

**PROGRAMME
HUMANITAIRE &
DÉVELOPPEMENT**

SÉCURITÉ ET DÉVELOPPEMENT SONT-ILS INTERDÉPENDANTS ? L'APPROCHE NEXUS VUE DU CAMEROUN

Par

MAGALI CHELPI-DEN HAMER /

Chercheuse à l'IRIS
en charge du Programme humanitaire et développement

DÉCEMBRE 2020

LES ANALYSES GÉOPOLITIQUES DE L'AIDE



Sécurité et développement sont-ils interdépendants ? C'est en tout cas le postulat dominant qui fait que dans des contextes militarisés et politiquement instables, les approches globales sont désormais privilégiées en matière de coopération internationale. Cela se traduit par des stratégies basées sur des approches triples nexus, qui cherchent à fluidifier les liens entre acteurs humanitaires, acteurs du développement et acteurs de paix. Si au niveau stratégique, l'approche nexus est relativement aisée à comprendre, elle pêche encore par son côté abstrait, et au niveau des opérations, on a du mal à la mettre en pratique. Les liens interinstitutionnels ne sont pas aussi fluides qu'escomptés et les contextes locaux influent sur la mise en œuvre. En prenant le cas particulier du Cameroun, pays affecté depuis quelques années par plusieurs crises internes, cette contribution tentera d'apporter un éclairage concret sur les interdépendances humanitaire-sécurité-développement, en croisant les points de vue entre les différents acteurs.

LE CONTEXTE SÉCURITAIRE

Le - relatif - équilibre du Cameroun se rompt brusquement dans le courant de l'année 2013, lorsque des membres de groupes armés djihadistes se réclamant de Boko Haram commencent à faire des incursions répétées dans l'extrême nord du pays et que des réfugiés nigériens affluent en nombre, fuyant l'insécurité grandissante au Nigéria. La région de l'extrême nord du Cameroun, dont la partie septentrionale fait partie du bassin du Lac Tchad, est marquée par une pauvreté endémique, une très faible productivité agricole, et, de par sa position très éloignée des autorités centrales, la défiance est structurellement de mise envers les représentants d'État et les forces de l'ordre qui sont souvent mal perçues localement. En 2013, les pratiques extrêmement violentes des groupes armés djihadistes qui ciblent de manière indiscriminée les représentants d'État et les populations civiles perturbent fortement les dynamiques locales, et cette situation d'insécurité est à l'origine des premières réflexions juridiques de l'État camerounais pour renforcer les voies légales du pays dans la lutte contre le terrorisme. La loi de 2014 portant répression des actes de terrorisme naît d'ailleurs largement de ces circonstances, dans un contexte où l'on cherchait des solutions à une insécurité impulsée par des groupes armés extérieurs aux pays (Boko Haram étant en effet d'ancrage initial nigérien).¹ L'accueil massif de réfugiés nigériens pose le problème concret de la

¹ Une note spécifique est actuellement en cours de co-écriture pour dresser le bilan après cinq ans d'application de cette loi (Ngamigni et Chelpi-den Hamer, 2021).

répartition des ressources entre populations hôtes et populations déplacées, et dans cette région déjà assez mal dotée économiquement, les tensions intercommunautaires s'en trouvent exacerbées. Dans certaines poches d'insécurité, la persistance des violences a réactivé plusieurs mécanismes historiques locaux, dont des pratiques de vigilantisme local dont les effets ne sont pas toujours contrôlés. Si ces mécanismes sont souvent motivés au départ par une volonté de promouvoir un certain ordre social dans des sociétés en prise à un environnement violent, cette fonction de 'gardien' peut se doubler d'actes d'une extrême cruauté envers quiconque est perçu comme ennemi et les dérives liées aux abus de pouvoir restent toujours possibles.

En 2016, d'autres mouvements armés, d'ancrage camerounais cette fois-ci, portés par une idéologie sécessionniste, apparaissent dans les régions anglophones du pays situées au nord-ouest et au sud-est du Cameroun. Ces régions sont souvent dénommées NOSO dans les rapports institutionnels, malgré le rejet de cette appellation par le ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (MINEPAT). À l'origine des revendications, un fort sentiment de discrimination, qui va prendre une dimension politique suite au relai de ces protestations par des syndicats d'enseignants et des syndicats d'avocats. En octobre 2017, l'Ambazonian Governing Council (ACG) proclame l'indépendance de l'ancien Cameroun britannique, mais cette nouvelle République fédérale d'Ambazonie (Ambazonia) ne sera jamais reconnue, ni par le gouvernement central camerounais ni par la communauté internationale. Le bras armé du mouvement indépendantiste se compose de plusieurs groupes, peu coordonnés entre eux, et certains se sont déconnectés du politique en s'autonomisant financièrement des diasporas et en intégrant une part croissante de supplétifs étrangers dans leurs rangs (notamment nigériens).

En 2020, le bilan du conflit anglophone s'élève à plus de 3,000 morts et 600,000 déplacés, et le dialogue entre État et groupes sécessionnistes reste difficile. L'État camerounais continue de privilégier une approche répressive que l'arrestation des principaux leaders politiques sécessionnistes ne dément pas, et dans le même temps, l'indivisibilité du Cameroun semble de moins en moins remise en question.² Au nord Cameroun, les groupes armés djihadistes sont toujours présents dans les monts Mandara, autour des

² Les autorités de Yaoundé se sont engagées à mettre en place un statut spécial pour les régions anglophones.

villes de Mokolo et Moskota, à la frontière du Nigéria, et plusieurs milliers de Nigériens continuent de traverser la frontière chaque année pour fuir les exactions de Boko Haram.

L'APPUI INTERNATIONAL

À ce contexte politique violent qui pèse au quotidien sur l'État camerounais et sur les populations civiles vient se juxtaposer tout un tas de limitations sociales et économiques dans l'extrême nord du Cameroun, dans les régions anglophones, et dans les zones d'accueil des populations réfugiées. Car en plus de la crise anglophone, de la menace djihadiste et des réfugiés nigériens dans l'extrême nord, le Cameroun est aussi affecté par la crise centrafricaine. Dans les régions de l'est, le pays accueille depuis plusieurs années plusieurs centaines de milliers de réfugiés centrafricains. Déplacements réduits, échanges économiques en berne, conflits d'usage qui découlent de la rareté des ressources (dégénérant parfois en conflits intercommunautaires), le Cameroun doit donc gérer plusieurs crises d'envergure en même temps, en plus des problèmes structurels dont le pays est loin d'être exempt. L'aide internationale - et avec elle, la manne financière qui lui est liée - représente donc une réelle opportunité pour accompagner le pays dans la gestion de crise, tant qu'elle est canalisée dans une démarche support, en évitant de court-circuiter les souverainetés locales.

Quelle est la situation humanitaire fin 2020 ? À l'extrême nord, les estimations du HCR au 31 octobre 2020 font encore état de 560,000 personnes déplacées, dont 320,000 déplacés internes, 115,000 réfugiés nigériens et 120,000 ex-réfugiés camerounais qui sont aujourd'hui revenus dans leur pays. Dans les régions anglophones, on recense 400,000 personnes déplacées internes, auxquelles s'ajoutent 360,000 personnes qui sont revenues dans la zone. Malgré des dynamiques de retours vers la République centrafricaine, 290,000 réfugiés centrafricains sont encore recensés sur le territoire camerounais, principalement à l'est du pays. Les retours trop timides de l'administration, la pression continue sur les services publics restants, la fermeture ponctuelle des frontières dans les zones frontalières, l'interruption des marchés locaux et le ralentissement des échanges socio-économiques dans les zones trop tendues sont autant d'effets négatifs qui affectent pleinement les moyens de subsistance des populations résidant dans les zones instables.

Des fonds urgence/développement qui restent compartimentés...

L'appui international est dans ce contexte varié, avec néanmoins un objectif commun affiché : la mise en place d'interventions qui répondent à la fois aux besoins humanitaires (et qui permettent donc de ne pas tarder à soulager les populations qui résident dans les zones instables), et qui s'inscrivent aussi dans les enjeux socio-économiques de plus long terme. Au niveau financier, il est utile de comparer les dynamiques des fonds d'urgence et de développement pour pouvoir documenter dans quelle mesure les mécanismes de financement traduisent cette volonté de lier court terme et long terme. Cette entrée par les architectures de financement est un bon moyen d'appréhender la réalité du nexus.

Si on regarde l'évolution du Fonds central d'intervention d'urgence des Nations unies qui est alloué au Cameroun depuis 2013,³ les volumes du fonds CERF ont quadruplé en 6 ans, avec la plus forte hausse constatée en 2014 où 18 millions US\$ ont été alloués aux agences onusiennes. Les trois quarts de ces fonds ont servi au financement d'interventions rapides (RRW), c'est-à-dire à de nouveaux programmes.⁴ La gamme de programmes financés par les fonds CERF au Cameroun est large, de l'assistance multisectorielle aux populations déplacées (nigériennes, centrafricaines ou camerounaises) à des appuis très spécifiques (par exemple, une action d'urgence en réponse à une épidémie de choléra).

Tableau 1 : évolution des volumes de financements CERF au Cameroun (2011-2020) ⁵

Année	Montant des financements (en millions de \$)	Type
2020	8,7	100% RRW
2019	16,3	100% UFE
2018	15	66% UFE 33% RRW

³ Ce fonds permet aux agences onusiennes et à leurs partenaires d'avoir accès à des ressources financières dans les 72 heures suivant une crise ce qui permet des interventions rapides ou du renforcement d'interventions existantes lorsque ces interventions sont sous-financées.

⁴ Cet acronyme correspond à la formulation anglaise *Rapid Response Window*.

⁵ Plusieurs extractions qui suivent ont été réalisées par Marie Detemple pendant son stage de fin d'étude à l'IRIS.

2017	10	100% UFE
2016	4,2	100% RRW
2015	14,1	100% RRW
2014	18,3	75% RRW 25% UFE
2013	4,2	100% RRW
2012	10.8	81% RRW 19% UFE
2011	-	-

Source : rapports annuels CERF

En 2019, ce sont plus de 16 millions US\$ (11 millions US\$ pour l'extrême nord et 5 pour les régions anglophones) qui sont mobilisés pour financer des actions d'urgence existantes (UFE).⁶ Sans surprise, au vu du contexte camerounais, les agences opérationnelles des Nations unies les plus financées sont le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Au sein du système des Nations unies, ce sont généralement ces agences qui captent la majorité des fonds CERF pour mettre en œuvre des programmes d'urgence. Une partie de ces fonds est ensuite redistribuée vers des partenaires de mise en œuvre. En 2014, les fonds CERF étaient majoritairement orientés vers les régions d'accueil des réfugiés centrafricains. En 2020, ce sont les régions anglophones qui en absorbent la plus grande partie.⁷

⁶ Cet acronyme correspond à la formulation anglaise *Underfunded Emergency Window*.

⁷ En 2014 ; 68% des fonds CERF qui ont été déboursés ont été spécifiquement alloués à la région Est et 12% à l'extrême Nord du pays. Le reste des fonds a été utilisé dans des zones non spécifiques. En 2019, 50% des fonds CERF étaient spécifiquement alloués aux régions anglophones.

Tableau 2 : comparatif des financements principaux CERF aux agences onusiennes implantées au Cameroun

	2014	2019	2020
PAM	2,1	3,5	4,5
	67% région est 33% région nord	71% NOSO	100% NOSO
HCR	5,7	3,8	0,5
	88% région est 12% région nord	79% NOSO 21% région nord	100% NOSO
UNICEF	4,5	3	1,8
	75% région est 7% région nord	mix	100% NOSO
WHO	3	1,5	1,5
	53% région est 47% mix	100% NOSO	100% NOSO
UNFPA	0,5	1,2	0,9
	57% région est 43% région nord	mix	100% NOSO
FAO	0,7	1,2	
	60% région est 40% région nord	mix	
	0,6	0,5	

UN Femmes	50% région est 50% mix	100% NOSO	
IOM	0,6	0,5	0,5
	100% région est	mix	mix

Source : rapports annuels CERF

Au niveau des fonds récoltés par le Plan de Réponse humanitaire (PRH),⁸ principale source de financement de l'action humanitaire en volume, les montants se sont rapidement accrus entre 2014 et 2020. 150 millions US\$ ont été collectés en 2020, un quasi doublement par rapport à 2014, et la majorité de ces fonds (40%) ont été utilisés pour mettre en œuvre des programmes visant à rétablir un niveau minimum de sécurité alimentaire dans les régions affectées par les crises. Distributions de vivres et programmes de nutrition sont en effet nécessaires lorsque les personnes n'ont plus accès à leurs champs. Le Programme alimentaire mondial a reçu la majorité des fonds (65 millions US\$, qui représentent un tiers de l'ensemble des contributions), UNICEF en a reçu 12%, et le HCR 4%. Au niveau des donateurs, les États-Unis (37%), la Commission européenne (19%), l'Allemagne (11%), le Royaume-Uni (9%) et une partie du Fonds central d'intervention d'urgence des Nations unies (6%) sont les principaux contributeurs de la procédure d'appel global au Cameroun en 2020. La France suit à la 6^e place.

⁸ La procédure d'appel global (ex-CAP), qui au fil des années avait pris une tournure administrative trop lourde, a été remplacée par le Plan de Réponse Humanitaire (PRH). Ce plan est préparé annuellement par l'équipe Humanitaire pays, sur base sur de l'aperçu des besoins humanitaires. Les PRH sont des outils de gestion pour le coordinateur humanitaire et l'équipe Humanitaire pays, et sont utilisés pour communiquer sur l'étendue de la réponse à une crise, et dans le cadre de la mobilisation des ressources. Ils sont composés d'éléments stratégiques et sectoriels, qui incluent le détail des activités et une estimation des coûts de mise en œuvre.

Tableau 3 : évolution des volumes de financements PRH au Cameroun (2013-2020)

Année	Financements reçus (en millions de \$)	% par rapport au financement demandé
2020	150,6 ⁹	39%
2019	130,1	44%
2018	144,3	45%
2017	117,5	49%
2016	159,4	69%
2015	129,2	49%
2014	73,2	58%

Source : OCHA / Financial tracking services

En comparaison avec les fonds d'urgence, les mécanismes de financement du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sont tout autre au Cameroun. D'abord, on constate une quasi-absence de dotations reçues via les dispositifs de financement CERF et PRH. Pour les fonds CERF, deux dotations modestes sont visibles en 2018 et 2019, de 100,000 US\$ chacune, sur un budget pays de 11,7 millions US\$ (2019), et pour les fonds PRH, le PNUD reçoit 1 million US\$ en 2020 quand le PAM en reçoit 65. On ne peut que constater que l'approche nexus censée lier acteurs humanitaires aux acteurs de développement et de promotion de paix ne transparait pas au niveau des mécanismes de financement, qui restent encore largement cloisonnés en fonction de l'orientation urgence/développement donnée aux actions, malgré un discours institutionnel qui se veut liant.¹⁰

⁹ Chiffre à fin octobre 2020.

¹⁰ Certaines agences onusiennes ont un double mandat Humanitaire-Développement et reçoivent des fonds en dehors du PRH. Au vu de ce constat, l'analyse empirique de programmes co-financés par des fonds humanitaires et des fonds de développement semble nécessaire pour apporter une réelle réflexion aux mécanismes actuels de financement.

Le Programme des Nations unies pour le Développement reçoit la majorité de ses fonds des bailleurs de développement. Le PNUD au Cameroun est majoritairement financé par le Japon, le Fonds pour l'Environnement mondial et les dotations siège, auxquels s'ajoutent des contributions plus modestes en provenance de fonds spéciaux multidonateurs, de fonds onusiens, de fonds allemands, et une contribution symbolique de l'État camerounais. La part française dans le financement du PNUD est majoritairement canalisée au travers d'un fonds spécial multidonateurs, la Facilité de stabilisation régionale dans le Bassin du Lac Tchad, qui mène des actions au Cameroun depuis février 2020 dans les régions du nord et de l'extrême nord.¹¹ L'objectif de cette Facilité est de restaurer des conditions de sécurité minimales, un environnement propice à la tenue d'activités économiques, et de garantir l'accès aux services de base essentiels. Il est intéressant de noter que si le volet Sécurité n'est pas présent dans le cadre stratégique de l'approche nexus HDP promue par les Nations unies au Cameroun, un volet Sécurité est bel et bien adressé dans les actions de stabilisation menées au travers de la Facilité de stabilisation régionale du PNUD. En cours : un programme de renforcement du système d'alerte précoce, géré par les communes (au moins sur papier), qui consiste à équiper des relais communautaires de matériel pour informer les forces de défense et de sécurité sur les incursions djihadistes. La Facilité finance aussi un programme de renforcement de capacité des forces de sécurité en proposant des formations aux agents de police judiciaire sur les bonnes pratiques de procédure pénale.¹²

À ce stade, il est utile de rappeler que les fonds PRH et CERF ne représentent qu'une partie des fonds humanitaires, de même que les fonds du PNUD ne représentent qu'une partie des fonds dédiés au développement. En 2018, la contribution des Nations unies dans l'aide publique au développement du Cameroun n'excédait pas 2%, ce qui devrait inciter à la modestie en termes d'impact. Au vu de ce ratio, on ne peut que s'interroger sur la disproportion entre les ressources financières somme toute assez limitées des acteurs classiques de l'aide quand on les place en perspective, et leur capacité d'influence qui peut sembler anormalement excessive. Une part importante de l'aide au Cameroun est dispensée par des banques régionales de développement (FMI, Banque mondiale) et quelques États, même si peu ont cherché à construire des liens privilégiés en bilatéral, à part la France et récemment l'Allemagne. Si l'on replace en perspective, la France reste de loin le premier État contributeur au Cameroun (29%), suivie du Fond Monétaire

¹¹ Les autres contributeurs sont l'Allemagne, la Suède, le Royaume-Uni, l'UE et les Pays-Bas.

¹² Le PNUD a historiquement en charge des objectifs plus structurants que les mécanismes d'intervention rapide. On peut lister le renforcement des institutions démocratiques, la consolidation de la paix, la stabilisation et la prévention de l'extrémisme violent, la promotion d'un volet partenarial fort pour accompagner la mise en œuvre des objectifs de développement durable, et la promotion de l'insertion économique locale.

international (12%), de la Banque mondiale (11%), de l'Allemagne (9%) et de l'Union européenne (6%). On note les actions classiques de placement de coopérants français au sein d'institutions stratégiques, et des actions de renforcement de capacité des forces de sécurité intérieure camerounaises. En bilatéral, la France agit aussi via une Facilité spécifique, l'Initiative Minka Lac Tchad, dont la finalité est d'endiguer la violence et de renforcer la cohésion sociale. Accompagner le (re-)déploiement des services publics, renforcer la gouvernance locale et protéger les populations les plus vulnérables, ce énième dispositif fait écho à la Facilité de stabilisation régionale du PNUD, et on peut légitimement se demander l'intérêt de faire doublon.

... malgré des restructurations organisationnelles d'ampleur

Au niveau stratégique, comme indiqué en introduction, l'approche triple nexus se base sur le postulat qu'aide humanitaire, aide au développement et consolidation de la paix sont des processus interdépendants et qu'ils ont le potentiel de se renforcer mutuellement. Cette hypothèse n'est pas nouvelle et la prise de conscience d'intercausalités possibles entre sécurité et développement a amené à des restructurations au sein de plusieurs entités politico-administratives. C'est notamment sur base de ce constat que l'Union européenne s'efforce depuis plusieurs années de renforcer les synergies entre sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sa politique de développement. Cette volonté s'exprime dans la Stratégie européenne de sécurité (2003), dans l'Agenda pour le changement (2011), et en 2013, dans l'Approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs, qui a jeté les bases d'un cadre systématique pour gérer les situations de crise à long terme.

L'approche globale européenne se base sur trois principes : la reconnaissance du lien entre sécurité et développement, l'adaptation des politiques à chaque contexte particulier, et le respect des compétences et des rôles spécifiques des différentes institutions de l'UE et des États membres. 2015 marque une étape importante dans sa mise en œuvre avec l'adoption d'un plan d'action par la Commission, après concertation avec les États membres. Le plan d'action identifie une gamme d'actions prioritaires pour les acteurs communautaires européens impliqués dans la coopération au développement et pour leurs homologues au niveau des États membres. Des méthodes de travail conjointes sont promues en interne, dans une recherche de transversalité, notamment

entre le Service européen pour l'action extérieure (SEAE, qui représente le service diplomatique de l'Union et qui gère notamment les missions civilo-militaires) et la Commission européenne (spécifiquement avec la Direction générale du développement et de la coopération - DG DEVCO - et la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes - DG ECHO). Des analyses conjointes de situation sont ainsi effectuées dans les États en crise, avec l'idée que cela facilitera les transferts de missions entre les actions de stabilisation et de maintien de la paix et les actions qui s'apparentent à de la coopération au développement plus classique. Sur le plan organisationnel, l'enjeu est de réussir à transférer des missions gérées par le SEAE à des missions DEVCO gérées par la Commission. Simple en apparence, certaines actions de coopérations techniques mises en œuvre dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune trouvant certaines résonances avec des modes d'action utilisés dans le domaine de la coopération au développement, le transfert effectif des programmes reste néanmoins délicat, les différentes cultures institutionnelles ne facilitant pas ce glissement, et la carence d'études empiriques à ce niveau empêche de pouvoir documenter correctement les pratiques existantes.

Le Sommet humanitaire mondial de 2016 cherche à insuffler une dynamique similaire au sein du système des Nations unies. Quatre-vingts pour cent des interventions humanitaires ayant lieu dans des contextes de conflits prolongés, un enjeu important du Sommet a été de chercher à décroiser aide humanitaire et aide au développement. L'un des résultats a été l'engagement du Secrétaire général des Nations unies et des grandes agences onusiennes - PAM, HCR, PNUD, OMS, FAO, UNICEF, UNFPA, OIM - à recourir à une nouvelle façon de travailler – littéralement, *a new way of working* -, en insistant sur la nécessité de démarches conjointes, la sécurisation de financements pluriannuels et le renforcement des partenariats entre acteurs humanitaires et de développement classiques, mais aussi en intégrant les banques de développement et le secteur privé. La Banque mondiale a endossé ces mêmes engagements, et a lancé peu après sa première stratégie en matière de fragilité, conflit, violence (FCV). Pour les banques de développement, il y a en effet un réel enjeu lié à la maîtrise du triple nexus : développer l'accès à des instruments financiers dont étaient jusqu'alors exclus les États trop instables politiquement ou en situation de crise prolongée.

Pour autant, et malgré un discours cherchant à créer des liens, on manque encore de clarté sur la nature précise de cette approche intégrée. Du côté des États donateurs (qui

finale­ment structurent les actions en maîtrisant le nerf de la guerre), on note l'approche française de stabilisation - au Cameroun et ailleurs - qui est concrètement présentée comme une phase intermédiaire nécessaire, dans les environnements violents, entre action humanitaire et aide au développement. Le nexus humanitaire-stabilisation-développement, promu par le ministère français des Affaires étrangères, institutionnalise d'ailleurs cette étape. On peut se demander si conceptualiser les choses de manière aussi fragmentée ne dessert pas la transversalité recherchée. L'objectif après tout est d'engager la sortie de crise et d'amorcer des programmes de développement durable qui répondent aux besoins des populations et à ceux des autorités locales qui administrent la zone. Si l'on peut aisément comprendre que le rétablissement de la sécurité dans une zone instable peut avoir des effets bénéfiques immédiats (retours des populations, reprise de l'activité économique) et donc qu'une action de stabilisation en lien avec les forces de défense et de sécurité camerounaises a du sens, on comprend nettement moins que l'accès aux services de base, le relèvement socio-économique et le renforcement de la gouvernance dans les environnements à risque - qui sont des composantes possibles d'actions de stabilisation telles que définies dans les documents stratégiques - relèvent d'un autre dispositif que l'aide classique au développement. L'impression reste un mille-feuille de programmes.

L'APPROCHE TRIPLE NEXUS EN ACTION

Pour illustrer cette approche nexus de manière concrète et éviter d'en donner l'image d'un concept abstrait, il est intéressant de documenter ce qui s'est fait en pratique. En mai 2019, sous l'impulsion de la Coordination humanitaire présente au Cameroun,¹³ un groupe de travail spécifique est créé - la Task Force sur le Nexus HDP (Humanitaire-Développement-Paix) - pour développer l'approche triple nexus au Cameroun, sous la coresponsabilité du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Le cadre stratégique de cette Task Force est adopté quelques mois plus tard par la Coordination humanitaire, largement informée par l'analyse conjointe RPBA (*Recovery and Peacebuilding Assessment*) Nations unies - Banque mondiale - Union européenne, qui avait été effectuée en 2017 dans les quatre régions septentrionales et de l'Est Cameroun.¹⁴

¹³ La Coordination Humanitaire pays n'est pas limitée aux seules agences onusiennes, même si elles en constituent le socle, et inclut les organisations internationales et non gouvernementales.

¹⁴ Les évaluations RPBA reposent sur une méthodologie développée conjointement par l'Union européenne, les Nations unies et la Banque mondiale pour identifier des priorités de réformes et des interventions spécifiques dans des zones instables, politiquement, socialement et économiquement.

Quelle est la nouveauté ? La tendance à mutualiser les efforts et à mener des évaluations conjointes de situation ne date pas d'hier, et ce serait une erreur de faire penser que c'est une idée récente. Dès 2008, l'Union européenne, les Nations unies et la Banque mondiale avaient déjà développé une méthodologie conjointe PCNA d'analyse des besoins (*Post-Conflict Needs Assessment*), avant que l'approche n'évolue en RPBA.¹⁵ Au vu de cette antériorité, on peut se demander quelle est la valeur ajoutée d'institutionnaliser autant l'approche nexus humanitaire-développement-paix, mais peut-être est-ce considéré comme une étape nécessaire pour réussir les liens avec les orientations stratégiques du gouvernement camerounais.

La Stratégie nationale de Relèvement et de Consolidation de la Paix (RCP) est basée sur la même évaluation RPBA qui a informé le cadre stratégique de la Task Force sur le nexus HDP. Le ministère de l'Économie, de la planification et de l'aménagement du territoire (MINEPAT) avait sollicité l'appui technique de la Banque mondiale, des Nations unies et de l'Union européenne pour la développer.¹⁶ Si un atelier sur la prévalidation des résultats du processus RCP a bien été tenu à Yaoundé en mai 2017 sous leadership du Directeur général de la Coopération et de l'intégration au MINEPAT, le gouvernement camerounais n'a jamais entériné la stratégie, peut-être parce qu'elle était limitée géographiquement à quatre régions. L'idée pourtant était bien de chercher à mutualiser les efforts en permettant au gouvernement camerounais et à ses partenaires techniques et financiers internationaux de développer une compréhension commune des enjeux et de réfléchir à des modes d'actions et de financements complémentaires. La stratégie RCP proposait une organisation autour de cinq axes : 1/ Déplacement forcé, protection, sécurité humaine ; 2/ Gouvernance et services sociaux de base ; 3/ Intégration économique et territoriale (qui comprenait un volet onéreux de développement des infrastructures) ; 4/ Accès à la terre, élevage et production ; et 5/ Jeunesse (sur base du postulat fort, non questionné, que marginalisation et radicalisation sont intrinsèquement liées). Les acteurs locaux - notamment les communes - étaient présentés comme centraux dans la mise en œuvre du processus, et une budgétisation des besoins avait été effectuée. Cette stratégie ayant largement informé l'approche nexus Humanitaire-Développement-Paix au Cameroun, il est utile ici d'en exposer les éléments financiers.

¹⁵ Joint declaration on Post-Conflict Assessments and Recovery Planning, 2008.

¹⁶ Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (2017)

Tableau 5 : coût de la stratégie nationale de relèvement et de consolidation de la paix (2018-2022)

Axes thématiques	Montant estimé (en millions de \$)
Axe 1 - Déplacement forcé, protection, sécurité humaine	153,1
Axe 2 - Gouvernance et services sociaux de base	1 377,1
Axe 3 - Intégration économique et territoriale	1 615,8
Axe 4 - Accès à la terre, élevage et production	1 466,2
Axe 5 - Jeunesse	84,3
TOTAL	4 696,5

*Source : ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire
(2017)*

Tableau 6 : budget détaillé de l'axe 2 de la stratégie nationale de relèvement et de consolidation de la paix

Axe 2 – Gouvernance et services sociaux de base	Montant estimé (en millions de \$)
Gouvernance locale et décentralisation	6
Éducation	307,4

Santé	598,5
Nutrition	159,4
Eau et assainissement	112,6
Protection sociale	145,8
Accès à la justice et à l'état de droit	47,2
TOTAL	1 377,1

Source : ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (2017)

4,7 milliards US\$ étaient, donc sur papier, nécessaires pour consolider la paix de manière pérenne dans les régions du Nord, de l'extrême Nord, de l'Est et de l'Adamaoua. Sans surprise, les axes 2, 3 et 4 étaient les plus coûteux au vu du coût des infrastructures que leur mise en œuvre impliquait. Le parent pauvre était le renforcement de la gouvernance dans ces zones, malgré un discours prônant la centralité des collectivités territoriales dans la stratégie nationale de relèvement. La stratégie nationale de relèvement n'ayant été signée ni par le Premier ministre ni par le président de la République, certains bailleurs n'ont pas souhaité la financer.

Si cette stratégie RCP est restée lettre morte en termes d'opérationnalisation, la stratégie nationale de développement qui a été développée après, pour la période 2020-30, a, elle, été entérinée par le gouvernement camerounais.¹⁷ Elle concerne l'ensemble du territoire, régions anglophones incluses,¹⁸ et inclut des composantes de résilience et de consolidation de la paix qui n'apparaissaient pas dans les plans précédents. En ligne avec la volonté politique de rendre enfin concret le processus de décentralisation, figé depuis 25 ans, elle prévoit de renforcer les capacités financières des collectivités territoriales en prévoyant qu'une fraction non négligeable des recettes de l'État (15% minimum) soit allouée annuellement aux communes au titre d'une dotation générale. C'est une

¹⁷ Cette stratégie succède au Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE 2010-2019).

¹⁸ La stratégie nationale de relèvement et de consolidation de la paix n'incluait pas les régions anglophones. Le PNUD a complété par une analyse des conflits.

révolution pour le Cameroun, la réforme de la décentralisation n'ayant en effet jamais été mise en œuvre depuis les années 1990s. Le transfert des compétences aux territoires (régions/communes) étant resté largement sous-financé, il n'est pas surprenant que le processus de décentralisation ait largement été sous-réalisé. À ce jour, les communes, premier échelon territorial, restent encore caractérisées par de très faibles capacités d'investissements directs, l'essentiel du budget public étant concentré au niveau des ministères, sans clé de répartition claire avec les échelons territoriaux décentralisés. L'élan de décentralisation en cours au Cameroun est fortement soutenu par les Nations unies et l'Union européenne. La France en suit également les évolutions de près. Quatre piliers informent la Stratégie nationale de développement : 1/ la transformation structurelle de l'économie nationale ; 2/ le développement du capital humain et du bien-être ; 3/ la promotion de l'emploi et de l'insertion économique ; et 4/ la gouvernance, la décentralisation et la gestion stratégique de l'État. Le tableau ci-dessous récapitule le détail des axes thématiques.

Tableau 7 : Axes thématiques de la Stratégie nationale de développement (2020-2030)

Axes thématiques	Détail des axes
<p style="text-align: center;">Pilier 1 Transformation structurelle de l'économie</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Développement des industries et services - Développement de la productivité agricole - Développement des infrastructures productives - Intégration régionale et facilitation des échanges - Dynamisation du secteur privé

	<ul style="list-style-type: none"> - Environnement et protection de la nature - Transformation du système financier
Pilier 2 Développement du capital humain et du bien-être	<ul style="list-style-type: none"> - Éducation, formation, employabilité - Santé et nutrition - Accès à l'habitat, à l'eau et à l'électricité - Protection sociale
Pilier 3 Promotion de l'emploi et insertion économique	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion de l'emploi dans les projets d'investissement publics - Productivité agricole, emploi et revenus en milieu rural - Développement des TPE et de l'entrepreneuriat jeunes en zone urbaine - Mise en adéquation formation-emploi et insertion professionnelle
Pilier 4 Gouvernance, décentralisation, service public	<ul style="list-style-type: none"> - Décentralisation et développement local - Renforcement de l'État de droit et sécurité des personnes et des biens - Amélioration du service public de l'État

	<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernance économique et financière - Aménagement du territoire - Promotion du bilinguisme, du multiculturalisme et de la citoyenneté
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Source : Primature (2020)

En ligne avec cette Stratégie, l'approche triple nexus qui est en train d'être promue au Cameroun par la Coordination humanitaire et l'équipe pays des Nations unies cherche à placer les communes au centre des interventions en opérationnalisant le nexus dans des zones de convergence, où interventions humanitaires, interventions de développement et interventions de consolidation de la paix peuvent potentiellement travailler en synergie pour atteindre des résultats collectifs. La Banque mondiale, les ONG internationales, les ministères et la société civile camerounaise soutiennent une telle approche. L'enjeu principal est d'arriver à insuffler un mécanisme de coordination qui ne s'empile pas aux mécanismes de coordination existants, mais qui arrive à promouvoir une façon plus inclusive de travailler. Si l'intention est louable, on ne peut que constater qu'un an et demi après la création de la Task Force sur le Nexus HDP, les résultats sont très modestes, ce qui donne une idée de l'envergure du chantier et la nécessité d'une appropriation de toutes les parties prenantes, en particulier des entités gouvernementales. Les zones de convergence sont en train d'être identifiées à ce jour, et de l'aveu d'un haut cadre onusien, l'approche est encore peu comprise par les acteurs qui devraient se l'approprier.

Les actions de relèvement à long terme font partie du nexus HDP au Cameroun et un volet consolidation de la paix a été formalisé (à la différence de l'approche nexus au Mali, les volets sécurité et défense n'ont pas été inclus).¹⁹ Le volet de soutien à l'état de droit, et notamment le soutien de la communauté internationale au système judiciaire, semble rester assez embryonnaire, malgré les défis structurels auxquels sont régulièrement confrontés les populations. Au Cameroun, à l'instar de bien d'autres pays, il n'y a pas d'institutions judiciaires formelles dans les zones enclavées, l'information judiciaire est de qualité très variable en fonction des opérateurs, et l'éloignement des tribunaux n'aide pas au traitement rapide des dossiers. Dans les régions anglophones, peu dotées en

¹⁹ Des actions de renforcement des capacités des forces de sécurité sont financées dans le cadre de certains dispositifs (Facilité de stabilisation régionale du PNUD, Initiative française Minka), mais le soutien apporté semble plus caractérisé par un aspect ponctuel et sporadique que par un aspect systémique et régulier.

personnels judiciaires comprenant l'anglais, on peut s'interroger sur la qualité d'administration de la justice lorsque ni les plaignants ni les accusés ne se comprennent à l'audience. Le système judiciaire reste de plus très influencé par l'État, et c'est le président de la République qui préside le Conseil supérieur de la magistrature et qui nomme les magistrats dans les tribunaux civils et militaires.²⁰ Peut-on donc concilier un retour durable à la paix au Cameroun avec un investissement étranger minimum dans le renforcement du système judiciaire ? Rien n'est moins sûr. Récemment, et pour pallier au manque de personnels judiciaires anglophones au nord-ouest et sud-ouest, le président a annoncé l'intégration de plusieurs auditeurs de justice spécialistes en *Common Law* dans la magistrature camerounaise. Il va être intéressant de suivre sur la durée les effets de l'intégration de cette première promotion de juristes spécialistes en *Common Law* dans les régions anglophones. Cinquante magistrats, tout juste sortis de l'école, ont été déployés mi-novembre dans les zones anglophones (30 en section judiciaire, 10 en section administrative et 10 affectés à la Cour des comptes) et il faudra voir dans quelle mesure les promotions qui suivent arriveront - ou non - à rééquilibrer le paysage judiciaire. L'accès à la justice est une des composantes à renforcer pour lutter contre l'impunité et rétablir la confiance en un état de droit, mais le droit des affaires ne doit pas être oublié par la communauté internationale. Il est pour rappel à l'origine de la crise anglophone, lorsque les avocats réclamaient la traduction en anglais du Code de l'Ohada (Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires). Or à ce jour, il semble générer un faible intérêt.

Pour les volets humanitaire et Développement, ce qui ressort des documents consultés est plutôt une instrumentalisation par l'État des acteurs de l'aide, dans les zones où il a finalement peu accès et une volonté forte de chercher à maîtriser la coordination de ce qui se fait sur son territoire. Ainsi, le plan gouvernemental d'assistance humanitaire d'urgence pour les régions anglophones prévoit des centres régionaux de coordination dans le Nord-Ouest et dans le Sud-Ouest. Ils seront installés en juin 2019 par le ministre de l'Administration territoriale et le gouverneur, avec comme feuille de route le suivi des actions des partenaires humanitaires du Cameroun sur le terrain. En théorie, les acteurs humanitaires doivent s'enregistrer auprès de cette coordination régionale, pour que gouverneur, préfets et sous-préfets soient pleinement informés des activités menées. En

²⁰ <https://www.africaintegrityindicators.org/data>

pratique, ce mécanisme de coordination est diversement perçu par les acteurs de l'aide et ces centres régionaux sont finalement assez peu fonctionnels. On reste donc assez loin de la vision théorique d'une approche intégrée qui serait coconstruite en amont par les autorités locales, les acteurs humanitaires, et les acteurs de développement.

Du côté des institutions multilatérales, il sera intéressant de scruter l'expérience en cours au Cameroun de rapprochement entre les Nations unies et la Banque mondiale. Dans le cadre du *new way of working* promu par le Sommet humanitaire mondial, ces deux entités ont en effet conclu un cadre stratégique de partenariat pour définir des domaines d'intervention communs dans des situations affectées par les crises et pour construire des partenariats opérationnels. Le Cameroun ayant été choisi comme pays pilote du Comité directeur conjoint ONU-Banque mondiale pour expérimenter cette nouvelle approche partenariale, des études de cas pertinentes seraient intéressantes à mener pour documenter l'articulation Humanitaire-Développement, vue du point de vue stratégique, et du point de vue plus concret des architectures de financement. À suivre également, la nouvelle initiative Prévention et Résilience, promue par la Banque mondiale, le Cameroun pouvant en effet potentiellement être éligible à hauteur de 700 millions de dollars. Cette opportunité de financement s'appuie sur une analyse des moteurs de fragilité, conflit et violence et sur le développement d'une stratégie nationale de prévention qui répondrait à ces moteurs. Les Nations unies ont bien l'intention de jouer un rôle dans le développement de cette stratégie, et dans sa mise en œuvre.

CONCLUSION

À force d'empiler les approches et de surcatégoriser à l'excès (approche 3D, approche nexus, nexus humanitaire-développement-paix, nexus humanitaire-stabilisation-développement, sans parler de l'approche cluster...), le résultat est une superposition de cadres normatifs peu poreux, chacun avec sa structure de coordination propre, et le risque est de perdre le sens de la démarche initiale. Si l'objectif d'une approche mieux coordonnée entre acteurs humanitaires, acteurs de développement et acteurs de paix ne peut qu'être louable, force est de constater que la diversité d'interprétations de l'approche nexus Humanitaire-Développement-Paix crée de la confusion, tant au sein des acteurs de l'aide qu'au sein des autorités camerounaises et auprès des populations. Au Mali, on y intègre le volet Sécurité. Au Cameroun, il est absent du cadre stratégique, malgré les

quelques programmes en cours de la Facilité de stabilisation régionale et les coopérations bilatérales. Ce que l'on entend exactement par le volet Paix dans l'approche nexus HDP promue par les Nations unies est également loin de faire consensus.

Comment éviter un tel mille-feuille administratif ? Sur le plan organisationnel, comment articuler l'approche HDP avec les mécanismes de coordination existants, notamment ceux issus des clusters sectoriels, les CMCoord civilo-militaires à l'extrême Nord, ou les mécanismes de coordination mis en place par le gouvernement ? L'approche nexus au Cameroun souhaite mettre les communes au cœur du dispositif. Or, d'une part, le processus de décentralisation - et les transferts de charges liés aux transferts de compétences - n'est pas encore effectif à ce jour ; et d'autre part, les Nations unies envisagent de promouvoir la création de comités locaux de coordination. On peut se demander s'il ne faut pas au contraire éviter de créer une énième superposition d'instances qui échouera au final à faire les liens souhaités. Ces comités locaux sont-ils vraiment nécessaires ? Il est peut-être encore temps de se poser la question. L'approche nexus - HDP, HDPS, 3D, peu importe son appellation - ne sera peut-être véritablement un succès que lorsqu'elle arrivera à trouver sa place dans les instances de gouvernance locales existantes, sans rajouter de couche. Les débats sur l'utilité du nexus vont bien au-delà des aspects stratégiques et pratiques, et des changements structurels importants sont promus dans l'ensemble du système d'aide. L'enjeu est d'arriver à impacter durablement la manière dont les programmes d'aide internationale sont conceptualisés, coordonnés et financés. La question à se poser est si l'on se donnera les moyens d'une telle ambition, et en matière de coordination, si les divergences culturelles interinstitutionnelles des acteurs de l'aide arriveront à passer au second plan pour permettre aux communes de pleinement exister. ■

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale (2020), Preparing Cameroon's access to the IDA19 Prevention and Resilience Allocation (PRA), Technical presentation to the United Nations, Novembre 2020 (internal document)
- Banque mondiale (2020), Annex 3 : Implementation arrangements : Fragility, Conflict and Violence envelope, 117-121
- Banque mondiale (2020), Annex 4: Implementation arrangements : Window for Host communities and refugees, 122
- Commission européenne (2020), 'Résilience et Nexus Humanitaire-Développement-Paix', Briefing DG Protection civile et Aide humanitaire, mars 2020
- Development initiatives (2020), 'Supporting longer term development in crisis at the nexus – Lessons from Cameroon', Briefing, 17 November 2020
- Inter-Agency Standing Committee (2020), '*Exploring peace within the Humanitarian-Development-Peace Nexus*', Issue paper, IASC Results Group 4 on Humanitarian-Development Collaboration, Octobre 2020
- International Crisis Group (2020), '*What Role for the Multinational Joint Task Force in Fighting Boko Haram?*', Rapport Afrique N°272, 2 mai 2019
- International Crisis Group (2019), '*Crise anglophone au Cameroun : comment arriver aux pourparlers*', Rapport Afrique N°272, 2 mai 2019
- Magrin, G. et C. Raimond (2018), 'La région du lac Tchad face à la crise Boko Haram : interdépendances et vulnérabilités d'une charnière sahélienne', Bulletin de l'association de géographes français, 95-2
- Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (2020), Usage de l'acronyme NOSO, Lettre du ministre de l'Administration territoriale à Messieurs les Gouverneurs des Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, 28 juin 2020
- Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (2017), Stratégie nationale de Relèvement et de Consolidation de la Paix dans les régions du Septentrion et de l'Est du Cameroun, 2018-2022 / Gouvernement du Cameroun
- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères / Centre de crise et de soutien (2019), 'Approche française de la stabilisation', Centre de crise et de soutien, mai 2019
- Ngamnigni J.-M. et M. Chelpi-den Hamer (2021), '5 ans après – Quel impact de la loi portant répression des actes de terrorisme sur les dynamiques de la justice pénale camerounaise ?'
- Oxfam (2019), 'Le nexus Humanitaire-Développement-Paix – Quelles implications pour les organisations multi-mandatées ?', 57 p., juin 2019
- Parlement européen (2016), 'Interdépendance entre sécurité et développement : l'approche de l'UE', Briefing, mai 2016

Primature, Cameroun (2020), 'Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 - Pour la transformation structurelle et le développement inclusif', Gouvernement du Cameroun, janvier 2020

Programme des Nations unies pour le développement (2020), 'Le projet RSF (Facilité de stabilisation régionale) accompagne l'État du Cameroun dans le processus de stabilisation des zones touchées par la crise à l'extrême nord', Communiqué de presse du PNUD, 17 novembre 2020

Articles de presse

Cameroun Tribune, 'Plan d'assistance humanitaire d'urgence : le dispositif au complet', 4 juin 2019

Le Monde, 'Au Cameroun, quatre écoles attaquées en zone anglophone, des enseignants enlevés', 5 novembre 2020

Jeune Afrique, 'Cameroun : Paul Biya entérine un vaste mouvement au sein de la magistrature', 11 août 2020

LES ANALYSES GÉOPOLITIQUES DE L'AIDE

**SÉCURITÉ ET DÉVELOPPEMENT SONT-ILS INTERDÉPENDANTS ?
L'APPROCHE NEXUS VUE DU CAMEROUN**

Par

MAGALI CHELPI-DEN HAMER / Chercheuse à l'IRIS en charge du Programme
humanitaire et développement

DÉCEMBRE 2020

PROGRAMME HUMANITAIRE & DÉVELOPPEMENT

Sous la direction de Magali CHELPI-DEN HAMER, chercheuse à l'IRIS en charge du Programme
humanitaire et développement
chelpi@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES
2 bis rue Mercoeur
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60
contact@iris-france.org
@InstitutIRIS

www.iris-france.org