

# 9 CAMEROUN

## INTRODUCTION

LE CAMEROUN A UN REVENU NATIONAL BRUT (RNB) par habitant de 2 370 USD en PPA. Quelques 17.1 % d'une population qui compte 17 millions d'habitants vivent au-dessous du seuil international de pauvreté fixé à 1 USD par jour, et 50.6 % de la population vit au-dessous du seuil de 2 USD. Son taux de croissance démographique a été en moyenne de 1.9 % par an entre 2000 et 2006, ce qui est dans la moyenne des pays à bas revenu (1.8 %). Du point de vue des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le Cameroun est en bonne voie pour l'objectif 2 (assurer l'éducation pour tous) et serait en mesure de combattre le VIH/Sida, le paludisme et autres maladies (objectif 6), si quelques changements étaient opérés. Le Cameroun a souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La question de l'efficacité de l'aide dans ce pays est une préoccupation conjointe de la communauté internationale et du gouvernement. En 2006, l'aide publique au développement (APD) nette consentie au Cameroun s'est élevée, selon la Banque mondiale, à 1 684 millions USD (comprend les mesures de désendettement), soit 9.3 % du RNB.

ASPECTS	2007	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyenne	Rendre les stratégies de développement véritablement opérationnelles.	Élaborer plus de stratégies sectorielles thématiques. Renforcer les capacités.
Alignement	Faible	Augmenter la fiabilité des systèmes nationaux.	Accélérer le processus de réforme des finances publiques. Multiplier et renforcer les pouvoirs de contrôle externe.
Harmonisation	Moyenne-Bonne	Multiplier les approches-programmes.	Améliorer la qualité des finances publiques et l'environnement fiduciaire.
Gestion axée sur les résultats	Faible	Augmenter la qualité des informations disponibles.	Rendre opérationnel le Programme statistique minimum. Mettre en place une base de données sur les flux d'aide.
Responsabilité mutuelle	Faible	Mettre en place un mécanisme opérationnel d'évaluation mutuelle.	Élaborer une politique nationale d'aide au développement. Améliorer le dialogue entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers.

**VUE D'ENSEMBLE**  
ENCADRÉ 9.1 :  
Défis et actions prioritaires

Ce pourcentage est supérieur à celui enregistré en 2005 et 2004 (respectivement 2.5 % et 5 %) mais reste inférieur au pourcentage moyen constaté pour les pays ayant souscrit à la Déclaration de Paris (12 %). Sa dépendance à l'aide reste donc limitée. Ce chapitre a été établi à partir d'informations fournies par le gouvernement du Cameroun et treize donateurs qui sont à l'origine d'environ 90 % de l'APD octroyée au pays.

Le Cameroun prend part pour la première fois en 2008 à l'enquête sur le suivi des indicateurs de la Déclaration de Paris. Les données de 2008 constitueront les valeurs de référence pour l'enquête de 2010, sauf pour les indicateurs 1, 2a et 11 qui étaient déjà disponibles en 2005.

## APPROPRIATION

### INDICATEUR 1

Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

L'APPROPRIATION CONSTITUE UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS. Elle est cruciale pour l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement. L'expérience montre que l'aide est plus efficace lorsqu'elle soutient les efforts de développement des pays partenaires et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle perd en efficacité lorsque les politiques sont imposées.

L'appropriation se définit comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement. Elle est d'autant plus difficile à acquérir que les pays sont largement tributaires des apports d'aide pour financer leurs programmes de développement. L'appropriation est difficilement mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E, A représentant la meilleure note. Seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle. Cette évaluation repose sur trois critères :

1. Un cadre stratégique unifié : le pays a une vision à long terme cohérente et une stratégie à moyen terme dérivée de cette vision et liée à des stratégies de développement local et sectoriel.
2. Un ensemble de priorités : le pays a des objectifs de développement en rapport avec un ensemble d'objectifs à long terme, globaux et équilibrés. Les actions à moyen terme identifiées dans la stratégie de développement national sont en rapport avec ces objectifs et suivent un chemin bien balisé.
3. Un lien stratégique avec le budget : le pays a des ressources fiscales et une capacité à rendre opérationnelle sa stratégie, notamment la capacité de la réviser ainsi que son budget en fonction de données portant sur les progrès réalisés.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est de porter à 75 % la proportion de pays partenaires ayant des stratégies de développement opérationnelles bien ou quasiment établies (catégorie A ou B). Le Cameroun a obtenu la note C en 2007 comme en 2005.

Le Cameroun a adopté en 2003 un Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) qui prend en compte l'ensemble des OMD. Cependant, la mise en oeuvre de ce premier DSRP s'est heurtée à un certain nombre de limites.

Une première limite était le développement insuffisant des stratégies sectorielles. L'emploi, considéré comme simple résultante mécanique de la croissance, ne fait par exemple l'objet d'aucune stratégie spécifique. Il en est de même de la politique sociale et de la lutte contre les discriminations de genre. En revanche, le secteur de la santé fait depuis 2005 l'objet d'une approche sectorielle comprenant un programme commun, un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), un mécanisme de financement harmonisé et aligné sur les procédures nationales et un mécanisme commun de suivi et d'évaluation. Concernant la lutte contre le VIH/Sida, un plan stratégique national, élaboré de manière participative, a aussi été adopté. Assorti d'un CDMT pour la période 2008-10, il devrait permettre de mieux lier les fonds disponibles aux objectifs recherchés. Une deuxième limite tenait au caractère encore peu opérationnel des CDMT. Un premier CDMT central finalisé en 2005 a guidé la préparation du budget 2006, mais des progrès sont encore nécessaires pour lui assurer une place centrale dans le cycle de préparation du budget. Une troisième limite venait de l'absence d'indicateurs intermédiaires d'impact et de résultats dans le système de suivi et d'évaluation du DSRP.

Ces obstacles ont été identifiés par le gouvernement qui les a pris en compte dans la préparation du DSRP de seconde génération (en cours de finalisation). Cependant, au stade actuel des travaux de mise en oeuvre, la matrice des actions n'a pas encore d'objectifs précis et quantifiés en matière de développement social, de santé, d'égalité des chances ou de lutte contre les discriminations de genre. Cette absence est en partie liée à la difficulté de finaliser le recensement général de la population et de l'habitat, ainsi qu'au retard pris par l'enquête sur les conditions de vie des ménages (ECAM III). Le risque existe donc que le DSRP-II soit construit sur des données obsolètes. De plus, lors du processus d'élaboration de ce document, il a été mis en évidence d'importantes faiblesses en matière de capacités institutionnelles, organisationnelles et humaines.

Pour que le Cameroun puisse être considéré comme véritablement doté d'une stratégie de développement opérationnelle, un certain nombre d'obstacles doivent donc encore être surmontés. Il s'agit tout particulièrement d'articuler le DSRP autour du budget, d'accélérer l'élaboration des stratégies sectorielles thématiques et la finalisation des CDMT, d'améliorer la production des données statistiques et de produire des indicateurs nécessaires au suivi des objectifs, de mettre en place un programme de renforcement des capacités et d'institutionnaliser le contrôle et le suivi-évaluation de l'aide au développement. ■

## ALIGNEMENT

**POUR QUE L'AIDE SOIT EFFICACE**, il est nécessaire qu'elle soit alignée avec les stratégies de développement national. Une aide bien alignée est plus efficace qu'une aide fragmentée et orientée par les donateurs. La Déclaration de Paris incite les donateurs à ajuster leur aide aux institutions, aux procédures et aux stratégies de développement des pays. Les indicateurs de 2 à 8 de la déclaration de Paris visent à mesurer le degré de cet alignement de l'aide.

En raison d'une fiabilité insuffisante des systèmes nationaux, l'aide des donateurs apparaît peu prévisible et peu alignée sur les priorités nationales. La réforme du système des finances publiques tarde à être mise en œuvre et les bailleurs continuent à utiliser des structures de mise en œuvre parallèles.

## METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

L'alignement de l'aide aux politiques de développement nationales nécessite que les pays partenaires soient dotés d'un système de gestion des finances publiques fiable (GFP).

Évaluer la fiabilité de la GFP des pays revient à mesurer le degré d'adhésion des systèmes existants aux bonnes pratiques généralement acceptées ou la mise en place d'un programme de réformes visant à promouvoir l'adoption de meilleures pratiques. L'évaluation des systèmes de GFP s'appuie sur une composante de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale. Il s'agit de l'indicateur 13 de l'EPIN qui sert à mesurer la qualité des systèmes nationaux de gestion budgétaire et financière à partir des critères suivants :

- l'existence d'un budget complet et crédible lié aux priorités de l'action publique ;
- l'existence de systèmes efficaces de gestion financière des dépenses et des recettes budgétaires ;
- l'établissement en temps voulu de rapports budgétaires précis ;
- une répartition claire et équilibrée des dépenses et des recettes entre les différents niveaux d'administration.

La qualité de la gestion du budget et des finances publiques est évaluée sur une échelle allant de 1 à 6 ; 6 correspondant à une très bonne qualité. L'objectif-cible fixé dans la Déclaration de Paris est que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi point d'ici 2010.

Dans l'EPIN de 2005, 2006 et 2007, la Banque mondiale a attribué au Cameroun la note de 3.5 pour la qualité de ses systèmes nationaux. Cette note est la limite inférieure en dessous de laquelle la qualité des systèmes nationaux n'est pas jugée suffisante, dans la Déclaration de Paris, pour que les donateurs puissent se fixer des objectifs chiffrés pour 2010 quant à leur utilisation.

Afin de consolider ses capacités dans le domaine de la GFP, le Cameroun a mis en place en 2007 un cadre de partenariat nommé « Plate-forme de dialogue et de concertation sur les finances publiques » (PDFP), regroupant les administrations publiques, les bailleurs de fonds et les organisations de la société civile. Son objectif était de réaliser un diagnostic

**INDICATEUR 2a**  
Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques ?

de référence du système des finances publiques, de produire un plan de modernisation et un cadre de suivi-évaluation. La phase de diagnostic a été bouclée par la publication du rapport PEFA d'auto-évaluation des finances publiques et une nouvelle loi portant régime financier de l'État, réaffirmant notamment la compétence de l'organe d'audit externe qu'est la Chambre des comptes, a été adoptée à la fin 2007.

Les résultats des groupes de travail de la plate-forme, les insuffisances relevées par l'étude PEFA, et les dispositions du nouveau régime financier ont débouché sur un certain nombre de propositions de réformes qui devraient être appliquées en 2008. On peut citer notamment l'élimination des dépenses extrabudgétaires (inclusion dans le budget du Fonds routier et des dépenses du Fonds de la Société nationale des hydrocarbures), l'adoption d'une nouvelle nomenclature permettant une classification fonctionnelle et le suivi des dépenses (notamment en matière de lutte contre la pauvreté), la mise en œuvre d'un système d'information intégré pour la GFP, la publication des rapports trimestriels d'exécution des dépenses et l'implication des autorités territoriales décentralisées et de la société civile dans le suivi financier du budget.

Il convient toutefois de souligner les retards pris dans le processus de réforme des finances publiques. Les mesures de court terme prévues en 2007 n'ont pas été complètement mises en œuvre et le plan de modernisation 2008 a pris du retard. En outre, la limitation des pouvoirs de contrôle de la Chambre des comptes tend à relativiser la portée de la nouvelle loi portant sur le régime financier. Quant à l'initiative de transparence dans les industries extractives (EITI), qui vise à garantir l'intégration des ressources des industries extractives dans le budget de l'État, elle reste trop discrète sur l'utilisation des ressources en aval dans la chaîne des dépenses.

La passation des marchés est une source particulière de préoccupation et l'activité conjointe sur la passation des marchés a mis en place en 2006 une méthodologie particulière pour l'évaluation de cette dimension. Néanmoins l'indicateur 2b n'est pas encore disponible pour le Cameroun.

En 2005, suite aux dysfonctionnements constatés dans la passation des marchés publics, un examen analytique conjoint (gouvernement-partenaires techniques et financiers, PTF) a été mené. Il a débouché sur une réforme du code des marchés publics et l'élaboration d'un plan d'action pour la période 2006-08 visant l'amélioration de la passation des marchés.

Les axes principaux de cette réforme sont la création d'une agence autonome de régulation des marchés publics, l'application de sanctions en cas de violation des règles, la décentralisation de la passation des marchés publics au niveau des ministères sectoriels et des entités infra-étatiques, la présence d'observateurs indépendants dans les commissions de passation, la publication dans les journaux des marchés attribués, le renforcement des contrôles et la systématisation des audits annuels par des auditeurs indépendants. Il reste cependant qu'en raison du volume des pièces administratives, de la méfiance vis-à-vis de la partialité de la justice, de la très faible application de sanctions et du contrôle insuffisant lors de l'exécution des marchés, un certain nombre de PTF continuent encore à passer par leurs procédures respectives de passation de marchés. La corruption est par ailleurs un problème particulièrement préoccupant au Cameroun. L'Indice de perception de la corruption (IPC) établi par *Transparency International* pour l'année 2007 est en effet très bas puisqu'il s'établit à 2.4, sur une échelle allant de 0 (très corrompu) à 10, ce qui classe le Cameroun à la 138<sup>ème</sup> place sur 179.

#### INDICATEUR 2b

Quelle est la fiabilité  
des systèmes nationaux  
de passation des marchés ?

## ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

## INDICATEUR 3

Une comptabilité détaillée et exhaustive des apports financiers extérieurs et de leur utilisation est un moyen indispensable pour s'assurer que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales et pour rendre compte de l'utilisation des ressources dédiées au développement. La formulation du budget est un élément central du processus d'élaboration des politiques dans tous les pays. C'est pourquoi le degré d'exhaustivité et de précision de la comptabilisation dans le budget des contributions financières des donateurs en faveur du secteur public est un bon indicateur du sérieux des efforts déployés pour rattacher l'aide aux politiques et processus nationaux. L'aide budgétaire est toujours prise en compte dans le budget, mais d'autres modalités de l'aide, comme notamment l'aide-projet, devraient également y être inscrites dans leur intégralité.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant la comptabilisation dans le budget est que, d'ici 2010, les contributions financières des donateurs soient convenablement comptabilisées dans le budget afin que les autorités des pays partenaires puissent présenter des rapports budgétaires précis à leurs citoyens et à leur parlement.

L'indicateur 3 représente le pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et qui est pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice. Le tableau 1 indique les versements d'aide et les apports d'aide comptabilisés dans le budget, en chiffres bruts. On constate qu'il existe des écarts dans un sens comme dans l'autre, les apports d'aide pouvant aussi bien être sous-évalués que surévalués dans le budget. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part des versements d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget, pour atteindre un pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires d'au moins 85 %.

TABLEAU 9.1 :  
Les estimations budgétaires  
du gouvernement sont-elles  
complètes et réalistes ?

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2007 (en millions USD) a	Aide versée au secteur public durant 2007 notifiée par les donateurs (en millions USD) b	2007*	
			c = a/b	c = b/a
Allemagne	26	26		98%
Banque africaine de développement	78	17		22%
Banque mondiale	37	45	82%	
Belgique	2	3	60%	
Canada	9	1		10%
Commission européenne	65	84	78%	
FIDA	0	5	0%	
Fonds mondiaux	0	25	0%	
Fonds monétaire international	0	8	0%	
France	166	194	86%	
Japon	0	18	0%	
Nations Unies	6	24	23%	
Royaume-Uni	0	4	0%	
Ratio moyen / donateurs	--	--		35%
<b>Total</b>	<b>389</b>	<b>454</b>		<b>86%</b>

\* Le ratio de référence est  $c = a/b$ , sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ( $c = b/a$ ).

\*\*Versements comptabilisés par les gouvernements pour les donateurs qui n'ont pas communiqué leurs données dans l'enquête 2008 : 177.70 USD. L'enquête 2008 ne porte pas sur les allègements et restructurations de dettes. L'OCDE a clarifié que le C2D de la France (contrats de désendettement et de développement) rentre dans le champ de l'enquête 2008 en raison du fait que ce traitement de la dette comporte des spécificités. Ce montant dans ce tableau inclut le Contrat de Désendettement et de Développement (C2D), à hauteur de 147 Millions USD »

La valeur de 2007 de l'indicateur 3 pour le Cameroun ressort à 86 %, ce qui traduit un relativement bon report de l'aide dans le budget. Les écarts existant entre les apports versés par les PTF et ceux comptabilisés dans le budget annuel traduisent en partie les défaillances dans la centralisation de l'aide au secteur public. Les ressources de la coopération technique, bien que leur enregistrement soit prévu dans le tableau des opérations financières de l'État, ne sont par exemple pas comptabilisées par les services compétents (ministère des Finances et caisse autonome d'amortissement - CAA) et échappent donc à la chaîne des dépenses publiques. Certains ministères sectoriels reçoivent également des dons sans que le ministère des Finances ne soit impliqué. Mais ces écarts sont également liés au manque de rigueur dans la programmation budgétaire : insuffisance de la programmation, lenteurs dans le système de passation des marchés, retards dans le décaissement des fonds de contrepartie, voire le non décaissement desdits fonds ou leur affectation à d'autres activités. On peut aussi pointer le manque de communication et d'information périodique, sous forme de rapports, entre autorités nationales et PTF.

Pour que les estimations budgétaires du gouvernement soient plus complètes et réalistes, il est nécessaire qu'une plus grande centralisation de l'information sur l'aide publique au développement existe. La mise en place d'une base de données sur les flux d'aide, pourra par exemple faciliter l'intégration de l'information budgétaire, dans la mesure où elle s'articulera avec le dispositif de prévision et d'exécution budgétaire (cycle budgétaire, CDMT, DSRP, etc.). Mais la réduction des écarts impose également des mesures pour faciliter l'exécution budgétaire, telles que l'adoption d'un manuel de procédures administratives, la mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles des administrations impliquées dans la gestion des programmes d'APD et un travail de sensibilisation concernant le respect des calendriers de décaissement des fonds de contrepartie. Enfin une plus grande coopération avec les PTF devrait faciliter une meilleure articulation des dons et des autres flux d'aides avec le cycle budgétaire.

## RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement de l'aide et de responsabilité mutuelle. Il est de plus en plus largement admis que le renforcement des capacités implique des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, et non pas simplement des actions de formation et un transfert de compétences. De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d'un processus endogène, c'est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l'aide extérieure à l'intérieur de ce cadre.

L'indicateur 4 vise à montrer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs, en tant qu'élément contribuant au renforcement des capacités, évolue vers ce modèle. L'objectif-cible défini dans la Déclaration de Paris est que, d'ici 2010, 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés. Au Cameroun, en 2007, ce taux est établi à 30 %.

## INDICATEUR 4

**TABEAU 9.2 :**  
**Quel pourcentage**  
**de la coopération technique**  
**est coordonné avec**  
**des programmes nationaux?**

	Coopération technique coordonnée (en millions USD)	Coopération technique totale (en millions USD)	2007
	a	b	c = a / b
Allemagne	12	12	97%
Banque africaine de développement	0	1	10%
Banque mondiale	6	10	58%
Belgique	0	3	0%
Canada	0	3	0%
Commission européenne	2	8	25%
FIDA	0	0	0%
Fonds mondiaux	--	--	--
Fonds monétaire international	0	1	0%
France	0	33	0%
Japon	2	2	100%
Nations Unies	4	15	24%
Royaume-Uni	2	2	100%
Total	27	90	30%

La concertation et l'harmonisation de l'aide au renforcement des capacités progressent néanmoins, à travers un certain nombre de dispositifs de coordination inter-bailleurs. Les PTF et le gouvernement ont par exemple mis en place une plate-forme de dialogue afin de coordonner l'appui au secteur des systèmes fiduciaires. Un projet de renforcement des capacités en matière de transparence et de contrôle dans la gestion des ressources publiques est également en cours au sein du gouvernement. Concernant la lutte contre la corruption, l'OCDE et un grand nombre de PTF œuvrant au Cameroun soutiennent conjointement un programme de renforcement des capacités du gouvernement et de la société civile pour la lutte contre la corruption (programme CHOC - Changer d'habitudes, s'opposer à la corruption). Plusieurs PTF fournissent aussi un appui conjoint au renforcement des capacités statistiques et au suivi du DSRP. Enfin, dans le secteur forestier, les PTF fournissent une assistance technique conjointe par le biais d'un fonds commun géré conjointement avec le ministère des Forêts et de la faune.

Le renforcement des capacités et l'amélioration de l'apport de coopération technique se heurtent cependant encore à un certain nombre de limites telles que l'insuffisance du *leadership* des pouvoirs publics en la matière, l'absence d'une stratégie globale de renforcement des capacités, l'instabilité institutionnelle des structures bénéficiaires et la forte mobilité du personnel bénéficiaire des formations.

### UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

#### INDICATEUR 5

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donneurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques, soit le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le système de contrôle financier. Au Cameroun, seulement 53 % en moyenne des apports d'aide notifiés par les donneurs font appel aux procédures nationales.

Le manque de cohérence, la lourdeur de l'administration nationale et le faible niveau de transparence demeurent les principaux obstacles auxquels se heurtent les PTF dans l'utilisation du système de GFP. La faiblesse des capacités financières du gouvernement constitue également un obstacle à l'utilisation des systèmes nationaux, y compris l'aide budgétaire : la Chambre des comptes, par exemple, bien qu'opérationnelle depuis 2006, n'est pas en mesure d'assurer l'audit externe de la gestion des ressources publiques.



Bien que la majorité des PTF applique ses propres procédures en matière de gestion financière, une approche d'alignement graduel avec des mesures de sauvegarde supplémentaires a cependant été adoptée par tous les PTF. Par exemple, dans le secteur forestier, un appui budgétaire multi-bailleurs a été mis en œuvre. Par ailleurs, la plateforme de dialogue sur les finances publiques a engagé une réflexion visant la mise en place d'instruments conjoints permettant l'utilisation des systèmes nationaux pour d'autres modalités d'aide que le soutien budgétaire général ou sectoriel. Dans ce cadre, il a été notamment envisagé la mise en place d'un fonds commun ou d'un soutien budgétaire direct.

**TABLEAU 9.3 :**  
Quel pourcentage de l'aide allouée au secteur public passe par les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public durant 2007 (en millions USD) a	Systèmes de gestion des finances publiques				Systèmes de passation des marchés	
		Système d'exécution du budget (en millions USD) b	Système de reddition de comptes (en millions USD) c	Système de contrôle financier (en millions USD) d	2007 avg (b,c,d) / a	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	2007 e / a
Allemagne	26	0	0	0	0%	16	61%
Banque africaine de développement	17	17	17	17	100%	17	100%
Banque mondiale	45	45	22	22	65%	37	82%
Belgique	3	0	0	0	0%	1	34%
Canada	1	1	0	0	33%	0	0%
Commission européenne	84	0	0	0	0%	0	0%
FIDA	5	5	5	5	100%	5	100%
Fonds mondiaux	25	0	25	0	33%	25	100%
Fonds monétaire international	8	8	0	0	33%	0	0%
France	194	168	177	177	90%	177	91%
Japon	18	2	2	2	10%	2	10%
Nations Unies	24	0	0	1	2%	5	20%
Royaume-Uni	4	2	2	2	49%	2	49%
<b>Total</b>	<b>454</b>	<b>248</b>	<b>250</b>	<b>225</b>	<b>53%</b>	<b>286</b>	<b>63%</b>

L'indicateur 5b mesure spécifiquement l'utilisation du système de passation des marchés faite par les donateurs. Dans la Déclaration de Paris, « les donateurs s'engagent à recourir de plus en plus aux systèmes des pays partenaires pour la passation des marchés lorsque des normes et procédures convenues d'un commun accord sont appliquées ». Le système national de passation des marchés n'est cependant utilisé par les donateurs que pour 63 % du montant de l'aide (indicateur 5b). Cette moyenne occulte d'ailleurs les différences de comportement existant entre les donateurs. Alors que la France, le Fond mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme et l'IFAD (International Fund for Agricultural Development) ont utilisé le système national de passation des marchés pour la totalité de leur aide, la Commission européenne, elle, ne l'a jamais employé.

Les principaux obstacles à l'utilisation du système de passation des marchés restent son insuffisante fiabilité et sa lourdeur administrative ainsi que les comportements déviants (corruption) de certaines parties prenantes. Dans ce contexte, les PTF peuvent être amenés à appliquer leurs propres procédures de passation de marché.

## ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

### INDICATEUR 6

Dans la Déclaration de Paris, les donateurs sont invités à « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles, le terme « parallèle » renvoyant à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes.

TABLEAU 9.4 :

Combien y a-t-il d'unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans le pays ?

	2007 (en nombre)
Allemagne	0
Banque africaine de développement	0
Banque mondiale	0
Belgique	6
Canada	5
Commission européenne	19
FIDA	3
Fonds mondiaux	0
Fonds monétaire international	0
France	1
Japon	0
Nations Unies	3
Royaume-Uni	1
<b>Total</b>	<b>38</b>

L'objectif-cible global est de réduire des deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles, pour le ramener de 1 832 à seulement 611.

Les PTF ont utilisés, en 2007, 38 unités parallèles de mise en œuvre de projet. Ces cellules parallèles d'exécution de projet (CEP) sont une réponse à la faiblesse institutionnelle et organisationnelle de l'administration publique. Du fait de l'absence de procédures harmonisées de gestion des projets, du manque d'une culture de gestion axée sur les résultats de

l'administration publique en matière de GFP et de passation des marchés et d'une très faible appropriation des activités par les acteurs nationaux, les PTF sont amenés à recourir à ces unités pour assurer un niveau élevé d'exécution des projets tout en disposant de l'expertise recherchée pour atteindre des résultats.

## PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

### INDICATEUR 7

La prévisibilité des apports d'aide est généralement considérée comme essentielle pour faciliter aux pays partenaires la gestion de leurs finances publiques et pour leur permettre une planification réaliste de leur développement. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête permettent d'analyser la prévisibilité de l'aide sous deux angles. Le premier est la capacité des donateurs et des gouvernements à verser l'aide en temps voulu. Le second est la capacité de ces derniers à comptabiliser avec précision les versements effectués par les donateurs.

L'indicateur 7 indique dans quelle mesure les fonds dont le versement est programmé au cours d'un exercice donné figurent bien dans les comptes nationaux comme versés au cours de cet exercice, indépendamment du signe (positif ou négatif) de l'éventuel écart constaté. La Déclaration de Paris a pour objectif de rapprocher ce pourcentage de 100 %.

Au Cameroun, les donateurs avaient programmé de verser 521 millions USD en 2007, mais seuls 51 % de cette somme, soit 265 millions USD ont été enregistrés comme déboursement par le gouvernement. Lors de la Déclaration de Paris en 2005, l'objectif fixé pour cet indicateur pour 2010 était de diviser par deux (entre 2005 et 2010) le montant de l'aide non déboursée lors de l'année fiscale pour laquelle elle a été programmée. Compte tenu du fait qu'on ne connaît pas la valeur de cet indicateur en 2005 puisque le Cameroun n'avait pas participé à la précédente enquête, l'objectif pourrait être de diminuer de 30 % ce montant dans les trois prochaines années.

Il reste cependant que cet écart entre les deux sources traduit plus un défaut d'enregistrement des aides dans les comptes publics qu'un non-déboursement réel. En effet les PTF ont déboursé plus de 95 % des sommes qu'ils avaient programmées, les 5 % restant pouvant s'expliquer par certaines difficultés d'exécution du budget, liées à des inefficacités au niveau des passations des marchés ou des coûts de transaction liés aux procédures des PTF. Quant aux défauts d'enregistrement des aides dans les comptes publics, ils s'expliquent par des raisons identiques à celles fournies pour l'indicateur 3 : décalage dans la formulation du budget public et la planification des budgets des bailleurs, renseignements insuffisants fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de ces aides, versements provenant de certains donateurs non comptabilisés par la CAA, multiplicité et complexité des procédures des PTF impliquant une difficulté de la partie nationale à s'y conformer.

**TABLEAU 9.5 :**  
Quel est le rapport  
entre les versements  
programmés et les  
versements comptabilisés  
par l'administration ?

	Versements enregistrés par l'administration en 2007 (en millions USD)	Versements programmés par les donateurs en 2007 (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD) (référence)	2007*	
	a	b	(référence)	c = a / b	c = b / a
Allemagne	17	29	26	57%	
Banque africaine de développement	8	62	17	14%	
Banque mondiale	45	58	45	78%	
Belgique	2	0	3		0%
Canada	0	0	1	--	
Commission européenne	0	84	84	0%	
FIDA	2	16	5	14%	
Fonds mondiaux	20	24	25	84%	
Fonds monétaire international	0	8	8	0%	
France	165	190	194	87%	
Japon	4	18	18	25%	
Nations Unies	0	25	24	0%	
Royaume-Uni	0	8	4	0%	
Ratio moyen / donateurs	--	--	--	30%	
<b>Total</b>	<b>265</b>	<b>521</b>	<b>454</b>	<b>51%</b>	

\* Le ratio de référence est  $c = a/b$ , sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ( $c = b/a$ ).

\*\*Versements comptabilisés par les gouvernements pour les donateurs qui n'ont pas communiqué leurs données dans l'enquête 2008 : 66.72 USD. « Ce montant inclut le Contrat de Désendettement et de Développement (C2D), à hauteur de 147 Millions USD »

## DÉLIEMENT DE L'AIDE

Les signataires de la Déclaration de Paris réaffirment leur adhésion à la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés et s'engagent à poursuivre les progrès dans ce domaine. Au Cameroun, 91 % de l'aide n'étaient liés à aucune obligation (comme par exemple celle d'acheter des biens et des services aux pays fournisseurs) en 2005 et 98 % en 2006. ■

## INDICATEUR 8

Quelle est la part de l'aide  
non liée ?

## HARMONISATION

LES DONNEURS ET LES AUTORITÉS PARTENAIRES ne parviennent pas à assurer l'alignement complet des apports d'aide sur les stratégies et les systèmes nationaux. Dans ces conditions, l'efficacité de l'aide serait améliorée si les donateurs harmonisaient leurs actions et adoptaient des procédures aussi simples et transparentes que possible. L'enquête s'intéresse à deux aspects de l'harmonisation : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, d'une part, et la conduite de missions conjointes et le partage des travaux d'analyse, d'autre part.

### UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

#### INDICATEUR 9

L'indicateur 9 mesure la part de l'aide versée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. L'objectif général de la Déclaration de Paris pour 2010 est que 66 % de l'aide au secteur public soient assurés par le biais de cadres communs fondés sur des programmes.

En 2007, au Cameroun, 40 % de l'APD relevait de telles approches. En dehors des programmes de soutien budgétaire, deux approches-programme sont actuellement en cours dans le secteur de la forêt et de l'environnement, et dans celui de la lutte contre la grippe aviaire. Dans le premier, plusieurs PTF ont signé un code de conduite jetant les bases des principes communs de leur appui pour la conception et la mise en œuvre d'un programme national. Cet accord, validé en 2004, comprend des mécanismes de financement (fonds commun et appui budgétaire), un système de suivi-évaluation et des missions d'examen conjoints. En 2006-2007, un mécanisme similaire pour la lutte contre la grippe aviaire a été mis en place.

TABLEAU 9.6:  
Quel est le montant  
des apports d'aide versés  
dans le cadre d'approches  
fondées sur des programmes ?

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés (en millions USD) d	2007 e = c / d
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total		
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) c = a + b		
Allemagne	0	4	4	27	14%
Banque africaine de développement	--	17	17	50	35%
Banque mondiale	22	0	22	45	48%
Belgique	0	0	0	3	0%
Canada	0	0	0	8	0%
Commission européenne	0	14	14	90	16%
FIDA	0	0	0	5	0%
Fonds mondiaux	0	25	25	28	90%
Fonds monétaire international	0	0	0	8	0%
France	18	93	111	207	54%
Japon	0	0	0	18	0%
Nations Unies	10	0	10	25	39%
Royaume-Uni	2	0	2	4	49%
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>154</b>	<b>205</b>	<b>518</b>	<b>40%</b>

D'autres initiatives encourageantes sont envisagées dans les secteurs de la réforme de la GFP (création d'une plate-forme de dialogue sur les finances publiques et préparation conjointe d'un programme de réforme), de la santé (adoption d'un plan stratégique et d'un cadre de suivi et d'évaluation unique dans le cadre de la lutte contre le VIH-Sida), de l'énergie et des infrastructures urbaines.

Dans la mesure où l'approche programme implique le développement de fonds communs, une accélération de ces approches ne pourra cependant passer que par une amélioration de la qualité de la GFP et de l'environnement fiduciaire au Cameroun.

## RÉALISATION CONJOINTE DE MISSIONS ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

Les indicateurs 10a et 10b mesurent respectivement la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement et la part des travaux d'analyse par pays menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. Les objectifs pour 2010 sont de 40 % pour les missions conjointes et de 66 % pour les travaux d'analyse conjoints. Lors de l'enquête de 2008, le niveau établi au Cameroun pour la coordination des missions effectuées par des donateurs est de 30 %, l'objectif de la Déclaration de Paris pour cet indicateur se situant à 40 %.

Afin d'améliorer l'efficacité de l'aide au Cameroun, les PTF ont renforcé leur cadre de concertation au niveau du pays, permettant entre autres de rationaliser les missions effectuées et de mieux les coordonner. C'est surtout au niveau sectoriel ou thématique, où existe une approche-programme, que la rationalisation des missions est bien visible : programme CHOC dans le cadre de la lutte contre la corruption, missions conjointes dans les secteurs où l'approche-programme est en préparation comme l'éducation et la santé et cadre partenarial dans le cadre de la lutte contre le VIH/Sida.

### INDICATEUR 10a

	Missions coordonnées *	Total missions	2007
	(en nombre) a	(en nombre) b	c = a / b
Allemagne	13	22	59%
Banque africaine de développement	5	5	100%
Banque mondiale	23	43	53%
Belgique	0	2	0%
Canada	0	0	--
Commission européenne	7	34	21%
FIDA	0	6	0%
Fonds mondiaux	1	3	33%
Fonds monétaire international	3	10	30%
France	20	69	29%
Japon	1	3	33%
Nations Unies	13	26	50%
Royaume-Uni	4	4	100%
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>227</b>	<b>30%</b>

\* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

TABLEAU 9.7 :  
Combien de missions  
de donateurs  
sont coordonnées ?

La réalisation conjointe de travaux d'analyse est plus courante que la réalisation conjointe de mission. Le niveau de 49 % enregistré pour cet indicateur par l'enquête 2008 est d'ores et déjà proche de l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010. La coordination des travaux analytiques se fait principalement au niveau des programmes sectoriels et des groupes thématiques dans le cadre des comités multi-bailleurs, qui réunissent les partenaires gouvernementaux, la société civile, le secteur privé et les PTF. Au niveau sectoriel, l'initiative la plus récente est une analyse de la gouvernance dans le secteur forestier, étude pour laquelle le comité de pilotage comprend le ministre des Forêts et de la faune ainsi que trois ambassadeurs représentant les PTF. Dans le cadre de la gouvernance et de la lutte contre la corruption (programme CHOC), des analyses sont conjointement menées sur l'économie politique de la corruption et sur la manifestation de la corruption dans les secteurs clés. En ce qui concerne la PDPF, l'étude PEFA a été conduite en étroite coordination avec le gouvernement et l'ensemble des partenaires. Enfin, dans la lutte contre le VIH/Sida, il existe un Groupe technique de suivi et d'évaluation composé de tous les experts du gouvernement, des partenaires nationaux et internationaux. La formalisation de ce groupe prendra effet en 2008. ■

### INDICATEUR 10b

**TABLEAU 9.8 :**  
Combien d'analyses par pays  
sont coordonnées ?

	Travaux coordonnés*	Total travaux d'analyse	2007
	(en nombre) a	(en nombre) b	c = a / b
Allemagne	7	9	78%
Banque africaine de développement	0	0	--
Banque mondiale	1	1	100%
Belgique	0	0	--
Canada	0	5	0%
Commission européenne	3	3	100%
FIDA	0	1	0%
Fonds mondiaux	0	1	0%
Fonds monétaire international	0	0	--
France	2	4	50%
Japon	0	0	--
Nations Unies	8	8	100%
Royaume-Uni	0	0	--
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>32</b>	<b>49%</b>

\* Note : le nombre total de travaux coordonnés a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

## GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

### INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés  
de cadres d'évaluation  
des performances se prêtant  
à un suivi ?

DANS LA DÉCLARATION DE PARIS, les pays partenaires s'engagent à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Ces derniers doivent permettre de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principales stratégies nationales et sectorielles en utilisant un nombre limité d'indicateurs. Pays partenaires et donateurs s'engagent mutuellement à renforcer les capacités des pays et à instaurer une gestion axée sur les résultats.

L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances. Trois critères d'évaluation sont pris en compte : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à l'information sur le développement, et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné au niveau du pays. L'indicateur 11 se répartit en cinq catégories qualitatives allant de A (le cadre d'évaluation des performances met effectivement en œuvre de bonnes pratiques) à E (le cadre d'évaluation des performances ne traduit guère de mesures orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques). Le Cameroun a obtenu la note D en 2007 comme en 2005.

Le DSRP inclut des objectifs cibles clairement définis sur la base des OMD et assortis de calendriers de réalisation explicites. Il présente des données de référence quantifiées au titre de l'année 2001 ainsi que des objectifs pour 2015 définis pour 19 indicateurs portant sur les OMD. Les rapports de mise en œuvre du DSRP sont préparés et présentés sur une base semestrielle. Les sources d'information pour ces rapports sont le dispositif statistique et les résultats du suivi participatif. Enfin, le suivi et l'évaluation du DSRP sont conduits par un dispositif institutionnel tripartite (gouvernement, PTF, société civile).

En général pourtant, la portée de ce suivi est très modeste pour des raisons qui tiennent, d'une part, aux faiblesses du système statistique, et, de l'autre, à la discontinuité entre les objectifs et stratégies sectoriels et le budget annuel.

Pour ce qui est de l'information statistique, un Programme statistique minimum (PSM) avait été élaboré en 2005 par Afristat (l'Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne). Toutefois, son exécution a souffert d'un manque de financement retardant la réalisation d'enquêtes majeures. Ainsi, les résultats du recensement général de la population et de l'habitat lancé à la fin de 2005 sont toujours attendus, et la troisième Enquête camerounaise auprès des ménages (ECAM-III) est seulement en cours de finalisation (la précédente datant de 2001). Par ailleurs, les indicateurs intermédiaires du suivi des progrès n'étaient pas identifiés jusqu'à une période récente. Ce n'est qu'en mars 2007 que le gouvernement a adopté le Cadre de référence minimum commun pour le Suivi du DSRP et des OMD, qui complète le PMS.

Le système de suivi et d'évaluation est aussi handicapé par la discontinuité entre les objectifs sectoriels et le budget annuel. Nombre de secteurs ne disposent pas encore de stratégies et/ou de CDMT, et lorsque ces instruments existent leur lien avec le CDMT central et le budget annuel reste faible. ■

## RESPONSABILITÉ MUTUELLE

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MUTUELLE est une innovation importante de la Déclaration de Paris. Elle part du principe que l'aide est plus efficace lorsque les donateurs et les gouvernements partenaires sont responsables devant leurs opinions publiques de l'utilisation qui est faite des ressources à l'appui du développement, et lorsque les uns et les autres doivent se rendre mutuellement des comptes. L'indicateur retenu (indicateur 12) renvoie plus spécifiquement à la responsabilité mutuelle portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris et des accords éventuellement conclus à l'échelon local concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La question posée dans l'enquête porte sur l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

Il n'existe à ce jour aucun mécanisme opérationnel d'évaluation mutuelle. Toutefois une évaluation du partenariat d'aide au développement au Cameroun a été réalisée en 2006 par un organisme indépendant (l'Overseas Development Institute). Cette évaluation a donné naissance à un comité paritaire chargé de dresser un état des lieux du partenariat. Le rapport du comité (en attente de validation) conclut qu'un des principaux défis à relever consiste à renforcer la confiance mutuelle. Afin d'améliorer le dialogue entre le gouvernement et les PTF, quatre axes d'intervention ont alors été identifiés : créer un mécanisme national sur la stratégie de développement du pays, renforcer la GFP dans le cadre général de la consolidation des structures de gouvernance et de la lutte contre la corruption, élaborer une politique nationale d'aide au développement et créer des structures de concertation plus efficaces et plus souples. ■

### INDICATEUR 12

Les pays disposent-ils de mécanismes d'évaluation mutuelle ?

## PROGRÈS DEPUIS 2005 ET PRIORITÉS POUR 2010

LA FAIBLE FIABILITÉ DES SYSTÈMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES et les carences dans le système de production de données statistiques constituent les éléments essentiels empêchant pour l'instant la réalisation des engagements pris lors de la Déclaration de Paris en terme d'appropriation, d'alignement de l'aide et de gestion axée sur les résultats. Le gouvernement camerounais, conscient du diagnostic, a engagé des réformes qui devraient porter leurs fruits dans les années à venir. Sur le front de l'harmonisation, les objectifs apparaissent en revanche déjà réalisés ou en passe de l'être rapidement. ■

### RESUMÉ

TABLEAU 9.9

INDICATEUR	2007	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1 Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	C	B
2a Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	3,5	4,0
2b Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Pas disponible	Non applicable
3 Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	86%	54%
4 Renforcement des capacités par un soutien coordonné	30%	50%
5a Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	53%	Non applicable
5b Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	63%	90%
6 Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	38	23
7 L'aide est davantage prévisible	51%	66%
8 L'aide est non liée	98%	Plus de 98%
9 Utilisation de procédures ou dispositifs communs	40%	66%
10a Missions sur le terrain.	30%	40%
10b Travaux analytiques par pays	49%	66%
11 Cadres axés sur les résultats	D	C
12 Responsabilité mutuelle	Non	Oui

### CONTRIBUTEURS

Coordinateur national : Roger Mbassa Ndine  
 Correspondants donateurs : Jörg Oelschlager (Allemagne)  
 Frédéric Ocrisse-Aka (France)  
 Matilde Sanzone (Nations Unies)



## SIGLES

APD	Aide publique au développement
CAA	Caisse autonome d'amortissement
CDMT	Cadre de dépense à moyen terme
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
FP	Finances publiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
PDFP	Plate-forme de dialogue sur les finances publiques
PEFA	<i>Public expenditure and financial accountability</i> (Cadre de mesure de la performance dans la gestion des finances publiques)
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PSM	Programme statistique minimum
PTF	Partenaire technique et financier
RNB	Revenu national brut

