

**Une Arrivée et un Nouveau Départ:  
Partenariats au Cameroun après le Point  
d’Achèvement PPTE**

**Rapport Final de la Mission Indépendante  
de Suivi  
(février-mars 2006)**

**ANDREW ROGERSON  
M. LAMINE LOUM  
OLIVIER LAFOURCADE**

**Juillet 2006**



***Overseas Development Institute***  
111, Westminster Bridge Road  
London SE1 7JD

*United Kingdom*



## Table des Matières

Synthèse des principales conclusions .....	6
1. Objectifs et méthode de travail .....	8
2. Rappel historique et évolution récente .....	10
A. Aperçu économique et social 1992-2006 .....	10
B. Héritages et contraintes de 15 ans d'ajustement sur le fond du partenariat ...	12
C. Evolutions récentes prometteuses .....	14
3. Le Cameroun à la croisée des chemins : de la Déclaration de Paris au Point d'achèvement PPTE et au-delà .....	17
A. Enjeux de la responsabilité mutuelle .....	17
B. Expériences d'autres pays et leçons possibles.....	19
C Particularités du Cameroun .....	22
D. Enjeux de l'après PPTE.....	23
4. Diagnostic sommaire des partenariats.....	26
A. Le Défi de l'appropriation .....	26
B Le défi décisionnel .....	29
C. Défis de l'outil de gestion .....	32
D L'importance de renforcer la Gestion des Finances Publiques .....	33
E Défis de gouvernance et de corruption .....	35
F Défis de communication.....	37
5. Axes d'Intervention .....	39
A Résumé de nos observations et recommandations.....	39
B. Privilégier le suivi citoyen et progresser vers les avis conformes .....	40
C. Vers des espaces de dialogue améliorés.....	41
D. Vers une politique d'aide pour le Cameroun .....	42
E. De la théorie à la pratique: quelles volontés?.....	42

## **Abréviations et Acronymes**

AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide Publique au Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement (de l'OCDE)
CAS	Crédit d'Ajustement Structurel (de la Banque mondiale)
CAS	Country Assistance Strategy (Stratégie d'Aide Pays - BM)
C2D	Contrat de Désendettement et de Développement
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CMB	Comité Multi-Bailleurs
CPIA	Country Policy and Institutional Assessments
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECAM	Enquête Camerounaise Auprès des Ménages
FMI	Fonds monétaire international
IADM	Initiative d'Alignement de la Dette Multilatérale
IFI	International Finance Institutions
MIS	Mission Indépendante de Suivi
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
ODI	Overseas Development Institute
ODM	Objectifs de Développement pour le Millénaire
ONG	Organisations non gouvernementales
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
UE	Union Européenne

## Synthèse des principales conclusions

1. A l'heure actuelle, le partenariat ne marche que péniblement et approximativement au Cameroun. Surtout, il souffre d'un manque de confiance réciproque et de graves défis à son amélioration, notamment :
  - un défi d'appropriation ;
  - un défi décisionnel;
  - un défi de l'outil de gestion;
  - de graves faiblesses dans la gestion des finances publiques;
  - des défis de gouvernance et de corruption ; et
  - des défis de communication.
2. Le chapitre 4 explique plus en détail l'envergure de ces défis, ainsi que leurs implications. Il ne convient ni au gouvernement du Cameroun ni à ses partenaires extérieurs de se faire des illusions sur les perspectives de modification rapide de cette situation. Le partenariat ne se construit pas en un jour !
3. Néanmoins, le fait que notre mission indépendante de suivi (MIS) est intervenue à la demande conjointe du Gouvernement du Cameroun et de ses partenaires extérieurs est en soi une preuve de la volonté des deux parties de faire face à cette situation. Depuis le début de nos discussions à Yaoundé, nous restons convaincus de la détermination partagée de créer une nouvelle plateforme de dialogue, basée sur la confiance.
4. Nous avons identifié aussi des évolutions récentes prometteuses depuis 2003 et surtout depuis 2004 :
  - Tout d'abord, le processus consultatif de concertation et de mise en place de la stratégie pour la réduction de la pauvreté, et son document cadre (DSRP) en 2003 a été généralement considéré comme une avance très prometteuse.
  - Ensuite, la conduite macroéconomique s'est améliorée sensiblement depuis fin 2004. Le programme FMI se voit remis sur les rails, et les conditions du point d'achèvement ont été réunies, justifiant une décision définitive et positive du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale comme prévu, à la fin avril 2006.

- On a observé un renforcement des espaces de dialogue au niveau sectoriel, notamment dans le domaine forestier mais aussi dans les secteurs d'éducation, de santé et des travaux publics, où des plans sectoriels ont été développés et discutés et des cadres de dépenses sectorielles à moyen terme (CDMT) préparés dans chaque cas.
  - La confiance des partenaires s'est aussi améliorée en réponse à l'accent particulier mis par le Gouvernement à tous les niveaux sur la lutte contre la corruption, non seulement par des prises de position publiques significatives mais aussi par des actions parlantes, en particulier les arrestations de très hauts fonctionnaires nationaux.
  - Finalement, on constate l'existence d'une opinion publique et des medias camerounais de plus en plus exigeants, base essentielle d'une plus grande reddition des comptes du gouvernement et de ses partenaires extérieurs.
5. Il convient maintenant de lancer un processus qui mène à la consolidation de ces acquis et le ré-établissement de la confiance dans le partenariat. Dans ce but, nous conseillons cinq axes d'interventions prioritaires :
- Une réflexion nationale stratégique renouvelée et appuyée.
  - Des mesures de renforcement pour passer un seuil critique de gestion de finances publiques.
  - Un engagement à privilégier le suivi citoyen et les avis conformes.
  - Un programme d'élaboration d'une politique concernant l'aide extérieure
  - Et la création d'espaces de dialogue gérables mais performants.
6. Notre première mission a été plutôt diagnostique. La deuxième mission nous a permis d'avancer des propositions concrètes pour lancer de telles interventions et pour établir un cadre de suivi.

## 1. Objectifs et méthode de travail

7. Le présent rapport contient les conclusions d'une mission indépendante de suivi (MIS), intervenant à la demande conjointe du Gouvernement du Cameroun et de plusieurs de ses partenaires extérieurs au développement. Les termes de référence de cette mission figurent en Annexe 1. A notre connaissance, il s'agit du premier cas d'une intervention de ce genre en Afrique francophone.
8. La mission, qui a séjourné une première fois au Cameroun entre le 19 février et le 2 mars 2006, et y est revenu du 26 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2006, a été organisée par l'Overseas Development Institute (ODI) de Londres, [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk), institut autonome de recherche à but non lucratif.
9. Le projet a été consenti grâce à des financements tant nationaux (pour moitié par le Gouvernement du Cameroun) qu'internationaux, provenant de plusieurs bailleurs de fonds, ainsi qu'un appui logistique et contractuel fourni par le PNUD. Le choix de l'équipe MIS a été agréé par tous ces partenaires sur proposition de l'ODI. Ses membres, tout en ayant une expérience personnelle du partenariat au Cameroun et ailleurs, sont étrangers à toute transaction d'aide au pays depuis 1998.
10. Les conclusions de la mission n'engagent que ses auteurs. Ce rapport n'a pas fait objet de communication en dehors de l'ODI avant sa diffusion générale, précisément pour en préserver la neutralité. L'équipe prend l'entière responsabilité de toute lacune découlant de cette approche restreinte, et invite les lecteurs à lui proposer les correctifs qui leur semblent indispensables.
11. Comme il ressort des termes de référence, le but ultime de ce processus est de « Créer une nouvelle plateforme de dialogue, basée sur la confiance, avec responsabilités mutuelles clairement indiquées, dérivées de la Déclaration de Paris, et convenable pour la période après le point d'achèvement ».
12. La présente analyse du partenariat est censée constituer un point de départ pour un dialogue vers cet objectif, dialogue que l'équipe MIS pourrait faciliter, mais dont le résultat final dépendra du Gouvernement et de ses partenaires. Ce dialogue pourrait déboucher sur un « plan d'actions concrètes, réalisables et ciblées » que l'équipe aiderait à formuler, permettant la mise en œuvre de la plateforme dans les mois et années à venir.
13. Depuis le début de ses discussions à Yaoundé, l'équipe a été frappée par l'importance capitale de l'élément « confiance » dans le cas du

Cameroun, et de sa fragilité en l'occurrence. Cette dimension vient renforcer le besoin ressenti d'une approche plutôt de facilitation de la part de la MIS, et moins d'évaluation, dans le sens de porter jugement sur les comportements réciproques des partenaires. Pour cette raison aussi, nous avons offert d'avance à nos interlocuteurs, et respectons ici, l'anonymat total des opinions reçues.

14. La mission a tenu environ 40 entretiens non-directifs avec l'administration Camerounaise, ses principaux partenaires officiels extérieurs et quelques ressortissants de la société civile Camerounaise.
15. Cependant, nous n'avons pas pu consulter un nombre suffisant de représentants de ce dernier groupe pour nous permettre de formuler des constats autres que très préliminaires. De plus larges consultations, y compris dans les principales régions du pays en dehors de la capitale, s'imposent dans les prochaines étapes de ce projet.

## **2. Rappel historique et évolution récente**

### **A. Aperçu économique et social 1992-2006**

16. Depuis environ 15-17 ans, le pays a vécu une longue période d'ajustement structurel qui a fortement influencé le contenu et la qualité de ses partenariats.
17. Schématiquement, dans la période précédant la dévaluation du franc CFA en 1994, de fortes compressions de dépenses ont été consenties, sans pour autant rétablir l'équilibre extérieur et intérieur de manière durable. Parmi les mesures draconiennes, à signaler surtout une réduction de 50% du niveau nominal des salaires publics, avant même la baisse successive de leur pouvoir d'achat.
18. La dévaluation en elle-même, et la tendance inéluctable à la baisse de la production pétrolière, ont ensuite rendu très difficile la gestion de la dette extérieure, qui pendant plusieurs années encore a été traitée par des méthodes « classiques » de re-échelonnement au Club de Paris, associées à des prêts d'ajustement par les institutions de Bretton Woods, avant l'accès du pays à l'initiative PPTTE renforcée en 1999.
19. Par rapport à d'autres pays de la Zone Franc, la Côte d'Ivoire et le Cameroun se démarquaient dans les années 90 par les conséquences financières de leur déclassement des guichets d'emprunt à taux de marché, comme la BIRD. Des facilités spéciales ont dû être mises en place pour faire face aux besoins exceptionnels liés à cette transition.
20. Le besoin de diversifier l'économie et de relancer les investissements, donc la croissance et la réduction de la pauvreté, a été à l'origine de grands programmes de privatisations lancés depuis 1996, et partiellement achevés. Ceux-ci ont notamment fait l'objet de plusieurs « vagues » de conditionnalités, sur lesquelles nous reviendrons ci-dessous.
21. Depuis, le Cameroun a effectivement connu quelques périodes consécutives de croissance de revenu par tête d'habitant, mais aussi quelques épisodes d'infléchissement de cette croissance. Le pays n'a pas encore retrouvé le statut de pays à revenu moyen, mais il figure parmi les plus avancés des pays à faible revenu (IDA) en Afrique (\$800, 2004, base Banque Mondiale).

22. Les investissements publics financés hors aide ont connu de fortes baisses pendant toute cette période, et les investissements privés et l'aide n'ont pas pu prendre la relève, ce qui a contribué à une érosion de la formation brute de capital et des infrastructures publiques en particulier. L'image du Cameroun affectée par un rang peu honorable dans le classement annuel produit par Transparency International n'a pas contribué à améliorer cette situation.
23. L'incidence de la pauvreté, après une flambée au début des années 90, a été réduite de 53% à 40% entre 1996 et 2001 (selon ECAM I et II), avec une réduction plus forte en milieu urbain qu'en milieu rural. Des enquêtes plus récentes comparables ne sont pas encore disponibles, mais la réduction en milieu urbain semblerait se poursuivre avec un accent plus marqué à Yaoundé et Douala qu'en province.
24. Les indicateurs sociaux issus des Objectifs de Développement pour le Millénaire (ODM) montrent des évolutions contrastées. Les tendances récentes semblent positives, mais le retard sur les ODM en matière de santé maternelle et infantile reste problématique, alors que l'accès brut à l'éducation de base est désormais presque universel et le défi principal est d'augmenter la rétention scolaire. Nous reviendrons à ces perspectives dans le contexte du suivi du DSRP.
25. La structure d'aide extérieure a été elle aussi dominée par le souci de gérer le fardeau de la dette. Pendant la décennie 1994-2003, l'aide « projet » a été estimée à environ 2 milliards de dollars (Gauvreau et al, 2004) ou 39% du total, par rapport aux annulations de flux de \$1,1 milliards (22%) et aux programmes d'ajustement de \$1,7 milliards (33%).
26. En dehors de la remise de la dette, l'ensemble des bailleurs de fonds bilatéraux ne contribuerait qu'aux alentours de \$200 millions, soit 4% du total, sur la décennie. Les agences multilatérales, en particulier l'Union Européenne et les institutions de Bretton Woods, obtiendraient la part du lion, avec environ 38% et 27% respectivement (Gauvreaux, op. cit.).
27. Enfin, si la dépendance actuelle du Cameroun envers l'aide extérieure (5% environ du PIB) n'est que légèrement inférieure à la moyenne africaine, cette aide est pour plus de moitié représentée par des remises de flux de dette, une proportion bien au-dessus de la moyenne (OCDE-CAD, 2004). *La dépendance du pays à l'égard de l'aide « nette », hors PPTE, est donc parmi les plus faibles en Afrique, de l'ordre de 2% du PIB.* Ce qui ne signifie pas, évidemment, que le pays ne profiterait pas d'aide accrue, demain, pour accélérer sa croissance et réduire davantage ses écarts sociaux.

**B. Héritages et contraintes de 15 ans d'ajustement sur le fond du partenariat**

28. Cette longue trajectoire devrait toucher à sa fin, ou tout au moins au début de sa fin, au moment où le Cameroun vient d'atteindre le point d'achèvement PPTTE... « La fin de quoi ? », on peut se poser la question, dans le sens de mieux comprendre l'héritage et les contraintes de ces dernières années.
29. En premier lieu, peut-être s'agit-il de la fin de la pression incontournable des échéanciers des programmes FMI et Banque mondiale, avec la multitude de conditionnalités, matrices et plans d'action, nombreux et détaillés, qui se sont succédés et quelquefois croisés ?
30. En conséquence de quoi, la MIS a entendu dire plusieurs fois de part et d'autre que le carcan constant de confection et réfection de ces matrices suivant des délais imposés de l'extérieur ne permettait plus une réflexion stratégique au plan national, encore moins une réelle appropriation au delà d'une petite équipe, experte dans le langage des institutions internationales.
31. Ce cumul de prescriptions extérieures entraînait aussi le risque de déformation vers des formules et des procédures intermédiaires venant se substituer à un accord réel sur le fond qui donnerait lieu à des actions concrètes. Par exemple, à défaut de s'accorder sur l'avenir de telle ou telle entreprise, on convient d'engager une nouvelle étude; si celle-ci ne fait pas l'unanimité, on décide d'en engager une autre, et ainsi de suite. Ainsi est-on amené à constater une très forte similarité sur certains points, entre les mesures structurelles affichées en 2006 et celles déjà envisagées en 1996.
32. Une autre façon de voir cette « fuite en avant » est comme une tendance à esquisser le fond politique de tout blocage en faveur de sa dimension purement technique, la solution de facilité consistant à accepter des conditionnalités « glissantes » que l'on retrouve dans des programmes successifs, par exemple le peu de progrès réalisé sur le dossier de la Camair.
33. L'adhésion nationale parfois très molle et l'externalisation apparente de l'initiative durant cette période ne concernaient pas uniquement les rapports Etat-IFIs, puisque il nous a été fait état de fortes divergences de fond entre bilatéraux et multilatéraux et même entre les institutions de Bretton Woods, divergences rarement résolues de

front et trop souvent passées sous silence sous le prétexte de l'urgence de conclure telle ou telle négociation. Un exemple est l'avenir du secteur cotonnier, qui pose autant de questions difficiles aujourd'hui qu'il y a dix ans.

34. Un autre dérapage découlant de cette « très longue parenthèse » d'ajustement concerne la création d'institutions sur le plan formel pour répondre à des exigences de fond. Citons par exemple, la multiplication de comités interministériels, de réels services rattachés etc, tels l'observatoire anti-corruption, qui n'existent en fait que sur le plan formel et, il semblerait bien, surtout pour répondre à des exigences venant de l'extérieur.
35. L'insistance sur le formalisme institutionnel s'est vue également renforcée par une autre tendance encouragée par les bailleurs de fonds, celle du « paiement à l'acte ». Par ceci, nous visons tout système d'incitations liées au financement extérieur, telles les primes et indemnités spéciales, les per diem pour conférences, l'outillage en véhicules et bureautique, etc. Nous sommes ici dans le domaine des paiements certes cautionnés officiellement, mais qui frôlent des violations de l'esprit sinon de la lettre des statuts de la fonction publique. Et dont le financement extérieur et les plans d'actions des IFIs sont, sinon le moteur fondamental, au moins le carburant.
36. Ce phénomène, très connu sur le plan international, connaît un essor particulier au Cameroun, en conjonction avec les très faibles niveaux des salaires réguliers. Nous sommes au point où la présence dans de multiples comités, ou la participation à la rédaction d'un programme-cadre de la part d'un haut cadre national est très rémunératrice en soi. Il n'y a pas lieu de s'étonner de la « fragmentation des capacités » dans des circonstances pareilles!
37. Cette expérience « d'ajustement constant » ou de « court-termisme permanent » n'a pas épargné les partenaires extérieurs du Cameroun. En premier lieu, ce prolongement en chasse-neige des programmes de réforme dans le temps a certainement nui à l'image de marque du pays au sein des principales institutions partenaires. Quand un Crédit d'Ajustement Structurel (CAS) prend six ans au lieu de trois pour décaisser, et que le laps de temps entre point de décision PPTE et point d'achèvement s'étale sur presque aussi longtemps, sans parler même du facteur corruption, la confiance s'effrite chez chaque partenaire, tout comme à l'extérieur.
38. Dans ces conditions, les meilleurs cadres disponibles ne s'intéressent plus tellement au sort du pays, se font muter ou évitent de se faire muter, de nouveaux bailleurs ne sont pas attirés, etc. Le champ des

partenaires extérieurs se rétrécit à travers une sélectivité croissante de l'aide non liée à la dette, surtout depuis les années 90. Et le retard PPTTE a bloqué entre-temps l'accès aux prêts aux conditions non entièrement concessionnelles qui auraient pu être disponibles.

39. Cet immobilisme relatif, et le fait que toutes les routes passaient obligatoirement par des décisions lointaines à Washington, souvent considérées hors de portée des acteurs individuels à Yaoundé, ont peut-être contribué à un manque relatif d'énergie et de recherches d'alternatives par les principaux bilatéraux, qui en outre sont relativement peu nombreux et diversifiés par rapport à d'autres pays de la région.
40. Il est concevable que dans ces circonstances, les communications entre les ambassades et missions et leur sièges, ainsi qu'entre bailleurs sur place, ont été excessivement teintées de pessimisme, aggravant ainsi les problèmes de réputation du pays. Ceci est fort plausible vu le contexte, mais nous n'en avons pas eu la démonstration concrète.
41. Nous reviendrons ci-dessous sur le thème du *manque de confiance réciproque*, qui est évidemment l'élément le plus difficile à traiter de cet héritage.

### **C. Evolutions récentes prometteuses**

42. Depuis 2003 et surtout 2004, une série de facteurs plus positifs s'est fait valoir. Tout d'abord, le processus consultatif de concertation et de mise en place de la stratégie pour la réduction de la pauvreté, et son document cadre (DSRP) en 2003 ont été généralement considérés comme une avancée très prometteuse. Nous développons ce thème ci-dessous, parce que cet acquis mérite d'être consolidé.
43. Ensuite, la conduite macroéconomique s'est améliorée sensiblement depuis fin 2004, coïncidant avec un changement de gouvernement qui semblait particulièrement ouvert, à plus d'un niveau, aux préoccupations des partenaires extérieurs. Le programme FMI se voyait remis sur les rails, et les conditions du point d'achèvement PPTTE ont enfin été réunies, amenant la décision définitive et positive du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale à la fin avril 2006.
44. Sur le plan des programmes sectoriels, des progrès sont également à relever, notamment dans le domaine forestier mais aussi par des plans sectoriels développés et discutés en détail en matière notamment d'éducation, de santé et des travaux publics, et la préparation de cadres de dépenses sectorielles à moyen terme (CDMT) dans chaque cas. Ces plans sectoriels ne sont pas encore des approches

programmatisées concertées (sauf dans le cas forestier) et ils ne concernent que quelques secteurs, mais ils peuvent constituer une bonne base de référence pour l'élaboration de véritables programmes sectoriels.

45. La confiance des partenaires s'est aussi améliorée en vue de l'accent particulier mis par le Gouvernement à tous les niveaux sur la lutte contre la corruption, non seulement par des prises de position publiques significatives mais aussi par des actions parlantes, en particulier les arrestations de très hauts fonctionnaires nationaux pendant et immédiatement après le séjour de la mission. Certains doutes sont toutefois encore émis par certains partenaires, dans l'attente de la démonstration que ces mesures spectaculaires et encourageantes seront suivies de sanctions concrètes en cas de décisions judiciaires claires à l'encontre des inculpés.
46. Indépendamment des revendications extérieures visant une meilleure gouvernance, qui peuvent à tout moment devenir contre-productives, ces épisodes témoignent surtout de l'existence d'une opinion publique nationale et des médias camerounais de plus en plus exigeants, base essentielle d'une plus grande reddition des comptes du gouvernement et de ses partenaires extérieurs.
47. Le Cameroun a en outre mis en place un instrument spécifique de suivi de l'utilisation effective des ressources transitoires PPTE. Elles sont affectées à une banque d'environ 100 projets exécutés par des ministères, collectivités et ONG, soumises à une évaluation ex ante et un audit ex post particulier, et au suivi d'un comité conjoint réunissant tant l'administration que quelques partenaires nationaux et internationaux.
48. Cette formule est certes à améliorer : entre autres, elle se concentre trop au niveau micro organisationnel, introduit le risque d'un éclatement de l'autorité budgétaire souveraine et doit son existence au manque de confiance dans les systèmes de la gestion financière de l'état à l'époque, ce qui n'est pas exactement dans la ligne de la Déclaration de Paris. Toujours est-il qu'elle offre une ouverture possible vers d'autres circuits de participation et de transparence, et pourrait contribuer, sous certaines conditions d'application de critères techniques et de modes opératoires précis, à améliorer la qualité des choix d'investissement, deux avantages à retenir si possible dans l'évolution de la plateforme de dialogue, discutée ci-dessous. A terme, il y aura lieu d'envisager le « mainstreaming » des procédures du compte PPTE dans le système budgétaire normal du pays. Sinon, le risque est grand de perpétuer un système parallèle et de ne jamais

arriver à la « régularisation » indispensable et à l'amélioration du système normal.

49. Il convient de plus d'assurer la cohérence du grand nombre de petits projets examinés et approuvés par le Comité PPTTE, leur insertion dans des stratégies sectorielles (dont plusieurs n'existent pas encore), la détermination des critères de sélection des bénéficiaires et les critères d'évaluation, enfin les modalités d'approbation par le Comité où chaque membre - national comme étranger - risque d'être à la fois juge et partie, en défendant ses intérêts propres pour « son » projet.
50. Enfin, les mécanismes de concertation entre bailleurs de fonds se seraient sensiblement améliorés, selon ces derniers au moins, leur permettant de donner des réponses plus coordonnées et mieux réfléchies aux démarches nationales. Le Comité Multi-Bailleurs (CMB) au niveau technique, et surtout le groupe « 8+6 » de l'Union Européenne élargi aux autres grandes ambassades et chefs de mission des principales institutions multilatérales, représentent un atout pour le dialogue et pour l'harmonisation, si le Gouvernement entend l'interpeller à cette fin.
51. Ceci ne veut pas dire, bien entendu, que toute source de friction entre les partenaires extérieurs est automatiquement aplanie de ce seul fait, mais qu'un processus relativement solide existerait pour traiter les éventuels problèmes en cours de route, s'il y a la volonté réciproque pour faire évoluer le dialogue, ce qui semble bien le cas actuel.

### **3. Le Cameroun à la croisée des chemins : de la Déclaration de Paris au Point d'achèvement PPTTE et au-delà**

#### **A. Enjeux de la responsabilité mutuelle**

52. La démarche de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide, souscrite par le Cameroun et par tous ses partenaires extérieurs en Mars 2005, (<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>), se résume en un contrat assez simple, un « package deal mondial » en trois volets :
- En premier lieu, le pays revendique l'appropriation nationale des stratégies de développement et des systèmes de gestion de l'aide, notamment sur le plan financier, et met tout en place pour rendre ces stratégies et systèmes aussi efficaces que possible.
  - Deuxièmement, ses partenaires extérieurs s'engagent à appuyer ces stratégies et ces systèmes nationaux, c.a.d. en « s'alignant » derrière eux.
  - Troisièmement, les partenaires extérieurs s'engagent à rationaliser leurs interventions, en privilégiant des processus transparents, prévisibles et conjoints partout où cela est possible.
53. Trois éléments additionnels contribuent au fondement de la démarche de la Déclaration de Paris : (a) la gestion axée sur un cadre de résultats mesurables ; (b) un cadre d'imputabilité conjointe entre le Gouvernement et les partenaires ; et (c) la prévisibilité des enveloppes pluriannuelles de financement. Au cœur de ce processus se trouve une série d'objectifs quantitatifs résumant ce qui peut être suivi au plan national et international, pays par pays et bailleur par bailleur.
54. Un pays comme le Cameroun peut donc compter sur une approche de plus en plus souple et programmatique de la part des bailleurs. Par exemple, les partenaires souscrivent formellement à l'objectif que, d'ici 2010, 60% de l'aide à chaque pays sera regroupée en programmes globaux ou sectoriels, et que la presque-totalité utiliserait les circuits nationaux d'appels d'offre. Encore faudra-t-il s'assurer, et prendre les mesures appropriées pour que ces circuits soient suffisamment fiables.
55. Mais une telle évolution est strictement conditionnée à des améliorations qualitatives à piloter par le pays bénéficiaire. Par exemple, des programmes sectoriels ne s'improvisent pas, et

- l'utilisation de systèmes financiers nationaux est conditionnée à une évaluation extérieure (en l'occurrence du programme PEFA multi bailleurs - *Public Expenditure and Financial Accountability*) de leur fiabilité. Ce point est d'importance capitale pour le Cameroun.
56. Au delà de ces enjeux, quelques indicateurs importants intermédiaires sont à signaler. En premier lieu, les signataires de Paris expriment leur volonté de réduire la dispersion des missions d'aide, en ciblant autant que possible des missions conjointes multi bailleurs (objectif 40% du total en 2010). Deuxièmement, privilégier autant que possible les diagnostics conjoints (objectif : deux tiers en 2010). Pour le Cameroun, ou des contrastes entre diagnostics parallèles se sont faits sentir dans le passé, une telle mise en commun des perspectives analytiques, et leur plus grande transparence vis-à-vis du Gouvernement et de la société civile Camerounaise, serait de grande valeur.
57. Enfin, et très significatif en vue des objectifs de notre mission, les signataires de Paris s'engagent à une évaluation et un suivi conjoint de leurs obligations réciproques au niveau de chaque pays comme au niveau international. Il est prévu à cette fin qu'un inventaire ou état des lieux soit entrepris dans chaque pays signataire courant 2006, et repris en 2007 et au delà. Le CAD conduit actuellement des enquêtes-pilotes à cette fin, et vulgarisera une méthode d'enquête avant l'été.
58. L'intervention de missions indépendantes de suivi, comme la nôtre, pour faciliter ce processus de suivi conjoint et responsabilité mutuelle n'est ni exclue ni exigée par la Déclaration. En fait, la responsabilité pour dresser l'état des lieux et l'examiner régulièrement repose directement sur les bailleurs et le gouvernement réunis dans chaque pays. La mission MIS se considère comme un outil de facilitation de ce processus, parmi d'autres.
59. Au Cameroun, un comité mixte technique a été constitué aux fins d'adapter les objectifs de Paris sur le plan national par un groupe de bailleurs, ainsi que le Ministère de l'Economie et des Finances, celui du Plan et de l'Aménagement Territorial et les principaux ministères intéressés par l'approche sectorielle (Education, santé, forêts, TP).
60. Les travaux de ce Comité sont encore à un stade préliminaire. Cet effort manque peut-être encore d'impulsions politiques suffisamment fortes et précises, le leadership du processus étant à la fois relativement bien réparti (collectif) mais peu profond. Nous avons aussi entendu dire par chaque coté du partenariat que la poursuite d'objectifs tels qu'énoncés ci-dessus était la préoccupation de l'autre, voire seulement de quelques acteurs individuels de l'autre coté qui ne bénéficiaient pas de l'appui total de leurs pairs. Toute arrière-pensée

de cette nature, provenant certes d'insuffisances de communication et de confiance mutuelle, devra être levée pour permettre des progrès significatifs. S'il y a des doutes sur la véritable appropriation de la légitimité du processus engagé par le Comité, tant du côté Camerounais que du côté des bailleurs de fonds, il convient de lever les ambiguïtés au plus vite et d'assurer une meilleure cohésion de chaque côté et un appui incontestable au processus engagé. Comment le faire ? probablement par un minimum de formalisation des deux côtés, peut être par l'intermédiaire d'un protocole signé par tous les partenaires-clé de chaque côté, engageant leur responsabilité.

61. Ceci dit, l'orientation générale de favoriser les approches sectorielles que le groupe s'est fixé d'un commun accord nous semble déjà pragmatique et prometteuse. Les discussions à ce stade ont également révélé l'importance transversale de mettre en place aussi rapidement que possible une « plateforme unique » performante pour la gestion des finances publiques, idée que nous appuyons. Nous revenons sur ses deux axes ci-dessous.

### ***B. Expériences d'autres pays et leçons possibles.***

62. L'efficacité de l'utilisation de l'aide et des approches structurées à l'intensification et l'amélioration des partenariats au développement on fait l'objet d'un très grand nombre d'expériences et d'innovations dans des dizaines de contextes nationaux très différents, et ceci bien entendu avant comme après la Déclaration de Paris.
63. Un examen sommaire de quelques-unes de ces expériences (De Renzio et al 2005) identifie les facteurs-clé qui ont aidé à établir des nouveaux rapports de partenariat et de nouvelles « règles du jeu », encore que toute généralisation hors contexte demeure fragile.
64. Le besoin de tels changements, d'abord, est soit le produit d'une crise aiguë dans les rapports de partenariat, ressentie comme imposant des modifications, soit le résultat d'une volonté nationale de vouloir régulariser et codifier le partenariat pour lui donner une meilleure base à long terme. Une illustration classique de mobilisation par la crise a été la Tanzanie dans les années 90, tandis que le Vietnam illustre le leadership national dans la volonté de mieux réglementer les rapports.
65. Quant aux facteurs porteurs de succès dans la recherche d'un partenariat plus efficace, quatre sont identifiables dans cette analyse (les « quatre Cs ») :

- Le degré sous-jacent de **confiance** réciproque entre partenaires ;
- La **crédibilité**, rigueur et fiabilité intrinsèque des intentions affichées de part et d'autre, suivies d'actions et de résultats concrets ;
- La **cohérence** entre les actions et déclarations de multiples acteurs de chaque côté, et;
- La **capacité** décisionnelle et de suivi, sur place et en temps réel, invoquant des dimensions politiques ainsi que techniques.

La MIS est persuadée que ces facteurs s'appliquent également dans le contexte Camerounais.

66. S'agissant d'illustrations particulières, quelques références-pays peuvent être utiles à ce stade, sans vouloir leur donner le caractère de modèles à copier. D'abord, l'histoire récente de la **Tanzanie** ([www.tzdac.or.tz](http://www.tzdac.or.tz)) montre comment un processus de réflexion conjointe, assisté par une facilitation indépendante, peut aider à décanter une crise dans les rapports. En l'occurrence, l'appel à une mission indépendante de suivi depuis 1997, d'abord menée exclusivement par des experts internationaux puis progressivement institutionnalisée à travers un institut national autonome, a permis de re-situer le dialogue et lancer une série d'initiatives importantes.
67. Parmi celles-ci, citons la préparation d'une Stratégie d'Assistance Tanzanienne (TAS), et d'une vision nationale de croissance et d'emploi à long terme précédant, et ensuite intégrant, la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP/PRSP) issue du processus PPT. Plus récemment, la Tanzanie pilote (comme l'Uganda, la Zambie et d'autres pays), une « Joint Assistance Strategy » qui propose les points forts d'application de l'aide, sur la base du DSRP, ainsi que les règles de conduite que le pays souhaite que les partenaires adoptent.
68. Enfin la Tanzanie s'est dotée d'une plateforme unique de gestion des finances publiques robuste et déjà partiellement décentralisée et des outils juridiques complémentaires : par exemple, la loi budgétaire émergeant de la constitution n'admet pas l'exécution d'aide hors budget, ce qui limite le champ de négociation avec d'éventuels partenaires qui voudraient proposer des circuits parallèles. Et le système de gestion informatisé, bien entendu, ne permet pas d'ordonnancement sans inscription budgétaire correspondant, de paiement sans ordonnancement, etc.
69. Sur un plan moins stratégique mais très pratique, la Tanzanie fait valoir la pratique des « quiet periods » (périodes tranquilles), saisons pendant lesquelles, en particulier en raison du calendrier budgétaire,

les missions externes ne sont pas bienvenues, une discipline assez bien respectée à ce jour, paraît-il.

70. Le **Mozambique** ([www.scm.uem.mz/pap](http://www.scm.uem.mz/pap)), se fait connaître surtout par son groupe conjoint pour l'aide programmatique « Programme Aid Partners » ou PAPs, où 18 bailleurs (sur environ 35) se concertent avec le gouvernement de manière très intensive depuis quelques années, sur une seule matrice commune de performances macro-économiques et structurelles (PAF- Performance Assessment Framework) qui sert de cadre de suivi pour toute l'aide budgétaire reçue par le pays.
71. Une innovation récente est l'introduction d'un module du PAF qui s'applique à évaluer la performance des partenaires extérieurs, notamment en ce qui concerne la ponctualité des décaissements à l'intérieur des engagements et du cycle budgétaire du pays, donc leur prévisibilité, transparence, et alignement avec le cadrage national, ainsi que d'autres facteurs comme le coût et la rapidité des procédures requises.
72. En 2005, une mission indépendante intervenant à la demande des PAPs a prolongé cette analyse en un modèle de notation de chaque partenaire notamment en fonction de : la composition du portefeuille de chacun ; la transparence des données ; l'alignement budgétaire ; le poids administratif (notamment nombre de missions) ; et la contribution à l'augmentation de capacités nationales. L'importance de cet exercice n'est pas tellement de savoir qui se comporte conformément à ses engagements sur la Déclaration de Paris et qui pas encore, mais d'identifier relativement sereinement là où des problèmes existent qui méritent d'être redressés de manière collégiale.
73. Plusieurs pays ont émis, ou comptent émettre, des politiques d'aide nationales, indiquant leurs intentions quant aux modalités et points d'application de l'aide extérieure souhaitées. Le **Rwanda**, le **Kenya**, le **Ghana** et le **Vietnam** (ce dernier inscrivant ses politiques sous forme de plusieurs lois-cadres régissant la coopération) en font partie. Beaucoup de pays ont signé des accords de partenariat multi bailleurs comportant les principes généraux de leur politique d'aide.
74. De manière générale, il a été constaté que signer des accords de principe n'est d'utilité que quand les « 4 C » sont suffisamment développés et que les principes et les structures de dialogue sont suffisamment avancés. Des déclarations-cadre sans ces apports ne vont pas en elles-mêmes transformer la qualité du dialogue, ni le contenu concret de la coopération.

### **C Particularités du Cameroun**

75. L'héritage du Cameroun en matière de structures de partenariat le détache assez nettement de la situation vécue ailleurs en Afrique, ou parmi les pays à faible revenu de façon générale.
76. Il a d'abord relativement peu de partenaires officiels - en particulier seuls 7 des 15 membres de l'UE avant le dernier élargissement sont représentés, desquels 3 n'ont pas d'outil de coopération bilatérale de taille significative. Sont absents du partenariat direct, en particulier, la plupart des pays donateurs fortement engagés dans le processus d'amélioration de la qualité de l'aide, tels le Royaume Uni, la coopération néerlandaise et les pays scandinaves. En contrepartie, ce faible nombre d'intervenants, par rapport à la situation de l'Afrique de l'Est par exemple, devrait en principe rendre plus facile la tâche de coordination.
77. Comme nous avons vu ci-dessus, l'aide programme, notamment sous forme de remise de la dette, plutôt que d'aide budgétaire au sens du Mozambique, est prépondérante. L'aide budgétaire fait moins du quart de l'ensemble en 2004, selon l'état des lieux 2005, et cette proportion a dû baisser davantage depuis. A relever surtout que les flux de remises de dette transitoires PPTTE sont gérés au Cameroun par une formule unique au monde-ils sont versés sur un compte spécial qui alimente une « banque de projets » comprenant plus de 100 activités de toute nature gérées par des systèmes distinct de celui du budget, à travers un comité de suivi conjoint.
78. Cet outil est au cœur de la problématique d'alignement dans le pays : est-il témoin d'absence de confiance et d'ingérence directe des bailleurs (et de la société civile) dans les circuits décisionnels nationaux, ou plutôt, précurseur d'une plateforme de dialogue plus performante ? nous nous penchons sur cette question plus loin. Reste le fait que le Cameroun peut de ce seul fait être regardé comme très en retrait par rapport à la Déclaration du Paris.
79. Cependant, parallèlement la France en accord avec les autorités Camerounaises a entrepris de créer un nouveau circuit nettement plus en ligne avec la Déclaration de Paris, pour gérer les ressources provenant de sa propre remise de dette bilatérale venant en sus de PPTTE - le Contrat de Désendettement et de Développement ou C2D - et dont les modalités d'emploi au Cameroun seraient relativement plus contraignantes, elles aussi, que dans d'autres pays ciblés par cet outil (cf.paras 85 et 128).

80. Mis à part ces structures hybrides, le Cameroun n'a presque pas de programmes sectoriels ni d'aide budgétaire proprement dite : un programme sectoriel forestier appuyé par plusieurs donateurs vient d'être lancé mais n'a pas encore commencé à décaisser. L'action des bailleurs reste pour la plupart traduite par une multiplicité de projets individuels, avec des structures de projet autonomes etc. 97 unités de projets sont recensées dans un récent (Juin 2005) état des lieux conjoint, dont moins de la moitié intégrée dans des structures nationales régulières. Il nous a été dit qu'il s'agissait vraisemblablement d'une sous-estimation.
81. De même, les indicateurs classiques d'harmonisation sont assez alarmants. Selon le même état des lieux (à confirmer), il y a eu 213 missions d'aide en 2004, dont seulement 8% conjointes, ces chiffres n'incluant pas une bonne centaine de missions de la seule Banque mondiale, en très grande majorité non conjointes. Enfin, malgré une évaluation largement positive de la nouvelle réglementation nationale, il a été estimé que moins de la moitié des fonds décaissés par les partenaires du Cameroun utilisent les procédures nationales, et 9 pour cent de l'assistance technique est proposée dans un cadre commun.
82. Il y a donc du sérieux travail à faire pour commencer à mettre en chantier les engagements pris à Paris, pour ne pas parler d'emblée de porter le Cameroun vers la tête du peloton de pays participants. Nous reviendrons sur les indicateurs de performance à suivre de plus près.

#### ***D. Enjeux de l'après PPTE***

83. Comme indiqué précédemment, la longue trajectoire de l'ajustement, et surtout la très difficile gestion de la dette extérieure, ont créé ou aggravé plusieurs entorses dans les partenariats au Cameroun. Rappelons entre autres que pendant cette période: les transferts de ressources extérieures ont été pour la plupart absorbés par le service de la dette ; les investissements publics sur financement national ont presque imploré ; les salaires publics se sont fortement érodés ; et les emprunts commerciaux ont été de moins en moins disponibles.
84. L'opinion publique semblerait traiter l'arrivée du point d'achèvement comme une fin en soi, permettant une forte et immédiate relance de la consommation, ainsi que la fin de tous les problèmes structurels du pays et des tracasseries venant de l'extérieur. Ces attentes méritent d'être débattues et modérées dans le discours public, puisque sinon elles risquent d'être amèrement déçues. Nous suggérons fortement d'ailleurs qu'une analyse chiffrée de l'impact économique du point d'achèvement, dont nous ne présentons ici que quelques éléments,

soit conduite conjointement par le pays et ses partenaires et publiée dès que possible.

85. En fait, il y a une forte similarité entre l'effet d'une remise irrévocable d'un service de la dette jusqu'à présent traité, et la situation créée par une nouvelle aubaine pétrolière. De façon très schématique, nous supposons que la remise irrévocable PPTE, combinée à la nouvelle Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) multilatérale va apporter environ \$180 millions par an à long terme en économies pour l'Etat. La remise de dette française, C2D, ajouterait au moins \$120 millions par an sur 10 ans, sous forme déliée et non révocable. Au total donc, disons un flux supplémentaire annuel de \$300 millions environ.<sup>1</sup>
86. Une telle aubaine représenterait, par rapport à une économie nationale de l'ordre de \$12 milliards, un supplément annuel de l'ordre de 2.5%, en prenant la définition la plus optimiste possible de l'apport fiscal net dû à la remise de dette. A titre de comparaison, les recettes fiscales pétrolières sont aujourd'hui de l'ordre de 5% du PIB et celles non-pétrolières, 12%, pour un total de 17%-18%.
87. Le produit d'une telle aubaine, comme dans le cas d'une nouvelle découverte pétrolière, peut être investi (dans des projets ou programmes sectoriels, bons ou mauvais, etc), ou il peut être consommé, entre autres choses en augmentations salariales dans la fonction publique. Pour relativiser cette dernière option, cependant, par rapport à la masse salariale actuelle (\$800 millions environ) et au montant des retraites (100 millions de dollars), une augmentation structurelle de 20% absorberait à elle seule près des deux tiers de l'aubaine, de manière permanente. Ces illustrations très sommaires indiquent les limites évidentes d'une politique expansionniste fondée uniquement sur le facteur PPTE.
88. Nous pensons par ailleurs que ce sont les effets **induits et dynamiques** de ce « nouveau départ » qui risquent de se révéler plus importants que la marge de manœuvre accrue en matière de gestion fiscale. D'abord, la gestion de la balance des paiements devient elle aussi plus sereine, et le calendrier décisionnel moins extraverti. La dépendance du pays de certaines sources de financement, en particulier des institutions de Bretton Woods, s'en trouve réduite, ce qui aura des conséquences politiques des deux côtés. D'autres sources de financement, en particulier l'Union Européenne et les bilatéraux,

---

<sup>1</sup> L'augmentation *nette* est certes moindre que cela, du fait que le pays reçoit déjà une remise intérimaire PPTE, de l'ordre de \$80-\$100 millions par an, pourtant révocable et liée à un système spécial de banque de dépenses-projet supplémentaires.

devraient logiquement prendre une part plus significative de l'assiette de l'aide (voir projections de Gauvreaux, 2004, déjà citées).

89. Deuxièmement, l'attente des investisseurs et créiteurs éventuels privés ou commerciaux vient à sa fin<sup>2</sup>, le pays atteignant des taux d'endettement relativement faibles, donc une base pour de nouveaux recours significatifs mais, espérons, prudents dans l'ensemble. Ceci est particulièrement important pour les grandes entreprises qui pourront emprunter sans l'aval de l'Etat, bénéficiant de prises de participation extérieures etc, sans l'incertitude majeure que constituait l'endettement précédent et l'attente de sa résolution.
90. Enfin, une stratégie d'aide plus sereine pourra être bâtie sur le socle d'une très faible dépendance structurelle des flux d'aide officielle, et un grand dynamisme attendu, du secteur privé, dû aussi à la dotation remarquable du pays en ressources tant naturelles qu'humaines. Mais sur quelles aides compter, jusqu'à quel niveau, sur combien d'années, et à quelles fins ? Voilà sur quoi une réflexion entre les partenaires doit s'imposer.
91. Par rapport à ses indices globaux de performance (tels la batterie d'indicateurs CPIA de la Banque mondiale), le Cameroun se place presque exactement à la moyenne africaine, avec une amorce de tendance en hausse (l'appréciation des améliorations en matière de lutte anti-corruption étant fondamentale à cet égard). Son niveau de pauvreté absolue est légèrement inférieur à la moyenne, mais ses besoins ODM restent très significatifs, comme nous l'avons vu.
92. Par ce fait, il devrait donc pouvoir faire valoir qu'il mérite une part plus significative d'une assiette d'aide publique au développement pour l'Afrique qui elle-même est appelée à doubler d'ici 2010. En même temps, il est normal d'exiger que la qualité tout comme la quantité de son aide augmente.
93. Mais pour relever ces défis, le pays et ses partenaires doivent d'abord surmonter des difficultés intrinsèques à leurs relations, dont nous faisons le diagnostic sommaire ci-dessous.

---

<sup>2</sup> Il faut cependant noter que certains guichets à caractère commercial comme ceux de l'AFD ne se sont jamais interrompus au Cameroun.

## **4. Diagnostic sommaire des partenariats**

### ***A. Le Défi de l'appropriation***

94. Il est souvent souhaité, à l'intérieur comme à l'extérieur, qu'un pays comme le Cameroun se dote d'une « vision stratégique d'ensemble ». Elle devrait être claire et persuasive, projetée avec cohérence par l'ensemble du leadership national, et au moins reconnue, même si pas partagée, par l'opposition et la société civile. Cette vision devrait trouver son ancrage à long terme sur les sources de croissance, d'investissement et d'emploi, et exposer des objectifs qualitatifs et quantitatifs de bien-être économique et social. La réduction de la pauvreté en serait une partie centrale et indissociable, et de fait indispensable, mais elle en serait seulement une partie.
95. Le Cameroun n'est pas le seul pays de la région à ne pas pouvoir encore afficher une telle vision d'ensemble de façon aussi claire et nette. Les opinions que nous avons entendues étaient partagées quant à la volonté et la capacité de l'administration d'en construire une dans un avenir proche. Son absence nuit, certes, à l'appréciation que peuvent se faire ses partenaires de la teneur de l'appropriation (ownership) nationale, base de tout le discours actuel sur l'efficacité de l'aide.
96. Le gouvernement a entrepris récemment de lancer un nouveau cycle de planification nationale, dont les objectifs ne sont pas encore bien connus. Il n'y a cependant pas une cohérence évidente dans les multiples interprétations que nous avons entendues d'une telle planification. Certains voient la tâche prioritaire comme l'identification de super-projets industriels et d'infrastructure pilotés par l'Etat, à l'instar des économies « planifiées » d'une autre époque. Pour d'autres, il s'agit plus modestement de mieux asseoir le potentiel de partenariats d'investissement, menés essentiellement par le secteur privé, avec un accompagnement mineur mais bien dosé par l'Etat. De telles incohérences de présentation, et peut-être de fond, laissent perplexes beaucoup de partenaires du Cameroun.
97. Dans l'absence d'un tel canevas plus large et plus politiquement parlant, la stratégie de développement du Cameroun est assise surtout sur son DSRP, datant de 2003 et mis à jour progressivement depuis. La révision de 2005, en particulier, met en lumière le besoin de le compléter par une vision d'ensemble quant au potentiel de croissance

du pays et ses multiples liens avec la stratégie, et a commencé à engager une telle réflexion.

98. Le DSRP de 2003 était précédé d'un processus participatif de consultation à plusieurs niveaux et dans toutes les régions du pays, qui est à son honneur et a été très bien accueilli, en outre, par les partenaires extérieurs. Le DSRP est devenu base indispensable de référence pour la coopération, tout au moins sur le plan des principes généraux. Il serait bon que le cycle de légitimation consultative du DSRP redémarre bientôt - un thème sur lequel nous reviendrons ci-dessous.
99. Ceci dit, trois ans après son lancement, le DSRP souffre de quelques lacunes importantes en tant que seul cadre de référence disponible. D'abord, la base statistique d'analyse qu'il exploite devient trop vieille : les enquêtes-ménages de 1996 et 2001 ne suffisent plus pour comprendre les évolutions récentes, encore moins pour décider si l'action actuelle est bien ou mal ciblée.<sup>3</sup> Une ECAM 3 est prévue pour publication en 2007, sur base 2006. *Nous suggérons que tout soit fait pour que ces données soit publiées au plus vite, et animent le dialogue politique.* Nous supposons qu'il faut à la fois augmenter la demande politique, et renforcer l'offre technique, pour de telles données de base.
100. Peut-être plus sérieux encore, nous avons du mal à tracer tout lien logique entre le profil de la pauvreté telle qu'affichée dans le DSRP, les actions concrètes qui s'imposent pour chaque élément du problème, leurs coûts estimés, et enfin des indicateurs de performance et d'impact liés clairement à ces inputs. Aucun de ces éléments de gestion par résultats n'étant réuni, on ne doit pas s'étonner que le DSRP reste une référence « politiquement correcte » mais très théorique comme base effective de l'alignement de l'aide et même d'allocation budgétaire.
101. En lieu et place d'une telle batterie simple d'objectifs de développement chiffrés et d'indicateurs de résultat à suivre, le DSRP contient une très longue liste d'activités, dont en grande partie le lien avec les objectifs de développement est imprécis sinon absent. Ceci explique probablement pourquoi les rapports de suivi du DSRP se réduisent à une énorme matrice (63 pages) de commentaires sur toutes

---

<sup>33</sup> On peut s'étonner, vu l'importance capitale de la réduction de la pauvreté pour la politique des institutions de Bretton Woods, que parmi la pléthore des plans d'action qu'elles ont négociés depuis 2003 ne figure pas l'impératif de mettre à jour cette analyse fondamentale de la pauvreté au Cameroun. Nous formulerons la même critique quant à l'urgence apparemment sous-estimée de mettre en place des systèmes de gestion des finances publiques plus performants et unifiés.

ces listes d'activités, allant du marginal (convocation d'un atelier sur la protection phytosanitaire), au plus substantiel (réfection de X salles de classe), mais toujours sans liens directs aux objectifs et contraintes fondamentales.

102. Ce qui pourrait aider à combler en partie ce déficit de vision stratégique, et sur lequel le gouvernement et ses partenaires se concentrent actuellement à juste titre, serait une série de stratégies sectorielles (notamment en éducation, santé, forêt/ environnement et TP) plus spécifiques et chiffrées, traçant dans chaque domaine un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) clairement lié à des objectifs de développement, à des actions complémentaires et aux risques à plusieurs niveaux, c.a.d. le cadre logique qui manque dans le DSRP.
103. Il convient de rappeler toutefois qu'une somme de stratégies sectorielles ne fait pas forcément une stratégie d'ensemble cohérente. Encore faut-il qu'il y ait l'assurance d'une cohérence intersectorielle. Une manière de la réaliser est d'élaborer des stratégies « thématiques » sur les grands défis du développement, qui recoupent des stratégies sectorielles plus classiques. Par exemple, une stratégie de croissance et de compétitivité (indispensable pour assurer la réussite d'une économie de type ouvert) recoupe des stratégies sectorielles telles que la stabilité macro-économique, le secteur financier, les cadres réglementaires, les services (dont l'infrastructure), le cadre juridique etc. De même, une stratégie de l'environnement au sens large du terme (c'est à dire qui englobe toute la problématique de la gestion des ressources naturelles) inclut l'eau, la forêt, la biodiversité, l'agriculture, la contamination industrielle etc. Le thème de la mobilisation et de la promotion du « capital humain » englobe l'éducation et la santé bien sûr, mais aussi la protection sociale. Et ainsi de suite. On peut ainsi envisager 5 ou 6 grands thèmes qui sont beaucoup plus porteurs que 25 ou 30 secteurs, généralement traités sous un angle plus technique, alors que ces thèmes sont plus acceptables sous leur angle politique. En résumé, on doit être à la recherche d'un « story line », c'est à dire d'un fil conducteur stratégique clair qui soit attrayant pour les politiciens, et compréhensible pour les populations.
104. L'importance des CDMT sectoriels est fondamentale pour faire le lien entre la stratégie générale et les ressources et responsabilités réciproques qui en découlent pour tous les partenaires: sans cela, on peut aisément voir pourquoi les bailleurs de fond adoptent des stratégies sectorielles de substitution. Dans ce contexte, il est également important de souligner que les CDMT, tout indispensables

qu'ils soient, ne doivent pas devenir une fin en soi, et/ou un simple instrument bureaucratique.

105. Enfin, le lien entre programmation sectorielle et financière d'ensemble mérite d'être resserré. Une approche vers une CDMT « d'ensemble » peut être pilotée par le bas (en cumulant les besoins sortant des CDMT sectorielles) ou par le haut (en établissant des normes de proportion intersectorielles, peut-être inspirées de travaux internationaux sur les ODM. A l'heure actuelle, les deux approches se poursuivent en parallèle, avec des pilotages différents (ministères sectoriels, Plan, Finances) et les liens éventuels avec le cycle budgétaire sont encore mal définis.

### ***B Le défi décisionnel***

106. La démonstration de la cohérence et la crédibilité dans l'action, tant du Gouvernement que de ses partenaires, part de la stratégie et de son appropriation, mais se prolonge dans les décisions importantes prises et non prises, ainsi que de leur impact, qui comptent plus que de simples intentions.
107. Du côté du Gouvernement, la multiplicité d'intervenants augmente le besoin de mécanismes décisionnels capables de trancher entre positions différentes « en temps réel ». Ce problème a plusieurs dimensions. Le très grand nombre de ministres, services nationaux autonomes et autres structures décisionnelles au Cameroun, d'abord, tend à diffuser les responsabilités-telles celles relatives, par exemple, à la programmation des investissements.
108. Ensuite, l'arbitrage entre positions divergentes s'effectue difficilement, lentement et souvent de manière non transparente, en particulier dû à l'autorité et à l'autonomie décisionnelle historiquement réduite du Chef du gouvernement par rapport à celle de la Présidence. Cette dernière autorité est partout latente, mais n'intervient pas dans beaucoup de décisions courantes, ou tout au moins pas de façon très visible et/ou prévisible.
109. Les partenaires extérieurs, qu'ils comprennent bien ou mal les leviers politiques réels dans le pays, essayent souvent d'invoquer ces divers niveaux et arbitrages décisionnels, souvent simultanément, espérant provoquer de façon cumulative des réactions favorables à leur position. En réalité, tout en devenant prioritaire et politisé, souvent rien ne l'est, et au contraire le processus décisionnel devient de plus en plus complexe et opaque. Entre-temps, un différend d'origine banale entre deux ministres ou directeurs nationaux, à défaut d'être

tranché, est « vulgarisé » par les bailleurs en long et en large comme preuve d'immobilisme politique, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

110. A défaut de combler des gaps réels, voire des retards à faire intervenir l'autorité politique, des circuits de coordination technique de plus en plus denses ont vu le jour et se livrent à une activité intense, souvent sous impulsion extérieure (tels le Comité Technique de Suivi des programmes avec les IFIs, comité sur les privatisations, le comité de suivi des projets PPTE, le comité de suivi DSRP etc.). Ces comités pallient certes d'éventuelles lacunes d'information et de suivi, mais leur ancrage dans l'une ou l'autre structure ministérielle de tutelle est souvent perçu comme une source de faiblesse par les autres, et l'engagement réel politique des autres ministres identifié comme faisant défaut. Toute décision difficile est souvent esquivée plutôt qu'affrontée dans ce contexte.
111. La prolifération de matrices et plans d'action venant de l'extérieur, confectionnés dans des délais qui ne permettent pas une réelle consultation politique, ne simplifient certes pas la tâche. A noter également la préférence des partenaires extérieurs pour l'identification de circuits particuliers institutionnels comme alternative satisfaisante de solution de questions de fond plus difficiles à traiter. Des comités ou services créés pour faire face à des problèmes ponctuels, dotés de moyens (y compris indemnités spéciales pour toute présence), deviennent rapidement des structures permanentes, voire des passages obligatoires pour le dialogue. A la longue, cette fragmentation risque de miner les capacités nationales plutôt que de les augmenter.
112. Parmi ces structures, il nous semble que certaines ont été dès le départ conçues surtout pour leur effet symbolique et formel, en particulier pour désarmer des critiques extérieures, et n'ont jamais fonctionné concrètement avec un impact visible sur des problèmes réels- un exemple parlant étant l'observatoire anti-corruption, ou par ailleurs, le Conseil Economique et Social.
113. A court terme, de tels échafaudages sont « à la mode » dans le dialogue avec les bailleurs. Mais à moyen et long terme cette approche est contreproductive, semant le doute quant au sérieux et à la pertinence de toute l'action gouvernementale au delà de l'outil en cause. Sans parler de leur coût financier, bien entendu. Parfois l'élimination pure et simple de la structure vaut mieux que son « renforcement » par des moyens et/ou des tâches complémentaires.

114. De façon peut-être plus subtile, il nous semble que les rôles de maître d'ouvrage (le gouvernement) et ingénieur-conseil (idéalement, ses partenaires) sont trop souvent mélangés, le premier cédant trop vite ses prérogatives au second, et les bailleurs voulant trop « faciliter » la tâche au gouvernement en proposant des mesures très spécifiques, plutôt que des options parmi lesquelles le maître d'ouvrage seul peut choisir. Par le même biais, quand le gouvernement n'est pas convaincu du bien-fondé ou de la faisabilité de la mesure, il choisit parfois, même implicitement, de ne l'accepter que dans la forme, et ensuite de la laisser tomber progressivement en désuétude. Il paraît trop difficile, d'une part et de l'autre, de rejeter l'option d'emblée et de demander aux « ingénieurs » de trouver d'autres solutions à effet similaire, mais comportant moins d'inconvénients.
115. Cette absence relative d'engagement décisionnel d'une part, liée à un excès d'engagement et de créativité, parfois même d'ingérence de l'autre, nuit à la perspective d'une plus grande efficacité, et à la confiance réciproque. L'alternative de promettre moins, de façon plus réfléchie sur le plan politique, mais d'exécuter avec beaucoup plus de force tout ce qui est librement décidé, est trop vite écartée. Dans l'après PPTE, avec le luxe d'être beaucoup moins esclave du calendrier, l'approche alternative pourra mieux se faire valoir.
116. Enfin, notons que le défi décisionnel n'épargne pas du tout les ambassades et missions des partenaires du Cameroun sur place. Dans une situation où le Gouvernement serait en mesure de relever totalement le défi décisionnel par lui-même, la capacité décisionnelle locale de certains bailleurs, tant multilatéraux que bilatéraux, se révélerait vite insuffisante pour le suivre. Les deux dimensions qui font défaut de l'avis tant des partenaires que du gouvernement- sont, premièrement, la couverture insuffisante d'expertise sectorielle sur place, surtout en vue d'une généralisation des approches sectorielles identifiée comme axe principale de l'approche « de Paris ». Pour pallier cette difficulté, des contrats de délégation de responsabilité entre bailleurs, comme dans le secteur forestier, peuvent aider.
117. Deuxièmement, et ceci est plus problématique et délicat, il n'est pas évident que tous les chefs de mission aient des pouvoirs décisionnels eux-mêmes suffisants pour traiter directement la plupart des questions dans l'ère post-PPTE, et réagir en temps utile à des initiatives venant du dialogue « politique » qu'on souhaite introduire. Il faut que ces missions soient préparées à un tel « renvoi de la balle », sinon les décideurs nationaux verront de moins en moins d'utilité à de telles discussions, disposant toujours de canaux de communication plus directs.

118. Au minimum, il faudrait que la communication entre instances politiques et diplomatiques d'une part, et techniques de l'autre, soit très fluide. Or, dans l'état actuel des choses, il n'est pas dit que les bailleurs maîtrisent mieux cette dimension de la communication que le gouvernement. Et elle est au moins aussi vulnérable, du côté des partenaires extérieurs, à des changements ponctuels de quelques individus.

### ***C. Défis de l'outil de gestion***

119. Dans l'esprit de la comptabilité mutuelle/réciproque, toute l'efficacité de l'aide repose sur la fiabilité des mécanismes de reddition des comptes des pouvoirs nationaux entre eux et à leur population pour la bonne utilisation des ressources - de toute provenance.
120. Ce qui veut dire en clair que les liens en amont et en aval du budget national doivent être de nature à renforcer cette comptabilité et rassurer non seulement les bailleurs du Cameroun, mais aussi toute la société civile.
121. **En amont**, il est indispensable que le DSRP, les stratégies sectorielles, le cadrage pluriannuel des dépenses, la programmation des investissements et le budget voté après arbitrages, soient facilement réconciliables, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. En particulier, il est difficile de voir en quoi le budget suit les priorités sectorielles discutées ailleurs, même dans les grandes lignes.....
122. **En aval**, les crédits votés doivent se retrouver dans des engagements, des liquidations, des ordonnancements et des paiements, chaque étape ne permettant que des écarts justifiables de l'étape précédente. Or, le système actuel ne permet pas encore ce type d'assurance formelle...
123. Une plateforme « unique » des dépenses publiques n'est donc pas seulement un système de répertoire informatisé, encore que aujourd'hui ces systèmes marchent en temps réel et permettent une transparence et une discipline inconcevables il y a à peine quelques années.
124. C'est surtout la preuve d'une volonté de discipline et de maîtrise des contrôles de dépenses, qui n'a pas que des avantages sur le plan de la marge de manœuvre des acteurs individuels. Par exemple, les ministères sectoriels, à terme, devront exclusivement travailler à l'intérieur d'enveloppes globales, la nature du financement extérieur ne modifiant plus le volume total. Force est de reconnaître qu'on en est encore loin.

125. Les bailleurs seront aussi contraints par cette discipline à soumettre leurs projets à une plus grande transparence et discipline budgétaire - allant jusqu'au rejet, à terme, de modalités ou de volumes d'aide non conformes aux priorités budgétaires nationales.
126. Enfin à noter qu'un tel processus repose sur une plus grande autorité réelle et une plus grande confiance dans les pouvoirs centraux, notamment du ministère de l'économie ou à défaut, du Premier Ministère, à exercer une telle comptabilité et de tels contrôles effectifs, et pas uniquement dans leur forme. Un tel transfert de pouvoir et de capacité décisionnelle, reposant sur des équilibres politiques et individuels complexes, ne s'improvisera pas.
127. Une attention particulière devra être donnée dans la suite de nos travaux à l'avenir de l'outil institutionnel de « suivi des projets PPTTE ». Nous y voyons un avantage majeur dans des pratiques de choix d'investissement plus saines et transparentes que celles qui prévalent par ailleurs dans le pays. Nous voyons aussi le potentiel d'un suivi, notamment financier, plus rigoureux. Surtout le fait même de l'existence d'un lieu de rencontre pour les principales catégories de partenaires, pour peu représentatives qu'elles soient, est à préserver pour l'avenir.
128. Cependant, nous sommes conscients du danger structurel qui est posé pour l'avenir par la continuation d'un tel « circuit parallèle » en dehors des pratiques budgétaires normales<sup>4</sup>. En plus, nous souhaiterions voir que le dialogue actuel sorte de la « camisole de force » du suivi financier au niveau de chaque projet et se penche plus sur des aspects de politiques sectorielles et régionales. Enfin nous pensons que ces outils doivent être plus de lieux de consultation et de validation, sur l'action étatique - que des instruments lourds de co-gestion. Ce dernier cas n'est ni favorable à une meilleure responsabilisation de chaque partenaire, dans l'esprit de la Déclaration de Paris, ni producteur d'un système plus sérieux de comptabilité mutuelle.

#### ***D L'importance de renforcer la Gestion des Finances Publiques***

129. En règle générale, la centralité des Finances Publiques est évidente dans la problématique de l'aide et influe sur les rapports entre les

---

<sup>4</sup> A ce titre, le Contrat de Désendettement et de Développement (C2D) entre la République Française et la République du Cameroun représente une forme d'aide alignée sur les stratégies sectorielles et sur les inscriptions budgétaires.

baillleurs et les pays assistés. Le Cameroun n'échappe pas à la règle quand on sait que la motivation de l'aide et du défaut d'aide, ou les modalités particulières de celle-ci renvoient souvent à des raisons qui touchent les Finances Publiques.

---

130. Ainsi en est-il des réticences à accorder des aides budgétaires à plusieurs pays dont le Cameroun souvent pour des raisons de défiance interpellant la fiabilité du système d'exécution budgétaire et celle du système des achats publics, de même que la transparence et efficacité des processus politiques et judiciaires de reddition des comptes (« accountability »).
131. La situation courante des finances publiques au Cameroun renvoie à des critiques multiples des partenaires au développement qui énoncent des propositions dans un document appelant à une plateforme de dialogue. Des incompréhensions ont empêché jusqu'ici la discussion de progresser mais des progrès sensibles peuvent en résulter si les volontés proclamées de part et d'autre se matérialisent concrètement. En attendant, le diagnostic partagé avec les partenaires internes et externes de l'Etat suggère des handicaps multiples, à savoir principalement :
- une période étreinée de préparation tardive à l'entame et bousculée à la clôture;
  - une méthode de prévision qui ne découle pas formellement de budgets économiques explicites;
  - une adoption sommaire par le Parlement sur moins de trois semaines;
  - un défaut d'intégration des phases d'exécution jusqu'à une période récente où un début de rattrapage est en cours;
  - une récurrence de pratique de harcèlement fiscal et une perception non négligeable de risques latents de non transparence et d'impayés sur commandes publiques malgré un nouveau code des marchés assorti d'une Agence de régulation;
  - enfin le défaut d'un système de sanctions tandis que le contrôle politique, à travers la loi de règlement a manqué de consistance jusqu'ici ou a pêché par un caractère trop sommaire.

132. Dans le contexte de la Déclaration de Paris et dans la perspective d'un partenariat renouvelé, un bond en avant substantiel est nécessaire. Il est du reste à la portée du Cameroun au vu des capacités existantes au sein de ses ressources humaines.
133. Ainsi le SIGEFI doit vite être opérationnalisé avec un objectif d'intégration totale des phases d'exécution automatisée de la dépense publique et non pas seulement de présentation des résultats. De même la procédure de préparation doit être plus itérative entre le Ministre des Finances et le Ministre du Plan et plus pédagogique entre le premier et les ministères dépensiers et l'articulation plus cohérente et dynamique entre les stratégies sectorielles et la stratégie nationale, les cadres sectoriels de dépenses à moyen terme et le cadrage macro économique, les programmes pluri annuels et les budgets annuels, le DRSP avec tout le reste.
134. Le système de marchés publics doit être rendu plus crédible mesuré par les résultats effectifs obtenus dans la lutte contre la corruption et non par la qualité standard de ses règles.
135. Enfin, la Chambre des Comptes doit inaugurer par ses premiers arrêts la fin de l'ère du vide juridique et de l'exception au principe de reddition des comptes aussi bien pour les comptes des comptables publics que la loi de règlement.
136. C'est là le niveau requis où le Cameroun doit se hisser maintenant, après le point d'achèvement PPTTE, pour acquérir le degré de fiabilité sans lequel le principe d'alignement des bailleurs resterait un vœu pieux.
137. Bien entendu, les bailleurs de fond devront respecter à leur tour les priorités nationales, les systèmes nationaux de marché et accompagner loyalement les efforts du pays en matière d'approche programmes et de localisation des actions.

### ***E Défis de gouvernance et de corruption***

138. La base de la confiance réciproque, au delà des preuves d'appropriation, de capacité décisionnelle et de gestion, est la conviction profonde que l'autre agit dans l'intérêt public, tel qu'il le perçoit. Et qu'il y a en fin de compte une convergence sur ce qui constitue en effet cet intérêt. En matière de lutte anti-corruption, la confiance ne s'établit pas sur la base de déclarations d'intentions, mais bien plus sur la démonstration d'actions concrètes, avec des prises de décisions, des jugements, et surtout des sanctions dans les cas où la culpabilité est légalement confirmée.

139. Il faut en particulier se méfier à tout prix des décisions qui peuvent apparaître comme des prétextes, des faux-fuyants, des excuses ou des demi-mesures, qui ne peuvent que renforcer les doutes quant au sérieux de la stratégie de lutte contre la corruption. Ainsi, la création de nouvelles institutions apparemment destinées à mesurer et/ou combattre la corruption sans l'allocation des moyens humains et financiers suffisants pour en assurer le fonctionnement efficace ne peut que contribuer à discréditer l'ensemble de l'effort gouvernemental dans ce domaine.
140. Or la confiance ne règne pas au Cameroun, et au cœur du manque de confiance il y a la perception, et la réalité, de la corruption, ou « l'utilisation de la chose publique pour en tirer un profit privé ». C'était le domaine principal de la discussion, explicite ou implicite, autour de la mission, qui coïncidait avec des arrestations de hauts cadres accompagnées d'importantes déclarations politiques en faveur d'une lutte encore plus poussée. A tort ou à raison, la perception généralisée (confortée par les travaux de Transparency International et d'autres institutions) est que le degré de corruption au Cameroun est très élevé. Or la perception devient réalité dans l'esprit de beaucoup, et il convient donc de tout mettre en œuvre pour modifier cette perception. Heureusement, les perceptions peuvent changer très vite dans ce domaine, et un certain nombre d'actions à caractère symbolique et de grande portée médiatique peuvent contribuer rapidement à changer ces perceptions.
141. Les tensions à ce sujet vont dans les deux sens. Les partenaires extérieurs, et leurs ressortissants et sociétés qui vivent le quotidien camerounais, ont le droit de se montrer exigeants, et d'appuyer toute initiative anti-corruption. Encore faudrait-il qu'ils soient suffisamment précis et concrets dans leurs attentes et qu'ils ne changent pas leurs critères de jugement en cours de route (« don't change the goal posts... »). Ceci dit, c'est l'opinion publique nationale, et non l'extérieur, qui doit en assumer la principale responsabilité. En fait, la lutte anti-corruption présentée comme conditionnalité ou ingérence extérieure susciterait un certain rejet populaire.
142. L'architecture actuelle de la bonne gouvernance est fortement dispersée, et ne semblerait pas ancrée par une analyse stratégique des points de pressions plus névralgiques sur lesquels il convient d'agir en priorité (ex. justice, police, douane, impôts). La lutte contre la corruption ne peut en effet pas se limiter à une série de décisions et d'actions ponctuelles, aussi précises puissent-elles être. Tout est lié. La recherche des faits (rien n'est plus difficile en effet que de démontrer les faits de corruption, par définition caractérisés par le

secret, l'opacité, les efforts de dissimulation etc.), les mécanismes de poursuite judiciaire, les modalités de jugements, les décisions de justice, l'inculpation, et surtout les décisions de sanction et leur application ; tout cela requiert des compétences, des mécanismes et des procédures institutionnelles, des moyens, des hommes, qui soient capables de susciter respect et adhésion non seulement de la part des administrations concernées, mais aussi de l'ensemble de la population. Il n'y a rien de plus dévastateur dans l'esprit du public que la décision de justice qui n'est pas compréhensible et transparente et qui n'est pas immédiatement suivie d'effet visible, notamment de sanction concrète.

143. Il ressort de ce qui précède qu'un programme anti-corruption doit être le fruit d'une véritable stratégie de moyen et de long terme, avec des objectifs et des moyens clairs, intelligibles par tous. Un tel programme anti-corruption « axé sur les résultats » devrait ainsi identifier et répondre à tous les phénomènes qui comptent le plus pour les ménages et entreprises camerounaises. Il serait donc opportun de faire un inventaire complet de ces inquiétudes, attentes et phénomènes au niveau de l'ensemble de la société camerounaise.
144. Dans le même esprit de dépister les leviers les plus importants pour la bonne gouvernance, il nous semble qu'un accent insuffisant a été mis jusqu'à présent sur la structure de rémunération de la fonction publique, c.a.d. non seulement le niveau des salaires en rapport avec les responsabilités et les résultats, mais aussi la remise en question à l'intérieur d'une revue et une actualisation d'ensemble- tout l'échafaudage des primes et des incitations liées à l'exécution de projets et programmes financés par les bailleurs.
145. L'une des clés du succès est évidemment la mise à la disposition de la société civile de moyens lui permettant d'assurer elle-même le suivi et la surveillance de l'ensemble du dispositif de lutte anti-corruption, en assurant par là-même son adhésion maximale à ce même dispositif. L'élément central de cette approche demeure bien sûr la presse et l'ensemble des medias qui permettent de véhiculer l'information.

### ***F Défis de communication***

146. Mis à part les difficultés « de fond », on nous a souvent répété que le Cameroun, même quand il a des progrès et réalisations à faire valoir, « se vend mal » à l'extérieur, y compris chez ses partenaires officiels. Une certaine modestie dans le caractère national mise à part, ce défi de communication relève de plusieurs facteurs sur lesquels on peut agir avec force.

147. En premier lieu, la diplomatie du pays, qui n'a jamais été considérée comme hautement dynamique, et ses réseaux de contact se sont rétrécis, suite en partie à l'austérité économique, précisément dans une ère où le défi des relations extérieures devient de plus en plus complexe.
148. Deuxièmement, le pays sous-estime sans doute l'impact indirect des communications par le biais de grands investisseurs et autres réseaux privés, par rapport à la diplomatie traditionnelle. Un ou deux « incidents » de harcèlement et tracasseries administratives à grande échelle soufferts par ces premiers auront des retentissements internationaux qui échappent totalement, et rendent inutile, des campagnes d'information officielles, voire même l'action bienveillante d'un ambassadeur isolé. Il en va de même pour le traitement bureaucratique de touristes et visiteurs, relevant d'une autre ère, qui est parmi les plus pénibles à l'échelle continentale, sans gain correspondant pour le pays en matière de sécurité accrue. Pire sans doute, l'impact d'un article dans la presse internationale sur la base d'une information anecdotique peut avoir un retentissement sans commune mesure avec la gravité de l'incident rapporté.
149. Troisièmement et encore plus important, ces sont les Camerounais eux-mêmes, notamment par leurs medias et leurs diasporas, qui communiquent le sentiment de confiance qu'ils ont, ou n'ont pas, dans leur propre avenir et dans leur administration. Ceci est valable pour les campagnes actuelles anti-corruption, mais aussi de manière plus générale.
150. En particulier, la pratique de consultations et de suivi populaires, par exemple en amont de la confection du DSRP, ou dans le suivi des projets PPTE, et l'habitude des enquêtes-utilisateurs et enquêtes-ménages de toute sorte, mérite d'être fortement renforcée. Cela éviterait des biais, voire des incohérences entre les demandes sociales les plus prégnantes exprimées par les populations rurales et les priorités affichées par le DSRP (éducation et santé ... eau et routes). S'agit-il là de correction technocratique de préférences populaires ou d'un alignement automatique sur les convenances et consensus internationaux ?

## 5. Axes d'Intervention

### **A Résumé de nos observations et recommandations**

151. A l'heure actuelle, le partenariat au Cameroun ne marche que péniblement et approximativement. Surtout, il souffre d'un manque de confiance réciproque et de graves défis à son amélioration, notamment :
- un défi d'appropriation ;
  - un défi décisionnel;
  - un défi de l'outil de gestion;
  - de graves faiblesses dans la gestion des finances publiques;
  - des défis de gouvernance et de corruption ; et
  - des défis de communication.
152. Le chapitre précédent explique plus en détail l'envergure de ces défis, ainsi que ses implications. Il ne convient ni au gouvernement du Cameroun ni à ses partenaires extérieurs de se faire des illusions sur les perspectives de modification rapide de cette situation. Le partenariat ne se construit pas en un jour !
153. Néanmoins, le fait que notre mission indépendante de suivi (MIS) est intervenue à la demande conjointe du Gouvernement du Cameroun et de ses partenaires extérieurs est en soi une preuve de la volonté commune de faire face à cette situation. Depuis le début de nos discussions à Yaoundé, nous restons convaincus de la détermination partagée de créer une nouvelle plateforme de dialogue, basée sur la confiance.
154. Nous avons identifié aussi des évolutions récentes prometteuses depuis 2003 et surtout depuis 2004 :
- Tout d'abord, le processus consultatif de concertation et de mise en place de la stratégie pour la réduction de la pauvreté, et son document cadre (DSRP) en 2003 a été généralement considéré comme une avance très prometteuse.
  - Ensuite, la conduite macroéconomique s'est améliorée sensiblement depuis fin 2004. Le programme FMI se voit remis sur les rails, et les conditions du point d'achèvement ont été finalement remplies pour justifier une décision définitive et positive du FMI et de la Banque mondiale à la fin avril 2006.

- On a vu un renforcement des espaces de dialogue au niveau sectoriel, notamment dans le domaine forestier mais aussi dans les secteurs d'éducation, de santé et des travaux publics, où des plans sectoriels ont été développés et discutés et des cadres de dépenses sectorielles à moyen terme (CDMT) ont été préparés dans chaque cas.
  - La confiance des partenaires s'est aussi améliorée en réponse à l'accent particulier mis par le Gouvernement à tous les niveaux sur la lutte contre la corruption, non seulement par des prises de position publiques significatives mais aussi par des actions parlantes, en particulier les arrestations de très hauts fonctionnaires nationaux.
  - Finalement, on constate l'existence d'une opinion publique nationale et des médias camerounais de plus en plus exigeants, base essentielle d'une plus grande reddition des comptes du gouvernement et de ses partenaires extérieurs.
155. Il convient alors maintenant de lancer un processus qui mène à la consolidation de ces acquis et le ré-établissement de la confiance dans le partenariat. Dans ce but, nous conseillons cinq axes d'intervention prioritaires :
- Une réflexion nationale stratégique renouvelée et appuyée.
  - Des mesures de renforcement pour passer un seuil critique de gestion des finances publiques.
  - Un engagement à privilégier le suivi citoyen et les avis conformes.
  - Un programme d'élaboration d'une politique d'aide
  - Et la création d'espaces de dialogue gérables mais performants.
156. Les deux premiers thèmes ont été évoqués et développés ci-dessus. Les trois autres thèmes sont maintenant discutés brièvement ci-dessous. Notre première mission a été plutôt diagnostique. Pendant la deuxième mission nous avons pu discuter des propositions concrètes pour lancer de telles interventions et pour établir un cadre de suivi.

### ***B. Privilégier le suivi citoyen et progresser vers les avis conformes***

157. Le citoyen vigile du bon fonctionnement d'un système économique et financier est un gage d'appropriation, d'ancrage et de pérennisation des principes qui gouvernent la collecte et l'emploi des deniers publics. Ce rôle, il est apte à le jouer en règle générale dans les actes majeurs de la vie économique et sociale pour le plus grand bien de l'intérêt général.

158. Contribuable ou co-contractant de l'Etat, acteur partenaire autour de l'école, la santé ou l'environnement, usager fréquent du service public, le citoyen actif se veut responsable et entend éclairer le choix des gouvernants, comme il entend tenir les gouvernants pour responsables et redevables de leurs décisions. Cible vivante sur laquelle les actions de l'Etat ont un impact direct ou indirect, il est bien placé pour émettre des avis en direction de ce dernier.
159. Force est de reconnaître que la situation actuelle au Cameroun laisse apparaître, en la matière un déficit de consultation et de concertation citoyennes. Il arrive même que le Gouvernement, par une interprétation trop stricte des compétences respectives de l'Exécutif et du Législatif, s'interdise d'associer le Parlement à des comités consultatifs ou à des commissions touchant à divers aspects de la vie économique et sociale du pays.
160. Il convient tout de même de signaler que l'innovation institutionnelle du Comité PPTE a été une exception notable qui, sous ce rapport, valorise potentiellement la participation citoyenne. Il en est de même des consultations avec le Patronnat avant la soumission du budget au Parlement, même si nous n'avons pu en mesurer la consistance. Toutefois, en règle générale, le développement de la société civile et la promotion des initiatives citoyennes en matière de veille stratégique laissent encore des marges de progression en regard des expériences des pays africains de niveau similaire, par exemple à travers des actions conjointes.
161. Le nouveau partenariat en gestation appelle une mutation vers des expériences de démocratie participative qui donnent toute sa place au citoyen dans le suivi des actions majeures du Gouvernement. Ainsi, du pistage budgétaire ou « budget tracking » à travers lesquels les organisations citoyennes doivent être appuyées en tant que partenaires du Gouvernement. Ceci contribuerait alors à étoffer les systèmes d'information nationaux et, à la longue, contribuerait à renforcer la confiance des partenaires.
162. Ces derniers devront s'abstenir d'opposer l'Etat à la société civile mais plutôt à les mettre en complémentarité dans le respect de leurs rôles respectifs. Ainsi, il serait opportun, une fois acquis un niveau suffisant de renforcement des capacités citoyennes, de reconnaître aux organes paritaires consultés l'opportunité d'émettre des avis conformes et non plus seulement consultatifs, dans certaines matières précises (exemple : priorités locales). La lutte contre la corruption y gagnerait en perceptions communes.

163. Il ne s'agit ici ni de créer des mécanismes de co-gestion entre le gouvernement et la société civile et/ou les bailleurs de fonds, ce qui serait inévitablement source de confusion et d'inefficacité (en plus de remettre en cause ce qui est légitimement du ressort de l'Exécutif), ni d'encourager un mécanisme de contrôle de type « micro-management » tant de la part de la société civile que de celle des bailleurs de fonds sur l'Exécutif. Mais plutôt, il s'agit de promouvoir un système de contribution et de responsabilisation des acteurs concernés, à savoir la société civile et l'ensemble des citoyens, dans la formulation et l'exécution des politiques publiques en général et de l'utilisation des ressources publiques en particulier.
164. Il serait très utile d'engager rapidement une réflexion systématique sur le thème des méthodes et moyens à mettre en œuvre pour promouvoir, faciliter et accélérer l'émergence de cette capacité de la société civile à jouer son rôle de contributeur effectif et constructif à l'élaboration, à l'exécution et au suivi des politiques publiques en matière économique et sociale. En pleine concertation avec les pouvoirs publics, ceci pourrait faire l'objet de discussions avec les partenaires extérieurs qui pourraient être amenés à contribuer financièrement et institutionnellement à ce processus.
165. Des espaces de dialogue performants peuvent aider à conforter cette évolution. La création de ces espaces est alors parmi les priorités de grande urgence à court terme.

### ***C. Vers des espaces de dialogue améliorés***

166. Nous pensons qu'il y a lieu de faire évoluer les procédures et institutions PPTE, vers un réel espace de dialogue stratégique, surtout au niveau des stratégies sectorielles, et moins en ce qui concerne la gestion financière des projets. En revanche, la discipline de gestion introduite dans ce cadre (par exemple les procédures de sélection des investissements) mériterait d'être vulgarisée dans la pratique courante du secteur public, que les partenaires extérieurs y soient associés ou pas.
167. Le nombre de partenaires extérieurs officiels du Cameroun est suffisamment réduit pour imaginer en outre un cadre de dialogue proprement dit politique régulier entre ceux-ci et le Gouvernement dans un premier temps, ainsi qu'à terme avec un éventail représentatif de la société civile, selon un processus tel que celui évoqué ci-dessus. Dans le post-PPTE, ces discussions pourraient retrouver un cadre de perspective à moyen terme et être moins colorées de « négociations »

difficilement maîtrisables. Une réflexion dans laquelle la Primature et la Présidence devront être associées, s'impose sur les meilleures formules, fréquences, et mandat à donner à une telle plateforme, au fur et à mesure que la confiance mutuelle se développe.

#### ***D. Vers une politique d'aide pour le Cameroun***

168. Le Cameroun devient, à court terme au moins, beaucoup moins dépendant de l'aide extérieure que dans le passé, et moins que la plupart de ses pairs Africains aujourd'hui. De plus, l'évolution récente, tant du côté Camerounais (avec l'atteinte récente de l'objectif du point d'achèvement PPTE) que du côté des partenaires (avec une redéfinition des objectifs de l'aide au développement), indique une opportunité, sinon une nécessité de remise en cause fondamentale de la nature de la coopération internationale au Cameroun. La question se pose donc de savoir vers quels buts devrait tendre cette nouvelle coopération ? Une réflexion s'impose.
169. Nous suggérons que le pays fasse sienne une stratégie à long terme visant à un sevrage de toute dépendance de l'aide, puisque nous sommes convaincus de la viabilité d'une telle proposition, au vu des capacités potentielles du pays. Une telle stratégie permettrait précisément de mieux définir le cadre stratégique et les points d'application de l'aide et de la coopération pour les court et moyen termes.
170. Une telle « politique d'aide », réalisée souverainement mais en bonne consultation avec les partenaires, serait fondée sur les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté, d'investissement et d'emploi déjà indiquées comme essentielles. Elle les compléterait en s'intégrant à une vision stratégique d'ensemble pour le pays et en attribuant à tous les partenaires un rôle spécifique pour appuyer les efforts nationaux dans les domaines où les carences ou insuffisances au niveau national seraient les plus évidentes. Au delà de préoccupations essentiellement d'ordre économique et social, un nouveau partenariat entre le Gouvernement du Cameroun et ses principaux partenaires, multilatéraux, bilatéraux, officiels et privés, nationaux et étrangers nous paraît possible, dans toutes ses dimensions, politiques, économiques, commerciales, sociales, culturelles et techniques.

#### ***E. De la théorie à la pratique : quelles volontés ?***

171. Ce qui est proposé ci-dessus peut être facilement taxé d'idéalisme, ou pire d'irréalisme. Il est clair qu'à ce jour, il n'existe pas de véritable consensus entre les parties et plus particulièrement du côté du Gouvernement du Cameroun sur la nécessité, les finalités et la nature

d'un véritable partenariat. Pourtant nous sommes convaincus que les conditions sont là pour que le Cameroun et ses partenaires définissent un nouveau cadre et une nouvelle politique pour l'ensemble de leur coopération. Encore faudra-t-il donner une réponse sans ambiguïté à chacune des questions suivantes :

- a. Y a-t-il une volonté politique d'ensemble du Gouvernement du Cameroun pour adopter, promouvoir et mettre en œuvre une telle approche ? Quelles sortes de gages le Gouvernement Camerounais est-il prêt à proposer à cet effet ?
- b. Existe-t-il une véritable ambition et détermination de la part des autorités camerounaises et de tous les partenaires pour définir clairement le cadre, les méthodologies appropriées, et les procédures pour donner une réalité à la décision politique ? Quelle doit en être la manifestation concrète ?
- c. Peut-on envisager la transparence la plus totale dans le comportement de tous les partenaires impliqués, pour assurer la confiance indispensable entre eux dans la mise en oeuvre de cette stratégie? Que peut-on proposer en termes de critères et de "benchmarks"?
- d. Les partenaires extérieurs, comme les acteurs locaux, sont-ils prêts à faire les concessions nécessaires pour assurer la cohérence et la complémentarité de leurs efforts dans cette entreprise? Quels moyens sont-ils prêts à mettre en jeu à cet égard?

172. Pour notre part, et à ce stade de l'exercice qui nous a été demandé, nous pensons qu'il est possible de répondre positivement à ces questions. La MIS se tient évidemment à la disposition de toutes les parties concernées pour explorer avec elles les options et les moyens pour y arriver. A notre avis, en dialogue avec les partenaires, il devrait être possible de formuler un « plan d'actions » avec un calendrier spécifique, adapté à la situation actuelle du pays. Mais un tel plan devra être le fruit d'un débat à l'intérieur du pays, que le présent diagnostic espère pouvoir stimuler.