans les associations

**Tontine simple ou épargne de précaution sociale :** Elle peut être définie comme un « regroupement d'épargnants qui versent certaine somme monétaire à intervalles fixés à l'avance et qui reçoivent à tour de rôle le produit des versements de l'ensemble des participants ».

Tontine simple avec caisse de prêts ou épargne à caractère social : Elle est constituée de deux types de caisse, à savoir : le fonds de roulement et la caisse d'épargne ou épargne d'investissement. Il a pour objectif d'octroyer des prêts aux membres à partir des fonds collectés auprès de ces derniers. Elle se différencie ainsi des tontines simples dont les fonds collectés sont remis à tour de rôle aux membres de l'association.

**Tontine avec caisse de prêts et de secours ou épargne d'assurance sociale :** la caisse de prévoyance constitue une épargne d'assurance sociale très bien structurée comme son nom l'indique, elle est destinée à protéger ou à soutenir les membres de l'association ou des personnes de leur entourage familial lors de certaines circonstances bien définies à l'avance dans les règlements de l'association.

**Tontine avec enchères non capitalisées :** Ce système tend à être de plus en plus répandu dans les associations financières, et ses règles intègrent la notion de coût de capital et de risque. Contrairement aux systèmes précédents, les sommes collectées en une période, étant très importantes, sont vendues aux enchères et remises au plus offrant. Seuls les participants n'ayant pas encore bénéficié du gros lot sont autorisés à participer aux enchères.

**Tontine avec enchères capitalisées :** La différence avec le type précédent est que la prime d'enchère payée par celui auquel on attribue le gros lot est divisée en petits lots qui seront revendus également aux enchères sur du court terme. Gros lots et petits lots constituent respectivement le «marché principal» et le «marché secondaire». Les marchés se terminent une fois que l'ensemble des montants apportés a été redistribué. Des personnes extérieures à la tontine peuvent avoir accès au marché secondaire par l'intermédiaire d'amis membres.

### 2.1.2 Systèmes ou transferts non contributifs

Le système non-contributif est fondé sur l'entraide et la solidarité basées sur les liens familiaux. Au vu de la faible couverture sociale formelle au Cameroun, la famille étendue est devenue par défaut le filet social majeur. Elle joue ce rôle au moyen de transferts économiques, des ménages urbains aux ménages ruraux, des classes moyennes aux classes pauvres ou,

plus récemment, des migrants internationaux aux membres de la famille restée au «pays» (Courade, 1994 ; Fleischer, 2007). Elle permet aussi des transferts démographiques et une redistribution des charges familiales entre ménages, grâce notamment au «confiage» d'enfants. Ce système regroupe les mécanismes informels basés sur la foi, le lien de sang, une descendance nombreuse, le confiage d'enfants et les transferts monétaires privés entre ménages.

**Encadré 5.3.2 :** Mécanismes informels fondés sur l'entraide et la solidarité

**Mécanisme basé sur le lien de sang :** les chefs de ménage, en particulier ceux qui jouissent d'une bonne situation économique ou ceux des membres de la famille qui ont émigré et ont une position économique plus forte, tendent à être le premier point de contact dans les situations de crise ou de besoin. Ils fournissent des assistances aux ménages (pratiquement jamais remboursés) qui servent en fait de filet de sécurité sociale pour toute la communauté.

**Confiage d'enfants :** cette pratique, qui consiste à confier la garde d'un enfant à des parents non-biologiques pendant une période prolongée, est courante en Afrique (Isiugo-Abanihe, 1985 ; McDaniel et Zulu, 1996 ; DHS, 2005). Une analyse plus détaillée de ce mécanisme souligne quatre principes directeurs, à savoir l'équité ou l'altruisme, l'efficacité, la réciprocité, la parenté ou la solidarité.

**Transferts monétaires privés entre ménages :** l'aide à la famille et les transferts privés entre ménages sont des mécanismes de solidarité et ont un poids important dans le budget des ménages. Selon les résultats de l'ECAM3, au cours des 12 derniers mois ayant précédés l'enquête, les ménages du Cameroun ont reçu des émigrés internationaux des transferts annuels estimés en moyenne à 496 000 FCFA par ménage. Selon le milieu de résidence, le montant moyen des transferts reçu par les ménages du milieu rural est presque 1,7 fois inférieur à celui reçu par ceux du milieu urbain (en moyenne 378 000 FCFA contre 586 000 FCFA). Ces transferts sont pour la plupart destinées aux dépenses de soins de santé, aux paiements des frais de scolarité des enfants, aux logements, etc.

**Mécanisme basé sur une descendance nombreuse :** au Cameroun comme partout en Afrique, la croyance répandue dans l'imagerie populaire est que « plus on a une descendance nombreuse, plus on a une vieillesse plus (ou même avant) assurée et tranquille ». En effet, les enfants seraient d'un soutien considérable pour les parents, que ce soit pour les travaux ménagers où la fille, dès le jeune âge, aide la maman, ou pour les garçons qui doivent accompagner le papa dans les travaux champêtres.

**Mécanismes basés sur la foi :** s'appuyant sur un système de valeurs et de principes partagés, les systèmes de solidarité et de soutien basés sur la foi jouent un rôle important dans de nombreuses collectivités. Ils sont un exemple de capital social d'«adhésion» et de «liaison» car, ils lient les membres d'une même foi dans une même localité et peuvent également contribuer à un plus grand sentiment d'identité et de liens de solidarité entre les ethnies, les frontières géographiques et les groupes linguistiques. Au Cameroun, les mécanismes chrétiens et islamiques sont les plus importants dans ce système.

## 2.2. Impacts directs des mécanismes informels sur les ménages

L'un des principaux mécanismes informels de protection sociale dont l'impact direct sur les conditions de vie des ménages n'est plus à démontrer est le transfert monétaire direct reçu par les ménages. Certaines études ont tenté d'estimer le poids total de l'aide à la famille et les transferts privés entre ménages dans le budget des ménages et leur importance en tant que mécanisme de solidarité. Au Mali, par exemple, 18 % du revenu des ménages pauvres vient des transferts privés entre les ménages (Bibi, Sami et al. 2009). Le chiffre s'élève à 26 % chez les ménages dirigés par une femme ; d'où l'importance de ce système pour réduire les vulnérabilités spécifiques au genre (Perezniето et Diallo, 2008). Certains auteurs suggèrent que ces systèmes de soutien social de base perdurent même lorsque l'ensemble de la communauté est victime des chocs comme lors des pertes de récoltes, les sécheresses, les inondations (Roncoli et al. 2001).

Au Cameroun, il a été relevé que dans les régions du Nord et de l'Extrême-Nord, les ménages ruraux affectés par la sécheresse ayant reçu des transferts monétaires ont moins tendance à vendre leur bétail afin de régulariser leur consommation que les ménages n'ayant pas reçus des transferts. Par ailleurs, avec l'augmentation des migrations internationales d'une part et l'exode rurale de main-d'œuvre (urbain/rural) que connaît actuellement le Cameroun d'autre part, les envois de fonds constituent un mécanisme de protection sociale de plus en plus important. Il est démontré que ces systèmes de transfert sont importants pour réduire les vulnérabilités spécifiques et contribuent également à la lutte contre l'exclusion.

En définitive, la majorité des ressources reçues de ces transferts de fonds sert à renforcer les revenus des ménages ou des activités visant le développement communautaire telles que la construction d'écoles et des centres médicaux. Ces fonds servent aussi à la couverture des besoins de la famille tels que les frais de scolarité, les activités sociales, les funérailles et les frais de subsistance.





#### Encadré 5.4 : Etude de cas de la plateforme «Wina solidarité»

La plateforme «Wina Solidarité» a été créée en 2017. Elle regroupe les jeunes filles et garçons de l'Arrondissement de Wina dans le Département de Mayo Danay (Région de l'Extrême-nord) qui ont décidé de mettre en place un fonds de solidarité et de développement.

##### 1. Fonds de solidarité

Depuis la création de cette plateforme, le fonds de développement n'est pas encore opérationnel. Le fonds de solidarité est l'un des dispositifs de l'association dédié à la promotion de la solidarité ou l'assurance sociale. Son objectif est de pouvoir soutenir financièrement et moralement les adhérents de la plateforme en cas d'évènement heureux ou tristes. La souscription qui n'est pas obligatoire est fixée à 20 000 FCFA par membre. Toutefois, tout membre dont le compte solidarité est nul ou déficitaire ne peut bénéficier d'une aide financière.

Les événements pris en charge par ledit fonds de solidarité sont déclinés ci-après :

Evènements	Montant de l'Assistance (FCFA)
Mariage civil ou religieux	100 000
Décès d'un membre	300 000
Décès du conjoint d'un membre	200 000
Décès d'un parent	100 000
Décès d'un enfant légitime d'un membre	100 000

##### 2. Témoignages des bénéficiaires

Certains membres rencontrés ont affirmé qu'ils sont en vie aujourd'hui grâce à leur adhésion à la «plateforme Wina solidarité». En effet, ils ont particulièrement relevés que les aides financières reçues ont contribué à améliorer leur état de santé (prise en charge des frais d'hospitalisation et achat des médicaments) et également à faire face aux évènements malheureux tels que le décès d'un proche.

### 2.3 L'impact du système informel sur la croissance économique et la cohésion sociale

Sur le plan économique, les mécanismes informels de protection sociale constituent un moyen de lutter contre la pauvreté et promouvoir la croissance. Ces mécanismes contribuent également à l'augmentation des biens productifs et à l'expansion des opportunités génératrices de revenus. Par exemple, plusieurs moto-taximen rencontrés dans le cadre des consultations régionales affirment avoir acquis leurs motos par le biais des tontines.

En outre, les diverses cotisations faites dans les tontines et autres associations permettent

de développer l'économie locale et parfois de créer des infrastructures communautaires. A titre d'illustration, certaines associations construisent des foyers communautaires pour tenir leurs réunions et parfois d'autres infrastructures sociales de base comme des salles de classe, des points d'eau, des ponts, etc.

Par ailleurs, dans l'optique de pallier à l'inaccessibilité des crédits bancaires, les ménages ou individus font parfois recours aux tontines. Les ressources reçues des tontines peuvent être orientées vers un investissement à court ou moyen terme ; ce qui contribue au processus global de développement au niveau national. En effet,

la tontine africaine se présente comme une technique de mobilisation de l'épargne, susceptible d'accélérer les investissements dans l'économie. Toutefois, Rozas Sonia Tello et Gauthier Bernard (2012) soulignent que les tontines ne peuvent pas assumer le rôle du système formel. Elles tendent certes à résoudre de nombreuses difficultés de financement et contribuent à pallier certaines limites à l'accès aux systèmes formels de protection sociale, mais elles ne peuvent pas remplacer l'action gouvernementale en la matière. Les montants d'argent auxquels les individus y ont accès sont en général insuffisants pour répondre aux besoins de grandes entreprises. Au demeurant, même si les mécanismes informels de protection sociale constituent un levier de la croissance inclusive au Cameroun, le système bancaire et les tontines sont des modes de financement qui ne sont pas nécessairement substituables.

Relativement à la cohésion sociale, les mécanismes informels de protection sociale contribuent à réduire les inégalités et à favoriser la stabilité sociale. En Afrique en général, les gouvernements ont souvent utilisé ces mécanismes informels de protection sociale pour renforcer leur légitimité, notamment dans une perspective de stabilisation sociale pendant les périodes de crise et de réformes économiques difficiles. Au Cameroun par exemple, le Gouvernement a eu recours aux comités de vigilance et aux associations religieuses et communautaires pour favoriser la paix et reconstruire leur capital social.

Les tontines qui constituent l'un des mécanismes informels efficaces de protection sociale, offrent des services financiers à des personnes qui, sont exclues des services

bancaires classiques à cause d'un manque de dépôt initial ou en raison d'autres problèmes liés à la complexité des procédures des institutions bancaires.

## **2.4 Capacités des mécanismes informels de protection sociale à faire face aux crises**

Les réseaux de solidarité traditionnels, fondés sur les liens de parenté et sur les familles étendues, constituent toujours la première source de soutien dans de nombreuses communautés africaines, notamment pour « faire face aux situations urgentes et traumatiques ». Toutefois, de nombreuses études ont montré que si les mécanismes informels sont mieux adaptés pour réagir face aux crises liées à chaque ménage ou à des événements de la vie comme la maladie ou la mort, ils sont peut-être moins résilients face aux crises qui affectent les ménages ou la communauté (Morduch, J, 1998, 2011). En effet, les modalités de gestion des risques axés sur la communauté sont en général plus complexes.

Par ailleurs, de nombreux analystes proposent que la protection sociale formelle et la protection sociale informelle aient des fonctions complémentaires, et soient toutes les deux renforcées afin d'offrir une protection optimale face aux crises d'une part et plus inclusive d'autre part. C'est dans cette perspective que la notion de « capital social » a eu tout son sens. Cette notion, appliquée à l'analyse de la résilience des ménages et des communautés face aux crises et aux contraintes de la vie ouvre de nouvelles voies à la conceptualisation des mécanismes informels de protection sociale et à l'évaluation de leur capacité à répondre aux crises.

## 2.5 Principales difficultés rencontrées par les mécanismes informels de protection sociale

Les analyses précédentes relatives aux mécanismes informels de protection sociale permettent de dégager les principaux problèmes ci-après :

**Absence de cadre législatif et réglementaire régissant les mécanismes informels de protection sociale au Cameroun.** Cette contrainte limite l'efficacité des mécanismes informels en matière de protection sociale. En effet, ils font parfois face aux problèmes liés à l'insuffisance de ressources financières pour répondre aux risques de détournement de fonds, à la faible formation des responsables et gestionnaires, etc.

**Nombre limité de personnes couvertes par les mécanismes informels de protection sociale.** Les populations ne sont en général pas toutes membres des associations ou ne bénéficient pas toujours des divers transferts sociaux sus-évoqués.

**Absence de complémentarité entre le système formel de protection sociale et les mécanismes informels de protection sociale.** Cette absence de complémentarité crée des distorsions sur le marché des risques sociaux entraînant une inefficience du secteur de la protection sociale. À titre illustratif, un même risque pourrait être couvert par les deux systèmes de protection sociale si l'assuré se trouve éligible dans ces deux cas de figure.

## 3. Axes d'intervention de réformes du système de la protection sociale

Les principaux axes d'intervention identifiés ci-dessous s'appuient principalement sur le rapport thématique relatif à l'analyse des mécanismes informels de protection sociale au Cameroun et la Politique Nationale de Protection Sociale.

### 3.1 Axes d'intervention de promotion des mécanismes informels de protection sociale

S'agissant de l'amélioration de l'efficacité des mécanismes informels de protection sociale au Cameroun, les axes d'intervention suivants sont formulés.

#### 3.1.1. Renforcer le cadre législatif et réglementaire des mécanismes informels de protection sociale existants dans la perspective de leur formalisation

En ce qui concerne les mécanismes de protection sociale, la mise en œuvre de cet axe permettra d'avoir une reconnaissance et un soutien de la part de l'Etat. En effet, l'analyse diagnostic du cadre juridique en matière de protection sociale pourrait servir de base pour élaborer les textes législatifs et réglementaires (Lois, Décrets, Arrêté, etc.) qui encadrent le système informel, notamment les systèmes contributifs, de protection sociale au Cameroun au bénéfice des populations concernées.

### **3.1.2. Attribuer les fonctions complémentaires à la protection sociale formelle et aux mécanismes informels de protection sociale**

L'un des grands défis est celui de l'élargissement de la couverture sociale au plus grand nombre de la population. Dans cette perspective, de nombreux analystes proposent que la protection sociale formelle et la protection sociale informelle aient des fonctions complémentaires. Bien que cette perspective semble intéressante, elle pose le problème de monitoring. L'objectif est donc d'offrir une protection sociale optimale, quelque soit sa nature (formelle ou informelle), face aux divers risques sociaux existants au Cameroun. Les actions à implémenter sont : i) élaborer une stratégie nationale d'accompagnement des mécanismes informels de protection sociale, ii) identifier les risques sociaux pouvant faire l'objet de complémentarité, iii) sensibiliser les différentes structures en charge de la protection sociale formelle et informelle, pour une complémentarité des actions entreprises.

## **3.2 Axes d'interventions du système formel de protection sociale**

Concernant les mécanismes formels, les axes d'intervention sont déclinés ci-après :

### **3.2.1. Renforcement des systèmes non-contributifs**

Cet axe a pour objectif de renforcer le capital humain des populations socialement vulnérables en améliorant leur accès aux services sociaux de base et en renforçant la satisfaction de leurs besoins fondamentaux. Les actions prioritaires sont : (i) la diversification, le renforcement, et l'extension des programmes

de transferts directs (monétaires/en nature) et, (ii) le renforcement et l'expansion des mécanismes de transferts indirects (gratuité des services de base ; subventions ciblées aux plus pauvres/vulnérables). Par ailleurs, ces interventions devront être parallèlement accompagnées des mesures visant à renforcer l'offre de ces services.

Le principe de base dans la mise en œuvre de cette action est l'adoption de la formule 'cash-plus'. En effet, il est de plus en plus reconnu que les transferts monétaires ne sont pas suffisants pour sortir les bénéficiaires de leur état de vulnérabilité. C'est pour cela que les programmes ajoutent l'accompagnement aux transferts monétaires afin d'optimiser les bénéfices des populations. C'est déjà le cas avec le Projet filets Sociaux où les transferts monétaires sont accompagnés d'activités de sensibilisation relatives aux pratiques familiales essentielles en matière de santé, d'éducation, de nutrition et d'hygiène pour un changement de comportements. A cela s'ajoutent des formations aux activités génératrices de revenus.

### **3.2.2. L'extension du champ matériel des transferts monétaires catégoriels universels**

Plusieurs pays ont fait des transferts monétaires le pilier de leurs politiques de protection sociale. Par exemple, l'Ouganda a opté pour une pension sociale pour des personnes âgées ; l'Afrique du Sud est connue pour son programme d'allocation pour l'entretien des enfants (Child Support Grant) qui a couvert de façon progressive des enfants jusqu' à l'âge de 16 ans et au Kenya, on cible les orphelins et autres enfants vulnérables.

Les résultats tirés des évaluations de tels programmes montrent des effets très positifs sur le niveau de bien-être des bénéficiaires et leurs familles (Banque Mondiale, 2012). Pour le Cameroun l'extension du champ matériel des transferts catégoriels universels pourrait passer par une reconfiguration du Projet Filets Sociaux de manière à y intégrer dans un premier temps une composante pour les transferts monétaires aux orphelins et enfants vulnérables et dans un second temps une autre composante relative aux allocations pour les personnes âgées (60 ans et plus), et par la suite, d'autres catégories telles que les personnes handicapées (MINEPAT, 2017).

### **3.2.3. Élargissement de la couverture sociale**

La couverture sociale formelle actuelle ne concerne majoritairement que les «travailleurs» du secteur formel. Pour l'étendre, il s'agit principalement de réformer le système d'assurance volontaire<sup>303</sup> pour en faire un régime adapté de sécurité sociale au bénéfice, notamment des petits agriculteurs, des éleveurs et des pisciculteurs, des artisans, etc.

### **3.2.4. Promotion des programmes alternatifs d'assurance sociale (transformation des tontines en mutuelle)**

Il est tout à fait possible pour les travailleurs du secteur informel de mettre en place par une action collective un régime d'assurance sociale qui prendrait en charge leurs besoins prioritaires. L'amélioration de ces organisations est une voie balisée pour initier, gérer et développer des programmes alternatifs d'assurance sociale des acteurs du secteur informel. L'OIT s'est engagée dans cette perspective en lançant, en 1998, un

programme mondial dénommé "Stratégies et Techniques contre l'Exclusion sociale et la Pauvreté" (STEP).

### **3.2.5. Mise en place de la couverture santé universelle**

Les travaux préparatoires à la mise en place de la Couverture Santé Universelle ont été engagés depuis 2009. Ils ont connu une accélération significative en juin 2015 avec la création et la mise en place par le Gouvernement d'un Groupe Technique National CSU regroupant plusieurs administrations ainsi que les Partenaires Techniques et Financiers. À ce jour, l'architecture et le panier des soins standard de la CSU ont été adoptés et accompagnés des protocoles y afférents, et le coût du panier des soins a été budgétisé. Les actions prioritaires à mener sont les suivantes : (i) l'élaboration et l'adoption d'un cadre institutionnel et législatif pour la mise en œuvre de la CSU ; (ii) l'adoption des mécanismes de financement appropriés de la CSU avec la fixation de contributions selon les capacités des individus ; et, (iii) le déploiement progressif du système de la CSU.

### **3.2.6. Élargissement du champ des opportunités d'emploi et d'insertion à toutes les couches vulnérables**

Pour atteindre cet objectif, l'accent sera mis sur : (i) l'intégration de la préoccupation de l'emploi, notamment des couches vulnérables, dans les politiques et stratégies de développement ; (ii) la sensibilisation des opérateurs du secteur privé sur les capacités productives des femmes et des personnes handicapées afin de lutter contre les préjugés qui constituent le principal frein à leur embauche. Il s'agira aussi de créer des produits de la microfinance

adaptée aux besoins des acteurs du secteur informel et des populations pauvres ou vulnérables notamment, les femmes et les jeunes ; ceci nécessitera des concertations entre le Gouvernement, les représentants des populations vulnérables et les établissements de microfinance. Un autre aspect important consistera en l'accélération de la réforme foncière en vue de faciliter l'accès des jeunes et des femmes à la propriété foncière.

### **3.2.7. Amélioration et diversification de l'offre de formation technique et professionnelle**

Pour y parvenir, des mesures actives pour faciliter la transition entre l'école et l'emploi devront être prises en concertation avec le secteur privé. Par ailleurs, il faudra : (i) mettre en place un large dispositif d'apprentissage pour les jeunes déscolarisés ; (ii) développer des modules de formation technique spécifiques au profit des populations défavorisées ; (iii) renforcer l'efficacité des programmes d'activités génératrices de revenus ; (iv) diversifier l'offre de formation en renforçant les initiatives qui prennent en compte les réalités économiques régionales à l'instar du Programme d'Insertion Professionnelle des Jeunes (PISP), la Pépinière d'entreprises «Graines de Talent (GDT)», le Centre d'Incubation Pilote (CIP).

### **3.2.8. Renforcement du système national de gestion et de réponses aux crises**

Les zones frontalières septentrionales, à l'Est ainsi que dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest soulignent un besoin non seulement d'une réponse humanitaire multiforme mais aussi l'importance d'augmenter l'investissement dans ces zones

défavorisées afin d'offrir de vraies perspectives de développement aux populations affectées. Aujourd'hui il y a une grande dépendance du gouvernement vis-à-vis de l'aide internationale pour le financement, la gestion et l'acheminement des aides d'urgence pour les personnes sinistrées, les populations déplacées et les populations hôtes en situation de vulnérabilité. Les actions de prévention et de renforcement de la résilience doivent être renforcées en s'appuyant la Plateforme Nationale pour la Réduction des Risques de Catastrophes (PNRRC), comme cadre de concertation et d'échange d'informations entre l'ensemble des partenaires nationaux et internationaux de la protection civile.

### **3.2.9. Amélioration de l'efficacité des programmes de protection sociale existants**

L'amélioration de l'efficacité des dépenses dans tous les programmes actuels de protection sociale pourrait permettre de dégager des marges importantes pour développer ou renforcer d'autres initiatives. Dans une logique de rationalisation de la dépense publique, il sera important d'orienter les ressources en direction des interventions bien conçues en tenant compte des mécanismes de financement disponibles, ciblées et orientées sur la recherche des solutions durables à la pauvreté et aux inégalités de niveau de vie. À cet effet, il convient d'envisager la suppression de certaines subventions généralisées, d'évaluer l'efficacité des programmes existants afin de transférer les ressources de ceux qui sont régressifs ou moins efficaces vers les plus pertinents. Il conviendra aussi d'envisager la mutualisation des ressources

des programmes connexes, afin de réduire les charges de fonctionnement pour davantage se concentrer sur les personnes cibles. En outre, l'instauration de l'approche de financement basé sur la performance dans tous les programmes de protection sociale pourra grandement contribuer à accroître leur efficacité.

#### 4. Conclusion


La protection sociale aide davantage les individus et les familles à constituer leur capital humain, à acquérir d'autres actifs et à améliorer leurs perspectives quant aux moyens de subsistance, ce qui leur confère une autonomie au niveau social et économique. Mais il en va autrement au Cameroun où la protection sociale est déficitaire. D'abord, la faible coordination des acteurs dans le secteur de la protection sociale diminue leur efficacité comme instrument de lutte contre la pauvreté et les inégalités. En outre, le Cameroun peine à étendre la couverture sociale à toutes les couches de la population active, car la protection sociale est étroitement liée au travail formel. Outre la Couverture sociale pour les travailleurs, les autres prestations sociales visant à protéger les catégories sociales défavorisées atteignent difficilement leur objectif du fait d'un mauvais ciblage des populations bénéficiaires. En conséquence, le Cameroun enregistre un véritable mouvement

de prolifération des mécanismes informels de protection sociale palliatifs des insuffisances du système formel. Le mécanisme informel le plus répandu est l'association de crédit et d'épargne rotatif, appelé localement «tontine» que l'on retrouve dans toutes les régions du pays. Bien que les mécanismes informels offrent une certaine assurance à certains risques, ils ne constituent pas des substituts efficaces aux mécanismes formels et donc ne peuvent devenir un levier fiable du développement tant attendu du capital humain.


L'extension de la couverture sociale à toute la population active afin de garantir à tous un travail décent s'avère donc importante. La promotion du travail décent favoriserait la réduction de la pauvreté et des inégalités, notamment pour les populations en-deçà du seuil de pauvreté et celles ayant des difficultés d'accès au marché du travail, notamment les jeunes, les femmes et les personnes vivant avec un handicap. L'amélioration des mécanismes de ciblage des groupes spécifiques à l'exemple des personnes du 3<sup>ème</sup> âge, les personnes handicapées, les minorités autochtones devra contribuer à accroître l'efficacité du système. Lorsqu'elle se caractérise par une bonne organisation et que sa durabilité est bien prise en compte, la protection sociale peut aboutir à une plus grande égalité socioéconomique, à une égalité des chances, à un accès égal aux services sociaux et à un élargissement de la participation.







**CHAPITRE 6 :**  
**LA DÉCENTRALISATION,**  
**UN ACCELERATEUR**  
**DE LA CROISSANCE**  
**INCLUSIVE**



Constituant l'une des modalités de gestion stratégique de l'État, la décentralisation « dans son approche conceptuelle (...) vise la création des entités dont les missions sont d'organiser les énergies locales autour des objectifs communautaires de développement en faisant en sorte qu'une combinaison optimale des ressources locales et externes à la région permette de valoriser ce potentiel dans la mise en œuvre des avantages comparatifs pour promouvoir l'aménagement du territoire, les échanges interrégionaux et le relèvement du niveau de vie ». Dans cette perspective, la décentralisation vise la valorisation du potentiel économique des communautés en vue de l'amélioration de leurs conditions de vie. En ce sens, elle peut constituer un levier pour la croissance inclusive. La croissance inclusive s'entend ici d'une croissance créatrice d'emplois, réductrice de la pauvreté et des inégalités et qui renforce l'économie à la base. Ainsi, le présent chapitre évalue la mise en œuvre à date du processus de la décentralisation et analyse

les mesures prises dans son implémentation pour favoriser l'inclusion. Il formule en bout de chaîne des recommandations en termes de propositions de réformes pour faire de la décentralisation un pilier majeur de l'inclusion sociale et de la lutte contre les inégalités au Cameroun.

Le chapitre s'articule comme suit : dans un premier temps, il examine les enjeux de la relation entre la décentralisation, la pauvreté, les inégalités et les exclusions. Cette analyse évoque les rôles potentiels de la décentralisation dans l'efficacité allocative des ressources pour améliorer les résultats de développement au niveau infranational. Ensuite, le rapport analyse les avancées et les défis de l'efficacité allocative et de redistribution dans la mise en œuvre de la décentralisation au Cameroun. La troisième partie du chapitre traite des enjeux socio-économiques et politiques de la décentralisation. Et en prélude à la conclusion du chapitre, une discussion est ouverte sur un certain nombre de propositions.

## 1. Décentralisation, pauvreté, inégalités et exclusions : les liens potentiels

### 1.1. Décentralisation : les enjeux de développement

Le concept de décentralisation comme mode de gouvernance devient un thème de plus en plus d'actualité dans le débat et la pratique du développement. La décentralisation comme initiative politique est souvent conçue et implémenter avec des intentions explicites pour améliorer les résultats de développement au niveau infranational. Elle est actuellement adoptée comme méthode de gouvernance locale dans de nombreux Etats du Sud, en Afrique mais aussi en Asie et en Amérique Latine. Les expériences africaines de décentralisation administrative et économique se situent dans un contexte d'incapacité de l'Etat central à assurer la fourniture des biens et services publics de qualité et en quantité, qui tend à accentuer les inégalités territoriales (Damas Hounsounon, 2016). De ce fait, l'engagement dans le processus de décentralisation vise principalement à pallier les défaillances<sup>306</sup> des Etats centraux en favorisant entre autre une offre de biens et services publics plus efficace et plus efficiente à la population Chambas et al. (2007).

Bien que l'importance de la décentralisation soit communément admise, cette notion reste délicate à définir, renvoyant à des arrangements institutionnels variés (Mills et al., 1990 ; Mawhood, 1993; Klugman. J., 1994; Caldeira et al., 2014). La décentralisation est généralement considérée comme le transfert d'autorité du niveau central pour planifier, prendre des décisions ou gérer des fonctions publiques spécifiques au niveau infranational (Mills et al., 1990). Cette notion renvoie ainsi à deux formes de décentralisation:

la décentralisation territoriale relative aux transferts de compétences vers les entités territoriales et celle fonctionnelle liée au transfert de compétences de service public spécifiques comme la santé par exemple (Mills, 1990, Demante et al., 2008). Selon le niveau des compétences transférées, on distingue les notions de déconcentration, de délégation et de dévolution du pouvoir (Rondinelli et al. 1989 ; Bird et Vaillancourt, 1998; Klugman. J., 1994 ; Gauthier et Vaillancourt, 2002; Caldeira et al., 2014). La déconcentration est un déplacement géographique de la prise de décision, elle transfère certaines responsabilités ou autorités du pouvoir central à des niveaux inférieurs dépendant des ministères ou des agences centrales. Elle a pour seul but d'améliorer l'efficacité opérationnelle de l'action de l'État (Caldeira et al., 2014). La délégation consiste en un transfert de compétences décisionnelle relatives à l'administration des fonctions publiques spécifiques vers des entités semi-autonomes agissant au nom de l'Etat mais qui en dernier ressort rendent compte à l'État central. Et la dévolution est la forme la plus radicale de la décentralisation administrative, elle consiste en un transfert de compétences, de responsabilités et de la décision politique, financière et de gestion à des personnes morales de droit public, jouissant d'une quasi-autonomie politique et gouvernées par des élus locaux. Sous sa forme la plus avancée, la décentralisation confère aux élus locaux des compétences financières (décentralisation budgétaire) et encourage leurs redevabilités devant les habitants électeurs de leur juridiction (décentralisation politique) (Caldeira et al., 2014). Les trois degrés de décentralisation coexistent généralement de fait.

Comme il a été souligné au chapitre 1, le lien existant entre la décentralisation et l'exclusion sociale n'est pas direct. Il est établi à travers la pauvreté et les inégalités. Notons que ces dernières sont aussi liées à la nature de la croissance. La reconnaissance de ces canaux de transmission n'est pas nouvelle, elle trouve déjà son fondement dans la théorie du fédéralisme budgétaire («fiscal federalism») introduit par Musgrave (1959) qui classe les trois fonctions de l'Etat : allocation des ressources, redistribution et stabilisation de l'activité économique.

La première fonction, celle d'allocation des ressources consiste à rétablir un usage optimal des ressources c'est-à-dire son efficacité dans la fourniture des biens et services publics. Elle se réfère ainsi à la notion d'efficacité allocative : faire ce qu'il faut, faire les choses comme il faut et faire les choses là où il faut. L'analyse de l'efficacité s'intéresse par exemple à l'adéquation entre les dépenses publiques et les priorités du gouvernement.

La fonction de redistribution (ou de répartition), réfère à la question d'équité. Elle vise à corriger la répartition spontanée des revenus et des richesses en vue d'instaurer ce que la société considère comme une juste répartition. L'idée principale est d'agir sur les inégalités et d'établir une justice sociale.

Enfin, la fonction de stabilisation correspond à deux objectifs de l'État dans la régulation de l'économie : le plein emploi des facteurs de production (et en particulier du travail) et la stabilité des prix. Le deuxième volet de la

régulation concerne les actions de politique économique dont l'objectif est d'assurer une croissance aussi forte que possible de la production et ainsi un bon niveau de vie de la population.

## **1.2. Décentralisation, pauvreté, exclusions et efficacité allocative**

De nombreuses évidences théoriques et empiriques ont montré que la décentralisation améliore l'efficacité allocative des dépenses publiques et réduit la pauvreté. L'idée derrière cette meilleure efficacité réside dans le fait que la décentralisation améliore l'identification des besoins des populations et le ciblage des bénéficiaires. Cette notion est basée sur l'avantage informationnel généralement reconnu des gouvernements locaux vis-à-vis du gouvernement central au regard des besoins des populations locales. Caldeira et al. (2014) distinguent deux principaux mécanismes qui peuvent justifier cette plus grande efficacité allocative de l'État décentralisé : le principe de proximité politique et celui de compétition. La décentralisation permet de rapprocher les décideurs politiques des citoyens (principe de proximité), elle améliore d'une part la connaissance des besoins et des préférences des populations par les décideurs (Hayek, 1948), et d'autre part la responsabilité et l'efficacité des gouvernements locaux (Seabright, 1996)<sup>58</sup>. Parallèlement, la décentralisation crée la compétition inter-juridictionnelle (principe de compétition), qui devrait améliorer l'adéquation de l'offre

<sup>58</sup> L'efficacité consiste à maximiser les résultats par rapport aux intrants, c'est-à-dire à accomplir davantage avec les ressources disponibles.

de biens et services publics aux préférences des habitants (Tiebout, 1956 et Oates, 1972) et stimuler la recherche d'efficacité par les gouvernements locaux (Salmon, 1987, Besley et Case, 1995).

Les analyses du chapitre 3 ont montré que les dépenses publiques au Cameroun ne sont pas généralement alignées sur les priorités du DSCE et que les investissements publics souffrent d'inefficacité. Il en est de même des politiques sociales telles que l'éducation et la santé et certains instruments budgétaires de lutte contre la pauvreté et les inégalités à l'instar des politiques exonérant le prix d'importation de certaines denrées alimentaires qui n'ont pas un effet sur les populations pauvres, mais favorisent plutôt les non-pauvres des grandes métropoles économiques du pays. La décentralisation peut constituer une opportunité pour corriger ces imperfections.

Une littérature riche qui établit le lien entre la décentralisation et la pauvreté suggère que la décentralisation peut contribuer à la réduction de la pauvreté (Voir chapitre 1). Les partisans de la décentralisation font valoir que les gouvernements décentralisés sont plus sensibles aux besoins des pauvres que les gouvernements centraux et sont donc plus susceptibles de concevoir et de mettre en œuvre des politiques favorables aux pauvres. Toutefois, ces mécanismes ne sont pas automatiques surtout compte tenu de certaines spécificités des pays en développement. Caldeira et al. (2014) identifient par exemple que cette efficacité dépend aussi de l'existence d'une démocratie

locale, d'une conscience politique des citoyens, d'une mobilité inter-juridictionnelle des habitants ou encore du comportement des élites locales par l'absence de comportements de recherche de rente par ces derniers – qui peuvent apparaître peu réalistes dans les pays les plus pauvres (Prud'homme, 1995 et Bardhan, 2002). Par ailleurs, l'insuffisance des capacités techniques, administratives ou fiscales des gouvernements locaux peut limiter sérieusement les effets positifs attendus de la décentralisation.

Dans le cas d'un groupe de pays d'Afrique Subsaharienne, Crook (2003) suggère qu'il est peu probable que la décentralisation aboutisse à des résultats plus favorables aux pauvres sans un effort sérieux pour renforcer et élargir les mécanismes de responsabilisation (reddition de comptes) au niveau local. Selon l'auteur, l'impact de la décentralisation dépend du degré de résistance et de sensibilité des élites locales d'adresser les défis en faveur des pauvres. En effet, le degré de sensibilité aux pauvres et l'impact des politiques locales sur la pauvreté sont déterminés principalement par la nature des relations local-centrale et l'engagement idéologique des autorités politiques centrales à réduire la pauvreté. Dans la plupart des cas, la « capture des élites » locales est facilitée par la volonté des élites dirigeantes au niveau central de créer et de maintenir des bases de pouvoir dans les campagnes. Les perceptions populaires du favoritisme politique, combinées à la faiblesse des mécanismes de reddition de comptes, ont renforcé ce résultat. Pour le Cameroun, les analyses issues des chapitre 2 et 3 laissent penser que ces aspects sont très importants.

### 1.3. Décentralisation, inégalités et redistribution

Bien qu'une riche littérature suggère que la décentralisation peut provoquer une optimisation des instruments et des politiques destinés aux pauvres par la fourniture de biens et services de qualité, les évidences empiriques sont encore moins concluantes. La décentralisation peut accentuer par exemple les inégalités initiales entre les juridictions. En effet, dans un système décentralisé, si les juridictions financent leurs activités à partir de leurs propres ressources, les plus riches d'entre elles ont davantage de services publics (Caldeira et al., 2014). Face au risque d'accroissement des inégalités, il est largement admis qu'il est important d'associer à la décentralisation un système de transferts de ressources intergouvernementaux stable, équitable et efficace (Buchanan, 1950, Oates, 1972 et Gramlich, 1977, Caldeira et al., 2014). La forme et le système d'allocation de ces transferts soulèvent néanmoins de nombreuses questions, car il peut créer des effets désincitatifs aux collectivités locales à la mobilisation de leurs propres ressources, et conduiraient à une certaine indiscipline budgétaire des entités locales. Ainsi, au-delà des capacités fiscales et des besoins locaux, les formules d'allocation des transferts devraient considérer les efforts budgétaires fournis par les gouvernements locaux ainsi que les autres ressources provenant des partenaires au développement (Boex J., Martinez-Vazquez J., 2007).

## 2. Décentralisation au Cameroun : les avancées et les défis de l'efficacité allocative et de redistribution

### 2.1 Le cadre juridique et institutionnel de la décentralisation au Cameroun

La constitution de 1996 dispose en son article 1<sup>er</sup> alinéa 2 que « la République du Cameroun est un État unitaire décentralisé ». Elle consacre ainsi la décentralisation comme mode d'organisation et de fonctionnement de l'État. Aussi le Titre X de cette Constitution est-il exclusivement consacré aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) que sont les régions et les Communes (article 55 alinéa 1 repris par l'article 3 alinéa 1 de la loi de 2004 d'orientation de la décentralisation). Constitué de 8 articles, le Titre X de la Constitution relatif aux Collectivités territoriales décentralisées fixe les grands principes qui soutiennent l'organisation et le fonctionnement de la décentralisation et laisse le soin au législateur d'en déterminer le contenu. Les principes que pose la Constitution sont entre autres : la libre administration, l'autonomie administrative et financière (article 55 alinéa 2). C'est donc en application des diverses dispositions constitutionnelles qui renvoient à la loi la responsabilité de déterminer les conditions d'administration, d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales, que de nombreuses lois ont été adoptées depuis 2004 pour définir le cadre juridique et institutionnel de la mise en œuvre de la décentralisation.

Sur le plan normatif, en plus de la Constitution, nous pouvons citer les lois de 2004 que sont :

- la loi n° 2004/016 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation qui fixe les règles générales applicables en matière de décentralisation territoriale ;
- la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes ;
- la loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux Régions.

Ces lois sont adoptées et promulguées conformément aux dispositions des articles 55 alinéa 5 et 6 et 56 alinéa 2 de la Constitution relatives à l'organisation, au fonctionnement des Collectivités, au régime des communes et au partage des compétences entre l'État et la Région. Et l'article 57 alinéa 3 dispose que les conditions d'élection des Conseillers régionaux sont fixées par la loi (mode d'élection, régime des inéligibilités, incompatibilités...). A cet effet, la loi n° 2006/004 du 14 juillet 2006 fixe le mode d'élection des conseillers régionaux. Par ailleurs, l'article 55 alinéa 5 précise que le régime financier des Collectivités territoriales décentralisées est déterminé par la loi, et l'article 86 de la loi d'orientation de 2004 précise qu'une loi fixant le régime financier des Collectivités territoriales sera adoptée. Ce qui sera effectif en 2009 avec l'adoption de la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées. La loi d'orientation disposant en son article 22 que les ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées sont dévolues aux Collectivités par transfert de fiscalité, une loi a été adopté en ce sens : la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale. Avec cette loi sur

la fiscalité locale, la décentralisation connaît sur le plan formel, une grande avancée. Il ne reste plus pour l'État qu'à définir le statut du personnel des Collectivités territoriales (article 19 alinéa 1 et 2 de la loi d'orientation de la décentralisation) pour parachever l'architecture normative de la décentralisation.

Sur le plan institutionnel, l'adoption des lois de la décentralisation de 2004 a entraîné des réformes dans l'organisation et le fonctionnement du gouvernement avec l'institution d'un Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation en 2004 auprès duquel est nommé un Ministre délégué en charge de la décentralisation. Le Fonds spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM) sera également réorganisé par décret n° 2006/182 du 31 mai 2006 portant réorganisation du Fonds spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale. En 2018, face aux faibles avancées du processus de décentralisation, il sera créé un Ministère spécifiquement chargé de prendre en charge la question de la décentralisation au Cameroun : le Ministère de la décentralisation et du développement local. Et toujours en 2018, le FEICOM sera réorganisé devenant à la faveur du décret n°2018/635 du 31 octobre 2018 portant réorganisation du FEICOM, un établissement public à caractère économique et financier chargé de contribuer au développement harmonieux de toutes les Collectivités territoriales décentralisées.

La loi d'orientation a prévu pour le suivi du processus de la décentralisation, en ses articles 78 et 79 la création d'un Conseil National de la Décentralisation (article 78) et d'un Comité Interministériel des Services

Locaux (article 79). L'organisation et le fonctionnement de ces institutions ont été fixés par décret n° 2008/013 (CND) et décret n° 2008/014 (CISL) le 17 janvier 2008. Le CND a pour mission le suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation, et le CISL assure la préparation et le suivi des transferts de compétences et des ressources aux collectivités territoriales décentralisées arrêtées par les autorités compétentes.

Dans cette même année 2008, poursuivant les réformes institutionnelles qu'impliquent le choix de la décentralisation comme mode d'organisation et de gestion de l'État, le gouvernement réorganise son administration territoriale et redéfinit les attributions des chefs des circonscriptions administratives (Cf. décret n°2008/376 portant organisation administrative de la République du Cameroun et décret n° 2008/377 fixant les attributions des chefs des circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services; décret pris le 12 novembre 2008).

## **2.2 L'organisation et le fonctionnement des Collectivités territoriales décentralisées**

L'article 55 alinéa 1 repris par l'article 3 alinéa 1 de la loi d'orientation de 2004 dispose que : « Les Collectivités territoriales de la République sont les régions et les Communes ». Il précise cependant que « tout autre type de collectivité est créée par la loi ». La création des Collectivités constituant le premier élément d'un processus de décentralisation, on peut dire que le Cameroun y est engagé depuis l'administration de tutelle. Les évolutions enregistrées depuis 1996, sont relatives à leur statut et à l'étendue

de leur autonomie. Ainsi, l'alinéa 2 de l'article 55 de la Constitution repris par l'article 4 alinéa 1 et 2 de la loi d'orientation de 2004 dispose que : «Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ». La loi de 2004 fixant les règles applicables aux communes supprime la différenciation urbaine/rurale et maintient simplement la commune. Elle abroge les communes à régime spécial et maintient la Communauté urbaine créée par la loi de 1987 comme collectivité locale. Toutes les communes urbaines à régime spécial ont été érigées en communautés urbaines et d'autres communautés urbaines ont été créées en 2008 ainsi que les communes urbaines d'arrondissement qui les constituent. Le Cameroun compte à l'issue de cette réforme : 14 communautés urbaines, 45 communes d'arrondissement et 315 communes. Toutes ces collectivités sont administrées par des conseils élus à l'exception de la Communauté urbaine dont le Conseil n'est pas directement élu et dont l'exécutif est nommé. Les provinces deviennent les régions et le territoire est réorganisé en régions, départements et arrondissements.

Les Communes sont inégalement réparties dans les régions, certaines régions ayant plus de communes que d'autres, et ces communes n'ont pas les mêmes potentiels et pourtant doivent exercer les mêmes compétences sans distinction de leur situation géographique, de leurs réalités socio-économiques et socio-culturelles. Pour corriger les disparités multiples qui s'observent entre les communes et même entre les régions, la Constitution en son article



55 alinéa 4 repris par la loi d'orientation en son article 10 alinéa 2 dispose que « L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et communales et de l'équilibre inter-régional et intercommunal ». L'État de ce fait devient le garant du développement inclusif des Collectivités territoriales et par là, le promoteur d'une décentralisation, levier d'une croissance inclusive dont la base est le développement de ses collectivités territoriales. Ainsi, au-delà de la création des Collectivités territoriales, l'État doit leur transférer des compétences utiles et nécessaires pour leur développement. En effet, bien que la décentralisation offre d'énormes opportunités en matière d'inclusion et de réduction des inégalités (Bras et Signoles, 2017), il n'en demeure pas moins que sa mise en œuvre dans les faits reste sujette à un certain nombre de défis. Ceux-ci ont trait aussi bien à la fois au processus de transfert, par les services centraux, des compétences et des ressources aux collectivités locales ; qu'à l'exercice, par celles-ci, desdits transferts.

### **2.3 Le transfert des compétences de l'Etat vers les Collectivités territoriales décentralisées**

La loi d'orientation de la décentralisation au Cameroun précise qu'il est mis en œuvre une décentralisation territoriale (article 1) qui consiste en « un transfert par l'Etat aux Collectivités territoriales décentralisées (...) de compétences particulières et de moyens appropriés » (article 2 alinéa 1). S'agissant du transfert des compétences, la Constitution dispose en son article 56 alinéa 1 que l'Etat transfère aux régions, des compétences

dans les matières nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif et la loi détermine le partage des compétences entre l'Etat et les régions dans ces différentes matières. A cet effet, la loi de 2004 fixant règles applicables aux régions détermine les compétences des régions dans ces différentes matières. Mais les régions n'étant pas encore fonctionnelles, la problématique du transfert des compétences se pose en l'état actuel du processus uniquement au niveau des communes, dont on distingue deux types : les communes de droit commun et les communes à régime spécial que sont les communautés urbaines et les communes d'arrondissement.

#### **2.3.1 Les principes et les modalités du transfert des compétences aux communes**

Trois principes fondent l'action gouvernementale en matière de transfert des compétences et des ressources aux communes: la subsidiarité, la progressivité et la complémentarité.

— **Le principe de subsidiarité.** Le principe de subsidiarité est « un principe de philosophie sociale » dont la transposition dans la sphère du droit s'est avérée difficile et complexe. La difficulté principale relève tout d'abord de l'ambivalence même de la notion de subsidiarité qui revêt à la fois un aspect négatif et un aspect positif. Mais au-delà de l'ambiguïté de ses implications et de son application, le principe de subsidiarité « consiste en la recherche constante d'un niveau de décision aussi proche que possible de l'individu », et s'impose comme « corollaire du principe d'attribution de compétences »<sup>331</sup>.

— **Le principe de progressivité.** Ce principe est posé par la Constitution en son article 67 alinéa 1 qui dispose que « les nouvelles institutions de la République (...) seront progressivement mises en place ». Au nombre de ces institutions : les régions et le Sénat qui représente les Collectivités territoriales au Parlement. La loi d'orientation de la décentralisation de 2004 s'inscrit donc en droite ligne de cette logique de progressivité lorsqu'elle dispose en son article 9 alinéa 2 que les transferts de compétences obéissent au principe de progressivité. Conformément à ce principe, les compétences ont été transférées aux communes sur une période de 7 ans allant de 2010 à 2017. C'est en effet en 2010 que les premières compétences ont été transférées aux communes et c'est au 31 décembre 2017, que la totalité des compétences a été transférée par 20 départements ministériels. Le transfert des compétences aux régions s'effectuera certainement suivant le même principe, une fois que celles-ci seront fonctionnelles.

— **Le principe de complémentarité.** Ce principe trouve son fondement dans l'article 15 de la loi d'orientation de la décentralisation qui dispose que : « les compétences transférées ne sont pas exclusives. Elles sont exercées de la manière concurrente par l'Etat et la commune ». De même, les décrets fixant les modalités des compétences transférées par l'État aux communes, précisent que les communes n'exercent aucune de ces compétences de manière exclusive, elles doivent le faire « sans préjudice des responsabilités et prérogatives reconnues à l'État ». A cet effet, la loi aménage des espaces de collaboration entre l'Etat et les Collectivités dans l'exercice des compétences partagées.

### 2.3.2 La nature des compétences transférées et la capacité des Collectivités à les exercer

La Constitution, en disposant en son article 5 alinéa 2 que « les conseils des collectivités territoriales ont pour mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif » indique clairement quels sont les principaux domaines dans lesquels l'Etat entend transférer des compétences aux Collectivités. La loi d'orientation de 2004 précise les secteurs d'activités dans chacun de ces domaines dans lesquels l'Etat transfère les compétences aux Collectivités territoriales : Action économique ; Environnement et gestion des ressources naturelles ; Planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat ; Éducation, alphabétisation et formation professionnelle ; Jeunesse, sports et loisirs ; Culture et promotion des langues nationales. De manière générale, les compétences se classent en deux grandes catégories : les compétences économiquement rentables et les compétences de nature essentiellement sociale qui occasionnent bien plus de dépenses que de recettes. Or pour que la décentralisation soit porteuse de croissance et vecteur de développement, les compétences à transférer aux Collectivités doivent être de nature à leur permettre de stimuler le développement local et d'accroître les ressources propres de la Collectivité. Mais comme le relèvent Le Bris et Paulais, « les compétences transférées aux CTD africaines portent dans leur majorité sur des domaines où on ne peut attendre aucune recette et à l'inverse où on a à faire face à beaucoup de dépenses (ordures ménagères, éclairage

public, services sociaux (...) ». Par voie de conséquence, la capacité financière et la capacité d'investissement des CTD est quasiment nulle, ce qui compromet leur aptitude à relever le défi de la croissance économique et par conséquent d'agir efficacement dans la lutte contre la pauvreté.

Si la décentralisation via les transferts de compétence de l'Etat aux Collectivités, offre des opportunités pour améliorer l'allocations des biens et services publics fournis et accroître ainsi l'efficacité dans leur production (E. Caldeira 2014), pour certains auteurs, plutôt que d'un transfert de compétences, l'Etat se décharge de certaines de ses responsabilités et prérogatives sur les collectivités territoriales qui ne disposent pas de moyens financiers, matériels et humains suffisants pour assumer pleinement les compétences qui leur sont dévolues (Mallet, 2006).

Le transfert de certaines compétences aux CTD sans prise en compte de la faiblesse de leur capacité financière, humaine et matérielle, pourrait affecter la qualité de la prestation de certains services. En fait, il existe théoriquement une relation entre la décentralisation et la qualité des services socio-publics offerts par les autorités locales. Selon Vazquez et al. (2015) la décentralisation peut avoir des résultats positifs ou négatifs sur la qualité des services en fonction des priorités du gouvernement pour chaque secteur. Selon Hounsounon (2016), l'impact positif ou négatif de la décentralisation sur l'efficacité et la qualité de l'offre des services publics est tributaire de la manière dont le processus a été conçu.

Les opérations de transfert de compétences ont effectivement débuté au Cameroun en 2010 avec le transfert des compétences dites de 1<sup>ère</sup> génération. Suivra en 2011, le transfert des compétences dites de 2<sup>ème</sup> génération. Et le processus de transfert se poursuivra en 2012 pour s'achever en 2017. Mais malgré le parachèvement du processus du transfert des compétences, le respect des cahiers de charge par les Ministères concernés par ce transfert demeure une réelle difficulté dans le processus.

Les compétences transférées impliquent des charges extrêmement coûteuses, et les ressources transférées ne sont pas toujours suffisantes, tant sur le plan financier que sur le plan matériel et humain. L'impression qui s'en dégage est que l'Etat semble davantage transférer des charges de gestion aux Collectivités plutôt que des compétences (Mallet, 2006). La loi aménage cependant quelques modalités d'exercice des compétences à l'instar des regroupements de communes ou syndicats de communes pour permettre aux collectivités de mutualiser leurs moyens et d'établir des partenariats afin de ne pas ployer sous le poids des charges.

### **2.3.3 Les modalités d'exercice des compétences transférées**

Les compétences transférées aux Collectivités territoriales leur confèrent de nouvelles responsabilités, et au surplus de nouvelles missions qu'il leur est très souvent difficile d'exercer efficacement toutes seules, surtout les communes. La loi les encourage alors à «entretenir entre elles des relations

fonctionnelles et de coopération» et à s'associer à d'autres acteurs (Etat, personnes morales de droit public et organisations de la société civile) pour réaliser leur mission. La mise en application de ces dispositions implique pour les communes, de développer une capacité à mettre en œuvre des partenariats efficaces, utiles et indispensables à l'exercice efficient de leurs compétences. Elles doivent à cet effet, densifier leurs relations non seulement avec l'Etat, la société civile, les organisations non gouvernementales, les organisations internationales de développement, mais aussi et surtout avec les autres collectivités à l'échelle nationale ou internationale. Les notions de partenariat et de leadership déterminent ainsi très clairement la nature et le contenu des systèmes de rapports entre les différents acteurs impliqués. Plusieurs options s'offrent aux collectivités en ce qui concerne les démarches partenariales : l'inter collectivité (intercommunalité ou inter-regionalité), les syndicats de communes ou de régions, la coopération décentralisée, les contrats avec l'Etat (contrat plan Etat-régions, Contrat de villes entre Etat et communes...), le partenariat public-privé...

Le fait que les compétences transférées ne sont pas exclusives mais partagées entre l'Etat et les Collectivités, il existe une interférence plus ou moins marquée entre les actions du Gouvernement central et celles des communes. De ce fait, les décisions communales d'ordre stratégique, n'ayant pas forcément un caractère national, relèvent très souvent des administrations sectorielles (au niveau central), ce qui constitue une difficulté pour les communes dans l'exercice des compétences

transférées. Par exemple, le décret n° 2010/024 du 26 février 2010 transfère aux communes le droit de création, conformément à la carte scolaire, de gestion, d'équipement, d'entretien et maintenance des écoles maternelles et primaires. Cependant, sur le terrain, les besoins en infrastructures scolaires sont encore déterminés par l'administration centrale. Les communes reçoivent souvent les ressources avec la dénomination complète du projet ; elles sont reléguées juste au rang de gestionnaire et ne peuvent par conséquent pas agir en tenant compte des besoins réels des populations en éducation de base et primaire. Il n'en est certes pas ainsi pour toutes les compétences transférées, mais il convient de souligner que de manière globale, dans ce processus de décentralisation, les communes sont reléguées au second plan par l'administration centrale en ce qui concerne la mise en œuvre des investissements nécessaires à leur développement.

## **2.4 Le transfert des ressources financières**

Dans la littérature, plusieurs auteurs [C. Loquai & al. (2001), J. Jütting & all. (2005), Kouidhi (2003), etc.] soulignent que même en présence d'une véritable décentralisation politique et administrative, la décentralisation ne serait pas efficace si les administrations locales ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour l'exercice des compétences qui leur sont transférées.

Au Cameroun, selon l'article 22 de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences leur sont

dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, soit par les deux à la fois. L'article 23 alinéa 1 de la loi d'orientation instituant la dotation générale de la décentralisation<sup>59</sup> et la loi de 2009 portant fiscalité locale mettent en évidence le fait que le Cameroun met en œuvre les deux modes de transfert de ressources aux Collectivités : le transfert de fiscalité et les dotations.

### 2.4.1 Les ressources fiscales

Les ressources fiscales constituent les recettes propres de la Collectivité. Elles sont constituées d'une part, des impôts et taxes collectés dans la Collectivité et/ou pour leur compte, des redevances et du produit de l'exploitation du domaine et des services communaux.

S'agissant des impôts et taxes, on distingue les impôts locaux émis et perçus par l'État pour le compte des communes (recettes fiscales) et les impôts locaux émis et perçus par les communes elles-mêmes (produits des taxes communales). Les recettes fiscales sont constituées de la contribution des patentes, des contributions des licences, de l'impôt libérateur, des Centimes Additionnels Communaux (CAC) qui constituent une part importante des recettes des communes, de la taxe sur les propriétés foncières et immobilières, de la taxe sur les jeux de hasard et de divertissements, de la taxe à l'essieu, de la taxe de développement local, des vignettes

automobiles, de la Redevance Forestière Annuel (RFA), des timbres gradués, et des droits de timbre d'aéroport.

Les taxes communales sont constituées entre autres, des droits des timbres communaux, droits de place sur le marché, droits sur le permis de bâtir, les droits de fourrière, la taxe de stationnement.... Les taux de prélèvement de ces taxes communales ainsi que des impôts locaux sont déterminés par les Collectivités dans le respect des fourchettes fixées par la loi<sup>60</sup>.

Une nouvelle Taxe a été instituée : la Taxe de Développement Local (TDL)<sup>61</sup> qui s'appréhende comme «une surtaxe de consommation (...) envisagée pour accroître les ressources locales»<sup>62</sup>. La Taxe de Développement Local a pour finalité de pallier les difficultés des collectivités à mobiliser les ressources de la fiscalité indirecte (TVA, patente) et présente l'avantage de réduire les coûts de mobilisation des ressources locales. Cette taxe est perçue en contrepartie des services de base et des prestations rendues aux populations, notamment l'éclairage public, l'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères, le fonctionnement des ambulances, l'adduction d'eau, l'électrification. Le produit de ladite taxe est consacré en priorité au financement de toutes ces prestations<sup>337</sup> et la loi en fixe le taux maxima selon l'article 58 de la loi de 2009 portant fiscalité locale. Au Bénin, la Taxe de Développement Local (TDL) a été instituée comme ressource capitale devant alimenter le budget des communes.

<sup>59</sup> Loi n°2004/0017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation, article 23 alinéa 1 : « Il est institué une dotation générale de la décentralisation destinée au financement de la décentralisation ».

<sup>60</sup> Loi de 2009 portant fiscalité locale, article 3.

<sup>61</sup> Loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale, art. 57 al. 1 : « Il est institué, au profit des communes, une taxe communale appelée taxe de développement local ». Elle constitue un impôt sur le revenu supporté par les travailleurs des secteurs public et privé au profit des communes. Elle est par ailleurs supportée par les personnes assujettis à l'impôt libérateur ou à la contribution à la patente.

<sup>62</sup> Gérard Chambas, Mobiliser des ressources locales en Afrique subsaharienne, Paris, Economica, 2010, pp. 191-192.

Cette taxe est donc créée pour élargir l'espace budgétaire des communes à faible potentiel de recettes au titre des impôts locaux. Elle est appliquée à la production de coton ou d'autres biens agricoles destinés à l'exportation. Mais le rapport de 2009 "Impacts de l'introduction de la Taxe de Développement Local (TDL) dans le dispositif fiscal des communes sur la Pauvreté et le Social" a relevé que si la TDL peut efficacement contribuer à augmenter les recettes des communes, et à améliorer la production agricole, elle peut entraîner également des effets négatifs notamment l'inflation, la baisse de la consommation et donc le ralentissement des activités des entreprises agricoles. Les risques que présente une TDL ainsi assise sur les activités économiques peuvent expliquer pourquoi le Cameroun a fait le choix d'une TDL assise sur les services de base. Elle est perçue en même temps sur l'IRPP, l'impôt libérateur et la patente, et non sur les activités de service public.

Toutes ces taxes et autres recettes fiscales constituent selon le décret n° 2010/1735/ du 1<sup>er</sup> juin 2010 fixant la nomenclature budgétaire des Collectivités territoriales décentralisées, les recettes de fonctionnement.

## 2.4.2 Les dotations de l'Etat

La principale dotation de l'Etat aux Collectivités est celle instituée par la loi d'orientation de la décentralisation de 2004 : la dotation générale de la décentralisation destinée au financement partiel de la décentralisation. Le montant global de cette dotation est fixé chaque année par la loi de finances. Les modalités d'évaluation et de répartition de cette dotation générale de la décentralisation (DGD) seront définies en 2009 par voie réglementaire<sup>63</sup>. La loi de finances de 2010 fixera par conséquent le montant global de la première DGD<sup>64</sup> qui sera subdivisée en une dotation générale de fonctionnement (DGF) et une dotation générale d'investissement (DGI). Les modalités de répartition de la DGF seront déterminées par arrêté conjoint du Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MINATD) et du Ministère des finances (MINFI), notamment les fonds alloués aux Services déconcentrés de l'Etat (SDE)<sup>65</sup>, au contraire des modalités de répartition de la DGI qui le seront par arrêté conjoint du MINATD et du Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT). Pour l'année 2018, le Premier Ministre par voie réglementaire, a fixé les modalités de répartition de la dotation générale de la décentralisation d'un montant de 10 milliards comme suit (Tableau 6.1):

<sup>63</sup> Décret n° 2009/248 du 5 août 2009 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la dotation générale de la décentralisation. Cette dotation « destinée au financement partiel de la décentralisation » (article 1 alinéa 2) est prévue pour être répartie selon les besoins, entre « ...les régions, les communes, les syndicats de communes et les communautés urbaines » (article 3 du décret). Cette dotation se subdivise en dotation de fonctionnement et en dotation d'investissement.

<sup>64</sup> La première dotation générale de la décentralisation (DGD) adoptée lors de la loi de finances de 2010 s'élève à 9 milliards 964 millions de FCFA, devant être répartis entre l'ensemble des communes et communautés urbaines du Cameroun, suivant des modalités définies par voie réglementaire. Aussi, le premier Ministre a-t-il signé le 23 février 2010, le décret n°2010/0165/PM fixant la répartition de la DGD au titre de l'exercice budgétaire au montant global de 9 964 000 000 FCFA répartis comme suit : 5 milliards pour le fonctionnement (DGF) et 4 milliards 964 Millions FCFA pour l'investissement (DGI). L'article 3 de ce décret définit les conditions d'emploi de la DGF et de la DGI.

<sup>65</sup> 500 000 000 FCFA alloués sont répartis par départements en fonction du nombre de communes et communautés urbaines. Les fonds sont affectés aux services de la préfecture, qui les utilisent pour assurer les frais et charges relatives : à l'exercice de la tutelle, au service de développement local créé à la préfecture, aux déplacements et autres dépenses particulières des personnels SDE et au suivi de l'exercice des compétences transférées.

**Tableau 6.1 :** Répartition de la dotation générale de la décentralisation

N°	REPARTITION DE LA DOTATION GENERALE DE FONCTIONNEMENT (EXERCICE 2018)	MONTANT en FCFA
1	Rémunération des Magistrats Municipaux	3 000 000 000
2	Fonctionnement du Conseil National de la Décentralisation	190 000 000
3	Fonctionnement du Comité Interministériel des Services Locaux	210 000 000
4	Diffusion de la Stratégie Nationale de la Décentralisation	40 000 000
5	Fonctionnement du Comité National des Finances Locales	40 000 000
6	Fonctionnement de la Commission Interministérielle de Coopération Décentralisée	30 000 000
7	Financement des Ateliers Régionaux de Formation de certains Responsables Communaux au budget programme	80 000 000
8	Appui au Programme National de Formation aux Métiers de la Ville	40 000 000
9	Appui aux Syndicats de Communes	30 000 000
10	Fonctionnement des Services Déconcentrés de l'Etat apportant leur concours ou leur appui aux Communes et aux Communautés Urbaines	180 000 000
11	Dépenses de fonctionnement spéciales ou d'urgence en faveur de certaines Communes ou Communautés Urbaines	1 160 000 000
<b>TOTAL</b>		<b>5 000 000 000</b>
<b>Dotation générale d'investissement : FCFA cinq milliards (5 000 000 000). REPARTITION DE LA DOTATION GENERALE D'INVESTISSEMENT (EXERCICE 2018)</b>		
N°	PROJETS	MONTANT en FCFA
1	Construction, réhabilitation, équipement des salles de classe, des latrines et des logements d'astreinte du personnel enseignant	1 000 000 000
2	Construction, réhabilitation, équipement des Centres de Santé, des latrines et des logements d'astreinte du personnel médical	1 000 000 000
3	Construction des forages et adduction d'eau	1 000 000 000
4	Electrification	1 000 000 000
5	Entretien des routes et construction des ouvrages de franchissement	500 000 000
6	Construction des équipements marchands	500 000 000
<b>TOTAL</b>		<b>5 000 000 000</b>

Ces dispositions ne sont toujours pas appliquées et comme on peut l'observer dans le dispositif institutionnel de mise en œuvre de cette DGD, l'Etat conserve le pouvoir de décider des montants et des dépenses qui doivent être exécutées sans prendre en compte les spécificités de chaque collectivité et les besoins spécifiques des populations des

Collectivités. Or l'objectif de la décentralisation est de permettre une allocation optimale des ressources en prenant en compte les préférences locales (Jean-Pierre, 2002). Mais une allocation arbitraire des ressources ne prenant pas en compte les besoins des collectivités ne favorise aucunement l'inclusion, et réduit considérablement

l'impact de la décentralisation comme levier pour une croissance inclusive. En considérant que le niveau et la qualité des services collectifs peuvent varier selon les besoins régionaux (préférences locales), il convient de laisser la liberté aux Collectivités d'orienter les ressources mises à leur disposition vers la satisfaction des besoins prioritaires des populations. L'Etat peut certes allouer un montant, mais il serait commode de laisser chaque collectivité affecter ce montant à une ligne de dépense prioritaire en fonction des besoins exprimés par les populations.

### **2.4.3 Les ressources financières et les défis de l'efficacité et d'équité**

La rareté des ressources étatiques et le faible rendement de l'économie camerounaise rend épineuse la question de la répartition des ressources entre les échelons national et local. La question centrale autour de cette répartition étant de faciliter l'accès des populations aux dites ressources de manière directe ou indirecte. La répartition des ressources entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement devrait en effet s'opérer en prenant en compte les politiques nationales et locales de croissance économique visant à améliorer les conditions et le cadre de vie des populations.

#### **(i) Le fonctionnement des Collectivités : une forte dépendance à l'Etat**

Les impôts et taxes collectés par l'administration pour le compte des Collectivités Territoriales Décentralisées ou des recettes des organismes publics et chambres consulaires font l'objet d'une retenue de 10% au

profit des administrations d'assiette et de recouvrement. Une retenue spontanée de 28 % bénéficie aux communes qui abritent le siège social des redevables auprès de qui est collecté ces impôts et taxes. Cette mesure présente un certain inconvénient. En effet, les communes situées dans les villes où l'activité économique est plus développée (Douala, Yaoundé, Bafoussam, etc.) ou qui disposent d'un fort potentiel naturel exploité tel que les forêts bénéficieraient de ressources propres assez élevées au détriment des communes ayant une activité économique sous développée et des dotations naturelles faibles ou inexploitées. Pour les 62% restants, le FEICOM bénéficie de 20% pour son fonctionnement et redistribue 42 % à toutes les communes ; 20 % pour la Retenue Minimale de Fonctionnement (RMF) et 80 % proportionnellement à leur taille. Selon une étude de la Banque Mondiale (2011) ce système de péréquation pose un certain nombre de problèmes : (i) un risque de politisation du recensement pour avoir une taille de population plus grande et bénéficier davantage de ressources ; (ii) une faible prise en compte des spécificités régionales.

Conscient de cette situation, le FEICOM a mené une étude avec l'INS en 2014 afin d'améliorer ce processus de redistribution. À cet effet, un Indice de Développement Local a été construit. Les secteurs prioritaires retenus lors de l'élaboration de l'IDL sont: l'éducation, le transport, l'eau, l'énergie, la santé, le logement, la gouvernance, l'économie locale. Cet indice a pour objectifs de mieux évaluer la portée et les impacts des actions de développement sur les populations locales camerounaises, de s'assurer que les interventions gouvernementales ciblent les



territoires les plus nécessaires, et d'identifier le niveau de développement des territoires. Il est présenté comme critère efficace et efficient dans le cadre de l'affectation des ressources aux collectivités (INS, 2014). Adopté en 2015, ce nouveau mécanisme de répartition n'est pas encore fonctionnel et la taille de la population reste le principal critère de redistribution des impôts collectés par l'État pour le compte des communes. Le système critiqué par la Banque Mondiale reste donc en vigueur avec ses faiblesses et son potentiel d'inefficacité et d'inefficience quant aux objectifs de réduction

de la pauvreté et des inégalités. Pourtant, un système de péréquation efficace permettrait de réduire les inégalités. Au Canada par exemple, le système de péréquation mis sur pied au Québec a permis un renforcement de la protection sociale comparativement aux autres états du pays (Béland et Lecours, 2010).

L'analyse des comptes des communes de Dibang, Niété, Maroua 1<sup>er</sup> et Douala 1<sup>er</sup> (Tableau 6.2) montre que les recettes de fonctionnement proviennent essentiellement de la fiscalité (CAC et recettes fiscales hors CAC).

**Tableau 6.2 :** Répartition (% du total) des ressources de fonctionnement des communes de Dibang, Niété, Maroua 1<sup>er</sup> et Douala 1<sup>er</sup> selon leur nature.

Nature de la ressource	Communes			
	Dibang (2015-2017)	Niété (2014-2016)	Maroua 1 <sup>er</sup> (2016)	Douala 1 <sup>er</sup> (2014-2016)
Transferts reçu de l'État	19	26	14	3
CAC	56	48	49	8
Recettes fiscales (hors CAC)	11	13	13	69
Taxe communale	4	4	6	11
Exploitation du domaine	1	2	5	1
Dotation CU	0	0	9	8
Transferts reçu, autres organismes nationaux	4	0	0	0
Réserves de fonctionnement	5	7	4	0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Source :** Comptes administratifs des communes de Dibang, Niété, Maroua 1<sup>er</sup> et Douala 1<sup>er</sup>

Ces comptes révèlent aussi que la quasi-totalité des communes tirent peu de recettes des taxes communales et de l'exploitation du domaine. Or, les communes peuvent s'appuyer sur les produits des taxes communales<sup>343</sup> et les produits de l'exploitation du domaine et des services communaux pour augmenter considérablement leur recette tout en réduisant leur dépendance à l'État. Ce qui n'est pas le cas actuellement. Le système actuel contribue à maintenir une

certaine dépendance des communes vis-à-vis l'État central ; particulièrement des communes rurales où l'activité économique est faible comparativement aux communes d'arrondissement.

Une remarque importante à ce niveau est que sur la période d'observation des comptes de chacune des communes, aucune DGD allouée au fonctionnement n'a été reçue pourtant selon la loi d'orientation de 2004 et la loi N°

2009/248 du 5 août 2009 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la DGD toutes les communes devraient en recevoir chaque année.

**Encadré 6.1 :** Les transferts reçus de l'État dans le cadre du fonctionnement des communes

Il s'agit des transferts reçus dans le cadre de la Coopération Internationale Décentralisée (CID) ; des organismes nationaux tels que le FEICOM, le MINDDEVEL avec les DGD affectées au fonctionnement.

La DGD allouée aux communes pour leur fonctionnement s'élevait à 5 milliards de FCFA depuis 2015 et était redistribuée à l'ensemble des communes proportionnellement à leur population.

En 2019, cette dotation a connu une augmentation de 176% pour se situer à 13 milliards 800 millions de FCFA. Cette augmentation est principalement due à la prévision de mise en place des conseils régionaux ; en effet, l'enveloppe destinée aux conseils régionaux représente environ 52% du total des DGD. Cette situation traduit la volonté du Gouvernement camerounais d'accélérer le processus de la décentralisation au Cameroun.

Sur ces 13 milliards 800 millions, 36,2% de cette dotation a été affectée aux prévisions de fonctionnement pour démarrage des conseils régionaux, 21,7% à la rémunération des magistrats municipaux (Maires et Adjoints) et 15,2% aux interventions spéciales ou d'urgence en faveur de certaines CTD sinistrées ou nécessiteuses ; 15,5% pour prévisions et rémunération du président et membres des conseils régionaux (**Annexe 6.1**).

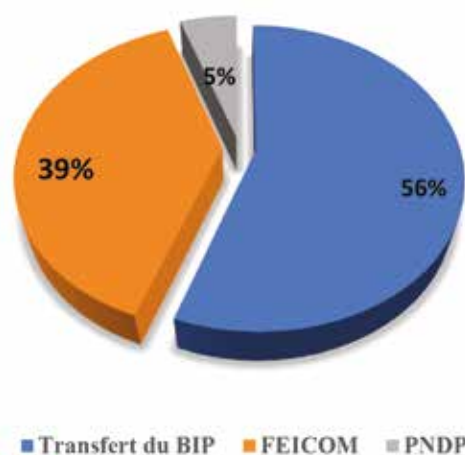
**Source :** PNUD (2018)<sup>66</sup>.

### (ii) Les déséquilibres en matière d'allocation d'investissements

En matière d'investissement, les communes ont trois principales sources de financement pour la mise en œuvre des projets : L'Etat à

travers les transferts du BIP, les subventions d'équipement et la dotation générale à la décentralisation volet investissement, le FEICOM et le PNDP. L'État, principale source d'investissement, contribue à hauteur de 56%. Le deuxième c'est le Fonds Spécial d'Équipement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM) avec 39% et le troisième c'est Programme National de Développement Participatif (PNDP).

**Graphique 6.1 :** Répartition des principaux financements alloués aux CTD en 2016 selon la



provenance

**Source :** MINEPAT-FEICOM-PNDP (2016).

Les transferts du BIP constituent au regard de ce diagramme, la plus grande source des ressources d'investissements des communes. Ces transferts s'effectuent des administrations sectorielles vers les Collectivités territoriales en application du principe du transfert concomitant des compétences et des ressources. Ainsi pour citer quelques exemples, le Ministère des Travaux Publics (MINTP) transfère directement aux communes les ressources relatives à l'exercice des

<sup>66</sup> Loyer des immeubles communaux ; retenue pour logements occupés par les agents ; retenue pour le transport du personnel ; location des biens communaux (meubles, salles de fête, engins) ; cession d'eau ; d'électricité ; de garage et de produit de carrière ; droit d'exploitation des établissements classés dangereux ; etc.

compétences transférées aux communes en matière de création et d'entretien des routes rurales non classées et des bacs en vue de les désenclaver par décret n°2010/0240/PM du 26 février 2010. Le Ministère des Affaires Sociales (MINAS) effectue, depuis 2015, des transferts directs de fonds aux Communes auxquelles ont été transférées par décret n°2010/0243/PM du 26 février 2010 des compétences en matière d'attribution des aides et des secours aux indigents et aux nécessiteux. C'est ainsi qu'en 2016, il a mis à la disposition de 115 communes, la somme de 1 500 000 FCFA (un million cinq cent mille francs CFA), soit 157 500 000 FCFA (cent cinquante-sept millions cinq cent mille francs CFA) au titre des appareillages, et 26 250 000 FCFA (vingt-six millions deux cent cinquante mille francs CFA) au titre des appuis multiformes pour 32 Communes.

Le FEICOM qui agit comme la «Banque des Communes» a entre autres missions, le financement des travaux d'investissement communaux ou intercommunaux. A ce

titre, il accorde aux communes ou à leurs groupements des concours financiers pour des projets touchant de nombreux secteurs (projets sociaux, projets d'équipements collectifs, projets d'équipements Marchands) en vue d'améliorer le cadre de vie et impulser le développement local. Les concours financiers peuvent prendre la forme soit d'un prêt remboursable suivant la structure des financements du FEICOM, soit d'une subvention encore appelée contribution de solidarité. Il peut s'agir aussi d'un mixage de prêt et de contribution de solidarité. Pour la seule année 2016, les concours financiers du FEICOM se sont élevés à 36,4 milliards FCFA.

Le PNDP dans le cadre de ses missions, procède au financement des communes sur la base d'un système d'allocations permettant aux élus locaux de réaliser un grand nombre de microprojets au profit de leur population. Pour la seule année 2016, 4 969 880 847 FCFA ont été mobilisés pour le financement de 440 microprojets (Voir Encadré 4).

**Encadré 6.2 :** Action des principaux organes de financement des projets d'investissement dans les communes en 2016

En 2016, les transferts du BIP des administrations sectorielles et les DGD pour l'investissement s'élèvent à 51,7 milliards FCFA et sont répartis entre les 360 communes et communautés urbaines. Ce montant représentait 56 % du montant total alloué à la réalisation des projets financés par l'État.

Le FEICOM a financé 312 projets de développement local au courant de l'année 2016 au sein de 185 communes et communautés urbaines pour un coût total de 36,4 milliards de FCFA ; soit 39 % des financements projets au profit des communes. Les réalisations concernaient essentiellement la construction de salle de classe et d'écoles, de latrines, de puits et forages et ; les équipements, la réhabilitation et la construction des hôtels de ville.

Dans sa dynamique de fourniture des infrastructures et d'équipements des services économiques de base, le PNDP affiche un portefeuille de 440 nouveaux microprojets en 2016 (y compris ceux de l'opération Haute Intensité de Main d'œuvre) dont 149 achevés et 259 en cours de réalisation. Le financement de ces microprojets a mobilisé 4 969 880 847 FCFA (quatre milliards neuf cent soixante-neuf millions huit cent quatre-vingt mille huit cent quarante-sept francs CFA)<sup>346</sup>. Ces projets sont réalisés dans les secteurs aussi variés que l'agropastoral, l'eau et l'assainissement, l'éducation, l'électrification, la promotion de la femme etc.

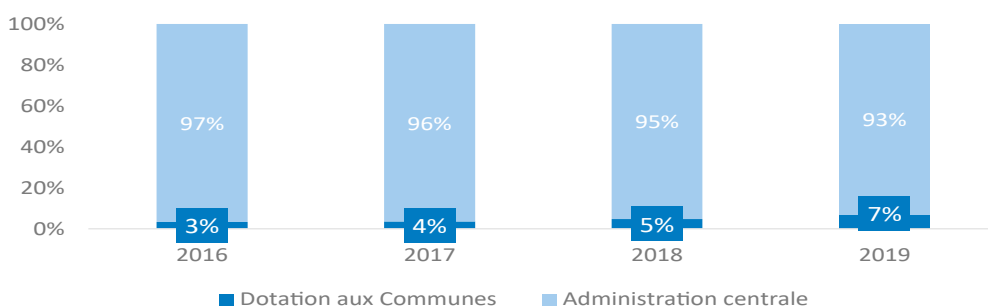
Source : PNUD (2018).

Outre l'Etat, le FEICOM et le PNDP, les communes peuvent également bénéficier d'autres ressources d'investissement : dons et legs assortis de charges d'investissement, de subventions d'équipement et d'investissement, des emprunts à long et moyen terme (sur approbation de l'organe délibérant de la collectivité et approuvés par l'autorité de tutelle) auprès d'autres partenaires leur

permettant de financer ainsi partiellement leurs charges en investissement.

L'Etat demeure cependant sa principale source de financements même si son budget demeure très centralisé malgré les progrès sensibles observés au fil des années. En effet, la part du BIP alloué aux communes est passée de 3% en 2016 à 7% en 2019.

**Graphique 6.2 :** Répartition du BIP entre les communes et l'administration centrale entre 2016 et 2019 (en %) <sup>67</sup>



**Source :** Données MINEPAT.

L'augmentation des taux de transferts du BIP repose sur une logique d'efficacité, dans la mesure où l'on estime que, les CTD, plus proches des citoyens, sont mieux placés pour orienter les investissements dans la réalisation des projets répondant aux besoins des populations. En fait, dans la dynamique de la décentralisation, il est admis que les Collectivités territoriales sont plus aptes à élaborer et à mettre en œuvre des politiques de développement adaptées aux réalités locales, parce qu'elles prennent en compte les particularités et les potentialités de chaque localité. Par ailleurs, en transférant une partie des ressources du BIP de l'Etat vers les Collectivités territoriales, on peut espérer une meilleure efficacité de l'action publique en considérant que les autorités locales seraient

les plus à même à suivre la réalisation des projets sur le terrain. Cette efficacité se mesurerait à partir des taux d'exécution du BIP qui représente la majeure partie des investissements communaux. Mais lorsque l'on analyse les taux d'exécution des BIP dans les communes, l'on est vraiment très loin de l'efficacité recherchée.

En 2017, par exemple, dans près de 17 % des communes, les taux d'exécution du BIP n'ont pas excédé 60 % et ont atteint des niveaux très bas (tableau 6.3). Il s'agit par exemple des communes de Mozogo, Fotokol et Mindif dans l'Extrême-Nord avec des taux d'exécution respectifs de 14,5%, 15,3% et 18,2 %. Ou encore des communes de Lembe (24,9 %) et Yaoundé III (18,05) dans le Centre, Rey-Bouba (23,9 %) dans le Nord et Messamena (32 %) à l'Est.

<sup>67</sup> Cette augmentation progressive du BIP à l'égard des communes reflète la volonté du Gouvernement à accélérer le processus de décentralisation. En 2019 par exemple, l'organisation de la tenue des assises générales des communes les 6 et 7 février ont conduit à l'adoption d'un forfait de 100 millions de FCFA au titre des DGD pour l'investissement par commune ; ce qui porte le total de la DGD pour l'investissement à 36 milliards de FCFA (décret n°2019/0829/PM du 22 février 2019).

**Tableau 6.3 :** Taux d'exécution du BIP observés dans quinze communes en 2017

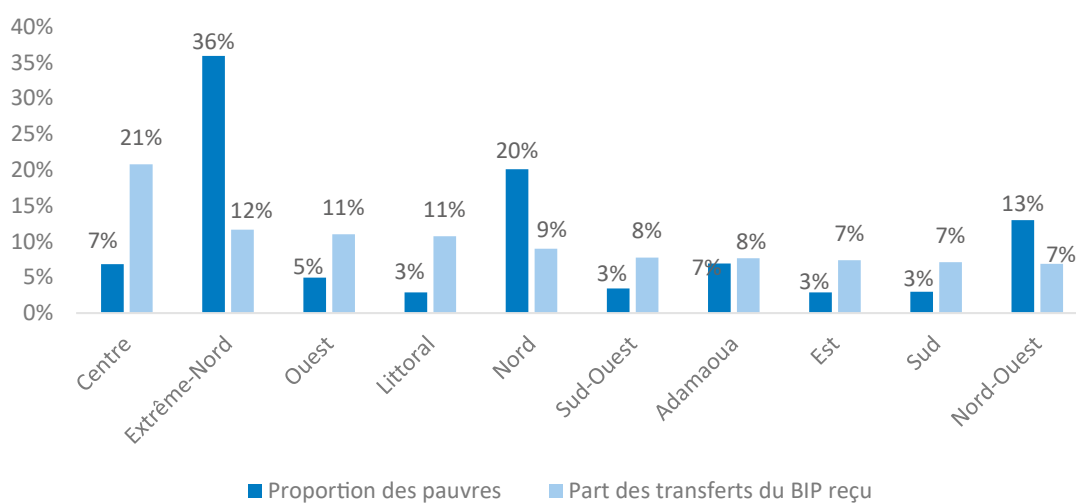
Région	Département	Commune	Taux d'exécution BIP (%)
Centre	Haute-Sanaga	Lembe	24,87
		Mbandjock	28,48
		Minta	34,75
		Nkoteng	28,17
	Mbam et Kim	Nbangassina	26,76
	Mefou et Afamba	Afanloum	31,61
		Olanguina	23,52
	Mfoundi	Yaoundé II	27,96
		Yaoundé III	18,05
Nyong et Mfoumou	Endom	28,80	
Est	Haut Nyong	Messamena	31,97
Extrême-Nord	Logone et chari	Fotokol	15,30
	Mayo Kani	Mindif	18,18
	Mayo Tsanaga	Mozogo	14,5
Nord	Mayo Rey	Rey-Bouba	23,87

Source : MINEPAT (2017).

De toutes ces communes, aucune n'a atteint un taux de réalisation du BIP de 50%. Les facteurs relevés pour expliciter cet état de choses sont : les retards dans les paiements des décomptes entraînant les retards voire l'arrêt de l'exécution de certains projets, la non prise en compte des spécificités géographiques des localités dans le BIP, le niveau d'enclavement de certaines localités, le manque de ressources humaines et du matériel adapté pour la réalisation de certains travaux, la faible maturité de certains projets inscrits dans le BIP, etc. D'autres difficultés peuvent être évoquées : choix des projets d'investissement communaux effectués

arbitrairement au niveau central, critère de répartition des dotations pas clairement spécifiés, dépendance des investissements des communes à l'État central. Et le fait que l'orientation des transferts soient influencés par les élites au niveau central engendre une iniquité et une inefficacité des dotations d'investissement au niveau des Collectivités territoriales. Il arrive ainsi que les Collectivités ayant de fortes dotations naturelles et un taux de pauvreté relativement bas, bénéficient de transferts plus élevés que des Collectivités faiblement dotées plus frappées par la pauvreté ; ce qui contribue à augmenter les inégalités entre les régions.

**Graphique 6.3 :** Proportion régionale (%) des pauvres et part des transferts du BIP aux communes selon la région en 2018.



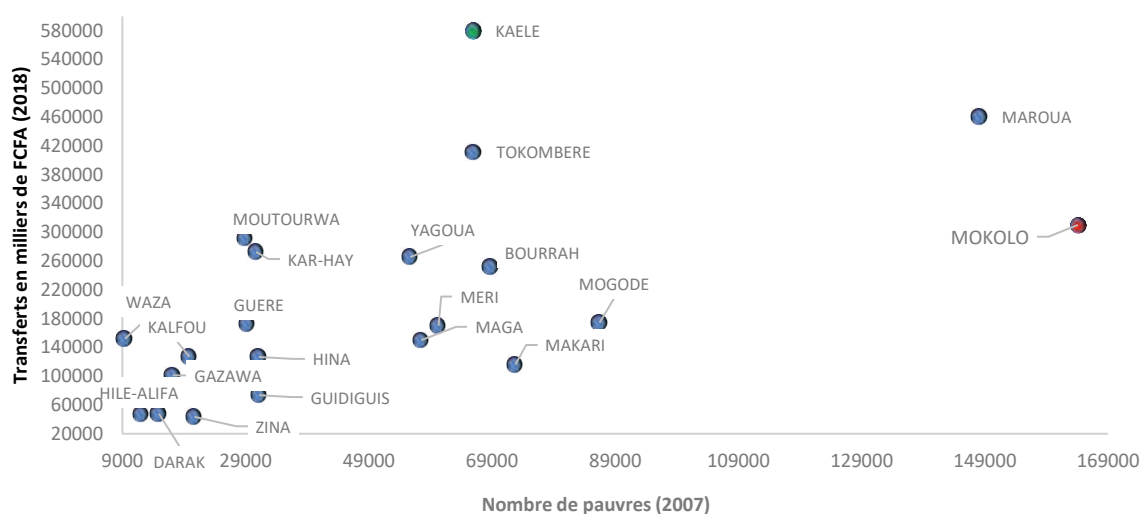
**Source :** Données FEICOM, BUCREP, ECAM 4.

Les investissements constituent le principal levier dont dispose l'État pour améliorer les conditions de vie des populations et même sa politique de développement équilibré du territoire. À cet effet, il serait logique d'allouer une part plus importante des transferts du BIP aux régions où se trouvent le plus de pauvres ; pourtant, ce n'est pas le cas. En effet, la région de l'Extrême-Nord qui concentre à elle seule 36% des pauvres ne reçoit que 12% des transferts du BIP alors que, l'Ouest et le Littoral où vivent respectivement 5% et 3% des pauvres en reçoivent presque autant (11%). Il est vrai que l'on ne devrait pas perdre de vue que le Littoral notamment la ville de Douala nécessite de gros financements de par l'importance de l'activité économique qui s'y déroule, mais le potentiel économique de l'Extrême-Nord n'est pas négligeable.

L'on peut aussi alléguer que les capacités de gestion des fonds transférés par les autorités locales de l'Extrême-Nord sont extrêmement limitées, n'encourageant pas à augmenter l'enveloppe globale des fonds transférés. En effet, considérant le Tableau 3 ci-dessus sur les taux d'exécution en 2017, l'on constate que l'Extrême-Nord a les taux d'exécution les plus faibles (- 20%). Mais peut-être pourrait-on envisager un renforcement des capacités des élus locaux de cette région en matière de gestion des fonds publics pour changer la donne.

Ces disparités observées entre les régions et donc entre les communes de régions différentes sont aussi observées même dans le cas des communes appartenant à la même région.

**Graphique 6.4 :** Répartition des transferts du BIP aux communes (2018) et du nombre de pauvres (2007) dans la région de l'Extrême-Nord.

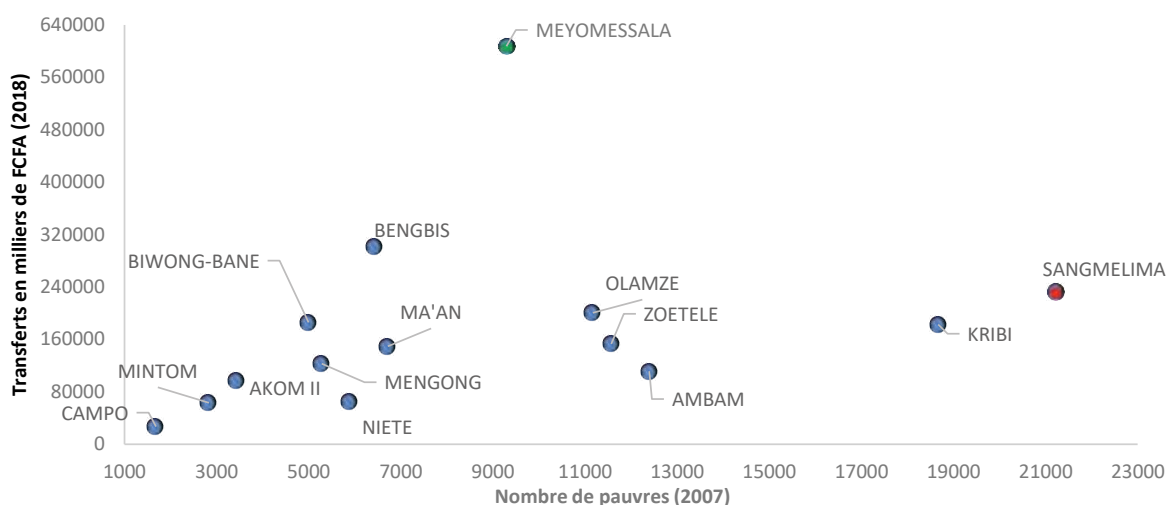


**Source :** Données MINEPAT, INS.

Ces inégalités de répartition des transferts du BIP entre communes d'une même région ne s'observe pas seulement dans l'Extrême-Nord. Dans le Centre par exemple, le plus grand des transferts (800 millions FCFA) provenant des administrations sectorielles en 2018 a été orienté vers la commune d'Akonolinga<sup>68</sup> qui a un taux de pauvreté en 2007 de 38,8 % et

une population estimée à 47 215 habitants. Pareillement, la commune de Blangoua (Extrême-Nord) a reçu 27 millions de FCFA (29,7 fois moins) ; pourtant, elle a un taux de pauvreté plus élevé (77,5%) et une population sensiblement égale à celle d'Akonolinga, soit 47 720 habitants en 2007. La situation n'est pas différente dans la Région du Sud.

**Graphique 6.5 :** Répartition des transferts du BIP aux communes (2018) et du nombre de pauvres (2007) dans la région du Sud.



**Source :** Données MINEPAT, INS.

<sup>68</sup> Forte présence des forêts exploitées dans la commune ce qui génère des retenues à la base des RFA élevées au profit de celle-ci.

En analysant, la structure de la pauvreté en 2007 et les transferts du BIP 2018 orientés vers les communes dans les régions de l'Extrême-Nord et du Sud par exemple, on voit clairement qu'il existe quelques communes où vit peu de pauvres et pourtant elles reçoivent les plus grandes dotations (Kaélé et Tokombéré dans l'Extrême-Nord et Meyomessala dans le Sud). Des consultations régionales, il ressort que l'une des raisons de cette répartition inéquitable est l'influence des élites au niveau central sur les choix des projets à inscrire dans le budget d'investissement public et l'orientation de ces projets vers leurs localités d'origine. Également, les transferts sont effectués de manière forfaitaire à toutes les communes sans tenir compte de leur état d'enclavement, de leur superficie, de la taille de leur population, ou encore de leurs dotations propres. Il serait intéressant d'établir des critères précis permettant de dresser une typologie des communes qui orientera la clé de répartition des ressources transférées.

#### **2.4.4 Le déficit en ressources humaines et matérielles**

Une difficulté globale aux communes dans l'exercice des compétences transférées est la faible capacité de celles-ci de disposer de ressources humaines, techniques et logistiques adéquates. Pourtant la loi n°2004/016 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation dispose dans son article 7 que tout transfert de compétence à une collectivité territoriale s'accompagne du transfert, par l'État à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de la compétence transférée. Cela signifie que si une compétence est transférée, il doit en être de même du personnel des équipements

et des immobilisations associées à cette compétence. Si cela n'est pas fait, il y a peu de chances que la décentralisation apporte des avantages importants.

Le déficit en ressources humaines qualifiées et compétentes en matière de développement économique limite les capacités d'intervention économique des communes. En fait, les opérations de développement économique à l'exemple de la planification requièrent des compétences techniques et technologiques dont ne dispose pas la majorité des communes. La politique gouvernementale de planification, trop générale et globalisante intègre difficilement, si ce n'est pas du tout, les situations spécifiques et les disparités entre les communes. Et en matière de travaux publics, les communes ont très souvent la difficulté de réaliser les travaux de voiries faute d'équipements adéquats.

### **3. Les enjeux socio-économiques et politiques de la décentralisation**

La loi d'orientation de 2004 dispose en son article 2 alinéa 2 que « la décentralisation constitue l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la gouvernance au niveau local » et dans cette dynamique, « les conseils des collectivités ont pour mission de promouvoir le développement (...) de ces collectivités » (article 55 alinéa 2 de la Constitution). A cet effet, la Commune, qui est la seule collectivité actuelle fonctionnelle, a « une mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et des conditions de vie de ses habitants ». La Collectivité se retrouve ainsi du fait de sa mission au centre d'enjeux multiples d'ordre socio-économiques et également politiques.



### **3.1 Les enjeux socio-économiques**

#### **3.1.1 Le développement local.**

La conception d'une décentralisation « axe de promotion du développement local » telle que présentée dans le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi, fait de l'Etat l'acteur principal du développement des collectivités : il les crée, leur assigne des missions, des objectifs et des finalités. Mais cette prépondérance de l'Etat dans la vie des collectivités n'ôte en rien à ces dernières leur statut et ne font pas d'elles des exécutantes, elles s'intègrent par des logiques propres à la dynamique nationale de définition et d'harmonisation d'un développement local qui se veut intégré, global, équitable et endogène. Elle constitue pour les Collectivités, une modalité de prise en charge des besoins et des aspirations des populations. Dans cette dynamique, le développement local s'appréhende comme un processus par lequel « un territoire génère en son sein même des potentialités pour son propre développement tant économique que social et politique, des dynamiques de projet, de mobilisation et de changement ». Et pour que cet objectif soit atteint, les élus locaux doivent élaborer des stratégies de développement à partir d'une évaluation des possibilités réelles des populations et des moyens dont elles disposent. Certes comme relevé plus haut, les ressources fiscales transférées et les dotations de l'Etat sont limitées, mais dans l'approche "développement local ", la collectivité n'est pas seulement acteur mais également agent de développement. Elle peut ne pas agir mais simplement se limiter à un rôle de faire faire, initier la création des réseaux, et les animer. Les Collectivités ont de ce fait un double

rôle « résoudre les difficultés quotidiennes de leurs habitants et les aider efficacement dans la recherche de solutions à plus long terme ayant des implications économiques d'importance ». Leur rôle consiste alors à « créer les conditions du développement (...) aider les entreprises [locales] existantes à se développer, aider ceux qui veulent en créer une (...) ». Elles sont par conséquent un « centre de développement » où les populations par un processus d'apprentissage collectif participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de développement dont la finalité est l'amélioration de leurs revenus et la création d'emplois. Mais nous sommes loin au Cameroun de cette perception de l'action locale. Les élus locaux continuent de penser que la décentralisation implique une masse monétaire énorme mise à leur disposition. Certes la décentralisation requiert des sommes importantes, mais elle demande surtout de la part des élus locaux, des capacités managériales pertinentes que très peu possèdent.

#### **3.1.2 L'amélioration des conditions de vies des populations.**

La problématique de l'amélioration des conditions de vie des populations suscite des réflexions quant aux conditions actuelles de vie de ces populations et les raisons pour lesquelles elles doivent être améliorées. Elle est de ce fait fonction des mesures et des profils de pauvreté (voir Chapitre 2). Aussi l'ensemble des CSLP élaborés jusqu'ici consacrent-ils tout un chapitre ou une section à la présentation de l'état de pauvreté et le dispositif mis en place pour en déterminer les caractéristiques et en évaluer l'ampleur. L'amélioration

des conditions de vie des populations qui est « l'objectif ultime » du gouvernement, constitue dans les lois sur la décentralisation, la mission dévolue aux communes. Pour atteindre cet objectif, la stratégie des Etats est axée sur la croissance économique. Mais le gouvernement camerounais « conscient qu'à elle seule la croissance ne suffit pas à faire reculer significativement la pauvreté » a arrimé à sa stratégie de croissance des politiques de redistribution des fruits de ladite croissance. La décentralisation constitue dans cette logique, une modalité de redistribution des fruits de la croissance. Mais pour que la décentralisation favorise effectivement la redistribution des fruits de la croissance, il convient que les Collectivités disposent de moyens suffisants pour intervenir dans le champ économique. Or l'action des communes est principalement orientée vers la réalisation des projets sociaux ayant une faible incidence sur le rendement économique alors même que la majorité des compétences transférées relèvent des secteurs de développement économique (Ngo Tong, 2016). L'impact de l'action publique demeure ainsi limité même si dans certaines localités, on peut observer une légère amélioration des conditions de vie, notamment en matière d'accès à l'eau potable et aux infrastructures scolaires et centres de santé intégré.

### **3.2 Les enjeux politiques**

Compte tenu de la situation de crise sociopolitique que traverse actuellement le Cameroun dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, le rôle stratégique de la décentralisation devrait mieux intégrer la nécessité de renforcer la légitimité de l'État dans tout le pays. Cette orientation a été

adoptée dans les pays comme la Colombie, l'Éthiopie, le Rwanda ou l'Ouganda (Faguet, 2014 ; Eaton et al, 2011).

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Vision 2035 faisant du Cameroun « un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité », la décentralisation et le développement local occupent une place de choix pour renforcer le processus démocratique et de gouvernance locale, par une plus grande implication des populations à la gestion des affaires publiques, à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base de qualité et à l'impulsion d'une croissance inclusive et durable à partir de la base afin de «ne laisser personne en arrière» .

#### **3.2.1 La démocratie locale.**

Le principe constitutionnel selon lequel la souveraineté appartient au peuple, fonde la liberté communale qui se traduit en droit par le principe de la libre administration qui est un principe de gestion des collectivités territoriales consacrée par la constitution. Les populations élisent les membres des conseils des Collectivités qui doivent gérer les affaires de la Collectivité. Les élections locales participent ainsi de la vie politique à l'échelle locale et constitue une école d'apprentissage de la démocratie. Outre les élections, les consultations locales pour l'élaboration des plans de développement communaux ou communautaires constituent d'autres opportunités pour les populations de participer à la vie de la collectivité.

L'analyse de la participation des populations met en évidence une situation contrastée selon qu'on se trouve du côté des populations ou alors de celui des exécutifs communaux.

En effet, selon les résultats de l'enquête complémentaire à la quatrième Enquête Camerounaise des Ménages (EC-ECAM4, 2016), 83,3% des communes déclarent avoir associé les populations à l'élaboration d'un des outils de planification comme le plan Communal de Développement ou plan de développement local. Mais selon l'INS (2016), 3/4 (75%) de la population estime que leurs préoccupations et opinions ne sont pas prises en compte par les élus locaux. Cette perception se justifie par un déficit en matière de participation locale et d'éducation à la citoyenneté.

La participation, élément central de la démocratie réfère à la dimension politique de l'inclusion, car elle habilite l'ensemble des citoyens à prendre part à la gestion des affaires publiques directement par voie de référendum ou des mécanismes participants prévus par la loi indirectement à travers des représentants qu'ils choisissent librement. La participation locale dont l'un des objectifs est l'apprentissage de la démocratie nécessite pour qu'elle soit effective, une éducation à la citoyenneté. Cette éducation peut être définie comme un processus de socialisation ayant pour rôle de donner aux enfants comme aux adultes la possibilité de devenir participants actifs de la transformation des sociétés dans lesquelles ils vivent. La citoyenneté confère ainsi à un individu, des droits et des obligations qui sont déterminés et encadrés par la Constitution et les lois de son pays. Et l'exercice à la citoyenneté repose sur des principes qui donnent sens à la vie en société : (i) la corrélation entre droits et obligations,

(ii) l'égalité des citoyens devant la loi, (iii) la participation et (iv) la solidarité citoyenne (UNESCO, 2015). La participation citoyenne, moyen par excellence d'exercice de la citoyenneté, peut s'accomplir suivant quatre modalités (**Encadré 6.3**)

**Encadré 6.3 :** Modes de participation citoyenne

- **L'information**, qui correspond à un degré de participation relativement faible, vu son caractère unilatéral.
- **La consultation**, qui consiste à recueillir des avis différents sur une question d'intérêt public.
- **Le dialogue**, qui correspond à un échange structuré de points de vue afin de définir des solutions communes.
- **Le partenariat**, qui implique la codécision et des responsabilités partagées.

Source : UNESCO (2015)<sup>69</sup>

### 3.2.2 La gouvernance locale.

Le système de gouvernance dans une société donnée, est institué en vue de réaliser des fonctions fondamentales tels : assurer la sécurité, offrir des services publics de base efficacement et de façon efficiente et assurer la participation politique et l'imputabilité du secteur public. A partir de là, le système de gouvernance peut se subdiviser en trois sous-systèmes étroitement interconnectés (Brinkerhoff, 2007) :

- La gouvernance sécuritaire : qui permet de maintenir l'intégrité du territoire et le respect des lois et des règles de la société. L'objectif est la préservation de l'ordre public et la protection de la population et de la propriété.

<sup>69</sup> Loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, art. 55 al. 2 : « les collectivités territoriales décentralisées (...) s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi ».

- La gouvernance administrative et économique : offrir une prestation de service efficace et efficiente. L'objectif est de produire et/ou offrir tous types de services de qualité et en quantité généralement considérés par une majorité au moins de citoyens comme relevant de la responsabilité de l'État.
- La gouvernance politique : générer et maintenir la légitimité, un État réactif et responsable, la représentation et l'inclusivité et la protection des droits fondamentaux de tous les citoyens.

La décentralisation dans cette perspective consiste à donner aux Collectivités les pouvoirs et moyens utiles et nécessaires pour assurer ces différentes fonctions à l'échelle locale, et donc de mettre en place un système de gouvernance locale. La gouvernance locale s'insère ainsi dans la politique de décentralisation et en fait un processus dont l'objectif est de faire participer la population à l'élaboration et à la gestion des politiques qui concernent leurs territoires. Cette implication des populations dans la gestion des affaires publiques permet de renforcer la qualité de la gestion des élus locaux, et la légitimité des décisions publiques (Hounsounon, 2016).

Mais au cours des consultations effectuées dans le cadre de la réalisation de ce rapport, les populations ont majoritairement affirmé que leurs aspirations et opinions ne sont pas suffisamment prises en compte dans la gestion des affaires locales. En ce qui concerne la tenue des sessions ordinaires du conseil municipal, il apparaît selon l'INS (2016) que seulement 46,0% des sessions prévues de 2011 à 2015 se sont effectivement tenues

avec des proportions particulièrement faibles pour les Régions du Sud-Ouest (40,7%), du Nord-ouest (35,6%) et de l'Est (34,1%). Or pour garantir une participation effective des populations, les sessions du Conseil de la Collectivité doivent se tenir régulièrement et être ouvertes au public. Par ailleurs, il serait utile d'effectuer une délégation effective des pouvoirs au niveau des populations, de manière à augmenter la capacité des différents groupes d'individus d'une localité à participer activement à la prise de décision, ce qui n'est pas le cas dans un système de gouvernance centralisé. La participation accrue des populations locales peut augmenter leur pouvoir de surveillance des élus locaux en mettant sur pied des comités de vigilance (Bolivie), des commissions d'investigation (Afrique du Sud) ou des systèmes d'inspection et d'audits sociaux (Inde) [S. Steiner 2005, J. Jütting & all. 2005]. Il convient donc de faire une claire distinction entre de simples consultations et une participation effective à la gestion publique locale. La participation ne produirait pas de grands effets si elle doit se limiter à la seule consultation des populations. Ce qui serait intéressant c'est qu'elle conduise à associer ces dernières aux processus de formation de la décision et de construction de l'intérêt général afin de garantir une appropriation effective des politiques publiques.

Les réformes actuelles confient aux élus locaux des responsabilités auxquelles ils ne sont soit pas suffisamment préparés, soit tout simplement mal préparés. L'exercice des nouvelles responsabilités qui sont les leurs nécessitent en effet de

s'organiser collectivement pour étudier les moyens disponibles pour assumer lesdites responsabilités et « saisir l'élan de liberté que leur offre la nouvelle législation ». Mais la forte dépendance financière à l'égard de l'Etat, le défaut d'expertise technique des collectivités, et l'insuffisante maîtrise des enjeux de la décentralisation réduisent les capacités des collectivités à s'approprier le processus. Or, une bonne gouvernance locale se traduit par l'absence de comportement de rente chez les autorités locales, l'autonomie financière, le renforcement des capacités des autorités locales et la mise en place des mécanismes de redevabilité afin que celles-ci sachent toujours quel est le rôle qui leur incombe vis-à-vis des populations.

A l'analyse des enjeux socio-économiques et politiques de la décentralisation, il est possible de conclure, que la décentralisation, par une délégation effective des pouvoirs augmenterait la capacité des différents groupes d'individus d'une localité à participer activement à la prise de décision, ce qui n'est pas le cas dans un système de gouvernance centralisé. Mais comme le relèvent Jütting & all (2005), la décentralisation ne peut permettre de réduire la pauvreté sans une autonomie réelle des autorités locales et un véritable transfert de compétences politique, administrative et financière. Ce qui est le cas au Cameroun. Par contre dans les pays comme le Ghana, l'Afrique du Sud, l'Inde et le Mexique, où les autorités locales bénéficient d'une véritable autonomie de gestion du fait d'un transfert de compétences politique, administrative et financière effectif, la décentralisation a contribué efficacement à réduire la pauvreté

(Jütting et al., 2005). La décentralisation en fait, n'est pas une fin en soi. Mal conduite elle peut avoir des effets extrêmement négatifs. Par exemple, elle peut accentuer les différences de capacités institutionnelles et de dotations socioéconomiques entre les régions, comme dans le cas de la Chine (Zhang 2006). La décentralisation peut également entraîner une réduction de l'influence des zones les plus pauvres sur l'allocation des ressources financières et les transferts à travers le pays (Rodríguez-Pose et Gill, 2005 ; Besley et coll. Ghatak, 2003). Mais spécifiquement orientée comme stratégie de réduction de la pauvreté, elle peut changer la structure des biens publics fournis en favorisant leur adéquation aux besoins des populations (Faguet, 2004) ; et améliorer la qualité et accroître l'efficacité des services publics (Bird et Rodriguez, 1999).

#### **4. Axes d'interventions pour renforcer le processus de décentralisation**

La mise en œuvre efficace de la décentralisation peut favoriser la réduction de la pauvreté et les inégalités. En effet, suivant le principe de proximité, la décentralisation offre des opportunités pouvant améliorer l'allocation des biens et services publics fournis, et accroître ainsi l'efficacité dans leur production (E. Caldeira 2014). Cette proximité serait de nature à accroître la transparence dans les prises de décision des élus locaux. A cet effet, l'analyse faite du processus actuel de la décentralisation permet de dégager les axes d'intervention déclinés ci-après en relation avec la croissance inclusive et l'inclusion sociale.

## 4.1 Responsabilisation accrue des communes

L'objectif est de donner aux communes un véritable pouvoir décisionnel afin qu'elles mettent en place des politiques propres aux aspirations de leur population. Pour ce faire, il faut commencer par distinguer clairement les limites entre les compétences des communes et celles de l'État central. Ensuite, on pourrait modifier les modalités des transferts financiers du BIP. Au lieu d'affecter les dotations financières à l'exécution des projets déjà choisis au niveau central, l'Etat pourrait simplement transférer les fonds aux communes et leur permettre de planifier elles même leur développement en élaborant les projets adaptés aux besoins des populations. Il conviendrait également de signer des cahiers de charges avec les communautés bénéficiaires des projets financés par le BIP, définissant les responsabilités des différentes parties. Par ailleurs, il faut accroître progressivement les transferts financiers du BIP aux CTD pour atteindre au moins 15 % du BIP d'ici 2025. Cette responsabilisation passe aussi par le renforcement des ressources humaines, par la mise en place de la fonction publique locale. Cela permettra aux communes de disposer de ressources humaines en quantité et en qualité pour exercer pleinement les compétences qui leurs sont transférées.

## 4.2 Formation des élus locaux à une saine gestion des fonds publics

Il se pose encore des problèmes sur l'utilisation des fonds alloués et sur le ciblage des bénéficiaires. Par exemple, en matière de santé publique, les structures centrales transfèrent des ressources aux niveaux régionaux et des

districts pour financer certaines activités, mais ces transferts ne sont pas clairement définis dans le budget de la Collectivité. De plus, les fonds alloués au niveau régional et des districts subissent des déperditions importantes. Le rapport sur le suivi des dépenses publiques de 2009 indiquait déjà que moins de 50 % des ressources allouées aux centres intégrés de santé (CSI), centres médicaux d'arrondissement (CMA) et hôpitaux de districts atteignaient l'établissement auquel elles étaient destinées. Pourtant, ces formations sanitaires sont celles auxquelles les pauvres et démunis peuvent avoir accès et elles constituent le pilier pour la prise en charge des soins de santé primaires. Pour réduire les déperditions, les fonds pourraient être directement transférés à des comptes bancaires appartenant aux formations sanitaires. L'expérience de pays comme l'Ouganda, le Kenya et le Ghana, qui ont réalisé d'importants progrès dans la décentralisation des services de santé pourrait édifier le pays.

## 4.3 Rationaliser les outils de planification du développement au niveau communal.

Il s'agit notamment de : (i) repenser la méthodologie d'élaboration des PCD en privilégiant une approche holistique et inclusive et la valorisation des potentialités locales ; (ii) donner, par voie réglementaire, aux PCD un caractère contraignant à tous les acteurs au développement ; (iii) renforcer l'appropriation du PCD par les administrations sectorielles; (iii) mettre en commun les différents outils développés par les partenaires au développement de manière à sectionner les plus pertinents pour la mise en œuvre des PCD.

#### **4.4 Renforcement des capacités des responsables locaux en matière d'identification et maturation des projets.**

Les communes sont amenées à jouer un rôle plus important dans la sélection des projets prioritaires. Déjà, pour permettre aux communes de réaliser des investissements propres qui soient productifs, il est impératif pour les responsables locaux de maîtriser les techniques de montage des projets pour pouvoir évaluer leur rentabilité. La maturation des projets étant un exercice complexe et difficile, il convient de former ces responsables conformément aux dispositions du décret n°2018/4992/PM du 21 juin 2018 fixant les règles régissant le processus de maturation des projets d'investissements public. Ce décret a institué dans son article 27 la tenue des rencontres régionales de maturation et de programmation des projets qui permettront entre autres de s'assurer de l'inscription de tous les projets dans la Banque des Projets du Gouvernement et d'examiner la maturité des projets présentés par les Collectivités Territoriales Décentralisées. Cependant, ledit décret ne précise pas le mécanisme à mettre en place au niveau des communes pour s'assurer de l'efficacité de la tenue des dites rencontres régionales, ce vide mérite d'être comblé.

#### **4.5 Renforcement de l'autonomie financière des communes**

Pour garantir aux communes une autonomie financière pertinente, il serait utile pour l'Etat d'effectuer une véritable décentralisation fiscale, afin que les communes dépendent moins des dotations de l'Etat. Selon Lindaman et Thurmaier (2002), Sepúlveda et Martinez-

Vazquez (2011), la décentralisation fiscale a un effet positif sur le coefficient de Gini. Sepúlveda, et de même, Tselios et al. (2012) soulignent que la décentralisation fiscale réduit l'inégalité interpersonnelle des revenus au sein des régions en utilisant des données microéconomiques agrégées au niveau régional pour plus de 100 000 personnes.

Pour une décentralisation fiscale efficace, il faut : (i) élaborer le fichier des contribuables au niveau de chaque commune ce qui permettra d'évaluer le potentiel des recettes et d'avoir un meilleur contrôle sur les taxes et impôts collectés ; (ii) réaliser un diagnostic profond sur les potentialités de la commune afin d'identifier les projets et activités génératrices de revenus ; (iii) réaliser des investissements productifs et développer des activités de production de biens et services propres aux communes ; (iv) développer l'emprunt communal et la coopération décentralisée ; et, (v) renforcer les partenariats économiques et sociaux avec les ONG et les organisations de la société civiles.

L'institutionnalisation du budget participatif dans les CTDs présente aussi un potentiel important. Il s'agit d'un outil de prise de décision et de communication entre la commune et la population. Le budget participatif est un processus par lequel, la population d'une commune intervient dans l'affectation de tout ou partie des ressources publiques pour le développement de la localité. Son but est d'assurer l'implication et la participation active des citoyens/citoyennes à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique communale. Selon le PADDL, l'expérimentation du budget participatif dans 08 communes de la région de l'Extrême- Nord avait conduit à une

augmentation des recettes propres et une plus grande transparence dans la mobilisation et l'allocation des ressources financières. Selon Tousse Josiane (2017), l'expérience du budget participatif dans les communes de Yaoundé II et Yaoundé VI a conduit à l'instauration d'une confiance louable et une proximité entre les autorités municipales et les citoyens.

#### **4.6 Amélioration des critères de dotation des ressources aux communes**

D'une part il faudrait élaborer des mécanismes consentis de péréquation. Ils doivent notamment tenir compte de : (i) la superficie des CTD ; (ii) la population totale, en particulier le nombre de pauvres ; (iii) les infrastructures existantes ; (iv) le niveau des ressources propres, les dotations etc. L'Indice de Développement Local en cours de finalisation pourrait être un bon point de départ. D'autre part, les transferts du BIP des administrations ne doivent plus être influencés par le pouvoir des élites au niveau central mais doivent tenir compte des PCD des communes et des spécificités propres à celles-ci (niveau d'enclavement, dotation infrastructurelle, niveau de pauvreté, etc.).

La mise en place d'un système de financement basé sur la performance (FBP) pour accroître la qualité des prestations sociales notamment dans les secteurs santé et éducation fait partie cette amélioration. Le FBP fait appel au processus d'élaboration d'un contrat légal ou officiel pour régir les conditions de l'accord entre l'administration et la structure concernée. Le contrat comprend un ensemble précis d'objectifs et d'indicateurs, des efforts

continus de recueil et de validation de données pour ces indicateurs ainsi que des corollaires basés sur la performance. Ces corollaires peuvent être des primes ou des sanctions pour le bénéficiaire, selon qu'il atteint ou non les objectifs prédéterminés

#### **4.7 Consolidation de la coopération entre les communes dans le cadre de l'intercommunalité.**

Les communes peuvent se mettre ensemble afin de pouvoir réaliser des projets d'investissement trop onéreux qui seraient profitables à tous comme l'aménagement ou la réhabilitation des routes et pistes rurales. L'intercommunalité peut également leur permettre de mutualiser leurs ressources pour la location ou l'acquisition de certains équipements ou le développement de certaines activités.

#### **4.8 Renforcement de la participation citoyenne dans les prises de décision**

L'objectif est de faire disparaître la crise de confiance qui existe entre les populations et les élus locaux. Au-delà de l'amélioration de la participation des citoyens dans l'élaboration des PCD, il est nécessaire d'instituer des cadres de concertation permanente avec les populations, afin qu'elles soient informées sur la gestion de la commune et qu'elles puissent exiger une redevabilité de la part des élus locaux. Ce renforcement de la participation citoyenne passe par le renforcement de la communication et le dialogue avec les populations, et la mise en place dans chaque commune d'un système de communication pour faciliter l'accès des populations aux



informations relatives aux services publics, aux actions publiques ou aux opportunités économiques dans leur circonscription.

A titre d'exemple, en matière d'opportunités d'emploi, la commune peut travailler en étroite collaboration avec le Fonds National de l'Emploi et les opérateurs économiques locaux pour ; (i) mettre en place des radios communautaires avec des programmes spécifiques pour informer les populations sur la gestion de la commune ; (ii) instituer des cadres pour une concertation permanente avec les populations. En matière de veille citoyenne, elle peut prendre la forme de la mise en place des **comités autonomes de surveillance de la gestion communale**. Il s'agit pour la société civile de s'organiser avec l'appui des ONG et l'aval de l'autorité administrative, pour mettre en place des comités de contrôle citoyen pour suivre l'exécution de tous les projets de la commune, et pas uniquement ceux inscrits dans le journal des projets d'investissement public de l'Etat ; ou des **comités d'animation et de développement local**. Ces comités comprendront un bureau désigné par les populations elles-mêmes ; les conseillers municipaux ; les chefs de quartier ou de blocs ou de villages résidant dans la localité concernée, ainsi que les représentants

des différentes couches de la population. Ils seront notamment chargés de recueillir les aspirations des populations et les consigner dans le plan de développement de leur localité qui sera soumis à l'exécutif communal.

## 5. Conclusion

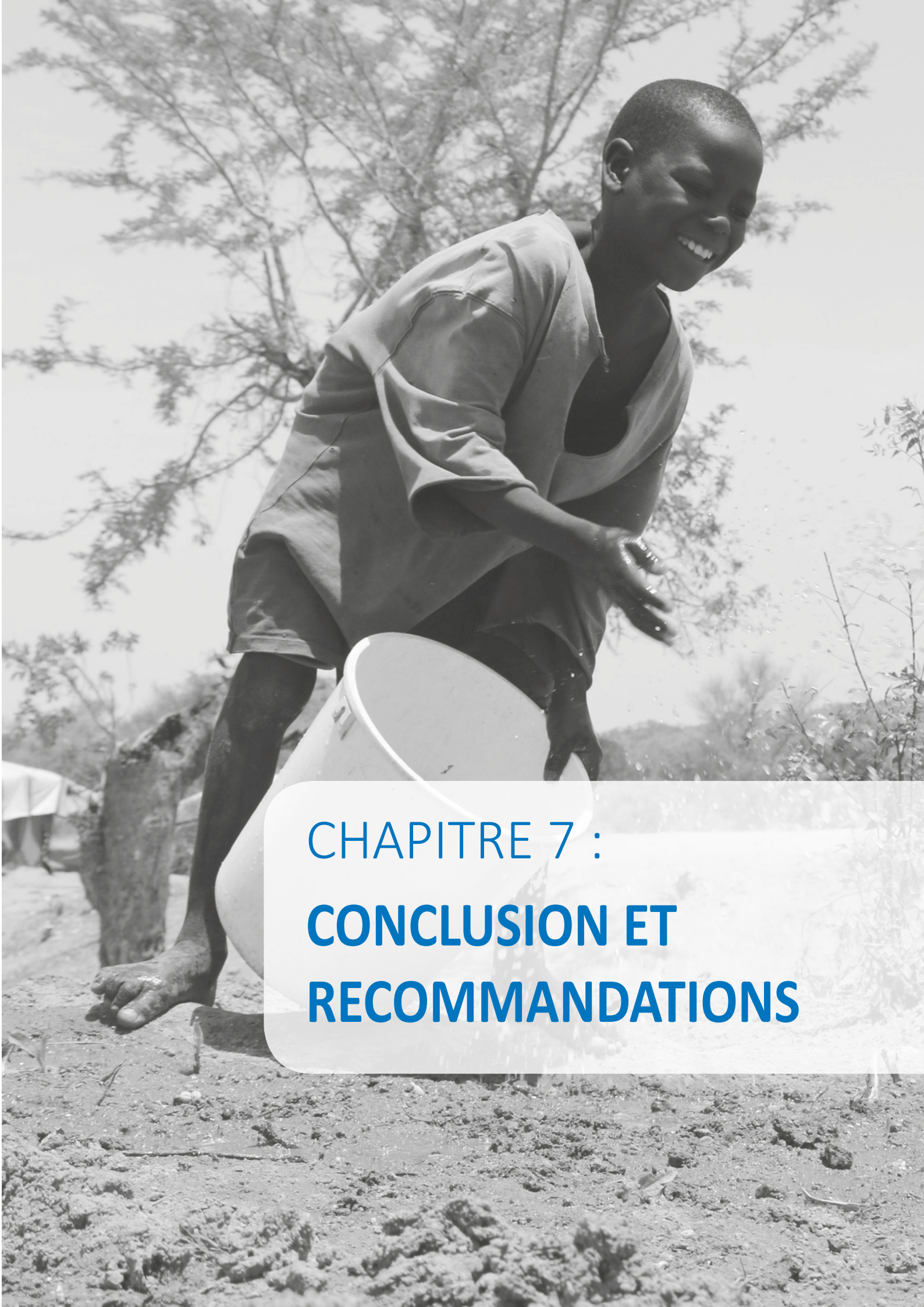
La décentralisation présente des potentiels réels pour accélérer la croissance inclusive au Cameroun. Elle revêt une importance particulière tant au niveau de l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques qu'au niveau de l'amélioration de l'équilibre régional. Cependant, les résultats obtenus jusqu'alors par rapport aux faits enregistrés suggèrent que le processus de décentralisation tel que mis sur pied n'a pas encore permis l'exercice efficace et efficient des compétences transférées les plus susceptibles de promouvoir l'inclusion sociale au niveau spatial et l'amélioration de la gouvernance locale. Pour que la décentralisation puisse tenir effectivement ses promesses – principalement celle d'améliorer les performances du secteur public pour assurer la fourniture des biens et services de qualité aux citoyens, de nombreux défis restent à relever. L'analyse a souligné entre autres l'importance de la culture de redevabilité des élites qui passera par l'amélioration de la participation citoyenne dans les prises de décision.

## ANNEXES

**Tableau 6.4:** Répartition des DGD pour le fonctionnement

Rubriques	Montant (FCFA)	(%) du total
Prévision pour démarrage de fonctionnement des Conseils régionaux	5 000 000 000	36,2
Rémunération des magistrats municipaux	3 000 000 000	21,7
Interventions spéciales ou d'urgence en faveur de certaines CTD sinistrées ou nécessiteuses	2 100 000 000	15,2
Provision pour rémunération du président et des membres des conseils régionaux	2 000 000 000	14,5
Services déconcentrés de l'Etat apportant concours aux CTD	600 000 000	4,4
Financement des séminaires d'imprégnation des nouveaux élus locaux	300 000 000	2,2
Fonctionnement de la CISL	210 000 000	1,5
Fonctionnement du CND	200 000 000	1,5
Fonctionnement du CONAFIL	140 000 000	1
Programme formation aux métiers de la ville	60 000 000	0,4
Appui aux syndicats des communes existants	50 000 000	0,4
Appui à la mise en place des Bureaux d'Emploi Municipaux	50 000 000	0,4
Impression et diffusion de la Stratégie Nationale de la décentralisation	40 000 000	0,3
Fonctionnement de la CICD <sup>361</sup>	30 000 000	0,2
Fonctionnement du Comité chargé du suivi des procédures relatives au paiement du traitement de base des exécutifs des communes, des présidents et membres des bureaux des conseils régionaux	20 000 000	0,1
<b>Total</b>	<b>13 800 000 000</b>	<b>100</b>

**Source :** Décret N°2019/0829/PM du 22 Février 2019.



**CHAPITRE 7 :**  
**CONCLUSION ET**  
**RECOMMANDATIONS**



## 1. Conclusion

L'ensemble des résultats de cette section montre qu'au cours de la période couverte par le DSCE, le Cameroun a enregistré une croissance certes modeste, mais qui aurait pu permettre un recul plus sensible de la pauvreté. Cette croissance en réalité, s'est montrée plutôt régressive, bénéficiant plus aux ménages les mieux nantis et conduisant de ce fait à un accroissement des inégalités. La persistance de blocages structurels à plusieurs niveaux et l'inefficacité des mesures de politiques conjoncturelles émergent comme facteurs déterminants de la régressivité de la croissance au cours de cette période.

Sur le plan structurel, les secteurs qui ont tirés la croissance, notamment les BTP et dans une moindre mesure les hydrocarbures, sont pour des raisons différentes très peu créatrices d'emplois locaux : les industries extractives sont de nature fortement intensive en capital tandis que les entreprises de BTP retenues ont dans l'ensemble un très faible contenu local en main d'œuvre salariée.

Sur le plan des mesures de politiques conjoncturelles, on relève surtout leur inefficacité à transférer une partie des fruits de la croissance vers l'amélioration de la protection des couches sociales les plus pauvres ainsi que leur accès aux services sociaux de base tels l'éducation et la santé. Par exemple, la pauvreté extrême étant déjà un phénomène à prédominance rurale du fait de la dépendance de l'agriculture à la pluviométrie et sa répartition interrégionale étant inégale, le biais en faveur des grandes métropoles urbaines (Douala et Yaoundé) des subventions gouvernementales non-ciblées

n'a que contribué à creuser le fossé spatial entre pauvres et non-pauvres. Non seulement une telle inefficacité agit comme un frein à la mobilité sociale indispensable à la réalisation à terme, des objectifs de la Vision 2035, elle renforce aussi les blocages des structures économiques, sociales, institutionnelles et professionnelles, favorisant ainsi l'émergence d'un cercle vicieux de stagnation structurelle et d'inefficacité des politiques publiques. De façon plus spécifique, les faits suivants caractérisent la croissance économique au Cameroun, au cours de la période couverte par le DSCE :

### 1.1 Faiblesse de la transformation structurelle.

Le faible niveau de développement en capital humain et l'absence de synergies entre le secteur primaire, en particulier agricole et le secteur secondaire créent un blocage des structures économiques et socio-professionnelles qui ne favorisent pas la création d'emplois décents. Le secteur agricole qui occupe une grande proportion de la population active ne contribue que très marginalement à la croissance. Le secteur secondaire quant à lui demeure embryonnaire, en plus d'être fortement désarticulé du secteur agricole, du fait de l'absence notable des activités agro-industrielles. Les produits vivriers—garants de la sécurité alimentaire du pays—étant périssables, il est très surprenant de constater une quasi-inexistence d'activités modernes de conservation ou de transformation de ces produits au Cameroun. Ce constat est d'autant plus alarmant que dans la littérature sur la transformation structurelle, l'absence de synergies intersectorielles entre

l'agriculture et l'industrie est perçue comme un vecteur de blocage structurel de l'économie, susceptible d'ouvrir plus largement une trappe de sous-emploi agricole (Gollin et Rogerson 2014), du fait que l'instinct de survie coince des individus peu productifs en agriculture (Lagakos et Waugh 2013), les forçant à se livrer à une agriculture de quasi-subsistance (Gollin et Rogerson 2014). Cette forte concentration de l'emploi dans l'agriculture de subsistance se combine à un taux de croissance démographique élevé pour réduire davantage les tailles des exploitations agricoles qui constituent un facteur réducteur de la productivité dans ce secteur (Adamopoulos et Restuccia 2014). En définitive, avec un secteur secondaire incapable de résorber le sous-emploi agricole, le Cameroun fait face à un défi considérable pour réussir sa transformation structurelle à l'horizon 2035, étant donné que le secteur tertiaire demeure le théâtre des activités informelles et n'offre que très peu d'emplois formels, dont la fonction publique est d'ailleurs le principal pourvoyeur.

## **1.2 Faible productivité du secteur agricole.**

L'agriculture est le plus gros pourvoyeur d'emplois au Cameroun. Cependant, l'attrait de ce secteur pour les chercheurs d'emplois ne réside pas dans le niveau de rémunération qu'il leur offre, étant donné que la pauvreté est plus prépondérante en milieu rural où se déroulent les activités agricoles et où vivent près de deux tiers de la population du pays. En effet, au cours de la période couverte par le DSCE, l'incidence de la pauvreté en milieu rural a connu une tendance haussière, atteignant 56,8% en 2014, soit près de cinq

points de pourcentage de plus par rapport à l'année 2001 et ce, en dépit d'une urbanisation croissante. L'urbanisation qui a accompagné la croissance économique au cours de cette période, combinée au caractère embryonnaire du secteur secondaire, confirme la présence au Cameroun de deux faits majeurs récemment documentés par la littérature en développement : (i) l'urbanisation en Afrique sub-Saharienne n'a aucun lien avec l'industrialisation (Gollin, Jedwab, and Vollrath 2016) et au Cameroun, elle intervient sans industrialisation majeure ; (ii) l'urbanisation en Afrique sub-Saharienne ne s'accompagne pas d'une augmentation de la productivité agricole (Gollin and Rogerson 2014). Au cours de la période couverte par le DSCE, on relève la prédominance en agriculture des petites exploitations familiales utilisant des méthodes d'exploitation traditionnelles peu productives, en plus du vieillissement croissant des exploitants agricoles. Cependant, la liste des problèmes qui minent la productivité agricole au Cameroun ne s'arrête pas à ces deux problèmes. En effet, à ceux-ci s'ajoutent (i) des barrières persistantes à l'accès au crédit ; (ii) les coûts de transport élevés qui contribuent à enclaver davantage les zones rurales, condamnant ainsi leurs habitants à la pratique d'une agriculture de quasi-subsistance ; (iii) la forte dépendance de l'agriculture à la pluviométrie, la rendant vulnérable aux chocs climatiques tels la sécheresse ; (iv) l'absence d'un marché foncier fonctionnel pouvant permettre le transfert des terres des individus peu productifs vers ceux les plus productifs ; (v) des problèmes de gouvernance économique et publique, en lien avec l'inefficacité des dépenses publiques en

agriculture. A moins de relever ces nombreux défis, l'agriculture camerounaise ne saurait devenir un levier de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire et encore moins soutenir l'émergence industrielle du pays telle que prescrite dans la Vision 2035.

### **1.3 Une pauvreté qui devient de plus en plus un phénomène rural.**

Une conséquence notable des faiblesses structurelles de l'économie camerounaise est le faible recul de la pauvreté aussi bien monétaire que multidimensionnelle dans les zones rurales. Les disparités entre zones urbaines et rurales sont en partie responsable de ce faible recul. Concernant la pauvreté monétaire, tandis qu'elle a baissé sensiblement en milieu urbain, en zone rurale, elle a plutôt progressé. Au niveau de la vulnérabilité aux privations, là aussi, les mêmes disparités urbain-rural existent et sont même plus prononcées. Pour la période couverte par le DSCE, tandis que seulement 9% des ménages urbains souffrent de pauvreté multidimensionnelle sévère, ce chiffre devient sept fois plus élevé en milieu rural, soit 64% des ménages ruraux. Ces disparités entre milieux urbains et ruraux sur le plan de la pauvreté aussi bien monétaire que multidimensionnelle sont le reflet, au courant de cette période, d'une croissance économique tirée essentiellement par le secteur des services (en l'occurrence, les BTP) dont les principaux acteurs sont plus localisés dans les grands centres urbains tels Yaoundé, Douala et Bafoussam.

### **1.4 Des disparités spatiales persistantes.**

Les disparités par rapport au taux de pauvreté ne se limitent pas pour autant à la dichotomie

urbain-rural. On relève également la présence de fortes disparités entre les dix régions que compte le Cameroun. En effet, au cours de la période couverte par le DSCE, tandis que la pauvreté monétaire a baissé dans les régions du Centre, de l'Est, du Littoral et de l'Ouest, elle a sensiblement augmenté dans les régions de l'Extrême Nord, du Nord et du Nord-Ouest. De même, en matière de développement humain, il ressort que les régions de l'Extrême-Nord et du Nord ont des indices relativement faibles et occupent les deux derniers rangs sur le plan national.

### **1.5 Un filet social qui laisse tomber les pauvres.**

La protection sociale est étroitement liée au travail décent. L'élargissement de l'accès aux emplois décents favoriserait la réduction de la pauvreté et des inégalités, notamment pour les populations en-deçà du seuil de pauvreté et celles ayant des difficultés d'accès au marché du travail, notamment les jeunes, les femmes et les personnes vivant avec un handicap. Bien qu'étant un objectif prioritaire de la Vision 2035, la promotion du travail décent chez les jeunes est passé assez loin de son objectif, étant donné que dans un contexte de faible ressources budgétaires, le secteur public est demeuré le principal pourvoyeur d'emplois décents aux jeunes. La défaillance du secteur secondaire continue en effet à peser lourd sur l'insertion économique des jeunes. Sans emplois décents, les jeunes et les résidents des zones rurales deviennent surreprésentés parmi les couches vulnérables aussi bien à la pauvreté monétaire qu'aux privations en nutrition, logement décent, santé prénatale et postnatale, etc. Cependant, les programmes

publics de protection sociale existant ne couvrent pas les risques encourus par les pauvres, du fait qu'ils sont soit mal ciblés, soit régressifs. De plus, on relève également une multiplication d'acteurs dans le secteur de la protection sociale se traduisant par un manque de coordination des compétences qui leurs sont conférées. En effet, la multiplicité des programmes y relatifs diminue leur efficacité comme instrument de lutte contre la pauvreté et les inégalités (FMI 2018). En dépit de tous ces problèmes, de façon remarquable, les populations elles-mêmes ne se résignent pas à leur sort. Elles développent et mettent en place des mécanismes informels de protection sociale. Un des mécanismes informels le plus répandu est l'association de crédit et d'épargne rotatif, appelé localement «tontine» que l'on retrouve dans toutes les régions du pays. Comme leur nom l'indique, les tontines amassent et mobilisent l'épargne des hommes et des femmes aux fins de consommation (surtout chez les femmes) et d'investissement (surtout chez les hommes). Cependant, dans la littérature sur le développement, ces mécanismes informels sont perçus comme des substituts inefficaces aux mécanismes formels (Anderson et Baland 2002) et donc ne peuvent devenir un levier fiable du développement tant attendu du capital humain.

## **1.6 Une exclusion sociale à prédominance spatiale.**

S'agissant de l'exclusion sociale—c'est-à-dire, la marginalisation ou la mise à l'écart d'une personne ou un groupe, résultant d'une rupture chronique avec les réseaux sociaux et

la vie sociopolitique en général—, elle prend surtout forme dans les disparités spatiales en ce qui a trait non seulement à la pauvreté monétaire mais aussi aux privations en santé et en éducation. A cet effet, elle est le reflet à la fois des accidents sécuritaires (notamment dans la partie septentrionale du pays), de l'inefficacité de processus de décentralisation du pouvoir et de l'inefficacité des politiques conjoncturelles. Par exemple, le calcul de l'IDH pour l'année 2014 montre que l'Adamaoua, le Nord et surtout l'Extrême-Nord ont des scores bien plus bas que la moyenne du pays qui est de 0,459.

## **1.7 Des inégalités de genre qui persistent.**

Au niveau de la question d'inégalités de genre, la croissance économique ne semble pas avoir apporté des améliorations notables. En effet, au niveau de l'emploi, les femmes ont un taux de participation à l'emploi informel plus élevé que celui des hommes, les rendant ainsi plus vulnérables que les hommes au travail indécent et donc à la pauvreté. L'inégalité de genre persiste aussi dans le domaine de l'éducation où les filles ont un taux d'achèvement du primaire plus faible que celui des garçons, du fait des mariages précoces ou de la maternité précoce ; ce qui les rend ainsi plus vulnérables. Pendant la mise en œuvre de la première phase de la Vision, le pourcentage de filles non-scolarisées est supérieur à celui des garçons, notamment pour les groupes d'âges de 8 à 18 ans. Cet écart est d'ailleurs croissant ; son plus grand niveau est atteint dans le groupe des 18 ans, où il s'élève à près



de 15 points de pourcentage. L'éducation des filles étant reconnue comme le moyen le plus sûr pour accélérer la transition démographique d'un pays, il n'est donc pas surprenant que le mariage précoce et la maternité précoce des adolescentes demeurent des problèmes sérieux au Cameroun, du fait de leurs incidences sur les inégalités de genre et la transition démographique. Selon l'UNICEF, en 2017, 31% des filles étaient mariées avant l'âge de 18 ans, un chiffre élevé par rapport à la norme internationale, quoiqu'en deçà de la moyenne pour la région d'Afrique sub-Saharienne qui est de 37%. De plus, pour la même année, le Cameroun avait le 20<sup>ième</sup> taux de croissance démographique le plus élevé dans le monde, à 2,54% (CIA World Factbook, 2017). À moins de prendre des mesures efficaces pour freiner cette croissance démographique, les ressources publiques dédiées à la promotion du développement du capital humain risquent d'être fort insuffisantes pour permettre d'atteindre les objectifs de la Vision 2035.

### **1.8 Le non-alignement des dépenses publiques avec les priorités du DSCE.**

Le blocage des structures économiques et socio-professionnelles ci-dessus mentionné soulève l'importance déjà cruciale des dépenses publiques et leurs orientations sectorielles telles que décrite dans le DSCE. Cependant, au cours des années couvertes par le DSCE, on relève surtout la forte tendance des dépenses publiques à ne pas s'aligner sur les priorités établies. Les dépenses sociales notamment en éducation, santé et protection

sociale restent faibles. De plus, on note que les ressources publiques ne sont pas toujours orientées vers les régions ou localités les plus nécessiteuses. A titre d'exemple, les politiques exonérant le prix d'importation de certaines denrées alimentaires n'ont pas un effet sur les populations pauvres, mais, au contraire, constituent des subventions pour les populations non-pauvres concentrées dans les deux plus grandes métropoles économiques du pays (Douala et Yaoundé), ce qui contribue à l'aggravation des inégalités spatiales. Ces politiques peuvent aussi créer des effets pervers sur la production rizicole locale en rendant le riz local moins compétitif. De même, la subvention des prix du carburant à la pompe aide davantage les riches que les pauvres. Au niveau des dépenses ciblées, un fait remarquable est que les domaines plus susceptibles de réduire les inégalités tels que i) les soins médicaux ; ii) les indemnités de maladie ; iii) les prestations de chômage ; iv) les prestations de vieillesse ; v) les prestations en cas d'accidents du travail et des maladies professionnelles ; vi) les prestations aux familles ; vii) les prestations de maternité ; viii) les prestations d'invalidité ; ix) les prestations de survivants ont plutôt vu leur financement public bénéficier disproportionnellement aux employés du secteur public. Pourtant l'élargissement de la couverture aux personnes œuvrant dans d'autres secteurs aurait permis d'améliorer la résilience des populations à la pauvreté et aux désastres, notamment en cas de promotion d'une couverture sanitaire universelle.

## 1.9 Une lutte inefficace contre la corruption.

Au Cameroun, comme dans la plupart des pays de l'Afrique sub-Saharienne, la corruption est en lien avec l'inefficacité des dépenses publiques. Dans ce domaine, elle intervient lorsqu'il y a manipulation des règles administratives aux fins d'appropriation des rentes de situation. Sur le plan de la lutte contre la corruption au Cameroun, la période couverte par le DSCE fait ressortir un manque de réussite reflété par des performances en dents de scie telles que capturés par la quasi-totalité des indices conventionnelles de mesure de la corruption. Au Cameroun, plus de deux tiers de la population du pays expriment un jugement défavorable quant à l'efficacité de l'action publique contre la corruption.

## 1.10 Une décentralisation plutôt embryonnaire.

La décentralisation revêt une importance particulière tant au niveau de l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques qu'au niveau de l'amélioration de l'équilibre régional. La loi n°2004/17 du 22 juillet 2014 portant orientation de la décentralisation dispose en son article 15 le transfert de compétences aux collectivités territoriales dans les matières nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif. De plus, dans son article 7, la loi dispose que tout transfert de compétence à une collectivité territoriale s'accompagne du transfert par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal des compétences transférées. Cependant, au cours de la période 2010-2019 et par rapport aux faits enregistrés, le processus de

décentralisation mis sur pied n'a pas permis le transfert des compétences les plus susceptibles de promouvoir l'inclusion sociale au niveau spatial et l'amélioration de la gouvernance politique et publique. Ceci explique en partie le manque d'équité observé dans l'allocation spatiale des dépenses publiques ainsi que la production inefficace des services publics. À ces problèmes déjà importants s'ajoute aussi le fait que la collecte de recettes fiscales hors hydrocarbures ainsi que leur utilisation demeurent des compétences exclusivement du pouvoir central. On relève aussi que, sous sa forme actuelle, la décentralisation ne permet pas encore une amélioration significative du principe de la représentativité dans la conduite des affaires régionales. En effet, la promotion de la responsabilité populaire des dirigeants régionaux et communaux à travers l'élection démocratique reste timide, car les dirigeants de plusieurs paliers du pouvoir politique régional ne sont pas directement élus par les citoyens. Ces multiples marques d'inefficacité du processus de décentralisation ont contribué à minimiser les progrès dans la lutte contre la corruption bureaucratique, qui, comme indiqué ci-dessus, est la forme de corruption la plus prépondérante dans les pays en développement. Il est aussi à noter que, à tous les paliers du pouvoir politique, l'accès à des postes politiques tarde à s'ouvrir aux jeunes, empêchant ainsi l'infusion des idées et méthodes nouvelles dans la conduite des affaires publiques du pays. Sur le plan institutionnel, les relations entre les Communautés urbaines et les communes qui la composent demeurent insuffisamment bien encadrés poussant ainsi les communautés urbaines à exercer une tutelle de fait sur les communes d'arrondissement.

De même, le CND et le CISL connaissent une surreprésentation des départements ministériels, tandis que les Collectivités sont très faiblement représentées au sein du FEICOM. Ces faits empêchent une meilleure appropriation du processus de décentralisation par les Collectivités, car réduisant considérablement leur espace dans les instances de décision. De plus, la faiblesse financière des Collectivités diminue leurs capacités stratégique et managériale pourtant nécessaires pour remplir convenablement leur mission de développement local et d'amélioration des conditions de vie des populations. Par ailleurs, le fonctionnement des Collectivités reflète aussi une absence d'autonomie en ce qui concerne l'affectation des ressources transférées aux projets et dépenses qui leur sont prioritaires conformément aux besoins exprimés par les populations.

### **1.11 Un appareil statistique encore inadéquat.**

L'adoption de bonnes politiques est conditionnée à la qualité de l'information dont disposent les pouvoirs publics. Par exemple, la lutte contre la pauvreté et les inégalités nécessite la collecte de données et la production des instruments permettant d'identifier les pauvres, la profondeur de leur indigence et leur répartition spatiale. Malheureusement, comme la plupart des pays en développement, le Cameroun souffre encore d'une faible capacité administrative à ce niveau, caractérisée par le faible niveau de collecte de données désagrégées dont l'analyse permettrait de soutenir les décisions de politique de développement.. Il est donc important de collecter des données à une

fréquence raisonnable sur les différents indicateurs de la croissance inclusive. Ces informations devraient être le plus désagrégées possible, afin de rendre possible un meilleur ciblage des politiques publiques. Un tel travail ne peut être fait que sur la base d'un outil statistique bien développé et renseigné.

## **2. Recommandations : Pour une croissance plus inclusive**

La recherche d'une croissance inclusive comprend l'identification de deux volets importants. D'une part, les ingrédients de la croissance comme leviers de l'inclusion qui permettrait de toucher un plus grand nombre de population pour stimuler la création d'emplois décents et réduire subséquemment la pauvreté. D'autre part, des politiques sociales bien ciblées pour faire de la mobilité sociale relative au capital humain un véritable levier d'une croissance soutenue et spatialement inclusive.

Au Cameroun, le facteur spatial est une variable importante de l'exclusion. Comme mentionnée ci-dessus, la pauvreté monétaire est davantage un phénomène rural qu'urbain, en plus d'exhiber une variation régionale importante. Ce phénomène d'inégalité spatiale s'observe aussi au niveau des accès aux services de base comme la santé, l'éducation, l'énergie et les actifs de production, remettant ainsi en question la justice sociale et l'équité sans lesquelles la cohésion sociale serait compromise. Au de-là même de l'inefficacité des politiques publiques, leur insensibilité apparente aux disparités régionales croissantes soulève des problématiques profondes en matière d'équité. La dernière revue des dépenses publiques du Cameroun

par la Banque mondiale portant sur la période allant de 2015 à 2017 fait aussi écho de cette insensibilité apparente lorsqu'elle souligne par exemple que la répartition régionale du budget de la santé ne tient pas compte des besoins des populations, de leur statut socioéconomique, du fardeau de la maladie ou du contexte sécuritaire. Ce constat s'appuie sur les faits qui montrent que les régions de l'Extrême-Nord, du Littoral et du Nord ont reçus les plus faibles montants par habitant dans l'allocation interrégionale du budget de santé au cours de cette période, bien que ces parties du pays soient les plus pauvres, en plus d'être confrontées à des privations plus importantes dans le domaine de la santé. Ces observations sont aussi valables pour l'éducation où le manque d'équité dans la répartition des ressources publiques est une source importante de fortes disparités régionales observées dans les résultats scolaires. Par conséquent, au vu de ce qui a été dit ci-dessus, les recommandations suivantes sont formulées.

### **2.1 Soutenir et partager équitablement les gains de la croissance**

L'ampleur de la réduction de la pauvreté nécessaire pour atteindre les objectifs de la Vision 2035 exige non seulement une croissance vigoureuse, mais aussi soutenue et inclusive. La réalisation des objectifs de cette vision interpelle la nécessité primordiale de diversifier les pôles de croissance de l'économie du pays. Ainsi, des réformes sont-elles nécessaires pour :

- Accroître la progressivité des transferts indirects.

- Renforcer l'impact redistributif de la politique budgétaire pour faire face aux défis de la pauvreté et des inégalités spatiales.
- Améliorer la mobilisation des recettes fiscales hors-hydrocarbures par la suppression des subventions à caractère régressif qui accroissent les inégalités spatiales

### **2.2 Améliorer les performances de l'administration publique**

L'intervention publique au Cameroun, comme dans la plupart des pays en développement, reste encore en proie à l'inefficacité, due en partie aux difficultés de l'administration à s'adapter aux innovations et aux nouvelles dynamiques sociales. Il va sans dire que pour mener une action publique efficace, les autorités publiques doivent disposer des informations fiables pour mieux cibler, orienter et doser leur intervention. Or, comme mentionnée ci-dessus, l'action publique au Cameroun a été infecté par l'inefficacité qui ne peut être vaincu que par une série de réformes visant à relever la capacité administrative du pays. D'où l'importance des réformes suivantes proposées :

- Dynamiser la collecte des données pertinentes à l'identification spatiale des pauvres, afin de permettre des comparaisons régionales nécessaires pour établir les priorités d'actions.
- Augmenter la fréquence et l'étendue spatiale des enquêtes sur les ménages, mais aussi étendre suffisamment le cadre de ces enquêtes pour promouvoir des analyses socioéconomiques capables d'éclairer l'action publique.

## 2.3 Promouvoir la transformation du secteur agricole

L'agriculture est le secteur le plus menacé par les changements climatiques alors que son importance dans la sécurité alimentaire au Cameroun est établie. En effet, face aux épisodes de plus en plus fréquents de chocs climatiques qui affectent les rendements à l'hectare, la sécurité alimentaire du pays serait fortement compromise à moyen et long terme sans la mise en place des réformes adéquates dans le secteur, en vue de l'affranchir de sa dépendance chronique à la pluviométrie. Comme mentionné ci-dessus, la morbidité persistante du secteur agricole a aussi une source dans les tailles d'exploitation dont l'étroitesse favorise plutôt une agriculture de subsistance, car elle élève artificiellement les coûts de l'assistance technique publique aux petits exploitants, du fait de leur nombre trop élevé et des coûts de transport et de transactions élevés en milieu rural. En fait ces coûts élevés rendent difficile l'accès des techniciens agricoles aux petits exploitants isolés, en plus de rendre inefficace le fonctionnement des coopératives locales. À cet effet, les réformes suivantes sont proposées dans le secteur :

- Améliorer l'accès à l'agriculture irriguée en investissant dans les infrastructures d'irrigation.
- Développer d'avantage les pistes rurales pour réduire les coûts de transports et des transactions agricoles et soutenir la transition vers une agriculture commerciale.
- Promouvoir le développement d'un véritable marché foncier pour accélérer

le transfert des terres agricoles des individus moins productifs vers ceux plus productifs.

- Développer un marché de la main-d'œuvre agricole pour soutenir l'émergence d'une agriculture de commercialisation.

## 2.4 Promouvoir les synergies entre l'agriculture et l'industrie

La conservation et la transformation des produits vivriers agricoles afin de stabiliser leur prix et promouvoir leur commercialisation, est une problématique importante dans les pays en développement où règne encore une agriculture de quasi-subsistance (Gollin et Rogerson 2014). Mais la plupart des denrées agricoles étant périssables, leur conservation efficace passe par la transformation qui elle, interpelle le processus d'industrialisation. Or, ce lien ne peut émerger et devenir dynamique s'il n'y a pas d'amélioration du réseau d'infrastructures publiques (transport, électricité, etc.) nécessaires pour l'installation des agro-industries près des zones rurales. D'où l'importance des réformes suivantes :

- Promouvoir l'émergence de l'intermédiation agricole pour soutenir la spécialisation des exploitants agricoles aux activités de production proprement dites.
- Promouvoir la création de points de collecte en milieu rural, en lien avec le développement des pistes rurales et la spécialisation des exploitants aux activités de productions proprement dites.

- Promouvoir l'émergence des petites entreprises dans le domaine de la conservation des produits vivriers, afin de stabiliser leur prix et de soutenir le développement d'une agriculture commerciale garante de la sécurité alimentaire du pays à long terme.

## **2.5 Promouvoir le développement d'un secteur privé dynamique pour combattre l'informalisation des activités économiques**

La stagnation du secteur secondaire à son état embryonnaire, la forte intensité capitaliste des industries extractives, le «boycott» de la main d'œuvre locale par les entreprises de BTP et les limites de la capacité du secteur public à absorber la population active sont fortement tributaires de la prépondérance du secteur informel au Cameroun. Avec 90,5% de la population active, le secteur informel s'impose comme le plus gros employeur, infligeant de ce fait un manque-à-gagner important à l'État qui se voit ainsi privé des ressources fiscales nécessaires pour soutenir la croissance et la transformation structurelle de l'économie du pays. Cependant, si l'État est une victime fiscale de l'informalisation de l'économie du pays, ses actions dans certains cas et ses inactions dans d'autres contribuent, en dépit des progrès récents, à coincer la population active du pays dans ce secteur peu productif. Par exemple, en demeurant le plus gros pourvoyeur d'emplois décents dans le secteur formel, l'État, par inadvertance, biaise l'investissement en éducation vers la

recherche de compétences en administration publique (préférences pour des diplômes en sciences humaines et sociales) au détriment des compétences en savoir-faire bénéfiques à l'implantation des industries manufacturières (science de la nature et technologie). Cette inadéquation formation-emploi poussent les jeunes diplômés à se retrouver dans le chômage ou à survivre à travers des activités informelles non-alignées à leur formation. Du coup, la réalisation de la Vision 2035 exige un important nombre de réformes dans ce domaine, afin de libérer à moyen et long terme la population active de sa forte dépendance aux emplois dans les secteurs public et informel. D'où l'importance des réformes suivantes pour favoriser l'émergence d'un secteur privé créateur d'emplois décents :

- Promouvoir un système éducatif qui encourage l'acquisition des compétences en savoir-faire bénéfique au secteur privé (sciences de la nature et technologie).
- Financer la tenue des foires de vulgarisation des méthodes de conservation des produits vivriers, afin de promouvoir l'investissement des jeunes dans la création de petites et moyennes entreprises.
- Améliorer l'environnement des affaires, afin de promouvoir la formalisation des activités économiques.
- Promouvoir le développement du marché financier pour soutenir l'insertion des jeunes diplômés dans le secteur privé formel.

## 2.6 Approfondir la décentralisation du pouvoir politique.

L'analyse de la décentralisation comme facteur d'inclusion et de réduction des inégalités au Cameroun vise à démontrer, sur le plan institutionnel la nécessité d'organiser les populations autour des Collectivités territoriales dotées de compétences et de pouvoirs pertinents pour organiser le développement et favoriser activement la participation des populations à la gestion des affaires publiques. Et sur le plan stratégique et opérationnel elle met l'accent sur les stratégies et politiques mises en œuvre pour valoriser les potentialités régionales et communales pour impulser une croissance inclusive et un développement économique harmonieux qui contribue efficacement à réduire la pauvreté et les inégalités sociales entre individus et entre régions. Cependant, comme mentionné ci-dessus, le processus de décentralisation tel qu'élaboré et mis en œuvre, ne permet pas le transfert effectif des compétences les plus susceptibles de promouvoir l'inclusion sociale, en plus de ne pas favoriser l'insertion des jeunes dans la vie politique de leurs régions de résidence. Pourtant, c'est à ce niveau que la décentralisation du pouvoir politique peut jouer un rôle primordial dans l'élimination des énormes déséquilibres régionaux, aussi bien sur le plan de la production des services publics que sur celui de la répartition interrégionale de la population des jeunes (15 – 35 ans) —le fer de lance de l'économie.

A cet effet, les réformes suivantes sont recommandées afin de promouvoir une croissance spatialement plus inclusive :

Approfondir la décentralisation du pouvoir politique, afin d'instituer la responsabilité populaire des dirigeants régionaux, notamment en organisant des élections régionales et en revoyant le mode d'élection des conseillers régionaux par l'instauration d'un suffrage direct afin qu'ils soient élus tout comme les maires.

- Promouvoir l'insertion des jeunes dans la vie politique régionale, afin de mieux institutionaliser l'État de droit, en s'assurant que les revendications des jeunes sont prises en compte dans la formulation des politiques sociales au niveau régional.
- Réviser les lois sur la décentralisation. Plus de 10 ans après leur adoption, il importe de revisiter ces lois afin de les adapter aux contraintes observées sur le terrain.
- Réduire le poids du pouvoir central dans les institutions en charge du suivi de la décentralisation.
- Apporter plus de précision et de clarté dans la détermination des critères de répartition de la DGD et autres ressources entre les Collectivités.
- Renforcer l'autonomie financière des Collectivités, afin d'améliorer leur capacité à pourvoir à leurs besoins de financement pour la réalisation de leur mission de développement local et d'amélioration des conditions de vie des populations.

## 2.7 Réduire les inégalités de genre et promouvoir l'éducation des filles

Au Cameroun comme dans les autres pays en développement, les inégalités de genre existent et prennent des formes variées : les hommes dominent les femmes sur le plan du revenu, la richesse, la participation politique, l'accès aux emplois formels, accentuant ainsi la dépendance des femmes vis-à-vis des hommes comme époux, leaders religieux et culturels et dirigeants politiques. Les Nations Unies dans leurs objectifs de développement durable perçoivent l'égalité de genre comme un levier du développement économique, de par son rôle dans la réduction de la mortalité infanto-juvénile et maternelle, le déclenchement de la transition démographique et l'augmentation de l'espérance de vie à la naissance. Cependant, bien qu'il y ait eu quelques progrès, les facteurs qui bloquent l'avènement de la transition démographique et l'amélioration de la santé maternelle et infanto-juvénile n'ont pas perdu considérablement leur ampleur au cours de la période couverte par le DSCE. Pour cela, il est recommandé de :

- Associer les leaders religieux et culturels dans la lutte pour l'égalité des genres.
- Associer toutes les entités locales pertinentes dans la lutte contre le mariage précoce des adolescentes—une cause bien documentée des taux de fertilité élevés dans les pays ayant la pratique culturelle de la dot en mariage (Corno, Hildebrandt et Voena 2019).

- Mobiliser les communautés culturelles et religieuses locales dans la promotion de l'éducation des filles, afin de réduire leur dépendance future au secteur informel comme source de revenu et de réduire l'écart de revenu avec les hommes.

## 2.8 Améliorer le système de protection sociale

La protection sociale aide davantage les individus et les familles à constituer leur capital humain, à acquérir d'autres actifs et à améliorer leurs perspectives quant aux moyens de subsistance, ce qui leur confère une autonomie au niveau social et économique. Mais il en va autrement au Cameroun où la protection sociale est déficitaire (Okolouma, 2018). En fait, le Cameroun peine à étendre la couverture sociale à toutes les couches de la population active, car la protection sociale est étroitement liée au travail formel qui représente à peine 30% des emplois au Cameroun. Outre la couverture sociale pour les travailleurs, les autres prestations sociales visant à protéger les catégories sociales défavorisées atteignent difficilement leur objectif du fait d'un mauvais ciblage des populations bénéficiaires. Les recommandations suivantes peuvent être faites :

- L'extension de la couverture sociale à toute la population active afin de garantir à tous un travail décent.
- La coordination des acteurs dans le secteur de la protection sociale, afin de promouvoir l'atteinte des objectifs du secteur en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités.



- Améliorer les mécanismes de ciblage des pauvres et élaborer des politiques de protection sociale spécifique à chaque catégorie à l'exemple des personnes du 3ème âge, les personnes handicapées, les minorités autochtones à l'instar des Pygmées, etc.
- Approfondir la couverture de prestations sociales aux moyens des mécanismes participatifs inspirés du fonctionnement de mécanismes informels de protection

sociale, tels les tontines. En effet, l'engouement des populations à la tontine qui exige une contribution financière de chaque participant suggère une volonté des populations à contribuer à leur propre protection sociale, une réalité que les pouvoirs publics peuvent exploiter judicieusement pour étendre la couverture des prestations sociales aux travailleurs du secteur informel, sur une base participative.





**Annexe**



## **Annexe 1 Note technique sur la méthodologie d'élaboration du rapport.**

La méthodologie utilisée pour la rédaction du présent rapport s'est organisée en 4 phases : (i) la rédaction d'un cadre méthodologique, (ii) les consultations, (iii) rédaction des rapports thématiques, (iv) rédaction du RNDH (v) Validation du Rapport.

### **(i) La rédaction d'un cadre méthodologique**

A la suite des concertations PNUD-MINEPAT, le thème choisi pour la rédaction du RNDH 2018 a été : « Croissance inclusive, pauvreté, inégalités et exclusions ». Le thème ainsi défini, la préparation du RNDH a commencé par l'élaboration d'un cadre méthodologique, dont l'objectif principal était de comprendre les enjeux de la croissance inclusive dans le contexte camerounais et définir une approche consensuelle de la croissance inclusive. La réalisation de cet objectif a nécessité de faire une revue de la problématique, de déterminer les principaux enjeux de l'exclusion sociale et de faire une cartographie de l'exclusion au Cameroun. Ce premier travail a débouché sur la rédaction d'un «document cadre» . La rédaction du document cadre s'est faite en cinq principales étapes : i) l'analyse documentaire utilisant les données secondaires ; ii) l'enrichissement de la première version issue des analyses documentaires avec les experts des différents départements ministériels, des agences des NU ; iii) l'identification des thématiques spécifiques susceptibles d'impulser la croissance inclusive. Ce document cadre résume les orientations

retenues concernant les principaux concepts utilisés : croissance, inclusion, exclusion, pauvreté, inégalités.

Une fois le document cadre élaboré, nous avons procédé à la collecte des données (outils et analyse) suivant différentes techniques : l'analyse documentaire qui a consisté en une revue de la littérature scientifique relative aux thématiques retenues et en la consultation des différents rapports produits par l'INS, le PNDP, le CAMERCAP, le MINEPAT, le MINFI. Les entretiens, les sondages d'opinions et les consultations participatives ont contribué à collecter des données qualitatives relatives au vécu des populations face à la pauvreté, aux inégalités et à l'exclusion.

### **(ii) Les consultations**

Les consultations ont été faites en deux phases. Une première phase a consisté à consulter les experts des différents départements ministériels intervenant dans la rédaction du RNDH et des agences des Nations unies, et une 2<sup>ème</sup> phase a consisté à organiser des consultations participatives au niveau régional. Pour ce qui est particulièrement des consultations participatives, elles ont concerné toutes les régions du pays. En effet, des ateliers de consultations régionales ont été organisés sous la supervision générale du MINEPAT, sur toute l'étendue du territoire national. A cet effet, quatre pôles de regroupements des régions ont été constitués dans quatre villes à savoir :

- Garoua, pour les participants de l'Extrême-Nord, du Nord et de l'Adamaoua ;

- Bertoua, pour les participants du Centre, du Sud et de l'Est ;
- Nkongsamba, pour les participants du Littoral et du Sud-Ouest ;
- Mbouda, pour les participants du Nord-Ouest et de l'Ouest.

Les consultations dans chaque ville ont été organisées en travaux de groupes constitués sur une base régionale. Chaque groupe régional a été animé par un modérateur qui s'est basé sur un guide d'entretien préalablement élaboré et validé par toutes les administrations sectorielles concernées. Outre le modérateur, chaque groupe régional était supporté par deux rapporteurs.

Outre les discussions par groupe, des questionnaires individuels ont été administrés aux participants des différentes régions et aux Délégués régionaux des ministères sectoriels ( MINEFOP, MINAS, MINPROFF, MINJEC et MINSANTE) de la ville hôte. L'objectif principal de ces consultations régionales était de caractériser les spécificités régionales de l'exclusion économique, sociale et politique. Pratiquement, il s'agissait de recueillir les perceptions et les expériences vécues des populations à la base, en matière d'exclusion économique, sociale et politique

Chaque consultation a regroupé en moyenne une soixantaine de participants dont les profils socioéconomiques sont : Personnes âgées, handicapés, jeunes sans emploi ( filles et garçons), femmes en situation difficile (veuves, filles-mères, femmes mariées précocement), personnes déplacées internes (cas échéant), agriculteurs/cultivateurs,

éleveurs, moto taximen, peuples autochtones (cas échéant), société civile/ONG/Association, CVUC régionales, leaders communautaires (chefs traditionnels, autorités religieuses), leaders d'opinions, élus locaux, délégué régional MINEPAT, délégué départemental MINEPAT, partenaire techniques et financiers<sup>70</sup> (cas échéant). Les ateliers auxquels participaient toutes ces personnes avaient pour objectifs : (i) d'identifier et prioriser les facteurs d'exclusion; (ii) d'identifier les principaux groupes de personnes affectées par l'exclusion et de mettre en exergue l'expérience du vécu quotidien de l'exclusion ; (iii) de dégager des pistes solutions d'actions devant favoriser une croissance plus forte et inclusive.

Les critères de sélection et l'identification des participants ayant tenu compte des sensibilités, des spécificités sociologiques, départementales et même religieuses, l'échantillonnage élaboré respecte de ce fait la représentativité des couches sociales. Cet échantillon rassure quant à la pertinence des analyses faites des avis recueillis. Il ne laisse aucun doute sur son caractère représentatif permettant de généraliser les conclusions.

### **(iii) Rédaction des rapports thématiques,**

Pour mieux aborder l'exclusion, le document cadre retient quatre thèmes : i) analyse régionale de l'IDH et de la pauvreté multidimensionnelle ; ii) analyse du rôle du secteur agricole comme levier d'inclusion au Cameroun ; iii) analyse de la relation entre la décentralisation et l'inclusion au Cameroun; iv) analyse des mécanismes informels de

<sup>70</sup> Partenaires locaux : HCR ; PAM ; UNICEF ; UNFPA ; ONUFEMME ; FAO et autres .

protection sociale au Cameroun. Quatre consultants ont été recrutés pour produire les rapports thématiques. Ces rapports thématiques ont fait aussi l'objet de plusieurs ateliers de consultations et de validation.

#### **(iv) Rédaction du RNDH**

La rédaction du RNDH est basée sur les rapports thématiques. Les rapports thématiques retenus en amont et en lien direct avec la thématique de l'inclusion sont un atout pour la structuration du RNDH.

Les données (outils et analyse), utilisées pour la rédaction de ce rapport ont été collectées selon la triangulation des techniques privilégiées. Les données primaires et secondaires ont été mobilisées à travers diverses techniques. Pour les données primaires, elles ont été collectées au moyen des entretiens, des consultations participatives et des sondages d'opinions.

Les données secondaires, quant à elles ont été collectées au moyen des rapports et documents produits par l'INS, le PNDP, le CAMERCAP, le MINEPAT, le MINFI. L'analyse documentaire aura été utile et nécessaire pour les orientations théoriques et l'ancrage scientifique des analyses.

#### **(v) Validation du Rapport.**

En dehors des validations internes au sein du secrétariat technique élargie, le rapport a fait l'objet des commentaires indépendants par trois examinateurs externes issus du monde académique dont deux au Cameroun et un à l'international. Ensuite un atelier national de validation a bouclé le processus.

La démarche méthodologique utilisée pour l'élaboration du présent rapport visait à la fois à faciliter l'appropriation nationale et à assurer l'implication et la prise en compte des avis des différentes parties prenantes.

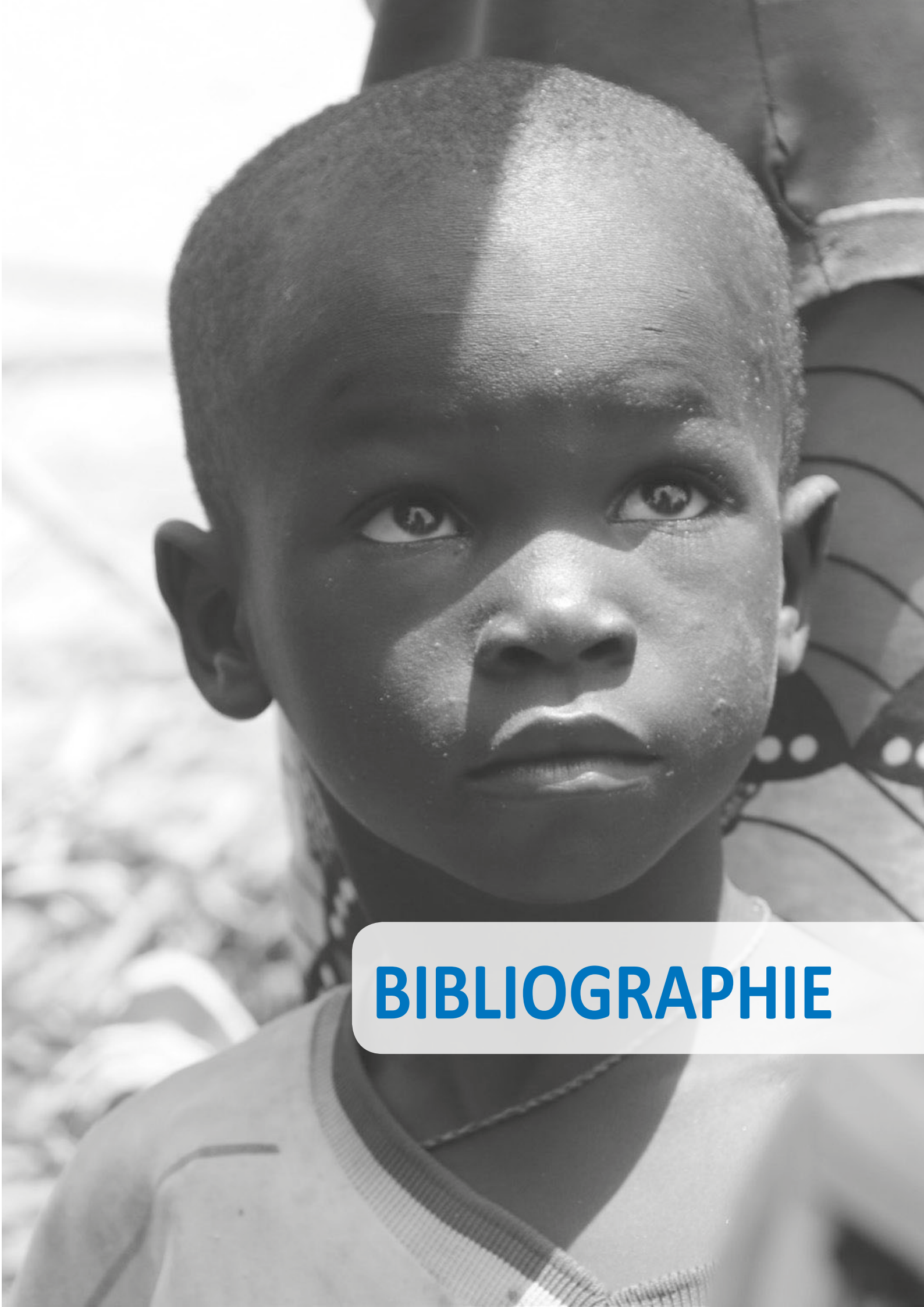
## Annexe 2 : Les indicateurs de la croissance inclusive au Cameroun

Indicateurs de la croissance inclusive de l'BasD	Baseline (année)	Estimation 2017	Cible 2020	Sources
<b>A. Pauvreté inégalité</b>				
1. Incidence de la pauvreté par rapport au seuil national	39.9 (2007)	37.5 (2014)	28.7	ECAM
2. Incidence de la pauvreté par rapport au seuil absolu de 2 USD par jour				
3. Ratio de la consommation ou du revenu des 20% les plus riches comparativement aux 20% les plus pauvres	6.5 (2007)	4.7 (2014)		ECAM
4. Durée moyenne de scolarisation (jeune et adulte)				
5. Prévalence de la malnutrition, poids selon l'âge (% des enfants de moins de 5 ans)	18.1 (2007)	12.9 (2014)	8	MICS
6. Taux de mortalité des moins de 5 ans	62 (2011)	66 (2014)		MICS
<b>B. Croissance et expansion des opportunités économiques</b>				
<b>B1. Croissance économique et emploi</b>				
7. Taux de croissance du PIB par habitant	0.48 (2010)	1.82 (2016)	2.4	WDI
8. Taux de croissance du revenu moyen ou de la consommation moyenne par tête (quantile des plus pauvres, quantile des plus riches, total)				
9. Taux de sous-emploi	71.1 (2007)	79.0 (2014)	50	Rapport DSCE 2010-2015
10. Elasticité de l'emploi au PIB				
11. Nombre d'auto-employés ou d'employés familiaux pour 100 employés salariés ou rémunérés				
<b>B2. Principales infrastructures</b>				
12. Consommation électrique par habitant (kw)	258.3 (2010)	278.05 (2013)		WDI
13. Proportion de voies pavées				
14. Taux de télé densité mobile (nombre d'abonnés à la téléphonie mobile sur 100 personnes)	41.8 (2010)	84.9 (2017)		ART



15.	Nombre de déposants pour 1000 adultes auprès des structures officielles de collecte de dépôts autres que les banques				
<b>C. Inclusion sociale pour garantir un accès équitable aux opportunités économiques</b>					
<b>C1. Accès à l'éducation et à la santé</b>					
16.	Espérance de vie scolaire (primaire au tertiaire)				
17.	Ratio élèves par enseignant (au primaire)		42.7 (2016)	42	
18.	Couverture vaccinale des enfants d'un an contre la diphtérie, le tétanos et la coqueluche				
19.	Médecins, infirmières et sages-femmes pour 10 000 habitants	16 (2000-2007)			OMS
20.	Part des dépenses publiques consacrées à l'éducation	18.75 (2010)	13.8 (2013)		WDI
21.	Part des dépenses publiques consacrées à la santé	8.53 (2010)	4.26 (2014)		WDI
<b>C2. Accès aux infrastructures et services de base</b>					
22.	Accès à l'électricité	49 (2010)	53.7 (2012)		WDI
23.	Part de la population utilisant des combustibles solides pour la cuisson	82. (2007)	65 (2014)		Rapport OMD
24.	Accès à l'eau potable	45.3 (2007)	61 (2014)		Rapport OMD
25.	Accès aux installations sanitaires améliorées	44.7 (2001)	40.4 (2014)		Rapport OMD
<b>C2. Equité genre</b>					
26.	Parité				
	primaire	0.95 (2007)	0.99 (2014)		Rapport OMD
	secondaire	0.92 (2007)	0.98 (2014)		Rapport OMD
27.	Couverture en soins prénatals (au moins une visite)	63.6 (2011)	62.8 (2014)		Rapport OMD
28.	Ratio hommes/femmes en activité dans la population active				
29.	Pourcentage des femmes parlementaires	13.9 (2007-2012)	31.1 (2013-2018)		MINPROFF

<b>D. Filets de protection sociale</b>				
30. Score de protection sociale et du travail				
31. Part des dépenses publiques en sécurité sociale en matière de santé dans les dépenses publiques totales de santé				
32. Part des dépenses publiques totales consacrées à la sécurité sociale				
<b>E. Gouvernance et institution</b>				
33. Participation et responsabilisation				
34. Efficacité des pouvoirs publics				
35. Indice de perception de la corruption	26	25		



# **BIBLIOGRAPHIE**



1. **Abebe et al. (2018)**, Building a Resilient and Sustainable Agriculture in Sub-Saharan Africa, Springer
2. **Addison, T. et Nino-Zarazua M. (2012)**. What is inclusive Growth? Nordic-Baltic MDB meeting.
3. **AECOM (2018)**, « Cameroun : Rapport de revue des dépenses dans le secteur rural 2013-2017 », Union Européenne
4. **Agüero, J. et Valdivia M. (2009)**. The Permanent Effects of Recessions on Child Health: Evidence from Peru. Unpublished version.
5. **Aguibou Diallo (2015)**. La protection sociale au Sénégal: l'exemple des ouvriers du bâtiment à Dakar Mamadou
6. **Almudena, F. et Lopez-Calva L. F. (2009)**. Transitory Shocks, Permanent Effects: Impact of the Economic Crisis on the Well-Being of Households in Latin America and the Caribbean. Regional Bureau for Latin America and the Caribbean, UNDP, draft.
7. **Alkire et Santos (2010)**: Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries. OPHI WORKING PAPER NO. 38
8. **Alkire, S., Roche, J.M., Ballon, P., Foster, J., Santos, M.E. and Seth, S., (2015)**. Multidimensional poverty measurement and analysis. Oxford University Press, USA.
9. **Amina Belouchi et al. (2015)**. « Éducation à la citoyenneté et aux droits de l'homme : manuel pour les jeunes au Maroc ». Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture – UNESCO.
10. **Baird, S., J. Friedman et N. Schady (2007)**. Infant Mortality over the Business Cycle in the Developing World. Policy Research Working Paper Series No. 4346, the World Bank.
11. **BM (2013)**. « Cahiers économiques du Cameroun : vers une plus grande équité. Numéro spécial sur la santé ». Banque Mondiale - BM.
12. **BM (2012)** « Cameroun : Filets sociaux », Rapport N° 70530-CM. Washington, D.C.: Banque Mondiale - BM, Département du développement humain, Secteur Protection sociale, Région Afrique
13. **BM (2016)** « Transferts monétaires et conditions de vie : évaluation du projet filets sociaux au Cameroun ». Washington, D.C. : Banque Mondiale - BM, Département du développement humain, Secteur Protection sociale, Région Afrique
14. **BM (2018)**. « Revue des dépenses publiques du Cameroun ». Banque Mondiale - BM.
15. **BM (2018)**. « Doing Business 2018 ». Banque Mondiale - BM.
16. **BM (2018)**: <http://donnees.banquemondiale.org/>

[banquemonddiale.org/indicateur/NV.AGR](http://banquemonddiale.org/indicateur/NV.AGR).

17. **BM (juillet 2011).** « Cahiers économiques du Cameroun : vers de meilleures prestations de services. Point sur la situation économique du Cameroun. Spécial Décentralisation ». Banque Mondiale
18. **Barakat, Bilal & Henrik Urdal, (2009).** 'Breaking the Waves? Does Education Mediate the Relationship Between Youth Bulges and Political Violence?' Policy Research Working Paper 5114, Washington DC: The World Bank.
19. **BELLA, H. Agriculture et croissance économique au Cameroun, (2009),** 06 15. Consulté le 11 29, 2016, sur <http://www.me-moironline.com/10/09/2761/Agriculture-et-croissance-economique-au-Cameroun.html>
20. **Benjamin Meunier (2006).** « Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques ». Université d'Auvergne-Clermont-Ferrand I.
21. **BIT (2014)** « Réalisation des garanties du socle de protection sociale au Cameroun: estimation préliminaire des coûts sur la période 2012-2020 et simulation de l'impact sur la réduction de la pauvreté. » Bureau International du Travail - BIT.
22. **BIT (2015a)** « Les peuples autochtones au Cameroun : Guide à l'intention des professionnels des médias. » Bureau international du Travail, équipe d'appui technique de OIT au travail décent pour l'Afrique centrale et bureau de pays de OIT pour le Cameroun, l'Angola et Sao Tomé-et-Principe Genève: BIT.
23. **BIT (2015b)** « Recueil des conventions et recommandations internationales du travail ». Bureau international du Travail – BIT.
24. **Biya Paul. (2011),** Discours d'ouverture du comice agro-pastoral d'Ebolowa.
25. **Bloom, D.E., Canning, D. and Sevilla, J. (2004),** "The Effect of Health on Economic Growth: A Production Function Approach". World Development, Vol. 32, No. 1, pp. 1-13, National Bureau of Economic and Social Research, Cambridge, MA.
26. **BUCREP (2010)** « Rapport de présentation des résultats définitifs 3ème Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH 3) » Bureau Central des Recensements et d'Etudes de Population – BUCREP, Cameroun.
27. **BUCREP (2014).** « Rapport national sur l'état de la population ». Bureau Central des Recensements et des Études de Population - BUCREP, Cameroun.
28. **BUNEC (2016)** « Rapport d'évaluation complémentaire du système d'enregistrement des fait d'état civil et de production des statistiques d'état civil du Cameroun » Bureau national de

- l'état civil – BUNEC, Cameroun.
29. **Burchardt, T., Le Grand, J. and Piachaud, D. (1999)** 'Social exclusion in Britain 1991-1995', *Social Policy and Administration*, vol 33, no 3, pp 227-44.
  30. **CEA (2018)**. Cameroun, Transformation structurelle, emploi, production et société. Commission Économique pour l'Afrique – CEA.
  31. **Cécile Atta, Claire Maréchal, Sergio Perelman (2009)**. « Les indicateurs d'inclusion sociale : où est la Wallonie aujourd'hui ? ». *Reflets et perspectives de la vie économique 2009/1 Tome XLVIII*, p. 199-209.
  32. **Centre International de Politique pour la Croissance Inclusive IPC-IG (2008)**. « What is Inclusive Growth ? ». Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD.
  33. **Chalmers Larose (2016)**. « Introduction. Développement et inclusion : Le défi de notre temps ». *Revue Intervention économique* mis en ligne le 01 novembre 2016. Consulté le 24 août 2018. URL : <http://interventionseconomiques.revue.org/2949>
  34. **Chichon, M., Behrendt, C. and Wodsak, V. (2011)** 'L'initiative pour un socle de protection sociale des Nations unies : renverser le cours des choses.' Conférence internationale de travail de 2011. Fredrich Ebert Stiftung
  35. **Christiane Loquai, Mamadou Lamine Bah, Alfa Bakar Camara (2001)**. « Décentralisation et réduction de la pauvreté : Perception des liens dans les politiques et les pratiques. Étude de cas portant sur la République de Guinée ». Commission Européenne.
  36. **CNPS (2016)** 'Annuaire statistique 2016' Yaoundé : Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
  37. **Collier, Paul & Anke Hoeffler, (2004)**. 'Greed and Grievance in Civil War', *Oxford Economic Papers* 56(4): 563–595.
  38. **Commission de l'Union Africaine (2015)**. *Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons*.
  39. **Commission Européenne (décembre 2016)**. « Soutenir décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale ». Direction Générale de la Coopération et du Développement.
  40. **CONAC (2010)**. « Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption 2010-2015 ». Commission Nationale Anti-Corruption - CONAC, Cameroun.
  41. **Conceição Pedro, Namsuk Kim, Ronald U. Mendoza, Yanchun Zhang (2009)**. *Human Development in Crisis: Insights from the Literature, Emerging Accounts from the Field, and the Correlates of Growth Accelerations and Decelerations*. Social Policy Working Paper, UNICEF, New York.

42. **Confédération Suisse (novembre 2007).** « Décentralisation et gouvernance locale ; définitions et concepts ».
43. **De Neubourg, C. Dangeot, A., and Ramful, N. (2017)** 'Pauvreté et privation des enfants au Cameroun: Une analyse multidimensionnelle. L'analyse du chevauchement des privations multiples (MODA.) Pour UNICEF Cameroun
44. **Deininger, K., and L. Squire (1998).** "New ways of looking at old issues: inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 57, pp. 259-287.
45. **Dejo G., (2017).** L'industrie agroalimentaire comme levier indispensable à la croissance du Cameroun,
46. **Del Ninno, C. and Tamiru, K. (2012)** 'Cameroon Social Safety nets.' World Bank Social Protection and Labor Discussion paper no. 1404. Africa Social Safety Net and Social Protection Assessment Series. June 2012. Washington, DC: The World Bank.
47. **Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R. (2004)** 'Transformative
48. **DFID (2005).** DFID Social Exclusion Review.
49. **Dollar, D. et A. Kraay (2002).** "Growth Is Good for the Poor." *Journal of Economic Growth* 7, pp. 195–225.
50. **DSS (Department of Social Security) (1999)** Opportunity for All: Tackling poverty and social exclusion, Cm 4445, London: The Stationery Office.
51. **Elections Cameroon – ELECAM (2011).** « Rapport General sur le Déroulement de l'Élection Présidentielle du 09 Octobre 2011 ». Elections Cameroon – ELECAM, Cameroun.
52. **Emilie Calderaira et Grégoire Rota-Graziosi (mai 2014).** « La décentralisation dans les pays en développement : une revue de littérature ». Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International, Études et Documents N° 11.
53. **European Union (2004).** Joint report by the Commission and the Council on social inclusion, EU.
54. **FEICOM (2016).** « Rapport annuel 2016 ». Fonds d'Équipement Intercommunal.
55. **FEICOM (2017).** « Fourniture en eau potable, assainissement et maintenance des ouvrages hydrauliques communaux. L'action du FEICOM plus intensifiée ». Le communal, Avril/juin 2017, N° 33, p. 50.
56. **Ferreira, Francisco, H.G. and Norbert Schady (2008).** Aggregate Economic Shocks, Child Schooling and Child Health. Policy Research working paper Nol. 4701, the World Bank.
57. **FMI (avril 2018).** « Évaluation de l'efficacité et de l'équité des dépenses publiques : questions clés et possibilités de réforme ».



- Département des Finances Publiques.
58. **FMT/UNCDF (2017)**. Enquête FinScope consommateur au Cameroun, FMT/UNCDF.
  59. **GICAM (2014)**, Agro-Industrie. Le Bulletin du GICAM.
  60. **GIZ (2013)**. « Décentralisation et lutte contre la pauvreté ». Bureau de la GIZ à Bujumbura.
  61. **Gordon, D., Letivas, R., Pantazis, C. Patsios, D., Payne, S. and Townsend, P. (2000)**. Poverty and Social Exclusion in Britain. Joseph Rowntree Foundation.
  62. **Gurr, T. (1970)**. Why men rebel. Princeton, NJ: Princeton University Press.
  63. **Hilaire Bell (2008)**. « Étude sur les violences faites aux hommes par les femmes au Cameroun ». Centre de Recherche sur les Droits et les Devoirs de la Personne Humaine (CRED).
  64. **Huggett, Mark, Gustavo Ventura, and Amir Yaron. 2011**. “Sources of Lifetime Inequality.” American Economic Review, 101 (7): 2923-54
  65. **Ianchovichina, Elena et Susanna Lundstrom (2009)**. What is Inclusive Growth? PRMED.
  66. **INS (2002)**. « Deuxième enquête auprès des ménages ECAM 2, Résultats ». Institut National de la Statistique, Cameroun.
  67. **INS (2007)** « Troisième enquête camerounaise auprès des ménages, Rapport principal », Institut National de la Statistique, Cameroun.
  68. **INS (2008)**. « Conditions de vie des populations et profil de pauvreté au Cameroun en 2007 ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
  69. **INS (2008a)**. « Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Cameroun entre 2001 et 2007 ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
  70. **INS (2008b)**. « Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Cameroun entre 2001-2014 ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
  71. **INS (2010)** « Rapport de présentation des résultats définitifs, RGPH 3 2005 ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
  72. **INS (2011a)** « Enquête sur l’Emploi et le Secteur Informel, Rapport de la phase 1 ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
  73. **INS (2011b)** « Enquête sur l’Emploi et le Secteur Informel, Rapport de la phase 2. ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
  74. **INS (2012)**. « Femmes et Hommes au Cameroun en 2012 ». Ministère de la Promotion de la Femme et de la Famille – MINPROFF et Institut Nationale de la Statistique - INS, Cameroun.
  75. **INS (2014)**. « Cartographie de la

pauvreté au Cameroun ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.

76. **INS (2015)** « Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Cameroun entre 2001-2014 ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
77. **INS (2015)**. « Enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS5), 2014, Rapport Final ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
78. **INS (2015)**. « Enquête par grappes à indicateurs multiples (MICS5) 2014, Rapport de résultats clés ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
79. **INS (2015)**. « Rapport national sur les objectifs du millénaire pour le développement en 2015 ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
80. **INS (2016)**. « Annuaire Statistique du Cameroun ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
81. **INS (2016)**. « Statistiques sur la Gouvernance, la Paix et la Sécurité (GPS) au Cameroun en 2014 ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
82. **INS (2017)**. « Comptes nationaux du Cameroun ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.
83. **INS (2017)**. « Rapport de la situation de référence des indicateurs des Objectifs de Développement Durable

au Cameroun ». Institut National de la Statistique - INS, Cameroun.

84. **Institut International pour l'Environnement et le Développement (2011)**. « Réussir la décentralisation au Sahel ». IIED Grande-Bretagne
85. **Jean Tobie Hond (septembre 2011)**. « Décentralisation et renforcement des capacités de gouvernance locale : une politique et une stratégie de développement national. L'expérience du Cameroun » Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (CAFRAD), Fondation Hanns Seidel. Séminaire sur la décentralisation, la gouvernance locale, le développement communautaire et la lutte contre la pauvreté.
86. **Johannes Jütting, Elena Corsi, Albrecht Stockmayer (2005)**. « Décentralisation et Réduction de la pauvreté ». Centre de Développement de l'OCDE, Repères N° 5.
87. **Johannes Jütting, Elena Corsi, Céline Kauffmann, Ida McDonnell, Holger Osterrieder, Nicolas Pinaud and Lucia Wegner (2005)**. « What makes Decentralisation in Developing Countries Pro-poor? ». Journal of Development Research mis en ligne le 15 mai 2015. Consulté le 28 août 2018, URL : <https://www.researchgate.net/publication/247477999>.
88. **Jorge Matinez-Vazquez, Santiago Lago-Penas, Agnese Sacchi (2015)**. « The

- Impact of Fiscal Decentralization : A survey ». International Center for Public Policy (Georgia State University) & Governance and Economics Research Network (GEN).
89. **Kraay, A. (2004).** “When Is Growth Pro-Poor? Cross-Country Evidence.” IMF Working Paper 4-47, International Monetary Fund, Washington, DC.
  90. **Laurent Parrot (1995).** Caractéristiques d’un système financier informel au Cameroun anglophone
  91. **Legatum Institute (2016).** The Legatum Prosperity Index 2016 Methodology.
  92. Levitas et al. (2007). The multi-dimensional analysis of social exclusion, DCLG.
  93. **Lopez, H. et L. Servén (2004).** “The Mechanics of Growth-Poverty-Inequality Relationship.” Mimeo, World Bank.
  94. **Luis Frota (novembre 2007).** « Agir sur les facteurs multidimensionnels de l’exclusion sociale ». Département de la Sécurité Sociale du BIT.
  95. **Mar Dieye, Abdoulaye (2016).** Implementing the SDGs within the Framework of 2030 Agenda and Agenda 2063: Introductory Remarks. Malabo.
  96. **McKinley, T. (2010):** Inclusive Growth Criteria and Indicators: An Inclusive Growth Index for Diagnosis of Country Progress. ADB Sustainable Development WP series N°14 (June 2010). 36p.
  97. **Michel Toye, Jennifer Infanti (août 2004).** « L’inclusion sociale et le développement économique communautaire. Recension des écrits ». Réseau Pancanadien d’apprentissage communautaire.
  98. **MINATD (2014).** « Rapport sur l’Etat de la Protection Civile au Cameroun ». Ministère de l’Administration Territoriale et de la Décentralisation – MINATD, Cameroun.
  99. **MINEDUB (2018).** « Rapport d’analyse des données de la carte scolaire » Ministère de l’Éducation de Base – MINEDUB, Cameroun.
  100. **MINEFOP (2015)** « Plan National pour l’Emploi des Jeunes (PANEJ) 2016 – 2020 ». Ministère de l’Emploi et de la Formation Professionnelle – MINEFOP, Cameroun.
  101. **MINEPAT (2009).** « Document de Stratégie pour la Croissance et l’Emploi (DSCE) ». Ministère de l’Économie, de la Planification et de l’Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.
  102. **MINEPAT (2009).** « Vision de développement à long terme. Cameroun Vision 2035 ». Ministère de l’Économie, de la Planification et de l’Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.
  103. **MINEPAT (2013).** « Stratégie du Secteur

de l'Education et de la Formation ». Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**104. MINEPAT (2014)** « Tendances sur la création d'emplois dans le secteur moderne de l'économie entre 2012 et 2013. » Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**105. MINEPAT (2014).** « Plan national d'investissement agricole du Cameroun 2014-2020. ». Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**106. MINEPAT (2015).** « Plan Stratégique National pour le Bénéfice du Dividende Démographique au Cameroun ». Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**107. MINEPAT (2015).** « Stratégie Nationale de la Gouvernance ». Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**108. MINEPAT (2016).** « Rapport de Mise en Œuvre à Mi-Parcours du DSCE 2010-2015 ». Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**109. MINEPAT (2016).** « Stratégie de Développement du Secteur des Services

Sociaux ». Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**110. MINEPAT (2016).** « Stratégie de Développement du Secteur Rural 2015-2020 ». Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**111. MINEPAT (2016).** « Stratégie Nationale de Gouvernance ». Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**112. MINEPAT (2017).** « Politique Nationale de la Protection Sociale au Cameroun » Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**113. MINEPAT (2018)** « Rapport annuel 2017 de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de Développement du Secteur Rural ». Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**114. MINEPAT (2018)** « Rapport final de la revue des dépenses publiques dans le secteur rural 2013-2017 ». Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire - MINEPAT, Cameroun.

**115. MINEPIA (2009).** « Rapport final de l'enquête pastorale annuel 2012 ». Ministère de l'Élevage, de la Pêche et de l'Industrie Animale - MINEPIA, Cameroun.

116. **MINFI (2015)**. « Rapport annuel de la Direction Générale des Impôts (DGI) ». Ministère des Finances – MINFI, Cameroun.
117. **MINPOSTEL (2016)** « Plan Stratégique Cameroun Numérique 2020 ». Ministère des Postes et des Télécommunications – MINPOSTEL, Cameroun.
118. **MINPROFF (2015)**. « Annuaire Statistique 2015 ». Ministère de la Promotion de la Femme et de la Famille – MINPROFF, Cameroun.
119. **MINPROFF (2017)**. « Palmarès genre des administrations publiques, élargi aux organismes publics et parapublics ». Ministère de la Promotion de la Femme et de la Famille- MINPROFF, Cameroun.
120. **MINSANTE (2015)**. « Politique Nationale d’Alimentation et de Nutrition 2015-2035 ». Ministère de la Santé Publique – 2015, Cameroun.
121. **MINSANTE (2016)**. « Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) 2016-2020 ». Ministère de la Santé Pulique MINSANTE, Cameroun.
122. **Mlachila, Montfort ; Tapsoba, René et Sampawende Tapsoba (2015)**. « Pour une croissance de qualité ». Finances et Développement, juin, FMI.
123. **Nations Unies (2017)**. « Nations Unies au Cameroun : Rapport Annuel de 2016 ». Nations Unies
124. **Oates, W. (1972)**, Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
125. **OCDE (2014)**. Rapport sur le Cadre de l’OCDE pour une croissance inclusive. OCDE.
126. **ONU-FEMMES (2014)**. « Genre, Leadership et participation politique au Cameroun (1931-2013) ; Le Cameroun sur le chemin de la parité ». ONU-FEMMES, Cameroun.
127. **Østby et Urdal (2010)**. Education and Civil Conflict: A Review of the Quantitative, Empirical Literature. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2011.
128. **PAM (2011)**, Situation de la sécurité alimentaire et des marchés au Cameroun. [www.wfp.org/foodsecurity](http://www.wfp.org/foodsecurity)
129. **Peace, R. (2001)**. ‘Social Exclusion: a Concept in Need of Definition?’ Social Policy Journal of New Zealand, Issue 16.
130. **PNDP (2016)**. « Rapport annuel des activités ». Ministère de l’Économie, de la Planification et de l’Aménagement du Territoire - MINEPAT.
131. **PNUD (2018)**. « Analyse de la relation entre la décentralisation et l’inclusion au Cameroun ». Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD.

132. **PNUD (2018).** « Analyse des mécanismes informels de protection sociale au Cameroun ». Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD.
133. **PNUD (2018).** « Analyse régionale de l'IDH et de la Pauvreté multidimensionnelle pour le compte du RNDH 2018 ». Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD.
134. **PNUD (2018).** « Croissance inclusive et développement : rôle du secteur agricole comme levier de l'inclusion au Cameroun ». Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD.
135. **PNUD (2018).** « Document Cadre d'élaboration du RNDH 2019 : pour une croissance plus inclusive au Cameroun ». Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD.
136. **Ravallion, M. (2001).** "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages", World Development 29 (11), pp 1803-1815.
137. **Ravallion, Martin (2008).** Bailing out the World's Poorest. Policy Research Working Paper No. 4763, the World bank
138. **République du Cameroun (1974).** « Loi N° 77-494 du 7 Décembre 1977 portant création et organisation du centre de formation pour l'administration municipale ».
139. **République du Cameroun (1977).** « Décret N° 74-23 du 5 Décembre 1974 portant organisation communale ».
140. **République du Cameroun (1996).** « Loi N° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972 ».
141. **République du Cameroun (2004).** « Loi N° 2004/017 du 22 juillet 2004 » portant Orientation de la décentralisation.
142. **République du Cameroun (2004).** « Loi N° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes ».
143. **République du Cameroun (2004).** « Loi N° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions »
144. **République du Cameroun (2009).** « Loi N° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des Collectivités Territoriales Décentralisées ».
145. **République du Cameroun (2016).** « Rapport sur l'État des Droits de l'Homme au Cameroun en 2016 ». Messie Printers and Publishers.
146. **République du Cameroun (2018).** « Décret N° 2018/449 du 1<sup>er</sup> août 2018 » portant organisation du Ministère de la Décentralisation et du Développement Local ».
147. **République du Cameroun (2018).** « Plan d'Assistance Humanitaire d'Urgence dans les Région du Nord-Ouest et Sud-Ouest ».
148. **République du Cameroun (2019).** « Décret N° 2019/0829 du 22 Février 2019 fixant la répartition de la Dotation

Générale de la Décentralisation au titre de l'exercice budgétaire 2019 ».

149. **Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Éducation (ROCARE mars 2011).** « Recherche transnationale. Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre : Apprendre des expériences locales et intersectorielles. –Éducation, Eau, Santé— ». ROCARE, Rapport Cameroun.
150. **Sala-i-Martin, X. (2006).** “The World Distribution of Income: Falling Poverty and ... Convergence, Period,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 121, No. 2, p. 351–97.
151. **Susan Steiner (june 2005).** « Decentralization and Poverty Reduction: A Conceptual Framework for the Economic Impact ». German Overseas Institute.
152. **Tousse Josiane (2017).** « Regards croisés des modes d'appropriation citoyenne du budget participatif au Cameroun : Etude de cas dans le département du Mfoundi ». Septième congrès triennal de l'association belge francophone de science politique (ABSP).
153. **Union Africaine (Octobre 2017).** « Défis du développement des chaînes de valeurs pour une amélioration de la compétitivité des produits agricoles en Afrique ». 2<sup>ème</sup> Conférence du CST sur l'Agriculture, le Développement Rural, l'Eau et l'Environnement. Addis-Abeba, Éthiopie. UA.
154. **United Nations Office of the coordination of Humanitarian Affairs – UNOCHA (2018).** Cameroun: Plan de Réponse Humanitaire 2017-2020. UNOCHA.
155. **Urdal H. (2006).** ‘A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence’, *International Studies Quarterly* 50(3): 607–630.
156. **Urdal, H. (2012).** A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence. UN Population Division Expert Paper 2012/1.
157. **Weinstein, J.M. (2005).** ‘Resources and the Information Problem in Rebel Recruitment’, *Journal of Conflict Resolution* 49(4): 598–624.
158. **White H. and E. Anderson (2001).** “Growth vs. Redistribution: Does the Pattern of Growth Matter?” *Development Policy Review* 19(3), pp 167-289.







