

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Évaluation de pays

CAMEROUN

Résumé Exécutif

Contexte, objectif et limites de l'Évaluation

La Déclaration de Paris intervient en 2005 alors que le Cameroun fait face à une crise économique qui a débuté vingt ans plus tôt et l'a ravalé au rang des Pays les Moins Avancés (PMA), classement qui l'a rendu éligible à l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés

L'atteinte du Point d'Achèvement de la dite initiative en 2006 a donné lieu à des annulations, rééchelonnements et reconversions de sa dette extérieure et la conclusion d'un nouveau Programme Economique et Financier soutenu par la communauté des bailleurs de fonds. Les engagements pris avant et après 2005 par ces derniers dans le cadre de la réduction de la pauvreté n'avaient pas forcément pour préoccupation la mise en œuvre de la DP dotée de sa logique interne.

Le Cameroun n'a pas pris part à la Phase 1 de l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris menée en 2006 mais il a été représenté à tous les rendez-vous internationaux sur ce sujet.

La Phase 2 de l'Évaluation est une étude en guise de bilan des progrès réalisés séparément ou conjointement par les différents acteurs depuis Paris et Accra dans la mise en œuvre de l'Agenda de l'Aide. Elle est réalisée dans le but d'examiner et d'expliquer la contribution de la Déclaration de Paris et du Programme d'Action d'Accra à l'Efficacité de l'Aide et aux résultats obtenus en termes de Développement. Les résultats de cette évaluation serviront d'intrant aux discussions lors du

prochain Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide en 2011 à Busan en Corée.

La présente évaluation est tout à fait opportune dès lors qu'elle vise surtout à mettre en lumière le degré d'appropriation institutionnelle des piliers de la Déclaration de Paris, et de justifier les espérances que le Cameroun a placées dans son potentiel à rendre plus cohérentes et plus prévisibles les relations de coopération pour son Développement.

Le constat que nous faisons est que l'application des Principes de la Déclaration de Paris est véritablement en marche au Cameroun même si elle est lente au regard des objectifs de progrès fixés pour 2010. Il convient de préciser à cet égard que la période de 2005 à 2010, soit cinq ans, s'avère insuffisante pour réussir tous les ajustements stratégiques, systémiques et institutionnels nécessaires pour obtenir les changements fondamentaux recherchés dans la Déclaration de Paris.

Ainsi, en ce qui concerne l'Appropriation, il est difficile de dire sans réserve aucune que la Déclaration de Paris est à l'origine de la création des cadres de dialogue entre le gouvernement, les Partenaires Techniques et Financiers et la société civile, ou du partenariat public privé, dans la formulation des politiques et du suivi de leur mise en œuvre ; ceux-ci ont parfois une origine antérieure à 2005, mais il demeure incontestable que la Déclaration de Paris et le Programme d'Action d'Accra contribuent spécifiquement à décriper les rapports de collaboration ou à diminuer la méfiance et les préjugés entre la société civile et le Gouvernement, pour leur permettre de travailler avec les Partenaires Techniques et Financiers en vue

d'atteindre les résultats de Développement dont ils se rendent tous solidairement comptables.

Par contre, le Principe de l'Alignement reste soumis à l'épreuve de la qualité de la gouvernance. En effet, le bouclage des réformes entreprises par l'Etat du Cameroun prend souvent du temps et crée de l'incertitude qui rend illisibles des systèmes et procédures de gestion auxquels les Partenaires Techniques et Financiers devraient se conformer. En outre, le phénomène de corruption dans la gestion des finances de l'Etat et dans le système des marchés publics, dont le diagnostic est largement partagé par tous les acteurs, constitue un argument présenté par les Partenaires Techniques et Financiers pour leur faible empressement à s'aligner sur ces systèmes.

Sur le chantier de l'Harmonisation, on observe quelques avancées au sein de la communauté des bailleurs de fonds pour la coordination de leurs activités, mais cette démarche reste embryonnaire. Les questions de transparence, de prévisibilité de l'Aide et de recours aux approches-programmes représentent de véritables enjeux sur lesquels l'Etat devrait affirmer sa vision et son leadership.

La Gestion Axée sur les Résultats pour l'heure n'est qu'une thématique réservée à une poignée d'initiés des administrations centrales. Son application véritable et sa généralisation vont certainement prendre du temps à moins qu'un véritable volontarisme des hauts responsables camerounais se crée pour intensifier des formations à tous les niveaux institutionnels. Il est également souhaitable d'en faire un critère de performance dans les futures négociations de conventions de partenariat. Le Programme de modernisation de l'administration camerounaise par l'introduction de la gestion axée sur les résultats, en abrégé « PROMAGAR », est une initiative récente, qui vise à répondre au besoin de renforcement de l'Efficacité de l'administration par l'instillation d'une culture de résultats. Formalisée en juin 2007 par un Arrêté du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, le principal résultat escompté à terme est l'existence au sein des administrations cibles, d'un dispositif opérationnel de planification, de budgétisation, de suivi et d'évaluation axé sur les résultats, aligné sur le Document de Stratégie de Croissance et d'Emploi et le nouveau Régime Financier de l'Etat.

La Responsabilité, qui est une demande de chaque acteur vis-à-vis de l'autre et qui ne se limite donc pas aux relations entre les Partenaires Techniques et Financiers et le Gouvernement du Cameroun, ne pourrait devenir Mutuelle que si la solidarité est clairement exprimée au niveau de l'élaboration des politiques et des stratégies, et s'il existe un accord explicite pour la mise en œuvre et le suivi des actions convenues.

La principale limite de cette évaluation porte sur le faible taux de couverture de l'échantillon des cibles à interviewer ; en effet, pour des raisons d'agenda de certaines personnalités, les avis des parlementaires et des opérateurs économiques n'ont pas pu être recueillis. Par contre, ceux de la société civile manquent de diversité, l'enquête n'ayant pu toucher que

quelques ONGs et Associations alors qu'elle visait également les syndicalistes et les religieux.

Du cadre d'objectifs et des limites ainsi identifiés dans le processus d'évaluation de la Déclaration de Paris, nous pouvons dégager les principales conclusions.

Les principales conclusions

La conclusion à tirer est que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris n'est pas encore effective au Cameroun ; toutefois, quelques avancées sont enregistrées en ce qui concerne les Principes d'Appropriation, d'Alignement et d'Harmonisation. La Gestion Axée sur les Résultats est encore en phase de projet au niveau gouvernemental tandis que la Responsabilité Mutuelle fait pour l'instant l'objet de préoccupation pour la société civile impatiente de demander des comptes au Gouvernement et aux Partenaires Techniques et Financiers qu'elle tient pour responsables de l'échec des politiques de Développement et, spécifiquement, du retard dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, qu'elle trouve comme un merveilleux outil d'amélioration de la gouvernance.

Ainsi peut-on affirmer que le processus de la Déclaration de Paris n'est pas seulement inachevé, il est simplement à ses débuts. Au regard de la profondeur des changements attendus, il faudrait donc donner du temps à l'ajustement des comportements de tous les acteurs.

Concrètement, la relation d'Aide n'a pas encore changé, et l'appropriation locale et démocratique ne s'est pas encore produite. Autrement dit, l'Aide n'est pas devenue plus abondante et l'équation de la faible capacité d'absorption n'est pas résolue.

Cependant, force est de constater que la Déclaration de Paris constitue désormais un cadre de référence dans les processus de coopération avec les partenaires bilatéraux et davantage avec les multilatéraux.

Il convient par ailleurs de s'interroger sur les enseignements à capitaliser et les recommandations à formuler.

Les enseignements

Les auteurs de la Déclaration de Paris et ceux qui y ont adhéré étaient très optimistes en faisant le pronostic que les résultats souhaités apparaîtraient dans le court terme. Ainsi ont-ils choisi 2010 comme horizon de réalisation d'une majeure partie des objectifs-cibles, certainement pour se mettre en phase avec l'agenda des Objectifs du Millénaire pour le Développement dont l'horizon est fixé en 2015. Or, nous voici en 2010 et le Cameroun ne semble pas avoir réalisé le premier engagement relatif à l'Appropriation.

C'est-à-dire que la Déclaration de Paris est un processus plus politique que technique, et cette évaluation nous permet de

relever qu'il y a encore du chemin pour réaliser l'un ou l'autre. Toutefois, il est bien évident que la volonté politique soit le principal déterminant des changements souhaités ; mais l'administration publique porte aussi une responsabilité de taille en tant que détentrice des techniques et des compétences en matière de planification, de programmation, de négociation et de gestion des ressources publiques consolidées.

L'analyse de la question de l'Efficacité de l'Aide est donc très complexe parce qu'elle mobilise des acteurs qui n'ont ni la même vision, ni la même compréhension, ni les mêmes objectifs, ni les mêmes instruments d'intervention sur le champ stratégique, économique et social.

La disparité des informations collectées à différentes sources ainsi que les points de vue recueillis au cours des entretiens réalisés témoignent de la sensibilité du sujet et de la difficulté à diffuser toutes les opinions.

A l'analyse, il s'avère que l'évaluation de l'Aide au Cameroun semble davantage préoccuper les Partenaires Techniques et Financiers que les bénéficiaires, d'où l'absence de renseignements précis, et de séries statistiques au niveau national et décentralisé qui auraient pu faciliter les analyses et la formulation d'un jugement objectif.

Par conséquent, l'intégration institutionnelle de la Déclaration de Paris reste encore limitée et les capacités systémiques et managériales de l'Aide, à construire ; d'où l'intérêt de réformer en profondeur le processus stratégique, organisationnel et instrumental de l'Aide au Cameroun.

Recommandations

Il est important pour le Cameroun de définir sa politique de coopération au Développement et de s'approprier les stratégies et mécanismes de financement en les adaptant à son Efficacité économique et sociale ; à cet effet, il devrait :

- asseoir son leadership sur les politiques et le management de l'Aide au Développement, en définissant un cadre de partenariat au Développement accompagné de tous les instruments de planification, suivi et évaluation des ressources mobilisées ;
- renforcer l'appropriation institutionnelle de la Déclaration de Paris à travers un programme de communication, d'information et de documentation des acteurs ;
- renforcer les mesures de bonne gouvernance et les capacités institutionnelles de management de l'Aide ;
- s'assurer de la prise en compte de la problématique genre dans les interventions des Partenaires Techniques et Financiers ;
- mettre en place un projet d'intégration du Genre dans l'agenda de la Déclaration de Paris comportant des indicateurs de suivi avec l'appui des Partenaires Techniques et Financiers ;
- clarifier les conditions d'accès aux sources alternatives de financement (coopération Sud-Sud) et les bénéficiaires anticipés.