

Évaluation ex post conjointe

Ministère des Affaires étrangères et européennes
Agence Française de Développement

RAPPORT FINAL

Les outils de la coopération française avec le Cameroun 2001-2007

Comité de pilotage

Présidence • Elikia M'BOKOLO, directeur de recherche (EHESS)

MAEE • Daniel WESTERINK, rédacteur, sous-direction Afrique occidentale (DAOI/AAFOC) • Jeanne LATERRADE, chargée de mission, coordination géographique Cameroun (CID/CG/AI) • Anne-Sophie DUCREUX, chef de bureau Stratégie et pilotage de l'aide (DPDEV/SPI) • Stéphanie PERAUD, chargée de mission, bureau de la gouvernance financière (DPDEV/GFI)
• Alain MASETTO, chef du bureau, bureau des politiques éducatives (DPDEV/PE)
• Jean-François GIOVANETTI, chargé de mission, sous-direction de la coopération scientifique (CSU/RDE) • Lucien ROUX, bureau des établissements culturels, sous-direction politique culturelle, (CCF/C) • Daniel VOIZOT, co-secrétariat du Copil, bureau de l'évaluation (CID/SMR/EVA)

MINEIE • ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi

DGTPE • Bruno CABRILLAC, conseiller financier Afrique centrale
• Erika SENAUX, chargée de mission, bureau Afrique MULTIFIN 2

AFD • Hugo PIERREL, Pilotage et relations stratégiques
• Christian YOKA, responsable Cameroun au département Afrique subsaharienne • Jean-David NAUDET, responsable de la division Evaluation et capitalisation, cosecrétariat du Copil

Au Cameroun • Pierre HOUPIKIAN, COCAC adjoint , SCAC Yaoundé
• Pascal COLLANGE, chef de l'agence AFD, Yaoundé

Rédacteurs

- Luc LEFEBVRE, chef d'équipe
- Marc RAFFINOT, expert, macroéconomiste
- Christian Arnault EMINI, expert local, macroéconomiste
- Joëlline BENEFICE, chargée d'études

Sommaire

Synthèse	5
<hr/>	
1. Objectifs, champ et approche générale de l'évaluation	28
<hr/>	
1.1. Objectifs de l'évaluation	28
1.2. Un champ d'évaluation hétérogène	29
1.3. Une approche évaluative axée sur l'analyse du partenariat	30
<hr/>	
2. Contexte, acteurs et programmes	32
<hr/>	
2.1. Contexte camerounais	32
2.2. La coopération française au Cameroun	41
<hr/>	
3. Evaluation de la politique et des interventions de la France	61
<hr/>	
3.1. Lisibilité, pertinence, cohérence externe	61
3.2. Cohérence interne de la politique française de coopération	98
3.3. Effectivité, efficacité et efficience	101
3.4. Viabilité	115
<hr/>	
4. Analyse de la relation de partenariat	118
<hr/>	
4.1. Le cycle théorique de coopération	118
4.2. La relation de partenariat France / Cameroun	120
<hr/>	
5. Conclusions et recommandations	132
<hr/>	
5.1. Le partenariat	132
5.2. Au niveau des instruments	140
<hr/>	
Bibliographie	148
Liste des abréviations	156
Liste des annexes	160

Synthèse

1. Une évaluation en deux temps

L'évaluation des outils de la coopération française au Cameroun n'a pas pour objet de balayer l'ensemble des moyens d'intervention de l'aide française au Cameroun, mais porte principalement sur la qualité du partenariat et du dialogue dans la mise en œuvre des instruments de coopération. Cette évaluation vise à la fois :

- à mieux qualifier la relation de partenariat par l'analyse de la perception des acteurs, décideurs et observateurs ;
- à évaluer le contenu et la qualité de cette relation à travers les actions de coopération et les principaux instruments de l'aide française ;
- à dégager des propositions en termes d'amélioration du dialogue, d'adaptation des outils et des modes d'intervention.

Une enquête de perception conduite par la fondation Paul Ango Ela visait à atteindre le premier objectif. La présente évaluation poursuit les deux derniers. L'étude se centre en priorité sur quelques domaines et instruments, à savoir le C2D, l'appui à la gouvernance dans le secteur de l'économie et des finances, l'éducation et la coopération culturelle.

2. Une approche évaluative axée sur l'analyse du partenariat

Le portefeuille de l'aide française au Cameroun est complexe car diversifié. Les relations entre le Cameroun et les bailleurs de fonds – la France en particulier – sont considérées comme difficiles sans qu'un diagnostic précis ait été posé sur la nature exacte de ces difficultés. La France a pris l'initiative de financer une enquête sur la perception de l'aide française auprès de décideurs et d'acteurs camerounais et français. Cette enquête

délivre un message inattendu et ambigu : les acteurs camerounais sont à la fois critiques mais également demandeurs de plus de présence française au Cameroun, d'un meilleur accueil des Camerounais en France et, étonnamment, d'une plus grande visibilité de la France au Cameroun. Ce message constitue un élément de référence très important qui permet d'éclairer les constats de la présente évaluation et d'en alimenter l'analyse.

L'approche évaluative comporte cinq étapes :

1. une description des institutions impliquées dans le partenariat ;
2. une analyse de la lisibilité des politiques et stratégies pour chacune des parties, de la pertinence des approches et instruments de la coopération française et de leur cohérence par rapport au contexte politique et aux interventions des autres partenaires ;
3. une analyse de la mise en œuvre et des effets de ce partenariat, particulièrement dans le cadre du C2D et dans les secteurs de la gouvernance financière, de l'éducation et de la culture ;
4. une analyse pas à pas du fonctionnement de ce partenariat, sur base d'un modèle théorique de cycle de coopération ;
5. des conclusions et recommandations.

3. Le Cameroun, un contexte de coopération complexe en évolution rapide

Le Cameroun est l'un des pays les plus diversifiés d'Afrique, tant en termes écologiques que culturels. Le pays se situe dans une région très instable et est soumis à des vagues d'immigration de réfugiés provenant de pays voisins en état de conflit interne. Le Cameroun dispose de ressources naturelles importantes, d'un nombre de diplômés universitaires relativement élevé par rapport aux autres pays de la région et d'une diaspora dans laquelle les diplômés de haut niveau sont également relativement nombreux.

Le Cameroun a connu une relative stabilité politique. Après une période de succès économique qui a induit une gestion imprudente des finances publiques, le pays est entré à la fin des années quatre-vingt dans une période d'ajustement sévère qui a notamment impliqué une réduction massive de la rémunération des agents de la fonction publique. En 1994, le FCFA a été dévalué de 50 % par rapport au franc français, ce qui a réduit le pouvoir

d'achat des populations urbaines, surtout celles dépendant de l'Etat pour leurs revenus et de biens importés pour leur consommation. En octobre 2000, le Cameroun s'est inscrit dans l'initiative d'appui aux pays pauvres très endettés (PPTE) qui impliquait un soutien important et collectif des bailleurs de fonds, sous la conduite du FMI, conditionné par des mesures politiques parfois difficiles à prendre. Au Cameroun, l'exercice s'est avéré particulièrement délicat. La période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement de l'initiative PPTE fut extrêmement longue. Pendant cette période, malgré la nette réduction des flux d'aide extérieure, le Cameroun a continué à rembourser sa dette.

L'efficacité de l'aide au Cameroun a été largement déterminée par ce contexte dont les principales étapes peuvent être résumées comme suit :

- **2000** : point de décision du processus PPTE ;
- **2003** : adoption du Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) camerounais comme référence fondamentale sur laquelle les bailleurs de fonds peuvent appuyer leurs politiques ;
- **2004** : le Cameroun est déclaré *off-track* par le FMI. Il ne peut donc bénéficier de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI. L'initiative PPTE est suspendue et par conséquent les financements des bailleurs impliqués dans le processus PPTE sont également bloqués. Une nouvelle FRPC est signée en octobre 2005 ;
- **avril 2006** : le Cameroun atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, permettant de mobiliser divers instruments d'aide inutilisables durant la période de transition ;
- **22 juin 2006** : signature du Document cadre de partenariat (DCP) entre la France et le Cameroun qui définit la stratégie de coopération bilatérale de la France sur cinq ans, et signature du contrat de désendettement et de développement (C2D) qui engage la France à réinvestir en aide publique les sommes remboursées au titre de sa créance sur le Cameroun.

Cette évolution rapide, après une décennie de relatif immobilisme, fait de l'année 2006 une année charnière pour la relation du Cameroun avec ses bailleurs de fonds et avec la France en particulier. Le climat de la relation entre les bailleurs et le Cameroun reste toutefois décrit comme empreint de méfiance réciproque. Il en résulte une très nette convergence de vue entre les bailleurs de fonds pour considérer les questions de gouvernance comme un enjeu central de développement.

4. La coopération française au Cameroun

4.1 Quatre acteurs principaux, de nombreux instruments

La coopération française au Cameroun est mise en œuvre par différents acteurs :

1. Le ministère des Affaires étrangères et européennes par l'intermédiaire du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) au sein de l'ambassade de France, est chargé :

- des projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) qui subventionne les projets dans les secteurs du développement institutionnel, social, culturel, universitaire et de la recherche ;
- de la mise en œuvre du Fonds social de développement (FSD), enveloppe du FSP dédiée à la coopération avec les collectivités territoriales et les organisations de la « société civile » ;
- du programme de bourses d'études et de bourses de stages au profit de fonctionnaires ;
- de la gestion de l'assistance technique, à l'exception de l'AT liée aux interventions gérées par l'AFD ;
- de la coopération culturelle qui s'appuie sur deux centres culturels et trois alliances franco-camerounaises ;
- des subventions à des organismes locaux.

2. L'Agence Française de Développement (AFD), représentée localement, gère :

- les financements de long terme de grandes infrastructures ;
- les prêts aux entreprises et les subventions à l'Etat dans tous les secteurs touchant à la réalisation des objectifs du Millénaire, aux secteurs sociaux et productifs et aux services publics marchands ;
- les fonds C2D (Contrat de désendettement et de développement).

3. Le ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEIE) représenté localement par la Mission économique auprès de l'ambassade de France est chargé :

- de la gestion de la dette ;
- des missions économiques et des relations avec les bailleurs multilatéraux ;

- de la promotion des exportations, des investisseurs et des entreprises françaises implantées localement ;
- du suivi de la situation économique et financière du pays.

4. La mission de coopération militaire et de défense

Depuis 1998, les réformes successives de la coopération française ont progressivement renforcé le rôle de l'AFD comme « opérateur pivot » de la coopération et celui de l'ambassadeur comme coordinateur de la coopération française dans le pays.

4.2 Un flux d'aide instable

Durant la période 2001-2007, les volumes d'aide française nette sont restés relativement modestes et très instables. Les volumes nets ont été largement conditionnés par les décisions prises en matière de remise de dette.

Tableau I. APD française au Cameroun (flux nets, en M€)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total APD bilatérale	136,27	126,52	93,56	66,20	126,28	257,21	103,94	17,32	194,08

Source : MAEE.

En matière d'aide financière, l'aide projet est restée l'instrument privilégié, tant par la France que par les autres bailleurs, en raison notamment d'un faible niveau de confiance dans la qualité de la gestion des finances publiques camerounaises.

2006, une année charnière

En avril 2006, le point d'achèvement du processus PPTE fut atteint. Le Cameroun est alors entré dans une nouvelle ère de coopération avec les bailleurs de fonds et en particulier avec la France. Dès juin, deux événements majeurs ont donné une nouvelle dynamique à la coopération franco-camerounaise : la signature quasi simultanée du Document cadre de coopération (DCP) et du Contrat de désendettement et de développement (C2D).

S'appuyant largement sur les activités déjà en cours et se référant au DSRP camerounais, le DCP structure l'aide française autour : d'une thématique transversale (amélioration de la gouvernance et renforcement institutionnel), de quatre priorités secto-

rielles (secteurs de concentration) destinées à contribuer aux objectifs du Millénaire (santé, éducation de base, infrastructures, agriculture et sécurité alimentaire), d'un programme sectoriel « hors concentration » (environnement et biodiversité) et de deux axes transversaux (enseignement supérieur et recherche d'une part, et promotion de la diversité culturelle et soutien à la francophonie, d'autre part).

Outre les nombreux outils déjà disponibles, un nouvel instrument, le C2D, augmente considérablement la capacité d'intervention de la France. Le premier C2D, d'un montant de 537 M€ mobilisables sur 5 ans (2006-2010), a été réparti en « points d'application » inscrits dans les secteurs de concentration choisis par le DCP. Le C2D est régi par des instances de décisions spécifiques à trois niveaux : politique, technique et secrétariat de gestion. En raison des faiblesses de la gestion des dépenses publiques au Cameroun, des circuits de paiement particuliers ont été convenus.

Les prêts souverains de l'AFD ont été interdits pendant la durée du processus PPTTE depuis 2001. Ils n'ont été autorisés que récemment (octobre 2008). L'activité de l'AFD a donc été considérablement ralentie pendant la période sous revue (2001-2007) et devrait redémarrer dès 2009.

5. Une analyse en deux étapes

Afin de répondre à la demande d'analyse du fonctionnement du partenariat franco-camerounais à partir de l'évaluation des instruments de l'aide française, l'évaluation porte deux regards complémentaires : le premier évalue les interventions de la France selon les critères d'évaluation classiques du CAD¹, et le second analyse le fonctionnement du partenariat à différents stades du cycle de coopération.

5.1 Evaluation des interventions

Au niveau des politiques

Les deux parties ont consenti des efforts considérables pour formuler un discours stratégique plus lisible par le partenaire. Le Cameroun a présenté un DSRP et certaines

1 Comité d'aide au développement de l'OCDE.

stratégies sectorielles qui constituent des références essentielles pour les bailleurs. Par ailleurs, le DCP, les stratégies sectorielles de la coopération française et la formulation très explicite des choix stratégiques réalisés dans le cadre du C2D ont sensiblement amélioré la lisibilité de la stratégie française de coopération avec le Cameroun.

Trois constats importants imposent toutefois de nuancer ce jugement :

- les partenaires camerounais réagissent peu au discours politique de la coopération française, mais bien à ce qu'ils observent des réalisations de cette coopération ;
- les acteurs de la coopération française s'inscrivent dans l'évolution des approches de l'aide internationale consistant en pratique à appuyer le gouvernement pour qu'il formule un discours politique « acceptable » et lisible par les bailleurs, tel que le DSRP et certaines stratégies sectorielles, et à s'aligner sur ces politiques ;
- les documents de politique produits par le Cameroun à la demande des bailleurs ne permettent à ceux-ci d'identifier qu'une fraction limitée des priorités et contraintes politiques qui motivent les décisions publiques. Ces dernières sont mal connues et peu reconnues par les bailleurs de fonds. Il en résulte une certaine incompréhension et un déficit de communication importants.

Sous les réserves que l'on vient d'évoquer, on peut considérer que les principaux choix d'allocation de ressources de la coopération française sont généralement pertinents et cohérents par rapport aux besoins identifiés et aux priorités affichées dans le DSRP. Le DCP s'inscrit bien dans les priorités du DSRP. On peut donc parler d'un bon alignement des principaux programmes de la coopération française au Cameroun sur les politiques exprimées dans le DSRP. Certains projets, notamment en éducation, doivent être adaptés aux priorités actuelles, mais les réorientations en cours dans le cadre du C2D vont dans ce sens.

Le niveau de cohérence externe de la coopération franco-camerounaise, défini comme le souci et la capacité de la France d'harmoniser ses politiques d'intervention avec celles des autres bailleurs, peut également être considéré comme bon pour une part importante des activités. Le niveau d'harmonisation des procédures est moins avancé, notamment en raison du manque de confiance de la France et des autres bailleurs dans la qualité de la gouvernance publique au Cameroun. Le C2D introduit de nouvelles procédures particulières de financement, mais, d'autre part, contribue à augmenter sensiblement la proportion de l'aide française soumise aux procédures camerounaises, sous réserve toutefois du droit d'avis de non objection de l'AFD.

Au niveau des instruments

Le C2D est perçu comme un instrument complexe dont l'introduction fut difficile, mais dont la pertinence est de plus en plus reconnue, à la fois par les autres bailleurs et par les cadres camerounais qui le connaissent.

La pertinence de l'assistance technique sur projet est parfois critiquée. Malgré une réduction importante de ce type d'AT, la France explore moins que d'autres bailleurs les possibilités alternatives et moins coûteuses à la conduite des projets.

La pertinence de financer des « conseillers de ministres » est à apprécier en fonction de critères multiples qui intègrent, au-delà de leur rôle dans la conception et la mise en œuvre de réformes, leurs fonctions de relais et leur contribution au positionnement politique de la France. Toutes les parties en sont conscientes, y compris les autres bailleurs et leur jugement sur ce sujet est plus ouvert que ce que l'on pouvait imaginer.

Au niveau des FSP, plusieurs des projets analysés semblent se justifier essentiellement par la poursuite de missions d'assistance technique entretenues de longue date dont la pertinence n'a pas été systématiquement réévaluée. L'instrument est souple mais peu aligné sur les procédures nationales. Il a probablement sa raison d'être dans un certain nombre de circonstances, et notamment dans des domaines d'intervention où le niveau d'appropriation est faible. Cependant, au moins dans les cas étudiés par la mission, les analyses permettant d'assurer la pertinence de ces projets ont souvent paru insuffisantes. Ces constats recourent ceux de l'évaluation précédente, mais leur caractère généralisable pourrait être vérifié par une analyse systématique du processus de préparation des FSP.

La politique de bourses d'études, clairement perçue par les partenaires camerounais comme un instrument contribuant au renforcement du partenariat franco-camerounais, semble moins intégrer cette dimension du côté français. Les objectifs poursuivis par la politique des bourses d'études, en principe destinée à compléter le renforcement des capacités nationales dans une perspective de réduction de la pauvreté, ne sont pas explicites, et il est donc difficile d'en apprécier l'efficacité en raison notamment du manque de suivi des boursiers après leurs études. Les bourses d'études du gouvernement français ne touchent qu'une faible fraction des Camerounais qui poursuivent leurs études en France. Le service destiné à faciliter l'accès aux études en France a connu des difficultés au cours de la période sous revue.

Le FSD, outil très visible contrôlé par l'ambassade, n'assure pas une grande lisibilité par manque de cadre stratégique (quelles priorités et pourquoi ?) et de procédures clairement formalisées.

Hors C2D, l'absence d'objectifs quantifiés, d'indicateurs de résultats, ou le fait qu'ils ne soient pas suivis s'ils existent, suggère qu'il y a eu jusqu'à présent relativement peu de demande, tant du côté français que du côté camerounais, d'analyses portant sur l'efficacité. Les évaluations disponibles souffrent souvent du manque de suivi des résultats, ce qui limite leur capacité d'apprécier l'efficacité.

L'effectivité des programmes est mieux connue, à partir des taux de déboursement ou sur base de rapports de suivi d'exécution. Les résultats sont très inégaux et traduisent les difficultés du partenariat conduisant à un rythme de décaissement de l'aide relativement lent à l'échelle du pays. Les questions de gouvernance au niveau national ne constituent toutefois pas le seul élément explicatif. La conception des projets, les lenteurs dans les nominations d'AT et de cadres nationaux, le manque de clarté des mandats, des responsabilités et des calendriers d'exécution sont également à évoquer pour expliquer ces retards.

L'efficacité des programmes est également difficile à mesurer mais d'importantes marges d'amélioration sont identifiables au moins à trois niveaux : i) un recours à l'assistance technique expatriée sans référence à son coût, ii) une gestion peu rigoureuse du temps dans la mise en œuvre des interventions (délai de mobilisation des financements et des AT), iii) un choix d'instruments peu sensible à leurs coûts de gestion.

Le C2D a démarré lentement, mais accélère sensiblement son niveau d'activité. Les objectifs et responsabilités semblent plus clairs, le système de suivi (tant au niveau des indicateurs que des institutions chargées de l'assurer), plus explicite. On peut donc s'attendre à un style de gestion plus efficace. A ce stade toutefois, compte tenu du niveau de mise en œuvre encore limité du C2D, peu de choses peuvent être vérifiées.

5.2 Analyse de la relation de partenariat

Le « partenariat » ici évoqué a pour objet la coopération franco-camerounaise. A l'image du cycle de projet, on peut concevoir un cycle de coopération comme une succession circulaire de dix étapes dont les deux premières (formulation des politiques et compréhension mutuelle) sont conduites séparément par la France et le Cameroun. L'effort de compréhension mutuelle permet notamment de situer les opportunités et les limites de la coopération possible entre les partenaires : quels objectifs peuvent-ils partager ? Sur cette base, les partenaires s'accordent sur un domaine de coopération constitué de l'ensemble des objectifs stratégiques communs aux deux parties. Les étapes suivantes permettent de

définir les priorités à l'intérieur de ce domaine de coopération, d'allouer les ressources en conséquence, puis de définir un programme opérationnel de coopération. Ce programme est mis en œuvre et fait l'objet d'un suivi partagé, dernière étape commune aux partenaires. Chaque partie évalue ensuite les activités de coopération, selon ses propres valeurs et systèmes de redevabilité. L'évaluation permet à chacun de tirer ses propres leçons de l'expérience et d'ajuster la formulation de sa politique, ce qui referme le cycle.

Dans quelle mesure ce cycle est-il appliqué dans le cadre de la coopération franco-camerounaise ? L'étude examine un certain nombre des constats sous l'angle de la mise en œuvre de ce cycle de coopération et en tire les enseignements suivants.

Formulation des politiques

Le discours français sur l'aide au développement est ancien, mais est longtemps resté pluriel, peu structuré, n'assurant pas de lien clair entre les principes généraux et les projets financés. Depuis le milieu des années 2000, les choses évoluent : Le CICID a validé un certain nombre de documents stratégiques importants, tant en termes généraux que sectoriels. Quelques insuffisances ont toutefois été identifiées, notamment dans les domaines de l'enseignement, de la culture, de la recherche, des bourses d'études.

Du côté camerounais, on l'a vu, la formulation des politiques évolue également : le DSRP est le document de référence en matière de politique économique interprétable par les bailleurs de fonds. Il est accompagné d'un certain nombre de stratégies sectorielles (santé, éducation, forêts...). Un document de politique plus large axé sur la croissance et mieux articulé sur les instruments de gestion (budget) et de suivi (indicateurs) est attendu par les bailleurs, mais le gouvernement montre de grandes difficultés à formuler ce type d'approche multisectorielle. La publication de certaines politiques sectorielles sensibles telles que la politique énergétique est également bloquée pour des raisons politiques.

Compréhension mutuelle

La formulation du discours politique évolue, mais dans quelle mesure la compréhension mutuelle s'améliore-t-elle ? Deux questions se posent :

1. les Camerounais comprennent-ils ce qui motive l'action de la France au Cameroun ? En réponse, les responsables camerounais ne se réfèrent pas au discours stratégique. Ils basent leur jugement sur ce qu'ils observent sur le terrain. La diversité du portefeuille des interventions françaises, le caractère perçu comme peu spectaculaire (jusqu'à la relance du C2D) de ces interventions, les choix politiques

implicites parfois perçus comme contradictoires, les réformes institutionnelles de la coopération, brouillent l'image de la France au Cameroun. En outre, certaines attitudes perçues comme peu soucieuses de protéger la relation culturelle, politique et commerciale entre la France et le Cameroun, longtemps présentée comme privilégiée, génèrent incompréhension et inquiétude ;

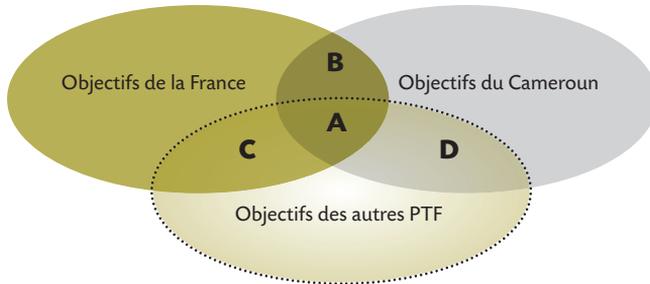
2. Les Français comprennent-ils les enjeux politiques qui sous-tendent les décisions des acteurs politiques camerounais ? Le DSRP ne présente qu'une fraction limitée de l'ensemble des objectifs de la politique camerounaise. Il constitue une référence utile pour le dialogue et un progrès important par rapport au passé, mais n'explique qu'une fraction des décisions publiques (politiques et administratives), les autres facteurs explicatifs restent très mal éclairés et mal compris par les bailleurs dont la France. Améliorer la compréhension mutuelle, c'est notamment améliorer l'analyse de ces comportements. La mission ODI commanditée par les principaux bailleurs, centrée sur la formulation des bases d'un nouveau partenariat, l'enquête FPAE et la présente évaluation contribuent à cet effort, mais beaucoup reste à faire, non seulement pour mieux comprendre mais également pour adapter la manière de coopérer en fonction des conclusions de ces analyses.

Définition du domaine de coopération

Quels objectifs communs la France et le Cameroun se sont-ils fixés ? Le domaine de coopération ne peut pas être considéré comme homogène. En principe, certains objectifs seront plus facilement « appropriés » par le partenaire que d'autres. On peut s'attendre à ce qu'un projet de grande infrastructure, très visible en ville bénéficie d'un support politique nettement supérieur à un projet de protection de la biodiversité, en pleine forêt répondant à des priorités de long terme, sans visibilité politique.

Si l'on admet que les objectifs politiques du gouvernement camerounais ne sont pas identiques à ceux qui motivent l'intervention de la France au Cameroun, ni à ceux des autres bailleurs, on peut diviser le domaine de coopération en trois zones (cf. schéma 1) :

1. **la zone A** qui décrit l'ensemble des objectifs communs aux trois acteurs (gouvernement, France, autres bailleurs) ;
2. **la zone B** qui reprend l'ensemble des objectifs partagés par la France et le Cameroun, mais pas par les autres bailleurs ;
3. **et la zone C** qui regroupe les objectifs partagés par les bailleurs, tolérés mais non soutenus par le Cameroun.

Schéma 1. Domaine de coopération franco-camerounais

On identifie également la zone D, où l'on retrouve les objectifs partagés par le Cameroun et d'autres bailleurs, mais pas par la France. Cette dernière zone ne fait pas partie du domaine de coopération franco-camerounais.

Le classement des objectifs entre ces différentes catégories est difficile et varie d'un pays à l'autre. L'important est d'avoir conscience de l'hétérogénéité des objectifs compris dans le domaine de coopération et donc du fait que des principes tels que l'alignement ou la demande d'appropriation ne peuvent être appliqués sans tenir compte de ces différences.

Signé par les deux parties, le DCP décrit le domaine de coopération franco-camerounais. Il comprend des objectifs qui peuvent appartenir aux zones A, B ou C. Il constitue le cadre stratégique dans lequel s'inscrivent tant les interventions conduites de longue date, que les instruments nouveaux, tels le C2D. Même s'il n'a qu'une valeur indicative et ne constitue donc pas un engagement formel de mobilisation de l'aide, le DCP constitue un pas important vers une formalisation du dialogue par rapport aux instruments précédents tels que les OMT, instruments plus sectoriels et non signés par le gouvernement camerounais. Les objectifs formulés en termes de résultats et d'impacts attendus restent toutefois insuffisamment précis pour que l'on puisse joindre au DCP un système d'indicateurs qui permette à la fois de préciser les objectifs, les conditions et les délais pour les atteindre.

Définition des priorités

Le DCP présente, sur 5 ans, une répartition des activités entre secteurs et à l'intérieur de chaque secteur. Il y a un certain consensus sur cette répartition, largement in-

fluencée par les engagements passés. Au sein de chaque secteur, surtout dans le cadre du C2D, on trouve un souci de complémentarité entre les différents volets, en éducation et en santé notamment. Dans le domaine de la recherche par contre, la manière dont les priorités ont été établies n'est pas claire et une impression de dispersion des efforts s'en dégage.

Allocation des ressources

L'annexe 3 du DCP fixe l'allocation des ressources « par fourchettes » sur 5 ans sans engagement formel de la France. Pour cette raison, la publicité de ce document est limitée. Le caractère partenarial des décisions de répartition des ressources à ce niveau reste donc également limité, mais l'approche n'est pas vraiment contestée.

Programmation

On ne trouve pas de réel document de programmation de l'aide française dans son ensemble. L'inscription de l'aide française au budget camerounais est de plus en plus systématique², ce qui signifie à la fois qu'elle est connue du gouvernement et prévisible au moins à l'échelle d'un cycle budgétaire. Le C2D, dont les ressources et les engagements sont connus pour 5 ans constitue un progrès important en termes de prévisibilité à plus d'un an.

Mise en œuvre

Les procédures de mise en œuvre varient considérablement selon les acteurs. Les opérations conduites par l'AFD appliquent les procédures camerounaises tant pour les opérations financées par le C2D que pour celles qu'elle finance sur prêts. Elle garde toutefois une capacité de contrôle *via* les avis de non objection.

Le FSP est largement contrôlé par le SCAC et le MAEE. La souplesse de l'instrument est appréciée, mais son faible niveau d'alignement sur les procédures camerounaises est critiqué.

Le FSD est totalement aux mains du SCAC. Les processus de décision et de gestion des financements sont décrits comme décentralisés et partenariaux, mais opèrent sans grande cohérence stratégique.

² Selon la dernière mission de suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris, 86 % de l'aide française était inscrite au budget camerounais en 2007, ce qui correspond à la moyenne des autres bailleurs signataires de la déclaration.

Les délais de décision sont très variables et assez imprévisibles pour les structures concernées. En général, la marge de manœuvre pour améliorer les délais de mise en œuvre et l'efficacité générale des interventions, particulièrement de l'assistance technique, est importante.

Suivi

Les procédures de suivi sont encore limitées. Un premier bilan annuel du DCP a été réalisé en juillet 2007, mais ne porte que sur le suivi des déboursments et dans une moindre mesure de l'exécution. On trouve très peu d'information sur les résultats. Les suivis de projets et de programmes ne sont pas systématiques. En principe, le suivi pourrait être partenarial afin que tant le gouvernement que le partenaire français disposent de l'information nécessaire pour évaluer ses interventions.

Evaluation

Un certain nombre d'évaluations d'interventions ont été réalisées. Une évaluation de l'aide française au Cameroun de 1987 à 1997 a été réalisée en 1999. Ce rapport recommandait notamment de développer des capacités de programmation, de suivi et d'évaluation adaptées. Les évaluateurs étaient très critiques à propos des instruments généraux de programmation, de suivi et d'évaluation de l'aide de l'époque. L'évaluation de 1999 concluait sur un certain nombre de points souvent encore d'actualité aujourd'hui.

Leçons

Certaines recommandations des évaluateurs de 1999 semblent avoir été partiellement entendues et avoir influencé la politique actuelle, mais deux obstacles limitent la mise en œuvre de leurs recommandations :

- l'enjeu mal analysé de l'appropriation des politiques de développement, souvent évoqué dans cette étude, est au cœur des difficultés du partenariat et plus généralement au cœur de la question de l'efficacité de l'aide ;
- l'absence de volonté de la France d'abandonner certaines des activités de son dispositif d'aide pour concentrer ses ressources financières et humaines sur un nombre limité d'objectifs stratégiques.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Le partenariat

L'analyse du fonctionnement du partenariat est difficile. Les constats de l'évaluation de 1999, de l'enquête FPAE, d'autres bailleurs et nos propres entretiens convergent vers un certain nombre de conclusions que nous pouvons résumer comme suit :

1. Le Cameroun est un pays complexe extrêmement diversifié aux plans ethnique, culturel et religieux, dont la stabilité est probablement une préoccupation constante du pouvoir.
2. On observe une nette évolution vers un discours politique plus structuré de part et d'autre : le DCP et le DSRP sont des documents qui se répondent au moins partiellement. On observe le même type d'évolution au niveau des stratégies sectorielles.
3. Les bailleurs de fonds ont beaucoup d'influence sur le discours stratégique camerounais, d'où l'importance actuelle accordée à la lutte contre la pauvreté.
4. Les stratégies de développement affichées par le Cameroun ne permettent pas d'expliquer les décisions prises par les autorités camerounaises. Ces décisions sont fonction d'objectifs et de contraintes politiques non directement observables par le partenaire français.
5. Le Cameroun ne réagit pas beaucoup au discours politique de la coopération française mais bien à ses réalisations. Or, la France intervient au Cameroun avec un appareil de coopération très diversifié et très complexe qui permet des lectures politiques contradictoires.
6. Les autorités camerounaises demandent à la France de s'afficher plus et de prendre le leadership dans certains domaines. La visibilité des interventions de l'aide chinoise (infrastructure mais également coopération culturelle) est fréquemment donnée en exemple.
7. Les Camerounais sont peu demandeurs d'alignement sur leurs procédures et acceptent assez facilement le contrôle du bailleur de fonds dans différents contextes.
8. Le sentiment d'abandon du Cameroun par la France est très fréquemment exprimé. Le démarrage du C2D peut modifier cette perception, mais ses effets sur l'image de la France sont encore limités.

En termes politiques, on peut déduire de ceci que le gouvernement est conscient des limites de sa capacité à prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre des politiques convenues avec les bailleurs. Il accepte donc implicitement d'en céder non seulement l'initiative et la conception, mais également, dans certains cas, la gestion aux bailleurs de fonds et à leurs experts. Dans ce contexte, les membres de l'élite en place, souvent formés en France, sont soucieux de voir la France maintenir et affirmer une position forte et ouverte, à la fois comme bailleur de fonds mais également comme référence culturelle principale.

Ceci conduit à quelques conclusions fondamentales en termes d'analyse du domaine de coopération :

1. Une grande partie des objectifs qui préoccupent les bailleurs et résultent des conventions internationales, tels que la poursuite des OMD, ou les programmes visant les enjeux publics mondiaux, font l'objet d'un type de partenariat mal reconnu par le discours actuel sur l'efficacité de l'aide, qui ne peut toutefois être ignoré : le gouvernement accepte que ces politiques soient conduites sur le territoire camerounais, mais n'en prend pas réellement le leadership. Dans cette zone du domaine de coopération, il ne faut donc pas attendre de réelle appropriation à court ou moyen terme. En revanche, un effort d'harmonisation, voire même d'alignement sur un discours politique « national » formulé sous l'influence des bailleurs, peut contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide. Même dans ce contexte, le DSRP et les politiques sectorielles « camerounaises » gardent donc leur pertinence, pour autant, bien entendu, que le gouvernement se prête à ce jeu, ce qui semble être le cas.
2. La zone des objectifs d'intérêt commun franco-camerounais, non partagés par les autres bailleurs, est potentiellement assez importante ; si la France accepte d'utiliser certains instruments pour soutenir, au moins indirectement l'élite en place (appui à la sûreté/sécurité, coopération militaire, infrastructures visibles) et le prestige de son lien historique avec le Cameroun (coopération technique et culturelle plus visible et plus lisible, bourses, stages, échanges divers...) et montre qu'elle assume pleinement ce choix, l'appropriation politique du côté camerounais sera plus facile. Dans ce domaine, le terrain non occupé par la France est en train de sortir du domaine de coopération franco-camerounais pour être repris, selon les thèmes, dans les champs spécifiques de coopération avec les Etats-Unis, Israël, la Chine ou l'Afrique du Sud par exemple. Cette évolution inquiète de nombreux responsables camerounais.

Bien entendu, les frontières entre ces différentes zones ne sont pas étanches. Le classement ci-dessus peut être contesté. Mais admettre le principe de l'hétérogénéité de la nature de l'aide au développement et ses conséquences sur les perspectives d'appropriation peut éclairer le fonctionnement du partenariat et permettre de mieux situer les lieux où la France devrait faire des choix politiques.

Cette approche impose également de nuancer l'idée encore récemment affichée à l'issue d'Accra³ selon laquelle on peut renforcer l'appropriation en « renforçant les capacités » du gouvernement, voire même d'autres organes démocratiques tels le Parlement ou la société civile. Le problème se situe moins au niveau de la capacité technique que de la capacité politique : un gouvernement ne peut prendre les décisions souvent difficiles de politique économique que s'il est suffisamment sûr de sa cohésion politique interne. Si ce type de décision est susceptible de diviser le pouvoir, voire le pays, ce gouvernement préférera peut-être lucidement en déléguer la responsabilité aux bailleurs et particulièrement au bailleur le mieux connu, le plus « prévisible », le plus « susceptible de nous comprendre ». Dans le cas du Cameroun, ce bailleur, c'est la France.

Deux citations du rapport d'enquête de la fondation Paul Ango Ela récemment reprises par l'ambassadeur de France au Cameroun confortent cette analyse⁴ : « *Au fond, les Camerounais attendent que reste protégé un territoire symbolique de leur relation avec la France, zone symbolique qui leur serait propre et qui mettrait à distance respectable les autres partenaires. Ceci peut paraître paradoxal mais confirme un lien fort, complexe et ambivalent qui porte autant les stigmates de l'histoire qu'il appelle les privilèges d'un héritage commun* ». (...) « *Ils attendent que la France soit au Cameroun le capitaine de l'équipe des partenaires là où la France est portée par un souci de respect qui appelle une certaine discrétion afin d'éviter la critique du paternalisme.* » L'ambassadeur poursuit, considérant que ses services ont fait preuve d'un excès de discrétion au cours de ces dernières années.

Quelques recommandations générales peuvent être déduites de ceci.

La France pourrait mieux intégrer sa démarche d'aide au développement au sein d'une démarche de politique étrangère dans laquelle elle affichera plus clairement ses valeurs, ses priorités, ses intérêts. Elle peut s'engager plus visiblement et plus lisiblement dans cette zone, en sachant que le Cameroun est demandeur, mais que, plus qu'avant, il dispose d'alternatives.

3 Accra Agenda for Action, 2-4 septembre, 2008, Accra.

4 Interview conduite par A.T. Djimeli, M. N.Guichi, E. Djuidie, Le Messenger, Yaoundé le 17 octobre 2008.

Le contrôle des grandes endémies, la protection de la biodiversité, la recherche dans des secteurs tels que l'agriculture, la santé ou l'environnement, ne peuvent souffrir d'interruptions au nom d'un principe d'appropriation irréaliste. Il faut étudier avec le gouvernement des options intermédiaires, parmi lesquelles l'option de « l'autorisation d'agir » dans laquelle le gouvernement accepte le fait que certains programmes soient entrepris sur son territoire et autorise les bailleurs à en assurer la conduite aussi longtemps qu'il ne se sent pas capable (politiquement et techniquement) de l'assumer. Une telle approche n'exclut pas bien entendu de faire conduire ces opérations par des cadres camerounais sous la responsabilité directe ou indirecte du bailleur.

L'appropriation des politiques publiques encouragées par les bailleurs ne se développera que très progressivement, au rythme de l'évolution politique et économique du Cameroun. Les priorités politiques réelles du gouvernement doivent être étudiées plus attentivement. Le scénario d'extension progressive de l'appropriation évoqué ci-dessous repose sur une série d'hypothèses qu'il convient de vérifier par l'analyse détaillée du comportement des acteurs, mais aussi par un dialogue réellement ouvert et sans a priori. Le véritable alignement commence par l'écoute du partenaire.

Sur base de cette analyse, la France pourrait se donner pour stratégie d'intervention, d'une part d'accompagner ce processus progressif d'appropriation des politiques, pour autant que celles-ci soient compatibles avec ses propres valeurs et priorités et, d'autre part de soutenir, voire de conduire, en collaboration avec les autres bailleurs, des politiques importantes à ses yeux, acceptables pour le Cameroun mais non prioritaires pour lui en ce moment. Dans cette perspective, la France pourrait :

1. Concentrer son appui technique, en collaboration avec les IFIs, sur les décisions les plus susceptibles de motiver les élites, à savoir une politique de croissance économique⁵. Ceci implique des priorités politiquement faciles à soutenir telles que la stabilité, la sécurité, la prévisibilité du comportement des acteurs, mais également d'autres plus difficiles, telles l'amélioration de l'efficacité de l'administration et des services publics. Cela repose sur l'hypothèse, probablement raisonnable, que certaines fractions réformatrices des élites pourraient soutenir une telle démarche.
2. Promouvoir activement le français, la France et l'insertion du Cameroun dans l'espace francophone à travers la politique culturelle, l'enseignement et le système de

5 L'expression « politique d'appui à l'émergence » commence à être utilisée. Elle suggère de tenir plus systématiquement compte du parcours politique autant qu'économique de certains pays émergents pour concevoir des politiques de coopération au développement plus efficaces.

bourses. Ces trois politiques devraient être plus systématiquement intégrées entre elles.

3. Assurer le suivi des diplômés de France dans une logique de développement de réseaux à leur bénéfice et à celui du partenariat de long terme.
4. Ne pas pousser l'alignement des procédures au-delà de ce qui est demandé par le partenaire national et garder un moyen de contrôle.
5. Admettre que les politiques strictement ciblées sur la réduction de la pauvreté (éducation de base, santé primaire, désenclavement rural, accès à l'eau, etc.) bénéficieront d'une impulsion nationale plus faible tant que le développement de classes moyennes induit par la croissance économique, n'aura pas renforcé le sentiment de solidarité sociale. Par conséquent, consacrer l'essentiel des ressources de l'aide financière et l'appui technique nécessaires à ces politiques en collaboration avec les autres bailleurs en admettant que l'hypothèse de prise en charge par le Cameroun restera fragile pendant longtemps.

Une telle approche permettrait d'accompagner techniquement, sans espérer le forcer, l'élargissement progressif de l'appropriation par le gouvernement des différentes politiques de croissance économique, tout en consacrant l'essentiel de l'aide financière à une solidarité sociale « Nord-Sud » de long terme, dont on ne pourrait transférer la charge et l'initiative au gouvernement que progressivement.

La contribution du Cameroun à la protection de biens publics mondiaux relève d'une autre logique. Il s'agit ici de la prise en charge internationale du coût de protection d'un patrimoine mondial⁶ pour l'entretien duquel la solidarité internationale n'a pas de raison de s'interrompre, même à long terme. L'applicabilité des concepts d'appropriation, d'alignement, voire de viabilité aux politiques et programmes de protection des biens publics mondiaux devrait être revue. Plus fondamentalement, la spécificité de la notion de solidarité internationale face aux enjeux publics mondiaux par rapport à celle d'aide au développement devrait être admise et étudiée plus attentivement. Les conséquences d'une telle analyse en termes de gouvernance et notamment sur l'applicabilité des principes de la déclaration de Paris, peuvent être très importantes. Le capital de biodiversité situé au Cameroun constitue un enjeu crucial à l'échelle mondiale. La France dispose de capacités de recherches importantes dans le pays. Le Cameroun et la France sont bien placés pour conduire une réflexion partenariale réaliste inscrite dans le cadre de discussions internationales sur ce thème.

6 Ou de la lutte contre des menaces collectives.

De telles recommandations peuvent paraître justifier une démarche d'aide de substitution pratiquée de longue date avec de nombreux inconvénients : appareil de coopération fonctionnant de manière trop autonome sans contrôle démocratique, pratique de l'autojustification des acteurs publics et privés de l'aide (ONG), logique d'offre, etc. Effectivement, ce risque est incontestable. La présente évaluation suggère toutefois que la fuite en avant vers l'alignement sur base d'une hypothèse d'appropriation non vérifiée ne constitue pas une réponse à ces problèmes dans le contexte actuel du Cameroun. Elle risque au contraire de conduire à un accroissement de la déresponsabilisation des acteurs français voire, à terme, à une réduction sensible de l'aide française au Cameroun. L'intérêt des observations faites au Cameroun est qu'elles montrent que les responsables Camerounais sont conscients de ce risque et envoient des messages clairs dans ce sens.

6.2. Instruments : quelques recommandations

L'approche générale proposée ci-dessus et les analyses réalisées au niveau de chaque instrument conduisent à un certain nombre de recommandations plus spécifiques.

Le C2D

L'évaluateur a encore peu de recul pour suggérer des modifications de l'approche à ce niveau. Les principaux choix qui ont été faits, tant au niveau des points d'application qu'à celui des procédures, doivent être testés. Le concept et les procédures du C2D n'ont pas été admis facilement, mais commencent à montrer leur efficacité. Ils sont très peu contestés actuellement.

Certains suggèrent que le montage institutionnel adopté pour le C2D pourrait servir de modèle pour d'autres volets de la coopération franco-camerounaise. Il est vrai que ce modèle réunit beaucoup de qualités (approche intersectorielle, niveaux politiques et techniques distincts, présence des autres bailleurs de fonds et de représentants de la société civile dotés de moyens d'évaluation), mais après une année de fonctionnement, il semble un peu tôt pour tirer des conclusions à ce niveau.

Il y aura toujours une tension entre les priorités camerounaises et celles que la France sera tentée de financer. La France doit donc garder une certaine influence sur ces choix pour assurer la pertinence de ces investissements par rapport aux enjeux écono-

miques et sociaux. Cela dit, la France restera attentive à assurer la visibilité de sa contribution dans une optique d'efficacité politique. L'effort de communication et de transparence sur les choix des points d'application du C2D et sur les procédures suivies doit être intensifié pour éviter de prêter le flanc à des accusations susceptibles d'éroder la confiance.

L'assistance technique

Le rôle de l'AT indépendante et de chaque poste en particulier devrait être réétudié. Dans les cas où la nécessité de l'AT est confirmée, les lettres de mission des experts devraient être plus précises et annoncer dans chaque cas les critères sur la base desquels les performances de l'expert seront appréciées. L'établissement de critères et de procédures permettant à la partie française d'argumenter la décision de poursuivre l'action de l'AT dans ses différentes dimensions paraît indispensable. Responsabiliser l'administration d'origine de l'AT, lui demandant d'assurer support technique et encadrement à distance, donnerait à l'AT une plus grande efficacité et assurerait une plus grande continuité et une meilleure visibilité de l'engagement de la France. Du côté camerounais, une centralisation effective au niveau d'un ministère tel que le MINEPAT du pouvoir de décision concernant les demandes d'AT et les demandes de renouvellement contribuerait également à dépersonnaliser les décisions de requête.

Ces deux recommandations peuvent induire des lourdeurs administratives supplémentaires, surtout dans un contexte où la prise de décision interministérielle est difficile. Celles-ci devront être comparées aux avantages d'une assistance technique plus systématique, mieux suivie et moins personnalisée.

Le FSP

Les projets FSP devraient être formulés de manière plus conforme aux standards notamment par une définition précise de la logique d'intervention débouchant sur des objectifs mesurables et des paramètres et procédures de suivi. Les termes de références des assistants techniques éventuellement nécessaires devraient contenir la justification de chaque poste en fonction des objectifs du projet, des objectifs à atteindre pour chaque AT et les indicateurs nécessaires à l'appréciation de leur contribution aux performances du projet. Dans cet esprit, les dates des contrats des AT correspondront bien entendu aux dates de début et de fin de projet FSP.

FSD

Une réflexion politique, basée notamment sur les évaluations récentes réalisées dans ce domaine et sur la stratégie générale de coopération franco-camerounaise, devrait permettre de réorienter la politique d'appui aux collectivités territoriales et aux organisations de la société civile. Le FSD pourrait être identifié comme un instrument de cette politique. Les critères de ciblage, les procédures d'attribution, de gestion de suivi et d'évaluation devraient être revus dans ce cadre.

La recherche

Une analyse systématique des besoins et un plan de recherches général permettraient d'opérer une certaine rationalisation des efforts. Ces stratégies (probablement interdépendantes) pourraient être articulées selon les quatre domaines d'intervention de la recherche :

- les enjeux publics mondiaux : biodiversité, grandes endémies... ;
- les enjeux régionaux impliquant des partenariats entre les pays de la région ;
- les enjeux nationaux directement traités par les chercheurs des instituts français ;
- les appuis à la recherche camerounaise.

Ces quatre domaines impliquent des relations de partenariat et des perspectives de long terme de natures différentes. On abordera avec réalisme les perspectives de soutenabilité de l'appareil de recherche camerounais, accordant la priorité au souci de limiter le risque d'interruption de programmes de recherche importants. La valorisation des résultats sera également une priorité et le suivi de l'impact des programmes de recherche guidera les choix d'allocations futures.

Les bourses d'études

Les bourses d'études constituent à la fois un outil de renforcement des capacités susceptible de contribuer aux priorités nationales exprimées dans le DSRP, mais également un instrument majeur de la constitution ou de l'entretien d'un partenariat à long terme. Une prise de conscience de l'importance stratégique de la politique de bourses dans ces deux perspectives devrait conduire à une évaluation spécifique de cet instrument. Un travail de *benchmarking* pourrait être réalisé vis-à-vis d'autres pays considérés comme des destinations importantes pour les candidats boursiers.

Sur cette base, une politique des bourses d'études pourrait être formulée comme une des composantes d'une politique de renforcement du lien culturel qui comprendrait également l'action culturelle et l'appui à l'éducation.

La culture

L'importance du dispositif d'action culturelle et la longue tradition de présence française au Cameroun dans ce domaine constituent de véritables atouts dans une perspective de renforcement du partenariat franco-camerounais. Si des rationalisations sont incontestablement nécessaires, essentiellement par réduction du personnel expatrié, un travail plus proactif d'utilisation de l'action culturelle pour rehausser le prestige de la France au Cameroun, mais également peut-être l'image du Cameroun en France, en s'appuyant notamment sur la diaspora camerounaise, pourrait jouer un grand rôle dans l'amélioration du climat du partenariat. Cela demanderait des moyens supplémentaires mais surtout une vision stratégique et une programmation dynamique des activités orientées vers des objectifs précis.

Une politique d'approfondissement du lien culturel franco-camerounais appuyée sur trois piliers complémentaires : appui à l'éducation, politique des bourses d'études et politique culturelle, pourrait donner lieu à une note d'orientation spécifique.

1. Objectifs, champ et approche générale de l'évaluation

1.1. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation des outils de la coopération française au Cameroun doit contribuer à améliorer l'efficacité de la coopération française avec le pays à travers l'analyse de la nature et de la qualité de la relation partenariale dans la préparation et la mise en œuvre de cette coopération. Cette évaluation vise à la fois :

- à mieux qualifier la relation de partenariat par l'analyse de la perception des acteurs, décideurs et observateurs. C'est l'objet de l'enquête de perception lancée comme première phase de cette étude⁷ ;
- à évaluer le contenu et la qualité de cette relation à travers les actions de coopération et les principaux instruments de l'aide française. L'évaluation de la qualité du dialogue, des instruments et des pratiques se fera notamment en référence aux engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide ;
- à dégager des propositions en termes d'amélioration du dialogue, d'adaptation des outils et des modes d'intervention.

Ces deux derniers points constituent la phase II de l'analyse, objet de la présente évaluation. Les termes de référence précisent que « *L'évaluation n'a pas pour objet de balayer l'ensemble des moyens d'intervention de l'aide française au Cameroun. Une précédente évaluation de l'aide française au Cameroun (1987-1997) couvrant les différents domaines d'intervention a été menée en 1999. L'objet de la présente évaluation porte principalement sur la qualité du partenariat et du dialogue dans la mise en œuvre de nos instruments de coopération au Cameroun. L'étude se centrera donc en priorité sur quelques domaines et instruments d'intervention illustrant notre relation de coopération comme évoqué au point 4.2.* »⁸, à savoir l'éducation, l'appui à la gouvernance dans le secteur de l'économie et des finances, et la coopération culturelle.

7 Perceptions et représentations par les acteurs et les décideurs de la coopération française au Cameroun ; Fondation Paul Ango ELA Yaoundé, juin 2008.

8 Termes de référence, p. 4 (annexe 1).

1.2. Un champ d'évaluation hétérogène

Le champ de l'évaluation est caractérisé par des facteurs importants d'hétérogénéité.

1. **Hétérogénéité sectorielle** : en raison de l'absence de commission mixte entre les deux pays pendant une quinzaine d'années et du fait que le gouvernement camerounais fonctionne de manière peu intégrée (peu de conseils des ministres durant la période), la coopération a longtemps résulté d'accords ponctuels dont l'ancrage dans une stratégie générale de coopération n'était pas explicite ⁹. Ceci constitue un premier facteur de diversité : dans quelle mesure les conclusions de l'analyse de la coopération en éducation sont-elles extrapolables à la santé ?
2. **Hétérogénéité des instruments de coopération** : la France applique au Cameroun la quasi-totalité des instruments de coopération dont elle dispose. Ces instruments poursuivent une grande diversité d'objectifs, sont gérés par des acteurs différents, tant du côté camerounais que du côté français, selon des procédures variables et évolutives dans le temps.
3. **Hétérogénéité géographique** : le Cameroun est un des pays les plus diversifiés d'Afrique tant au plan physique qu'au plan ethnique. Les risques de différences géographiques en termes d'intensité et d'efficacité de l'aide française sont donc importants.
4. **Hétérogénéité temporelle** : après une longue période de communication très difficile entre le gouvernement et les bailleurs et au sein du gouvernement lui-même, une nette évolution a été constatée au cours des cinq dernières années. Durant cette période, un certain nombre d'engagements importants sont susceptibles d'avoir influencé le partenariat franco-camerounais. Une grande part des interventions objets de l'évaluation ont été conçues dans un contexte très différent du contexte actuel. En outre, même si un certain nombre d'activités conçues antérieurement se sont poursuivies, le processus de réforme propre à la coopération française implique un transfert important de compétences du SCAC vers l'AFD, ce qui induit une évolution de l'approche et du mode de gestion. La mise en œuvre du C2D, signé en juin 2006, modifie profondément l'importance financière et le mode de gestion des interventions de la France au Cameroun.

9 Document Cadre de Partenariat France – Cameroun 2006 – 2010.

Par ailleurs, les prêts souverains de l'AFD ont été interdits pendant la durée du processus PPTE depuis 2001. Ils n'ont été autorisés que récemment (octobre 2008). L'activité de l'AFD a donc été considérablement ralentie pendant la période sous revue (2001-2007) et devrait redémarrer dès 2009. La période retenue pour l'évaluation ne permet donc pas vraiment d'apprécier les performances de l'AFD dans ses métiers traditionnels. En revanche, elle permet de juger de la faculté d'adaptation de cette institution à de nouvelles responsabilités telles que la reprise de programmes FSP concernant les OMD et surtout le lancement du C2D.

L'évaluation des instruments de la coopération franco-camerounaise doit donc être perçue comme un point de constats et d'analyse portant sur un processus en pleine évolution. L'évaluateur a donc peu de recul pour apprécier l'efficacité des interventions les plus caractéristiques de la coopération franco-camerounaise telle qu'elle se pratique actuellement.

1.3. Une approche évaluative axée sur l'analyse du partenariat

Le portefeuille de l'aide française au Cameroun est complexe et diversifié. Les relations entre le Cameroun et les bailleurs de fonds – la France en particulier – sont considérées comme difficiles sans qu'un diagnostic précis ait été posé sur la nature exacte des difficultés rencontrées et encore moins sur leurs causes. Certaines attitudes du gouvernement camerounais, de son administration, et certains sentiments prêtés aux principaux acteurs politiques, administratifs et privés camerounais à propos de la France comme bailleur de fonds posent question.

Pour des raisons évoquées plus loin, 2006 constitue un tournant dans l'histoire récente de la relation entre le Cameroun et ses partenaires, la France en particulier. Les nouveaux engagements pris de part et d'autre sont décrits comme encourageants mais la restauration de la confiance réciproque reste un processus fragile qui demande une analyse réaliste de la perception de cette relation par chacune des parties.

En termes de réalisme, la France a pris l'initiative de financer l'enquête évoquée ci-dessus sur la perception de l'aide française auprès de décideurs et d'acteurs camerounais et français. Cette enquête délivre un message extrêmement ambigu et dans une large mesure inattendu, fait de critiques mais également d'appels à plus de confiance en

soi, à plus de visibilité et à plus de souci de prestige de la part de la France. Ce message constitue un élément de référence très important qui permettra d'éclairer les constats de la présente évaluation et d'en alimenter l'analyse.

Juger d'un partenariat revient à décrire avec réalisme l'interdépendance entre les organes qui le composent et à en analyser le fonctionnement effectif et les effets objectifs. Au-delà d'une évaluation classique qui consiste à reconstituer la logique d'intervention de la coopération France-Cameroun et à en apprécier la pertinence, l'efficacité et l'efficience, l'analyse de la qualité du partenariat implique donc que l'on scinde ce dialogue en phases successives, puis que l'on analyse systématiquement la manière dont ces phases ont été mises en œuvre, et enfin que l'on en apprécie les résultats. Il faudra ensuite rapprocher ces constats des perceptions subjectives des acteurs.

L'approche évaluative intégrera donc six étapes.¹⁰

1. Une description des institutions impliquées dans le partenariat : quels sont les acteurs de la coopération franco-camerounaise et quelles sont les principales caractéristiques du portefeuille d'interventions ?
2. On appréciera dans quelle mesure les stratégies guidant la coopération franco-camerounaise et les instruments mis en œuvre dans différents domaines d'intervention sont lisibles pour chacune des parties, pertinents et cohérents par rapport au contexte politique et aux interventions des autres partenaires techniques et financiers.
3. On appréciera ensuite la mise en œuvre et les effets de ce partenariat, sous l'angle de l'effectivité, de l'efficacité, de l'efficience et de la viabilité. Cette analyse sera plus spécifiquement ciblée sur les secteurs prioritaires de l'évaluation : gouvernance financière, éducation, culture.
4. On en déduira une analyse du fonctionnement du partenariat sur base d'un modèle théorique de cycle de coopération.
5. Cette analyse permettra de conclure...
6. ... et de formuler certaines recommandations.

10 L'annexe 2 précise cette approche ainsi que les questions évaluatives, les critères de jugement et indicateurs utilisés. Afin d'améliorer la lisibilité du texte, cette présentation s'écarte délibérément de celle annoncée dans la méthodologie rappelée en annexe 2 qui a guidé la formulation du rapport de constats présenté en août 2008 au comité de pilotage de cette évaluation.

2. Contexte, acteurs et programmes

2.1 Contexte camerounais

2.1.1 Données générales

Le Cameroun d'une superficie de 475 650 km², compte environ 18 millions d'habitants issus de 240 ethnies différentes. Le Cameroun est un des pays les plus diversifiés d'Afrique en termes de biotopes et de cultures anciennes ou d'introduction plus récente, tant au niveau linguistique que religieux. Le pays se situe dans une région très instable et est soumis à des vagues d'immigration de réfugiés provenant de pays voisins en état de conflit interne.

La croissance démographique du Cameroun serait aujourd'hui de 2,1 % par an. L'espérance de vie de la population est de 45 ans pour les hommes et 47 pour les femmes, le taux d'alphabétisation des plus de 15 ans était de 67,9 % en 2004. Avec un PIB d'environ 14,8 M\$ et une croissance annuelle de 3,5 % (BM, 2006), le Cameroun se situait au 144^e rang en termes d'IDH en 2006 (141^e en 2004). La part de la population vivant avec moins de 1\$ par jour était de 17 %. Néanmoins, le Cameroun dispose de ressources naturelles importantes, d'un nombre de diplômés universitaires relativement élevé en comparaison avec les autres pays de la région et d'une diaspora importante dans laquelle les diplômés de haut niveau sont également relativement nombreux.

Le Cameroun est l'un des piliers de la zone franc et produit plus de 50 % de la richesse de la CEMAC. En 2005, la part des différents secteurs dans son PIB était de 41 % pour l'agriculture, 14 % pour l'industrie et 45 % pour les services essentiellement constitués par l'administration publique. Du fait de sa situation géographique, de son poids économique et de la relative diversification de son appareil de production, il dispose de fortes potentialités de croissance à l'échelle régionale.

Depuis son accession à l'indépendance au 1er janvier 1960 et sa réunification en mai 1972, le Cameroun a connu une relative stabilité politique. Le pays n'a connu que deux présidents, Ahmadou Ahidjo, de l'indépendance à 1982, et Paul Biya, de 1982 à nos jours. Après une période de relatif succès économique qui a induit une gestion imprudente des finances publiques, le pays est entré à la fin des années quatre-vingt dans une période d'ajustement sévère, qui a notamment impliqué une réduction massive de la rémunération des agents de la fonction publique.

Dès 1988, le pays a adopté les politiques d'ajustement structurel défendues par les institutions de Bretton Woods. En 1994, le FCFA est dévalué de 50 % par rapport au franc français afin notamment de relancer la compétitivité des économies de la zone CFA et de réduire les déficits budgétaires. Cette décision a considérablement modifié les rapports de prix entre les produits et les rapports de revenus entre les différents groupes de population. Si la dévaluation a bénéficié aux populations rurales, elle a réduit le pouvoir d'achat des populations urbaines, surtout celles dépendant de l'Etat pour leurs revenus et de biens importés pour leur consommation. Afin d'accompagner la baisse du pouvoir d'achat de ces populations, la France a développé des appuis aux groupes les plus défavorisés notamment *via* le financement d'organisations de la société civile.

En octobre 2000, le Cameroun s'est inscrit dans l'initiative PPTE. L'encadré 1 de l'annexe 6 présente les principales étapes du processus PPTE. La période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement de l'initiative PPTE au Cameroun est la plus longue qui ait été observée à ce jour (5,5 ans). Pendant cette période, malgré la nette réduction des flux d'aide extérieure, le Cameroun a continué à rembourser sa dette.

2.1.2 La politique de développement du Cameroun

Dans ce contexte budgétaire difficile, le pays a défini en 2000 un premier Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) intérimaire concrétisé en 2003 par un Document stratégique de réduction de la pauvreté, revu en 2004. Ce DSRP, accompagné de stratégies sectorielles, présente sept axes stratégiques :

- la promotion d'un cadre macro-économique stable ;
- le renforcement de la croissance par la diversification de l'économie ;
- la dynamisation du secteur privé comme moteur de la croissance et partenaire dans l'offre des services sociaux ;

- le développement des infrastructures de base, des ressources naturelles et la protection de l'environnement ;
- l'accélération de l'intégration régionale dans le cadre de la CEMAC ;
- le renforcement des ressources humaines, du secteur social et l'insertion des groupes défavorisés dans le circuit économique ;
- l'amélioration du cadre institutionnel, de la gestion administrative et de la gouvernance.

Dans l'approche actuelle de l'aide au développement, le DSRP constitue le document de référence qui devrait intégrer les principales dimensions de la stratégie de développement du Cameroun.

Partant de l'hypothèse que la lutte contre la pauvreté est la principale priorité politique nationale et en l'absence d'autre document de politique aussi intégrateur émanant du gouvernement, les bailleurs considèrent le DSRP comme l'expression de la politique que poursuit le gouvernement pour développer le pays.

Au Cameroun comme ailleurs, le DSRP constitue une évolution considérable par rapport au passé dans le sens où il fournit le support permettant une meilleure intégration sectorielle et intersectorielle des politiques et donc des contributions extérieures visant à lutter contre la pauvreté. Ce document aborde les nombreux aspects de la politique de développement susceptibles de contribuer à réduire la pauvreté et affiche des objectifs compatibles avec ceux des principaux bailleurs de fonds. Le concept d'alignement des bailleurs tel que promu par la Déclaration de Paris se réfère au DSRP. Un bailleur qui souscrit à l'engagement d'alignement va tenter d'inscrire ses interventions dans le cadre de l'exécution du DSRP¹¹. La pertinence d'une telle démarche repose sur l'hypothèse d'une réelle appropriation du DSRP par le gouvernement. Au Cameroun comme ailleurs, on ne peut réduire la description de la « stratégie nationale de développement » à l'analyse du DSRP sans se poser la question du niveau d'appropriation de ce document par le pouvoir politique camerounais.

11 La notion d'alignement comporte deux dimensions couvertes par le même terme : l'alignement sur les politiques et stratégies nationales dont il est question ici, et l'alignement des procédures du bailleur sur les procédures administratives et financières nationales qui sera évoqué plus loin. Ces deux types d'alignement sont considérés comme susceptibles de contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide.

2.1.3 L'aide publique au développement au Cameroun

L'évolution de l'aide publique au développement nette reçue par le Cameroun est assez irrégulière. La part apportée par la France a très fortement décliné entre 1997 et 2001, passant de 40 % de l'APD totale à 12 % en 2001. L'évolution de la part de la France devient ensuite erratique, ne dépassant plus 5 % de l'APD totale en 2005.

L'année 2006 est tout à fait atypique : elle correspond à l'année pendant laquelle les réductions de dette ont été enregistrées. Le Club de Paris accorde cette année là un traitement de sortie de l'initiative PPTE. Cela se traduit au niveau de l'APD par un montant de réduction de dette de 1 287 millions de dollars (1 263 pour les pays du CAD). Avec 136 millions de dollars de réduction de dette en 2006, la France n'est que le cinquième pays par le montant accordé, après l'Autriche (443 millions), le Canada (200 millions), le Royaume-Uni (165 millions) et l'Allemagne (146 millions). Avec respectivement 64 et 63 millions, la Belgique et l'Italie complètent cette réduction. Soulignons que le C2D n'est pas comptabilisé dans ces données ; ses décaissements sont pris en compte ultérieurement sur une base annuelle (puisque'il ne s'agit pas d'une réduction de dette).

Tableau 2. Aide publique au développement au Cameroun

montants nets, en millions de US\$ courants

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total tous donateurs	499	499	434	381	476	657	895	780	419	1 689
Total donateurs CAD	330	303	254	213	351	436	752	572	336	1 505
Total APD multilatérale	171	198	183	170	127	220	143	207	81	178
Autriche	3	7	7	9	135	7	7	62	8	443
Belgique	2	15	13	9	33	25	27	22	14	70
Canada	9	40	18	6	5	80	20	43	35	207
Danemark	1	0	2	1	12	17	..	18	10	12
France	200	153	135	86	59	119	291	129	22	244
Allemagne	57	43	37	47	46	67	349	206	183	228
Italie	19	2	0	27	-1	43	0	2	1	64
Japon	5	10	22	16	41	8	11	17	19	19
Pays-Bas	8	10	7	4	13	7	11	12	18	19 ▶

►	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Espagne	17	7	-5	-5	-5	-5	-6	-6	-6	-1
Suède	..	..	..	0	0	0	5	14	9	13
Suisse	3	3	3	2	2	3	3	3	3	2
Royaume-Uni	4	6	11	8	5	43	14	30	5	170
Etats-Unis	2	7	4	3	5	13	17	17	14	14
FAfD*	2	14	35	4	13	23	11	52	20	45
CE	15	29	18	39	41	41	61	44	39	44
FEM	0	2	..	4	1	1	0	..	0	4
FMLSTP	..	..	..	..	..	..	..	11	10	16
IDA	115	74	59	49	41	104	45	97	19	50
FMI (FAS + FASR + FRPC)	37	73	62	70	21	42	11	-23	-35	-12
FIDA	-4	-1	0	-1	0	-1	1	2	2	3
PNUD	1	2	2	1	2	2	2	4	4	4
FNUAP	2	1	1	2	1	2	2	3	3	3
HCR	1	1	2	1	1	1	1	2	2	2
UNICEF	2	2	1	2	2	3	3	3	3	4
UNRWA	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
ATNU	1	1	2	2	2	2	2	3	4	2
PAM	1	1	5	0	1	2	2	1	1	2

Source : Données OCDE, du 9 novembre 2008.

* Voir liste des abréviations page 156

Etant donné l'importance des réductions de dette, le tableau 3 est sensiblement modifié, si l'on considère l'APD nette hors réductions de dette.

**Tableau 3. Aide publique au développement au Cameroun
hors réduction de dette**

montants nets, en millions de US\$ courants

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total tous donateurs	533	297	352	297	257	347	254	342	220	402
Total pays DAC	364	101	172	131	162	133	111	134	137	242
Total APD multilatérale	171	198	183	169	97	214	143	207	81	155
Autriche	0	7	7	0	0	0	1	1	1	0

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belgique	2	3	4	5	5	11	4	4	14	6
Canada	9	8	6	6	5	4	6	8	11	7
Danemark	1	0	0	0	0	0	..	0	0	0
Finlande	0	0	0	0	..	..	0	0	0	0
France	254	13	92	53	49	37	-8	-1	-19	107
Allemagne	57	37	33	43	46	53	71	79	87	83
Grèce	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Irlande	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Italie	2	2	0	1	-1	-1	0	2	1	1
Japon	5	10	22	16	41	8	11	17	11	12
Luxembourg	0	0	0	0	..	0	0	1	0	1
Pays-Bas	8	5	3	2	9	6	9	9	16	8
Espagne	17	6	-5	-5	-5	-5	-6	-6	-6	-1
Suède	..	..	..	0	0	0	0	0	0	1
Suisse	3	3	3	2	2	3	3	3	3	2
Royaume-Uni	4	3	4	4	5	5	4	3	5	4
Etats-Unis	2	2	2	2	5	6	15	12	11	9
FAfD*	2	14	35	4	13	23	11	52	20	21
CE	15	29	18	39	41	41	61	44	39	44
FEM	0	2	..	4	1	1	0	..	0	4
FMLSTP	..	..	..	..	..	..	..	11	10	16
IDA	115	74	59	49	12	98	45	97	19	50
FMI (FAS + FASR + FRPC)	37	73	62	69	20	41	11	-23	-35	-12
FIDA	-4	-1	0	-1	0	-1	1	2	2	3
PNUD	1	2	2	1	2	2	2	4	4	4
FNUAP	2	1	1	2	1	2	2	3	3	3
HCR	1	1	2	1	1	1	1	2	2	2
UNICEF	2	2	1	2	2	3	3	3	3	4
UNRWA	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
ATNU	1	1	2	2	2	2	2	3	4	2
PAM	1	1	5	0	1	2	2	1	1	2

Source: Données OCDE, du 9 novembre 2008.

* Voir liste des abréviations page 156

Comme on le voit, la diminution de l'APD française hors réductions de dette est encore plus marquée et plus irrégulière. En 1997, l'APD française hors réduction de dette représentait 48 % du total (mais moins de 5 % l'année suivante). Elle devient négative trois années successives, de 2003 à 2005. L'année 2006 marque une reprise très nette (27 % du total).

Le fonctionnement du partenariat avec les bailleurs a été difficile durant la première moitié des années 2000. Le CCS-PPTE¹² a été perçu par toutes les parties comme un cadre de partenariat lourd et peu efficace. Le climat de la relation entre les bailleurs et le Cameroun est décrit comme empreint de méfiance réciproque. L'image du Cameroun en termes de gouvernance est très mauvaise¹³. Il existe une très nette convergence de vue des bailleurs pour considérer les questions de gouvernance comme un enjeu central de développement. Le jugement de la Commission européenne sur ce thème est sans ambiguïté : « Au Cameroun, dans un contexte dominé par l'ajustement structurel puis par l'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE, l'état du partenariat et le processus d'harmonisation n'ont pas connu de progrès significatif jusqu'en 2005. Selon une étude récente effectuée sur ce sujet à la demande du gouvernement, le partenariat ne fonctionne que péniblement et approximativement au Cameroun. Surtout, il souffre d'un manque de confiance réciproque et son amélioration se heurte à de graves défis : déficit d'appropriation, manque décisionnel, graves faiblesses dans la gestion des finances publiques, défis de gouvernance et de communication¹⁴. « Le Cameroun doit donc relever plusieurs défis importants : le premier est celui de la gouvernance publique en général, notamment en matière de finances, de lutte contre la corruption et de décentralisation¹⁵. »

La Coopération britannique aborde également très clairement cette question :

“The next challenge will be to develop and implement a poverty reduction strategy, which responds fully to the concerns of ordinary Cameroonians, while tackling the high level of corruption which has bedevilled the country's development for years¹⁶.”

12 Un comité consultatif et de suivi (CCS-PPTE) a été créé pour assurer la cohérence des projets PPTE avec les priorités du DSRP. Il est constitué des ministres concernés, des principaux ambassadeurs/créanciers et de la société civile (associations, églises et secteur privé). Les travaux sont préparés et suivis par un secrétariat technique et neuf experts sectoriels. Le CCS-PPTE examine les rapports d'audits portant sur l'utilisation réelle des fonds alloués.

13 Le rapport mondial sur la Corruption 2008 de Transparency International rappelle, p. 148, que le Cameroun est classé 138^e sur 180 pays selon leur indice de perception de la corruption, mais souligne le fait que la corruption est de plus en plus perçue négativement par la population et que le pouvoir prend des initiatives visant à en limiter l'importance.

14 Commission européenne : Document de stratégie pays Cameroun 2008-2013, p. 18.

15 Commission européenne : Document de stratégie pays Cameroun 2008-2013, p. 11.

16 DFID Country Strategy Paper Cameroon, February 2002, p. 1.

La Banque mondiale reconnaît les efforts consentis au cours des dernières années mais considère que l'enjeu de la gouvernance reste critique.

"Sustaining and accelerating improvements in governance including anticorruption represents the country's greatest development challenge. Cameroon has made some progress in these areas over the past few years, including significant achievements in the forestry sector, where it has reduced illegal logging and increased the recovery rates of taxes and fees; improvements in budget reporting and transparency; adherence to and implementation of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI); implementation of public procurement reforms, including adoption of a new law, establishment of a regulatory agency, and application of sanctions for violations of procurement rules; increased efforts to reduce corruption, including the dismissal and arrest of several high-level public officials suspected of corruption; establishment of an external audit body, the Audit Chamber; and adoption of a revised National Governance Program in November 2005 that led to the adoption of several laws, including on asset declaration, the creation of an anticorruption commission, and the creation of the Constitutional Council. Cameroon still has a long way to go to create an environment of strong governance and reduced corruption¹⁷."

Comme l'atteste le DCP analysé *infra*, la France s'inscrit pleinement dans ce discours. Le processus consultatif de concertation et de mise en place du DSRP en 2003 est généralement considéré par les bailleurs comme une avancée. Durant cette même année, les bailleurs de fonds ont constitué un comité multi-bailleurs (CMB) de suivi du DSRP afin de partager l'information, d'organiser la discussion autour de thématiques transversales et de mettre au point des positions communes. L'année 2005 marque aussi la signature de la Déclaration de Paris par le Cameroun. C'est également à cette époque (2005 et surtout 2006) que les bailleurs de fonds ont créé une plateforme d'échanges au niveau des ambassadeurs des pays de l'UE au Cameroun et de six autres partenaires majeurs¹⁸ : le groupe 8+6. Cette instance se réunit régulièrement et a organisé plusieurs communications collectives à destination du gouvernement, au niveau du Premier ministre et du ministre de la Justice.

La collaboration entre bailleurs a également conduit à organiser conjointement une mission d'étude du fonctionnement du partenariat entre le Cameroun et ses principaux bailleurs de fonds à laquelle il sera fait référence ci-dessous à plusieurs reprises¹⁹. Cette mission multi-bailleurs, considérée comme la première du genre en Afrique fran-

17 World Bank Interim Strategy Note, November 2006.

18 Banque mondiale, Fonds monétaire international, PNUD, Etats-Unis, Canada, Japon.

19 Une arrivée et un nouveau départ : partenariats au Cameroun après le point d'achèvement PPTE, rapport final de la mission indépendante de suivi de février-mars 2006, ODI, juillet 2006.

cophone, témoigne à la fois de la difficulté de la relation entre le Cameroun et ses bailleurs, et de la volonté d'un certain nombre de ceux-ci de collaborer à la recherche d'un diagnostic et de pistes d'amélioration de cette relation.

Les priorités des principaux bailleurs intègrent bien les difficultés évoquées *supra*.

- **La Commission européenne** accorde une priorité importante à la gouvernance : « *Tenant compte des exigences de lutte contre la pauvreté consignées dans le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et conformément aux recommandations du consensus européen sur le développement, le Cameroun a choisi d'orienter prioritairement les ressources de l'enveloppe A du dixième FED, d'un montant indicatif de 239 M€, vers deux domaines de concentration: a) la gouvernance, en particulier à travers des actions dans les domaines de la justice, des finances publiques, des ressources forestières et des élections; et, b) le commerce et l'intégration régionale, en mettant l'accent, d'une part, sur l'amélioration de la compétitivité et le soutien de l'accord de partenariat économique (APE) par le renforcement des capacités de production et d'exportation et, d'autre part, sur les infrastructures routières pour appuyer les secteurs productifs et sociaux.*²⁰ » Dans cet esprit, la CE fournit un appui particulier à la justice, à la gouvernance financière et forestière, domaines où la prévalence de la corruption est considérée comme très importante et ses conséquences particulièrement dommageables. Sous l'influence de la Commission, le Cameroun a également « choisi » d'orienter les moyens vers le commerce et l'intégration régionale.

- **La Banque mondiale** place également la gouvernance comme la première de ses priorités. Elle soutient la mise en œuvre et le suivi du DSRP et poursuit les objectifs suivants : a) améliorer la gouvernance, y compris la lutte contre la corruption et la gestion des finances publiques ; b) développer les infrastructures (transport, énergie et développement urbain) ; c) appuyer les politiques forestières, d'environnement et de développement rural ; d) promouvoir le développement humain (santé et éducation)²¹.

La gouvernance forestière est aussi un thème prioritaire de la coopération britannique et de la coopération allemande. Les principaux bailleurs se sont associés au programme CHOC²² dont l'objectif est « une réduction significative de la corruption au Cameroun ». Ce programme prévoit une analyse des causes et conséquences de la corruption au Cameroun, l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre cette pratique²³.

20 Commission européenne : document de stratégie pays (DSP) Cameroun 2008-2013.

21 World Bank Interim Strategy Note, November 2006.

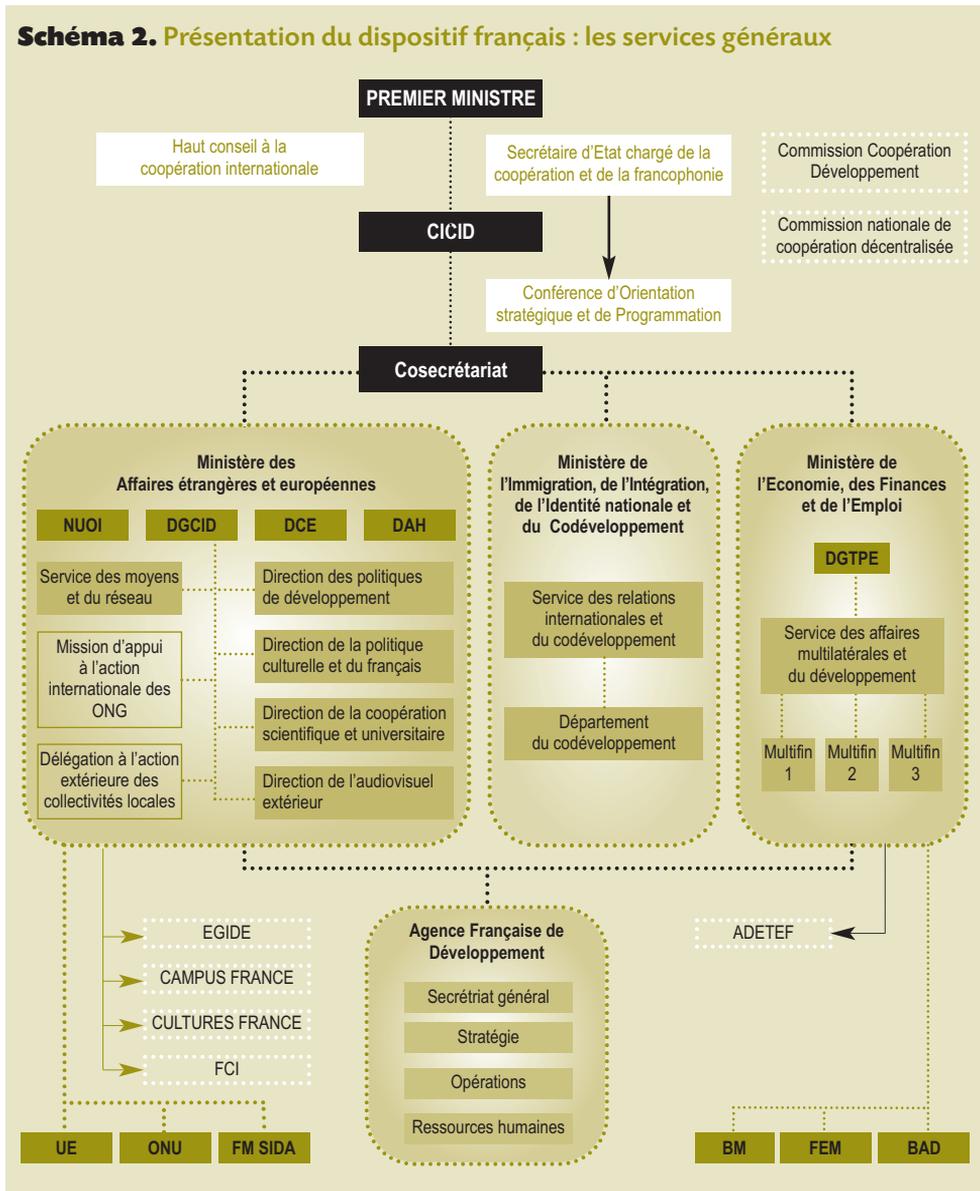
22 Changer d'Habitudes- s'opposer à la corruption au Cameroun, programme de près de 2 millions USD financé par le PNUD, la BAD, les Etats-Unis, la Commission européenne, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Canada, la Banque mondiale, la France et le Royaume-Uni.

23 Document de programme signé le 23 février 2007.

2.2 La coopération française au Cameroun

2.2.1 Les acteurs principaux de la coopération française et leurs outils

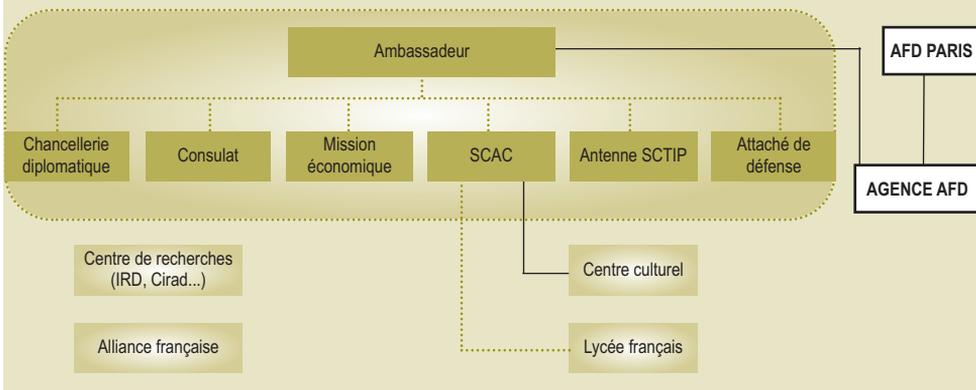
Schéma 2. Présentation du dispositif français : les services généraux



Dans le schéma 2, trois ministères sont directement concernés par la coopération avec le Cameroun : le ministère de l’Economie, de l’Industrie et de l’Emploi, le ministère des Affaires étrangères et européennes et le ministère de l’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité nationale et du Codéveloppement. Ces ministères sont réunis au sein du co-secrétariat du CICID afin de définir les stratégies de coopération. Le MINEIE et le MAEE se partagent la tutelle de l’AFD, opérateur pivot de la coopération française, dont le rôle a été renforcé.

Dans les pays de la ZSP, depuis la dernière réforme de la coopération française, cette dernière est coordonnée par l’ambassadeur selon le schéma 3²⁴.

Schéma 3. Présentation du dispositif de coopération français : ambassade



Le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) est directement responsable des relations diplomatiques franco-camerounaises. Auprès de l’ambassade de France, le Service de coopération et d’action culturelle (SCAC), correspondant de la DGCID, est chargé :

- des projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Depuis la réforme de la coopération, le FSP qui a pris le relais du Fonds d’aide et de coopération (FAC) est l’instrument de financement de l’aide-projet du ministère des Affaires étrangères et européennes dans la zone de solidarité prioritaire. Le FSP finance par dons les projets dans le secteur du développement institutionnel, social, culturel et de

24 Mémoire de la France sur ses politiques et programmes en matière d’aide publique au développement, p. 38.

Encadré I. Les réformes de la coopération française : les temps forts

1998

- Rationalisation administrative de l'aide autour de deux pôles : un pôle diplomatique (MAEE) et un pôle financier (DGTPE). L'AFD est désignée opérateur pivot de l'aide française.

CICID 2004

- Pilotage stratégique : concentration des ressources de l'aide sur ZSP, stratégies pluriannuelles pour atteindre les OMD, mise en place des DCP.
- Renforcement de l'AFD comme opérateur pivot : mise en œuvre des projets relatifs aux OMD, rôle de l'ambassadeur dans le suivi - monitoring de l'AFD renforcé ; une part de l'AT passe sous responsabilité AFD.
- Mise en application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

CICID 2005

- Reprend les points du CICID 2004.
- Confirme le rôle de coordination de l'ambassadeur.
- Réforme de l'AT poursuivie suivant les orientations définies lors du CICID 2004.
- Le rôle et les conditions d'application de l'aide budgétaire sont précisés.
- Le nouveau cadre institutionnel de l'aide n'est pas encore présenté comme totalement stabilisé par les agents des différentes institutions concernées.

recherche. Le financement est pluriannuel sur une durée de 3 à 4 ans. L'ambassade en conserve la maîtrise d'ouvrage ;

- de la mise en œuvre du « Fonds social de développement (FSD) », enveloppe FSD dédiée à la coopération avec les organisations locales de la société civile ; le FSD finance des projets pour des montants limités compris entre 6 et 200 M FCFA (10 000 à 300 000 €). Ce fonds, financé par le FSP est régi par des procédures spécifiques accordant une large autonomie de gestion à l'ambassade²⁵ ;
- du programme de bourses d'études pour les étudiants et de stages au profit de fonctionnaires²⁶ ;
- de la gestion de l'assistance technique dans des fonctions de conseil du gouvernement et dans les domaines non gérés par l'AFD ;

25 Voir annexe 11 pour davantage d'informations sur le FSD.

26 Voir annexe 10 pour plus d'information sur les bourses.

- de la coopération culturelle qui s'appuie sur deux centres culturels et trois alliances franco-camerounaises²⁷ ;
- des subventions à des organismes locaux.

Le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi est chargé de la gestion de la dette, des Missions économiques et des relations avec les bailleurs multilatéraux. Sur place, la mission économique est en charge de la promotion des exportations, des investisseurs et des entreprises françaises implantées localement, ainsi que du suivi de la situation économique et financière du pays.

Ces deux ministères partagent la tutelle sur l'Agence Française de Développement, (AFD), opérateur pivot de l'aide française, qui traite des financements de long terme, sous forme de prêts aux entreprises (sur ressources empruntées sur le marché) et de dons à l'État (sur ressources budgétaires) dans tous les secteurs touchant à la réalisation des objectifs du Millénaire, secteurs sociaux et productifs, et services publics marchands. L'AFD gère également les fonds C2D (Contrat de Désendettement et de Développement).

La Mission de coopération militaire et de défense (MCMD) en appui aux forces militaires camerounaises. Les projets soutenus par cette coopération sont présentés en annexe 8²⁸.

2.2.2 Quelques dates critiques de la coopération franco-camerounaise

Bien que le Cameroun soit au deuxième rang des pays bénéficiaires de l'APD bilatérale française en 2003, le partenariat entre les deux pays n'a pas toujours été le résultat d'une stratégie globale définie en commun. Du fait de l'absence de commission mixte entre les deux pays pendant une quinzaine d'années, la coopération s'est longtemps construite sur la base de compromis ponctuels. Toutefois, au cours des cinq dernières années, un certain nombre d'engagements importants ont influencé le partenariat franco-camerounais :

- **2003** : adoption du DSRP camerounais comme référence fondamentale sur laquelle les bailleurs de fonds peuvent appuyer leurs politiques.
- **2004** : le Cameroun est déclaré *Off-Track* par le FMI. Il ne peut donc bénéficier de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du FMI. L'initiative PPTTE

27 Voir annexe 9 pour une présentation de la coopération en matière culturelle.

28 L'armée française prête également ses services à des interventions d'appui à la sécurité intérieure et à la protection civile. Ces interventions sont gérées par le SCAC et décrites plus bas .

est suspendue et par conséquent les financements des bailleurs impliqués dans le processus PPTE. Une nouvelle FRPC est signée en octobre 2005.

- **2005** : signature par la France et le Cameroun de la Déclaration de Paris par laquelle les partenaires prennent des engagements importants visant à améliorer l'efficacité de l'aide.
- **2005** : publication de stratégies sectorielles par la coopération française, visant à améliorer la lisibilité de la coopération pour les acteurs français et pour leurs partenaires sur l'ensemble de la ZSP. Les secteurs concernés sont l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le sida, l'agriculture et la santé alimentaire, le développement des infrastructures, la protection de l'environnement et la biodiversité ainsi que le développement du secteur privé. En 2006, a été publiée la stratégie gouvernance.
- **avril 2006** : le Cameroun atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, et permet ainsi de mobiliser divers instruments d'aide inutilisables durant la période de transition.
- **22 juin 2006** : signature du Document cadre de partenariat (DCP) entre la France et le Cameroun et du Contrat de désendettement et de développement (C2D) qui engage la France à réinvestir en aide publique les sommes remboursées au titre de sa créance sur le Cameroun.

Cette évolution rapide, après une décennie de relatif immobilisme, fait de l'année 2006 une année charnière pour la relation du Cameroun avec ses bailleurs de fonds et avec la France en particulier.

2.2.3 De 2001 à 2007, une approche par programmes dont l'expression stratégique se formalise en 2006²⁹

Au début de la période, les priorités de l'aide bilatérale française visaient les secteurs sociaux (éducation et santé de base), le renforcement de l'Etat de droit (justice, droits de l'homme, sécurité civile) et de la bonne gouvernance (finances publiques, décentralisation), l'amélioration de la compétitivité économique (développement rural, in-

²⁹ Les activités du SCAC et de l'AFD sont aussi présentées en annexes 4 et 5. La première tente d'articuler les logiques d'interventions du gouvernement (DSRP), de la France au Cameroun (DCP) et plus spécifiquement celle de l'AFD (CIP). La seconde annexe s'appuie sur le premier bilan annuel du DCP pour donner les niveaux de décaissement de chaque projet en date du 7 juillet 2007.

frastructures et appui au secteur privé). Le partage des compétences entre le SCAC et l'AFD a évolué au cours de la période sous revue en fonction des directives de la réforme des institutions de la coopération française. Le SCAC s'est progressivement spécialisé dans la conduite des interventions portant sur le développement institutionnel et les secteurs sociaux. Les interventions conduites par l'AFD portent plus spécifiquement sur les enjeux de développement économique, les secteurs productifs et la poursuite des OMD. L'AFD gère les prêts souverains³⁰ et a pris en charge le C2D à partir de 2006. Diviser le champ temporel de l'évaluation en phases successives afin de refléter à la fois la dynamique propre à l'évolution institutionnelle de l'aide française et celle plus spécifique au Cameroun³¹ s'est révélé difficile et a été perçu comme arbitraire³². Le choix a donc été fait ici de structurer la description des compétences principalement en fonction de la réalité observée en 2001 et de signaler dans chaque cas les transferts de compétences éventuels en cours de période.

Le SCAC avait en charge les activités suivantes :

- **Mise en œuvre du Fonds Social de Développement (FSD)** dont les bénéficiaires directs sont des collectivités territoriales et des ONG locales pour la réalisation de projets de petite taille. Le SCAC, sous la responsabilité de l'ambassadeur, dispose d'une large autonomie de gestion de ce fonds qui, au Cameroun, a essentiellement été consacré à financer des projets dans les secteurs des infrastructures (46 %), de la formation (14 %), des activités génératrices de revenus (12 %), de l'assainissement (12 %) et des projets relatifs à l'eau (11 %).
- **Secteur économie et finances.** Basées sur le FSP et l'assistance technique, les interventions gérées par le SCAC dans ce secteur comportent deux volets : 1) l'appui aux administrations économiques et financières (programme TER, contribution à l'OHADA) et 2) l'aide à la mise en place d'une réglementation de la microfinance. Les FSP TER-FPC (2003-39) – Transparence efficacité et rigueur dans les finances publiques au Cameroun (voir annexe 7) – et appui à l'OHADA pour l'amélioration du climat des affaires sont restés de la prérogative du SCAC alors que l'appui à la microfinance est passé sous la responsabilité de l'AFD après la réforme de la coopération.

30 Cette activité a été très limitée durant la période sous revue en raison des plafonds d'endettement imposés au Cameroun dans le cadre du processus PPTE.

31 Tenant compte en particulier de l'année charnière de 2006.

32 Une division de la période en deux phases successives (avant et après 2006), proposée dans les versions précédentes du rapport a été perçue comme arbitraire et inadaptée pour rendre compte de la grande continuité de fait de l'intervention française notamment au niveau des projets FSP.

Encadré 2. TER-FPC : un exemple d'appui à la gouvernance financière

Le projet TER-FPC (transparence, efficacité et rigueur dans les finances publiques) constitue le projet le plus visible de l'appui français à la gouvernance. Découlant de la convergence entre une assistance technique de longue date au ministère des Finances et le discours actuel sur la gouvernance, il a pour objet d'apporter l'expertise nécessaire à la mise en place des outils d'information et de contrôle permettant d'améliorer la gestion des finances publiques en termes de rigueur, d'efficacité et de transparence. Intervenant sur la chaîne de la dépense, mais également sur la gestion des recettes, quatre assistants techniques placés au niveau du ministre, du trésor, des impôts et des douanes poursuivent des missions déjà entreprises par leurs prédécesseurs.

- **Secteur éducation.** L'appui au secteur s'exprime par :
 - le FSP : Programme d'accompagnement de la réforme de l'enseignement (PARE 2001-43) pour le primaire et le secondaire ;
 - le FSP : Programme de coordination et modernisation des établissements technologiques d'enseignement supérieur (COMETES 2001-132) pour le supérieur ;
 - le FSP : Appui au désenclavement numérique (ADEN) afin de résoudre les problèmes d'accès à internet et de renforcer les capacités dans les NTIC par la connexion à Internet et la formation à l'utilisation des logiciels libres.

Depuis la réforme de la coopération, l'éducation de base étant du ressort de l'AFD, le projet PARE est désormais sous sa responsabilité. Ce projet a été clôturé en 2008.
- **Secteur recherche.** Le SCAC finance les projets FSP suivants :
 - REPARAC (2003-50) : soutien à la programmation scientifique et à la valorisation des résultats de recherche de l'IRAD (agriculture et développement rural) ;
 - ARDESAC : consolidation du pôle de recherche appliquée aux savanes d'Afrique centrale. Le projet est géré depuis N'Djamena, Tchad.

Deux instituts sont présents localement : l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), deux autres reçoivent un appui direct français en ressources humaines : le Centre Pasteur camerounais (CPC) et le site Agence nationale de recherche sur le sida et les hépatites virales (ANRS).

- **Secteur social.** Deux projets ont été mis en œuvre dans ce cadre : un projet d'appui au développement social (via un appui institutionnel au ministère des Affaires sociales et au ministère de la Promotion de la Femme et de la Famille, FSP 2000-17) et la formation continue du personnel d'encadrement de ces ministères, et un projet Jeunesse et vie associative pour l'insertion sociale (FSP – JEVAIS 2000-157) qui vise à dynamiser le tissu associatif et la formation professionnelle et à participer à la construction d'infrastructures sportives et culturelles.
- **Secteur santé.** Dans le cadre du FSP, complété par une dimension assistance technique, la coopération a apporté un appui institutionnel pour opérationnaliser les stratégies promues au niveau central, en s'alignant sur trois priorités : lutte contre les maladies (notamment sida, tuberculose et maladies épidémiques), appui institutionnel et soutien financier au secteur (FSP 2000-76). Le SCAC a financé deux projets FSP :
 - PAMOSS (2001-147) : appui à la mise en œuvre de la stratégie sectorielle santé (ateliers pour les cadres du ministère) ;
 - ESTHER : lutte contre le sida *via* le jumelage hospitalier en relais avec les associations de terrain³³.

Ce secteur est désormais lui aussi sous la responsabilité de l'AFD, financé sur C2D.
- **Secteur développement rural.** Le renforcement des capacités s'organise autour de cinq axes : l'appui à l'élaboration de politiques agricoles et environnementales performantes ; l'aide à la modernisation de l'administration et à la mise en place des instruments d'intervention de l'Etat ; le renforcement des capacités de la société civile ; l'appui à l'innovation technique, sociale et organisationnelle ; le développement des capacités nationales.

Ces interventions se traduisent notamment *via* le FSP Professionnalisation agricole et renforcement institutionnel (PARI 2003-30), qui a pour objectif la mise en place de plateformes d'organisations professionnelles agricoles. Les interventions dans ce secteur sont elles aussi depuis 2004 du ressort de l'AFD.
- **Secteur développement urbain et infrastructures.** A l'appui technique au ministère de la Ville s'ajoute un programme d'appui au développement urbain de Douala et de Yaoundé (PADUDY 2002-54). Ce programme est passé sous la responsabilité de l'AFD et constitue un complément du C2D urbain.

33 Voir annexe 5, premier bilan annuel du DCP.

- **Secteur du droit** : appui à l'intervention européenne pour l'amélioration des conditions carcérales.
- **Sécurité intérieure** : appui à la sûreté nationale (formation des agents et renforcement des capacités opérationnelles) et à la gendarmerie nationale, (formation des cadres et des techniciens de police technique). Le SCAC finance notamment le FSP PARCOP (2007-16), programme d'appui au renforcement des capacités opérationnelles de la police *via* la formation, le conseil et les partenariats à finalité opérationnelle.
- **Culture et mobilité universitaire** : prise en charge de déplacements ou de voyages complets d'universitaires et de chercheurs, renforcement de la cohérence et rationalisation du réseau des centres culturels français et des alliances Franco-Camerounaises, bourses d'études.
- **Environnement et biodiversité** : avec la signature du DCP, le SCAC a aussi eu en charge une partie des interventions dans le secteur environnement et biodiversité. Son intervention se traduit dans les FSP :
 - PFBC : appui au partenariat pour les forêts du bassin du Congo *via* l'appui au secrétariat exécutif de la COMIFAC, l'animation du réseau des points focaux, le financement d'études régionales et la mise en place d'instruments financiers innovants ;
 - FOREIGNFO : formation et recherche pour l'appui au développement durable du secteur « forêt et environnement en Afrique centrale ». Ce projet est géré depuis Libreville.
- **Gouvernance et renforcement institutionnel** : de même, le SCAC s'est investi dans ce secteur *via* les FSP :
 - GRINP (2002-5) : appui à la gestion des risques naturels et à la protection civile visant à améliorer la sécurité des populations autour du lac Nyos, du lac Monoun et du Mont Cameroun³⁴ ;
 - programme de modernisation de l'administration territoriale et d'appui aux collectivités territoriales décentralisées (FSP 2006-30).

34 L'intervention d'AT militaires dans ces projets (sapeurs-pompiers de Paris) n'implique pas que ces interventions fassent partie de la coopération militaire.

De son côté, de 1999 à 2003, l'AFD a engagé pour 124 M€ d'aide projet, soit près de 23 M€ par an en moyenne, essentiellement sous forme de prêts concessionnels à l'Etat. En 1999, elle a entièrement décaissé les 76 M€ de prêts d'ajustement structurel. En matière d'investissements publics, le soutien financier de l'AFD s'est porté sur deux axes majeurs :

- le renforcement de la compétitivité de l'économie, à travers notamment l'appui au secteur des transports et la sécurisation des conditions d'approvisionnement en énergie électrique ;
- le développement rural et la gestion des ressources naturelles.

Depuis 2001, l'AFD a participé aux réformes du Fonds routier, aux changements au sein du FEICOM et aux discussions relatives aux secteurs de l'énergie et de l'eau. La période de transition du processus PPTE a fortement limité la capacité de financement de l'AFD, dont l'activité s'est essentiellement limitée pendant plusieurs années à préparer des programmes et projets qui ont alimenté, dès 2006, le portefeuille d'interventions à financer sur fonds C2D.

Depuis 2006 et la signature du C2D, l'AFD est en charge des interventions suivantes :

- **infrastructures** pour un montant total de 230 M€, également répartis entre le C2D urbain et le C2D routes. Dans le premier cas, il s'agit d'appuyer les contrats conclus entre l'Etat camerounais et les communautés urbaines de Douala et Yaoundé. Ce volet est complété par l'ancien FSP PADUDY repris par l'AFD. Dans le second, en coopération avec l'Union européenne, la Banque africaine de développement et la coopération allemande notamment, l'intervention appuie la stratégie nationale des routes. Par ailleurs, l'AFD intervient dans le cadre de partenariats public/privé présentés *infra* ;
- **développement rural** pour un montant de 73 M€. Il s'agit d'appuyer les exploitations familiales, renforcer la formation agricole, dynamiser les structures déconcentrées des ministères, participer au Programme national de développement de la participation et financer la vulgarisation du programme pilote d'agriculture de conservation des sols. Par ailleurs, l'AFD finance :
 - le projet de développement de l'Ouest Bénoué (PDOB) à hauteur de 7,7 milliards de FCFA ;
 - le projet eau, sol, arbre (ESA) à hauteur de 6,5 milliards de FCFA ;
 - l'ancien FSP Projet de professionnalisation agricole et renforcement institutionnel (PARI) ;

- le financement d’une usine d’égrenage de coton *via* un prêt non concessionnel à la SODECOTON ;
- le projet d’appui à la définition d’une politique sectorielle de l’eau.
- **Environnement** pour un montant de 20 M€ dédié au financement du PSFE (Programme sectoriel forêt et environnement) visant la gestion durable et communautaire des ressources.
- **Développement humain** pour un total de 180 M€ également réparti entre le C2D santé (Min Santé) et le C2D éducation (MINEDUB). Dans le cadre du premier C2D il s’agit de financer le renforcement du système de santé et d’améliorer la capacité de gestion, planification et régulation centrale et provinciale dans le secteur pour la mise en place d’une approche sectorielle. Cela suppose un financement de la politique de contractualisation avec les établissements privés non lucratifs et de la politique nationale de ressources humaines. Ce volet est renforcé par la poursuite de l’ancien FSP PARE, désormais sous la responsabilité de l’AFD. A cela s’ajoute le financement des programmes de lutte contre les grandes endémies et l’appui au programme de consolidation de l’offre de santé, approche sectorielle multi bailleurs mise en œuvre dans les dix provinces du pays. Dans le cas du second C2D, il s’agit d’appuyer la contractualisation d’instituteurs, le renforcement des capacités de gestion et de pilotage du ministère de l’Education de base, de développer des partenariats entre l’Etat et des établissements d’enseignement privés et de remettre à niveau l’offre d’éducation dans les zones prioritaires.
- **Enfin un volet transversal** destiné aux études, suivi, audit, etc. dispose de 34 M€.

De 2001 à 2007, l’AFD a apporté un appui au secteur privé en passant par :

- **Les partenariats public / privé**
 - *Contribution au port autonome de Douala* : projet signé en 2003 pour une durée initiale de 3 ans, visant la réhabilitation des quais et terre-pleins du port de Douala. Le prêt octroyé par l’AFD était de 18,5 M€. Sur les 3 M€ restants au moment de signature du DCP, 1,3 M€ ont été décaissés au 7 juillet 2007³⁵. La KFW contribue aussi au projet à hauteur de 5,2 M€.
 - *Camrail* : prêt de 12,2 M€ dans le cadre de l’accompagnement à la privatisation de la société. Le prêt était destiné à la réhabilitation de 263 km de voies ferrées sur

35 Premier bilan annuel du Document Cadre de Partenariat Cameroun (2006-2010).

le tronçon entre l'Est et le Nord du pays, à l'acquisition de six nouvelles locomotives et à la remise en état des voitures de voyageurs et des wagons pour le fret. Sur les 3 M€ restant à décaisser après la signature du DCP, 0,7 l'ont été au 7 juillet 2007.

– *Réhabilitation du pont sur le Wouri* : prêt initial de 12 M€, 3 M€ restaient à être versés sur la période couverte par le DCP, 300 000 l'ont été au 7 juillet 2007.

– *Barrage-réservoir de Lom Pangar* d'une capacité de 6 Mds de m³ : le projet est actuellement en cours d'instruction. Le barrage devrait permettre d'augmenter la production garantie aux usines hydro-électriques de Song Lou Lou et d'Edéa et de construire de nouvelles centrales. Ce projet devrait être cofinancé notamment par l'AFD, la BM, la BAfD et la Banque islamique pour un budget total de 120 milliards de FCFA ;

- **les garanties ARIZ mises en place en 2001**. Ces garanties à des prêts d'investissements de 2 à 12 ans couvrent 50 % du risque économique attaché aux prêts de banques locales. Fin 2007, 32 dossiers étaient actifs pour un encours garanti de 5 milliards de FCFA ;
- **l'accompagnement des organismes de microfinance** : prêt de 1,5 M€ à l'Agence pour le crédit de l'entreprise privée (ACEP) Cameroun ; prise de participation à hauteur de 14 % de l'institution de microcrédit Advans Cameroun ;
- **les prêts de la filiale PROPARCO** de 30 M€ à l'AES SONEL signés le 8 décembre 2006 afin de réaliser des travaux axés principalement sur la réhabilitation, le renouvellement et l'expansion des réseaux de transport et distribution d'électricité ainsi que sur la réhabilitation des centrales hydroélectriques existantes. Cet appui s'inscrit dans un programme d'investissement de 380 M€.

A cela s'ajoute le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) qui a financé à hauteur de 0,6 M€ la mise en place d'un programme agro-écologique sur la composante fertilité des sols du projet de développement rural et gestion de terroirs, ainsi que les interventions du Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB) *via* l'accueil de fonctionnaires camerounais dans ses formations.

Le 22 juin 2006, la France et le Cameroun ont signé un Document cadre de partenariat (DCP)³⁶ ainsi qu'un Contrat de désendettement et de développement (C2D) clarifiant la stratégie de coopération française. Le DCP est le premier document straté-

36 L'annexe 4 reprend l'ensemble des interventions identifiées dans le DCP, établit le lien entre chacune d'entre elles et le DSRP et en donne le niveau de décaissement à fin juin 2007.

Encadré 3. **Récapitulatif des outils de la coopération française**

SCAC

- FSP : financement pluriannuel (3 à 4 ans) par dons dans les secteurs institutionnels et recherche. Maître d'œuvre : ambassade, dont
- FSD : financement par dons, annuel, sans orientation sectorielle ;
- bourses du gouvernement ;
- assistance technique ;
- financement des centres culturels français et alliances françaises.

Coopération militaire

AFD

- C2D ;
- assistance technique liée aux projets ;
- prêts souverains ;
- prêts au secteur public marchand ;
- financement de grandes infrastructures ;
- prêts au secteur privé ;
- garantie ARIZ pour les entreprises privées et les institutions de microfinance ;
- appui à la microfinance ;
- PROPARCO : financement sous forme de prêts aux opérateurs économiques.

gique couvrant l'ensemble des interventions françaises au Cameroun. En principe conçu comme un instrument de dialogue, le DCP vise à améliorer la transparence, la communication et la coopération avec le gouvernement et avec les autres bailleurs (recentrage de l'aide sur la politique nationale et mobilisation de l'ensemble des acteurs). La quasi-totalité du portefeuille d'intervention de la France durant la période précédente est reprise, mais présentée de manière plus structurée. Un instrument majeur s'y ajoute, le C2D qui par son ampleur et ses modalités prend le pas sur les autres instruments.

Le DCP définit :

- **une thématique transversale : l'amélioration de la gouvernance et le renforcement institutionnel** via le renforcement de la gouvernance financière, administrative et démocratique et le soutien aux acteurs non gouvernementaux. On notera que la France, comme les autres bailleurs, fait de l'appui à la gouvernance le premier point de sa nouvelle politique. Le texte du DCP relève, page 6 : « le défi de la gouvernance comme le premier des défis à relever par le Cameroun ». L'appui à la gouvernance reprend des programmes antérieurs tels que le programme d'appui à la gouvernance financière TER37 qui fournit des moyens et une assistance technique au Trésor, au

37 Transparence, efficacité, rigueur dans les finances publiques camerounaises décrit en annexe 7.

budget et aux recettes, le pro-programme régional d'appui à l'amélioration des affaires (OHADA), l'appui à la lutte contre la corruption (CHOC), l'appui à la décentralisation et à la société civile (PCPA).

- **Quatre programmes sectoriels** de concentration directement liés à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, qui mobiliseront 80 % des ressources de la coopération technique française pendant la durée du DCP :
 - *la santé et la lutte contre le sida*. Cette stratégie comporte cinq volets (appui institutionnel, appui à la contractualisation, lutte contre les maladies prioritaires, infrastructures et consolidation de l'offre de soin, appui à la recherche). La composante santé du premier C2D en est actuellement le pilier principal ;
 - *l'éducation de base financée via le C2D* (appui institutionnel aux axes organisationnels et gestionnaires de la stratégie sectorielle d'éducation, titularisation des instituteurs vacataires, contractualisation entre l'État et le secteur privé non lucratif, apurement de leurs relations financières croisées, amélioration de l'offre d'éducation dans les zones prioritaires) ;
 - *les infrastructures* (développement urbain, transport, énergie électrique) ;
 - *l'agriculture et la sécurité alimentaire* (appui institutionnel, formation, financement du programme national de développement participatif, infrastructures rurales).
- **Un programme sectoriel hors concentration** : *l'environnement et la biodiversité notamment* par une participation du C2D au programme sectoriel forêt et environnement et par un appui aux ministères chargés du secteur (dans le cadre du bureau franco-allemand d'appui au secteur forêt-environnement).
- **Deux programmes transversaux** :
 - *l'enseignement supérieur et la recherche* par la poursuite des interventions antérieures, telles que le PARE (Programme d'accompagnement de la réforme de l'enseignement) qui porte sur tous les niveaux d'enseignement et le projet COMETES (Coordination et modernisation des établissements technologiques d'enseignements supérieurs) qui soutient la professionnalisation de l'enseignement supérieur. L'appui à l'enseignement supérieur doit permettre l'ouverture sur la zone CEMAC pour la recherche, l'interconnexion des universités, le soutien à la « société civile » universitaire, la création d'une « zone franche universitaire » basée sur un parte-

nariat entre plusieurs établissements d'enseignement supérieur technologique camerounais et d'un réseau d'instituts universitaires technologiques français ;

– *la promotion de la diversité culturelle et soutien à la francophonie.*

A ces quatre grands secteurs s'ajoutent des actions de veille et de prospective, notamment dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, de la formation professionnelle et de l'enseignement technique. La liste des décaissements au 7 juillet 2007 des interventions identifiées dans le DCP est présentée en annexe 5.

2.2.4 Dette et développement : un outil, des procédures et des moyens nouveaux

La France s'est inscrite dans l'initiative PPTE et contribue ainsi financièrement au processus d'allègement de la dette camerounaise depuis octobre 2000. Les partenaires bilatéraux ont choisi différentes modalités d'annulation des créances restantes, la France mettant en place en 2006 un dispositif spécifique par le biais du Contrat de désendettement et de développement (C2D)³⁸. D'une valeur de 537 M€ pour une durée de 5 ans, le premier C2D camerounais est le plus important signé sur le continent africain. Le C2D est une modalité particulière par laquelle la France refinance par dons les créances au titre de l'aide publique au développement (APD) qui ne sont pas annulées dans le cadre de l'initiative PPTE. Cette convention précise les créances entrant dans le champ du C2D, les « points d'application » (les actions qui seront financées) et les circuits financiers qui seront utilisés. La durée de mise en place de cette convention a été très longue. Les travaux préparatoires ont commencé en 2001, alors que le point d'achèvement de l'initiative PPTE était prévu pour 2003. Le dérapage budgétaire de 2004 et les difficultés avec le FMI ont eu pour conséquence que le point d'achèvement a été repoussé à 2006. Le C2D n'a donc pu être mis en œuvre avant cette date.

Les études ont été entreprises très tôt sur les différents programmes et projets en liaison avec les maîtres d'ouvrage pressentis. Un financement a été dégagé pour financer ces études, l'AFD consentant une avance sans intérêt. De plus, la participation de la société civile a fait l'objet d'une attention particulière. Toutefois, le retard de mise en œuvre a compliqué le processus de préparation car certaines études ont dû être réactualisées.

38 Le C2D est analysé en annexe 6.

Encadré 4.**Les points d'application du premier C2D**

Le premier C2D porte sur un montant de 537 M€ sur 5 ans, soit des décaissements prévisibles de l'ordre de 100 M€ par an ventilés entre quatre secteurs :

- éducation de base : 90 M€ ;
 - santé et lutte contre le Sida : 90 M€ ;
 - infrastructures (développement urbain, routes) : 230 M€ ;
 - environnement et développement rural : 93 M€ ;
- et un volet études, pilotage et suivi : 34 M€.

Le dispositif institutionnel mis en place spécialement pour le C2D comprend trois niveaux : un niveau d'orientation et de suivi, le comité d'orientation et de suivi (COS), et deux niveaux opérationnels, le comité technique bilatéral du C2D (CTB-C2D) et le secrétariat technique d'appui dédié à l'exécution du C2D (STADE).

Le COS a pour mission d'orienter, en fonction des priorités du DSRP et du DCP, la répartition sectorielle des projets et programmes bénéficiant des ressources C2D en faveur de la lutte contre la pauvreté, de la croissance et de la bonne gouvernance, de veiller à leur bonne exécution et de suivre les

résultats obtenus dans ce cadre. Le COS est coprésidé par le ministre chargé de l'économie et l'ambassadeur de France. Les 22 membres sont les sept ministres sectoriels correspondant aux secteurs de concentration, un représentant du Secrétariat général de la présidence de la République, un représentant du Secrétariat général des services du Premier ministre, l'AFD et le SCAC. Les sociétés civiles française et camerounaise sont également représentées. Le délégué de la Commission européenne et deux représentants du comité multi-bailleurs sont invités au COS en tant qu'observateurs. Les décisions sont prises par consensus.

A un niveau plus opérationnel, le CTB-C2D constitue une instance paritaire franco-camerounaise assurant l'interface entre les instances françaises et camerounaises appelées à intervenir dans la préparation et la mise en œuvre du C2D. Il comprend dix membres, cinq pour chaque partie, qui sont pour le Cameroun les représentants des secrétariats généraux de la présidence et du Premier ministre, des ministres chargés des Finances et « de la programmation », ainsi que le président du comité technique de suivi des programmes économiques. La partie française est représentée par le directeur de l'agence de l'AFD et un chargé de mission, le chef du SCAC et son conseiller pour l'économie et les finances, le chef de la mission économique de l'ambassade de France. Les décisions sont prises par consensus.

Le STADE est une structure permanente chargée d'appuyer le COS et le CTB dans l'exécution de leurs missions respectives. Le STADE est composé de personnels camerounais nommés par le ministère de l'Economie et des Finances (aujourd'hui divisé en deux entités distinctes). Il est financé sur ressources du C2D.

Les procédures financières

Ces procédures ont été spécialement conçues pour sécuriser la chaîne de dépenses. L'utilisation pure et simple des procédures budgétaires et d'exécution des dépenses nationales a été rejetée d'emblée (le C2D camerounais ne comprend pas d'aide budgétaire globale³⁹). On a donc mis en place une procédure mixte, utilisant les procédures nationales mais avec un compte spécial, des avis de non objection de l'AFD et des payeurs différents suivant les actions entreprises.

1. Les dépenses C2D sont inscrites au budget de l'Etat et votées par le Parlement.
2. Les ressources reversées par la France sont placées sur un compte spécial ouvert dans les livres de la Banque des Etats de l'Afrique centrale.
3. Les appels d'offre s'effectuent suivant le code des marchés camerounais.
4. L'AFD dispose d'un avis de non objection (ANO).
5. La dépense est inscrite dans les livres du Trésor, tout en restant identifiable.
6. L'Agence comptable centrale du Trésor vire les sommes destinées aux paiements au Fonds routier ou à la Caisse autonome d'amortissement du Cameroun.
7. Le paiement est effectué par le Fonds routier (travaux d'infrastructures), la CAA ou le Trésor (paiement des instituteurs vacataires). Ces deux organismes paient à partir de comptes détenus dans des banques commerciales.
8. Le contrôle est effectué par des audits indépendants (cabinets locaux ou internationaux).

³⁹ Contrairement à d'autres instruments d'aide au développement, le C2D ne bénéficie pas d'exemption fiscale. Certains considèrent que les impôts payés dans le cadre de la mise en œuvre du C2D peuvent être qualifiés d'aide budgétaire globale.

2.2.5 Des flux d'aide qui traduisent les difficultés du partenariat

Depuis 1998, l'évolution de l'aide française a traduit la difficulté du partenariat. Le principal élément de stabilité a été l'assistance technique. Un montant non-négligeable et stable de l'APD française est constitué par les dépenses imputées au titre de l'écolage (comptabilisation dans l'APD française du coût net pour la France des élèves et étudiants camerounais poursuivant leurs études en France). La forte augmentation des remises de dettes en 2003, résulte de l'inscription du montant accordé en Club de Paris lors de l'atteinte du point de décision (11 octobre 2000). L'accord en Club de Paris a été signé le 24 janvier 2001, mais il s'agit de l'accord-cadre. Une fois cet accord signé, la réduction n'intervient que lorsque tous les pays créanciers l'ont validé, ce qui prend plusieurs mois. On notera que l'APD augmente aussi brutalement en 2003 pour l'Allemagne (cf. Tableau 2) probablement pour les mêmes raisons. La croissance de 2006 est imputable en partie à la croissance de l'aide à la recherche, qui n'est pas directement programmable par le gouvernement camerounais.

Les projets, essentiellement FSP/FSD et prêts AFD, n'ont représenté que des montants très modestes. Les prêts ont été interrompus durant la période PPTE intérimaire. Les remboursements se sont poursuivis, d'où les valeurs négatives observées. 2006 enregistre la réduction de dette intervenue au Club de Paris à la fin du processus PPTE

Une autre façon de répartir l'aide française au Cameroun est fournie par le CAD. Cette répartition permet de constater, notamment, qu'une partie croissante de l'aide française au Cameroun transite par l'aide multilatérale imputée à la France.

Tableau 4. Evolution de l'aide bilatérale française au Cameroun*(en flux nets, en M€)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Coopération technique	39,74	39,48	38,75	38,93	40,31	43,73	43,68	42,48	66,91
MAEE		16,90	15,88	15,75	15,28	16,55	14,65	12,39	12,86
Secrétaire d'Etat à la Coopération	17,81								
Ministère de la Recherche	8,19	8,73	8,54	7,34	6,63	6,41	5,19	5,19	24,67
Ministère de l'Education nationale	13,74	13,85	14,34	15,84	18,23	20,16	23,19	24,29	28,27
Autres ministères					0,18	0,61	0,65	0,62	1,10
Aide projet	-26,85	-15,25	32,83	27,05	16,29	-22,97	-0,79	1,74	35,31
Dons	5,52	6,33	6,19	5,31	5,46	4,89	8,49	4,70	106,35
Prêts	-32,37	-21,58	26,64	21,73	10,84	-27,86	-9,28	-2,96	-71,04
Aide programme	-5,30	58,87	-15,12	-14,01	-16,87	-28,77	-37,84	-57,57	
Dons								0,05	
Prêts								-57,62	
Dont garantie de change									
Soutien financier	127,56	42,65	36,03	13,26	82,98	264,18	96,39	23,77	91,8
Annulations et consolidations de dette	127,56	42,65	36,03	13,26	82,98	264,18	96,39	23,77	109,50
Prêts rééchelonnés									24,62
Montants perçus									-16,83
Contre-écriture de remise de dettes									-25,48
Divers	1,12	0,77	1,06	0,97	3,56	1,03	2,51	6,89	0,06
Total APD bilatérale	136,27	126,52	93,56	66,20	126,28	257,21	103,94	17,32	194,08

Source : Aide publique au développement de la France par instrument 1998-2006, DGTPE.

Tableau 5. Evolution de l'aide bilatérale française au Cameroun*(en millions d'euros)*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dons, total	130,2	166,4	127,3	97,7	83,6	85,6	349,9	161,2	90,2	282,8
Dons : remise de dette		116,1	78,4	50,0	37,1	36,3	300,3	106,5	36,1	109,5
Prêts APD : rééchelonnés	122,8	69,1	92,9	55,5	36,9	106,4	23,9	51,9	58,1	34,6
Contre-écritures pour remise de dette	-48,9	-50,4	-44,1	-27,5	-25,1	-24,6	-36,1	-35,0	-30,0	-25,5
Prêts APD : total net	51,6	-30,2	-0,8	-4,2	-17,4	40,7	-92,7	-57,2	-72,9	-88,7
APD : total net	181,8	136,3	126,5	93,6	66,2	126,3	257,2	103,9	17,3	194,1
Coopération technique	41,6	39,7	39,5	38,8	38,9	40,3	43,7	43,7	42,5	66,9
Aide alimentaire*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0
Aide humanitaire (non alimentaire)	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	3,8	0,1
Intérêts reçus	-36,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-48,6	-23,2	0,0	-28,5
APD multilatérale imputée	6,6	6,2	9,2	10,2	12,6	15,8	14,1	16,3	13,7	25,1
Memo : APD Total, hors dette	230,7	11,7	86,2	57,9	54,2	39,0	-7,0	-0,9	-14,9	85,4
Memo : remise de dette, nette	-48,9	124,6	40,4	35,7	12,0	87,3	264,2	104,9	32,2	108,6

Source : CAD, OCDE.

* à des fins de développement

3. Evaluation de la politique et des interventions de la France

L'action de la coopération française au Cameroun est analysée ici selon la grille de critères d'évaluation déterminée par les termes de référence. Ces critères ont été traduits en questions évaluatives et critères de jugement et appliqués selon une approche décrite en annexe 2. Le chapitre suivant portera plus spécifiquement sur l'analyse du fonctionnement du partenariat. Ces deux regards croisés permettront de conclure.

3.1. Lisibilité, pertinence, cohérence externe

3.1.1 La stratégie de coopération française : une formulation claire, pertinente et coordonnée malgré une communication insuffisante

La stratégie générale de la coopération française au Cameroun, telle qu'exprimée dans le DCP, répond bien aux priorités politiques formulées par le Cameroun dans le DRSP et est relativement bien coordonnée avec l'action des autres bailleurs.

Une présentation claire des secteurs de concentration

Le DCP constitue un élément de clarification important de la politique française.

La France y affiche son souci de concentrer son aide sur quatre secteurs et prévoit d'y consacrer 502 M€ sur un total estimé à 653 M€, soit 77 %, proche de l'objectif de 80 %. Cette expression des prévisions ne peut toutefois pas être considérée comme une communication claire des priorités. En effet, si l'annexe 3 du DCP, qui constitue le seul document contenant une répartition indicative des ressources est signée par le Premier ministre, elle est restée assez confidentielle et sa circulation strictement limitée, alors que les autres parties du DCP circulent librement. Une des raisons avancées pour justi-

fier cette discrétion est que le DCP ne constitue pas un engagement financier formel de la France, dont le caractère pluriannuel serait incompatible avec le caractère annuel de l'approbation du budget de l'Etat.

Comme les autres bailleurs, la France considère la gouvernance comme le défi principal à relever par le pays et souhaite contribuer à améliorer la situation à ce niveau. De plus, les interventions de la coopération française en ce domaine sont soutenues par une stratégie clairement formulée par la DGCI⁴⁰. Le DCP annonce vouloir relever trois autres défis : le secteur privé, les OMD et l'intégration régionale. Le second est traité, les deux autres bénéficient de beaucoup moins de moyens. Les raisons de cette répartition ne sont pas données.

Si, en termes financiers, grâce aux grandes masses mobilisées par le C2D, l'objectif des 80 % sur les secteurs de concentration peut être considéré comme pratiquement atteint, l'analyse du portefeuille met en lumière une diversité extrême d'instruments touchant la plupart des secteurs et des types d'acteurs, et finançant des interventions de natures les plus diverses. Tout le monde ne connaît pas le contenu du DCP. Si ce document a permis une très nette amélioration de la lisibilité des priorités de la coopération franco-camerounaise, comme on le verra plus loin, le responsable ou l'acteur de terrain, qu'il soit français ou camerounais, ne retrouvera pas nécessairement ces priorités au vu des multiples interventions qu'il pourra observer. Même si les chiffres indiquent une certaine concentration des grandes masses financières, cette volonté d'être présents partout a donc deux conséquences importantes en termes de lisibilité :

- les priorités de la France affirmées dans le discours sont difficiles à retrouver dans les actes ;
- le discours sur la rareté des ressources de l'aide et la nécessité de bien les gérer perd de sa crédibilité si la France elle-même ne montre pas plus de souci de concentrer ses moyens dans le soutien efficace des priorités qu'elle affiche.

Un bon alignement sur la stratégie camerounaise affichée

En introduction du DCP et à l'intérieur de chaque volet sectoriel, les références au DSRP sont établies. L'annexe 4 décrit le lien entre les interventions prévues dans le DCP

40 Stratégie gouvernance de la coopération française, ministère des Affaires étrangères, septembre 2007.

et les priorités du DSRP⁴¹. On peut conclure de cet exercice que les priorités affichées par la France sont dans leur grande majorité en ligne avec les objectifs du DSRP. De plus, la plupart des documents stratégiques français et des documents de projets consultés font référence explicite au cadre stratégique camerounais correspondant s'il existe, et s'y intègrent. Comme dans de nombreux pays d'Afrique, les bailleurs ont pesé très lourd dans la conception du DSRP. Le document est très ouvert et laisse une large marge de manœuvre aux bailleurs. Il était donc prévisible qu'ils puissent y inscrire leurs programmes relativement aisément.

Une bonne coordination « ex-post » avec les autres bailleurs au niveau stratégique

L'intégration du DCP dans l'évolution de la coopération du Cameroun avec les bailleurs de fonds est également explicite avec une référence très claire à l'importance accordée au fait que le Cameroun ait atteint le point d'achèvement du processus PPTE. La France envoie un message sans ambiguïté: elle ne fait pas cavalier seul, mais s'inscrit dans un processus multi-bailleurs, s'appuie sur les analyses de ses partenaires et se joint à leurs discours.

La France s'inscrit dans les mécanismes de concertation au niveau local. Forts de leur laborieuse expérience du processus PPTE, les bailleurs ont créé deux structures. La première se situe au niveau « politique » et regroupe les ambassadeurs et les chefs de délégation : le groupe 6+8, que tous nos interlocuteurs ont considéré comme une plateforme d'échanges entre bailleurs, et de représentation vis-à-vis du gouvernement, importante et fonctionnelle. Il n'est pas fréquent que les instances de coordination entre bailleurs soient organisées au niveau des ambassadeurs et cela doit être relevé comme un signe de volonté de coopérer, et de la perception, par les diplomates, de l'importance et de la complexité de l'enjeu⁴². La coopération avec le Cameroun n'est pas perçue exclusivement comme une démarche technique d'appui à la mise en œuvre du DSRP mais comme une démarche politique complexe pour laquelle, au-delà des intérêts particuliers des pays qu'ils représentent, les diplomates réalisent l'intérêt de partager certaines

41 L'annexe 4 présente la stratégie camerounaise, découpée dans un premier temps suivant les niveaux d'objectifs - objectif spécifique, résultats attendus et réalisations attendues - afin de présenter avec précision ce qui était entendu pour les différents objectifs. Ceci a eu pour résultat la section « stratégie du gouvernement ». Dans un second temps, l'équipe a identifié dans la stratégie française (pré et post DSRP), les éléments correspondants à chaque niveau stratégique afin de construire la section « stratégie française ». Le même travail a été élaboré sur base de la stratégie de l'AFD définie dans le CIP et des outils d'interventions (matrice des décaissements de la 1ère revue du DCP).

42 Lorsqu'elles existent ces réunions se limitent souvent aux ambassadeurs des Etats membres de l'UE.

informations et positions qui dépassent le cadre strict de la coopération. A un niveau plus technique, le comité multi-bailleurs est une seconde instance de coordination fonctionnelle qui joue un rôle apprécié.

Si l'on observe une bonne collaboration au sein d'un noyau de partenaires importants et « traditionnels » du Cameroun, le nombre de bailleurs de fonds s'accroît rapidement :

- certains grands pays émergents tels la Chine, le Brésil, l'Inde deviennent des interlocuteurs importants ;
- certains pouvoirs décentralisés français et autres agissent directement sur le terrain ;
- des fondations internationales jouent un rôle considérable dans certains secteurs tels que la santé.

Certains de ces bailleurs s'inscrivent dans une logique de collaboration avec leurs pairs, d'autres adoptent une approche plus strictement bilatérale.

L'évolution des institutions de partenariat (et donc aussi de collaboration entre bailleurs) est permanente. Suite à la mission ODI déjà citée, un nouveau schéma organisationnel de partenariat est sur la table du Premier ministre en attente de décision⁴³. Un dispositif de mise en œuvre de la Déclaration de Paris se met en place, à l'initiative du MI-NEPAT, supporté par le PNUD.

Dans quelle mesure ces progrès en termes d'harmonisation des politiques correspondent-ils à un bon niveau d'alignement? Dans quelle mesure les politiques sur lesquelles ils s'alignent sont-elles « appropriées » par le gouvernement ? Si l'on se réfère au DSRP comme base d'alignement, on l'a vu, le niveau d'alignement de la France sur les priorités nationales est plutôt bon. La question est dès lors de savoir dans quelle mesure le DSRP représente effectivement les priorités du gouvernement ; question sur laquelle nous reviendrons dans l'analyse du cycle de coopération.

Un DCP lisible mais qui pourrait être plus visible

Le DCP apporte donc une contribution nouvelle et potentiellement très importante à la lisibilité de la politique française de coopération avec le Cameroun répondant à des initiatives telles que le DSRP et les « stratégies-pays », de plus en plus systématiquement produites par les autres partenaires techniques et financiers.

43 Rapport du comité paritaire d'évaluation des partenariats d'aide au développement ; juin 2007.

Dans quelle mesure cet instrument a-t-il été valorisé par une politique de communication active ? Equinoxe⁴⁴, brochure éditée par l'ambassade de France, constitue un instrument intéressant de présentation de l'action de coopération de la France. Dans l'édition 2008, l'accent est mis sur la gouvernance et les conceptions françaises en la matière. L'édition 2003 présentait les différents outils et opérateurs de la coopération française. En dehors de cette revue annuelle, peu d'efforts de communication semblent avoir été faits pour faire comprendre, en dehors du cercle des interlocuteurs directs de la coopération française⁴⁵, l'approche de coopération de la France, ses priorités, ses instruments et les moyens qu'elle y consacre.

En termes de communication, la genèse du DCP camerounais a eu un effet important sur sa visibilité. Le DCP a été préparé entre services de la coopération française, conduits d'une part par le souci de poursuivre les programmes entamés, d'autre part par le processus de réforme de la coopération toujours en cours, et enfin par un certain sentiment d'urgence. Pressés par un agenda ministériel français répondant lui aussi à sa logique propre, les auteurs du DCP n'ont consulté le gouvernement que peu de temps avant la signature du document par le Premier ministre. Le contenu du DCP reposait toutefois sur les résultats d'un dialogue long et détaillé avec les autorités camerounaises, conduit dans le cadre de la préparation du C2D. Ce dialogue portait cependant plus sur la préparation des projets et des interventions sectorielles que sur la répartition des grandes masses de l'aide française.

Les objectifs de la coopération française et de ses instruments sont-ils compris par les acteurs camerounais ?

Aucune référence au DCP n'est faite dans le rapport d'enquête FPAE et nos entretiens confirment qu'à l'exception d'un conseiller du Premier ministre, pratiquement aucun de nos interlocuteurs n'a spontanément fait référence à ce document, malgré de fréquentes allusions à « la coopération française » comme entité. Le C2D est par contre connu (sinon compris) par tous. Toutefois, comme on le verra plus loin, les réalisations du C2D sont nettement plus connues que la stratégie qui les sous-tend.

44 Equinoxe 2008 a été tiré à 1 000 exemplaires dont 900 ont été distribués essentiellement au Cameroun.

45 Responsables publics, responsables d'associations et du secteur privé impliqués dans les instances de partenariat et dans l'exécution d'interventions financées par la coopération française. Représentants d'autres bailleurs de fonds.

Ceci n'est pas vrai pour les acteurs français du SCAC et de l'AFD, qui font régulièrement référence au DCP, le présentant parfois comme un document « franco-français » permettant de mieux articuler les rôles respectifs des différents acteurs (essentiellement SCAC et AFD). A ce titre, le DCP est présenté comme un progrès important par certains, comme un exercice relativement formel par d'autres.

3.1.2 La France s'appuie délibérément sur un discours stratégique camerounais, visible mais peu « approprié » par le pouvoir

Le Cameroun a formulé une politique de développement en termes lisibles par la France...

Le pays a défini en 2000 un premier Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté intérimaire concrétisé en 2003 par un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), revu en 2004. Ce DSRP, accompagné de stratégies sectorielles et de CDMT, identifie sept axes stratégiques⁴⁶.

Cet ensemble de documents constitue la référence des bailleurs soucieux de s'aligner sur les « politiques nationales ». Dans la pratique, les bailleurs, sous la conduite de la Banque mondiale, ont été très impliqués dans sa rédaction. Les documents français de politique sectorielle se réfèrent à ces stratégies quand elles existent. On peut donc considérer que les acteurs français connaissent les priorités politiques du Cameroun telles qu'elles apparaissent dans le DSRP et ses annexes.

... mais dans quelle mesure cette politique est-elle sa politique ?

Comme son nom l'indique, le DSRP définit un cadre politique centré sur la réduction de la pauvreté. Cet axe prioritaire induit, sinon imposé par les bailleurs de fonds depuis la fin des années 1990, n'est plus perçu actuellement par ces derniers comme devant être aussi dominant. Une politique plus axée sur la croissance dotée, d'un important volet consacré plus directement à la réduction de la pauvreté, serait considérée par les bailleurs comme un cadre de référence plus équilibré et plus susceptible d'être « approprié » par (et pour) le Cameroun, dans lequel ils pourraient inscrire leur contribution.

46 Voir également la logique d'intervention en annexe 4.

Malgré l'importance de ce cadre et la demande des bailleurs, le gouvernement camerounais ne semble pas avoir amorcé de démarche de ce type. Ce gouvernement qui dispose, au Cameroun et à l'étranger grâce à sa diaspora, de ressources humaines de haut niveau dans des proportions supérieures à d'autres pays, qui bénéficie de longue date d'une assistance technique internationale, n'affiche pas de politique multisectorielle intégrée.

« 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.⁴⁷ »

Selon l'avis de nombreux observateurs internationaux mais également camerounais, le gouvernement n'est pas non plus réellement porteur de la politique affichée dans le DSRP. Le DSRP lui-même n'est pas assorti de plans d'actions concrets. Selon l'étude ODI citée précédemment, *« Le DSRP reste une référence politiquement correcte, mais très théorique comme base effective de l'alignement de l'aide et même d'allocation budgétaire. »* Les procédures d'exécution du DSRP ne sont pas établies et il n'existe en particulier aucun outil de type CDMT⁴⁸ susceptible de permettre le suivi d'exécution de cette stratégie. Toujours selon l'étude ODI, *« L'action des bailleurs reste le plus souvent traduite par une multiplicité de projets individuels avec des structures de projets autonomes. »*

En termes de lisibilité, le DSRP constitue, comme l'exprime clairement un conseiller du Premier ministre, *« un excellent document de communication avec les bailleurs »* mais les objectifs et contraintes qui conditionnent les décisions prises par les responsables politiques et les cadres de l'administration ne sont que très partiellement exprimées dans le DSRP. Elles appartiennent à un univers très largement opaque pour les bailleurs. *« L'arbitrage entre positions divergentes s'effectue difficilement, lentement et souvent de manière non transparente⁴⁹. »*

Plus significatif encore, toujours dans le même document, MM. Rogerson, Loum et Lafourcade écrivent, page 29 : *« Il nous semble que les rôles de maître d'ouvrage (le gouver-*

47 Une arrivée et un nouveau départ : Partenariat au Cameroun après le point d'achèvement PPTE, ODI, juillet 2006.

48 Cadre de dépenses à moyen terme.

49 ODI op. cit. p. 27.

nement) et d'ingénieur conseil (idéalement ses partenaires) sont trop souvent mélangés, le premier cédant trop vite ses prérogatives au second... ». Nos constats confirment largement cette impression.

La mise en œuvre de la Déclaration de Paris signée par le Cameroun et par la France repose sur l'hypothèse selon laquelle le gouvernement camerounais exerce, avec l'appui technique éventuel des bailleurs, un leadership politique réel pour conduire le développement économique du pays. La mission ODI, l'enquête FPAE et la présente évaluation convergent pour constater que le gouvernement n'exerce ce rôle que de manière partielle, prend des décisions inexplicables à la simple lumière des objectifs affichés et présente comme modèles des bailleurs de fonds notoirement peu soucieux de promouvoir l'appropriation et l'alignement.

Dans quelle mesure les analyses politiques permettent-elles d'interpréter ces comportements ? Dans quelle mesure la coopération française tient-elle réellement compte de ces constats pourtant clairement exprimés par de nombreux assistants techniques et agents du SCAC ou de l'AFD et des analyses politiques qui permettent de les éclairer ? La France, comme d'autres bailleurs, fait reposer son approche de coopération sur une hypothèse d'appropriation par le Cameroun des objectifs qu'elle poursuit (exprimés dans le DCP) alors que la volonté d'appropriation de ces objectifs n'est pas vérifiée. On retrouve peu d'influence des recherches politiques réalisées sur les systèmes de gouvernance camerounais dans l'approche de la coopération française⁵⁰. Celle-ci semble plutôt s'aligner sur le discours général des bailleurs, qui met notamment en évidence l'importance de la « mauvaise gouvernance » comme facteur limitant l'investissement et la croissance (sans analyser les causes de cette situation). La conclusion est qu'il faut lutter contre la corruption, mais les stratégies pour atteindre cet objectif, qui varient selon les bailleurs, reposent sur des hypothèses souvent non vérifiées. La grande diversité culturelle et ethnique du Cameroun est souvent évoquée par les documents de stratégie, sans que ses conséquences politiques soient réellement étudiées. Cette diversité est une réalité qui pèse lourd dans les décisions des responsables politiques, mais semble peu intégrée dans le discours et les décisions des bailleurs.

50 On se rappellera que c'est essentiellement le Cameroun qui inspira, dès 1989, à Jean François Bayard l'un des ouvrages francophones les plus lus dans ce domaine : *l'Etat en Afrique ? La politique du ventre*, Ed. Fayard, Paris, nouvelle édition 2006. D'autres auteurs (Aerts et Cogneau) peuvent également être cités.

Encadré 5. L'appropriation des politiques, un enjeu déjà identifié, mais peu analysé

« 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 :

- 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 ?
- existe-t-il une véritable ambition et détermination de la part des autorités camerounaises et de tous les partenaires de définir clairement le cadre, les méthodologies appropriées, et les procédures pour donner une réalité à la décision politique ? Quel doit en être la manifestation concrète ?
- 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 œuvre de cette stratégie ? Que peut-on proposer en termes de critères et de "benchmarks" ?
- 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 ?

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.⁵¹

Les instituts de recherche et en particulier l'IRD, dont le spectre de recherches est pourtant très large⁵², ne comprennent que très peu de programmes de recherches politiques susceptibles d'éclairer ces immenses zones mal explorées par les bailleurs, qui ont pourtant très probablement une influence déterminante sur la qualité du dialogue et dès lors sur l'efficacité de leur aide⁵³. Le programme CHOC prévoit quelques analyses sur les « causes de la corruption » dont les résultats semblent avoir été jusqu'à présent mal acceptés. Le caractère normatif de la démarche de ce programme en fait un cadre sous-optimal pour pouvoir réaliser un travail analytique objectif.

51 Une arrivée et un nouveau départ : partenariat au Cameroun après le point d'achèvement PPTE, ODI, juillet 2006, p. 42.

52 IRD au Cameroun, historique activités 2004-2007, synthèse et propositions, mars 2008, Paris.

53 Certaines situations très spécifiques font l'objet d'études telles que l'enquête socio-anthropologique sur les réfugiés centrafricains, mais ces études visent des situations particulières et ne permettent pas d'éclairer les principaux facteurs influençant la décision publique.

Les orientations de l'aide française ne reposent pas sur une analyse plus systématique des causes du manque d'appropriation d'objectifs tels que ceux annoncés dans le DSRP ou du manque de volonté/capacité politique (et pas seulement de capacité technique) de formuler un discours stratégique de développement économique. Bien que consciente des problèmes évoqués ci-avant, la France préfère les considérer comme temporaires et surmontables par un appui technique adapté que se référer à des analyses qui pourraient lui permettre de mieux apprécier le réalisme d'une telle hypothèse. D'autres bailleurs partagent cette approche : la conclusion du rapport de la mission ODI de février mars 2006 traduit très clairement cette attitude volontariste mais dont le réalisme reste à démontrer (cf. encadré 5). Le rapport ODI ne justifie pas vraiment l'optimisme de sa conclusion et base sur cette hypothèse non vérifiée une proposition de réforme des institutions de partenariat.

3.1.3 Les stratégies sectorielles : lisibilité variable, pertinence et cohérence externe

Au niveau thématique et sectoriel la qualité de la formulation des politiques est assez variable.

Gouvernance

► Un discours français lisible...

Évoqué sous une forme ou sous une autre par la France depuis 1990 au sommet de la Baule, le concept de gouvernance et surtout la manière d'aborder cette question dans le contexte de l'aide, est en constante évolution. Tous les bailleurs ne sont pas sur la même ligne dans ce domaine. Loin du concept restrictif de « bonne gouvernance » focalisé sur la gestion des finances publiques et la lutte contre la corruption, la France affiche dans sa note de stratégie sectorielle générale⁵⁴ une approche large et progressive. La notion de « gouvernance démocratique » considère l'amélioration de la gouvernance comme un processus qui doit impliquer toutes les dimensions de la société camerounaise et évoluer au rythme de l'appropriation réelle des valeurs qu'elle défend par les différentes composantes de cette société. Selon ce discours, l'approche française consiste donc à apporter les moyens techniques et financiers nécessaires aux différents acteurs sociaux, gouvernementaux ou non, pour leur permettre de progresser et de faire progresser dans cette voie.

54 Stratégie gouvernance de la coopération française, CICID 2006, édition 2007.

C'est dans le cadre de cette approche que la France situe :

- son appui à la gouvernance politique (renforcement des capacités de la Sûreté nationale, appui à la décentralisation et à la société civile, coopération militaire...);
- son appui à la gouvernance économique et financière (amélioration du climat des affaires, TER, etc.);
- son intervention sur des enjeux sectoriels de gouvernance (gestion forestières, secteur minier, etc.).

Plusieurs projets s'inscrivent assez explicitement dans la ligne de cette stratégie française d'appui à la gouvernance et sont clairement présentés comme tels dans le DCP⁵⁵ :

- projet TER-FPC (Transparence, efficacité et rigueur dans les finances publiques) ;
- appui fourni à l'OHADA pour améliorer le climat des affaires, afin de relancer l'investissement privé au niveau régional ;
- programmes d'appui à la décentralisation ;
- appui aux administrations (état civil) ;
- appui à la police, à la sûreté nationale à la protection civile ;
- appuis à la société civile (FACILS, PCPA).

De plus, la France cofinance (très marginalement, mais cela n'est pas nécessairement perçu par tous) le programme CHOC⁵⁶, dont l'approche de la gouvernance est très différente et implique une pression nettement plus directe sur le Cameroun pour lutter contre la corruption au sens le plus étroit du terme. Ce programme, très connu au sein de l'administration camerounaise, s'appuie sur une conception de la « bonne gouvernance » telle que promue par la Banque mondiale.

Enfin, bien qu'il ne s'agisse nullement d'une position officielle mais seulement d'un document de réflexion, il est important d'attirer l'attention sur le très intéressant document de travail n° 58 publié en français et en anglais par l'AFD⁵⁷, qui montre l'ab-

55 Voir annexe 4 décrivant la logique d'intervention.

56 Changer d'habitudes, s'opposer à la corruption, programme d'appui à la gouvernance conduit par le PNUD et cofinancé par les principaux bailleurs de fonds.

57 « La bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ? » Document de travail n° 58, AFD, janvier 2008. Ce document met en garde contre les politiques visant à tenter de substituer trop brutalement des systèmes sociaux dépersonnalisés, régulés par des textes, à des systèmes basés sur des réseaux interpersonnels, et

sence de relation entre la « bonne gouvernance⁵⁸ » et la croissance, et propose un concept de « gouvernance pour le développement » basé sur une approche en trois temps : i) développement des capacités des « monopoles focaux de gouvernance », ii) ouverture du système de régulation sociale au niveau des droits économiques, sociaux et politiques, iii) formalisation des règles. Cette réflexion est peu connue, tant par les acteurs camerounais que par les acteurs français, mais pourrait émerger dans le débat sur la gouvernance et l'efficacité de l'aide.

► ...mais un discours mal compris

Le discours français sur la Gouvernance démocratique n'est pas vraiment entendu. L'enquête FPAE renvoie une image de « la France donneuse de leçons alors qu'elle a ses propres torts », ce qui ne reflète pas le message de la « stratégie française d'appui à la gouvernance » évoquée ci-dessus, mais qui suggère plutôt que la France est assimilée aux autres bailleurs comme porteuse d'un discours du type de celui promu par le programme CHOC. Nos entretiens donnent un signal général du type « la France ne nous fait plus confiance », voire « la France réduit son aide car elle ne nous fait plus confiance ».

La stratégie d'appui à la gouvernance n'est pas perçue dans son ensemble, par contre les interventions spécifiques sont clairement identifiées, mais essentiellement comme des contributions techniques justifiées indépendamment les unes des autres. Dans le projet TER par exemple, la contribution du projet à une stratégie générale d'appui à la gouvernance n'est pas perçue. On ne voit pas non plus la logique de l'articulation des différents volets du projet. En revanche, les contributions individuelles de chaque AT sont clairement identifiées.

Education

► Une faible lisibilité de la stratégie en matière d'éducation en voie de restructuration

La politique française en matière d'éducation est moins lisible. En principe, la « stratégie sectorielle de l'éducation » validée par le CICID en mai 2005 constitue toujours la référence sur laquelle les acteurs de l'éducation doivent formellement s'appuyer.

propose une démarche qui mise, dans un premier temps, sur la capacité des élites à conduire, sous certaines conditions, le processus de croissance et de développement.

58 Au sens où elle est généralement définie actuellement dans le monde de l'APD : transparence de l'action publique, contrôle de la corruption, libre fonctionnement des marchés, démocratie et Etat de droit.

Encadré 6. Le rapport Perret, un discours stratégique non officialisé

Ce rapport considère que la stratégie de 2005 est trop strictement axée sur les OMD 2 et 3, à savoir la scolarisation primaire universelle et la parité des sexes dans le système scolaire, et néglige le post-primaire et l'enseignement supérieur. Il propose une approche plus intégrée, portant sur les différents niveaux d'enseignement⁶⁰, articulée sur les démarches internationales en la matière, accordant la priorité à l'enseignement du français et à l'enseignement en français. Il recommande de s'appuyer sur des pôles régionaux d'expertise et de revoir le rôle de l'assistance technique résidente. Il recommande la promotion plus systématique d'un environnement culturel favorable à l'usage du français.

En pratique, la référence stratégique principale, mais non officielle, est fournie par le « rapport Perret »⁵⁹ (cf. encadré 6). Ce rapport tient un discours très différent de la stratégie de 2005 et sert en pratique de référence aux études réalisées au niveau des pays d'intervention. Il fait des propositions concrètes mais celles-ci n'ont été relayées par aucune prise de position officielle. Toutefois, une nouvelle stratégie de l'éducation est en cours de rédaction au MAEE.

De même, le rapport Ndoye-Fredriksen⁶¹, relatant l'une des missions de terrain à l'origine du rapport Perret, pose un diagnostic sévère sur la situation de l'éducation au Came-

routin et sur la politique camerounaise dans ce domaine, mais également sur la coopération française en la matière (décrite comme peu visible et dont la faible lisibilité a encore été affaiblie par la réforme de la coopération et le transfert de projets tels que PARE à l'AFD). Ce rapport tire des leçons éclairantes de l'expérience de la coopération franco-camerounaise en matière d'éducation, mais ne traduit pas ces leçons en recommandations susceptibles de servir de référence stratégique à l'action. Le rapport ne fait pas allusion à la stratégie française de l'éducation de 2005.

Toujours dans le domaine des études à caractère stratégique, il faut citer le rapport Proman⁶², destiné à orienter les choix du C2D éducation, mais dont les recommandations n'ont pas été formellement adoptées.

59 La coopération française face aux défis de l'éducation en Afrique : l'urgence d'une nouvelle dynamique, MAEE, mai 2007.

60 Impliquant notamment un élargissement des compétences de l'AFD à l'ensemble de ces niveaux.

61 Rapport du comité de réflexion stratégique sur les perspectives de la coopération éducative française au Cameroun, rapport de mission de Mamadou Ndoye et Birger Fredriksen au Cameroun du 6 au 13 novembre 2006.

62 Etude pour la définition du programme d'appui aux axes organisationnels et gestionnaires de la stratégie sectorielle de l'éducation, PROMAN, Luxembourg, août 2006.

La position des acteurs français par rapport à la stratégie de 2005 est ambiguë. Certains considèrent qu'elle constitue toujours la référence, d'autres qu'elle est dépassée voire disqualifiée par le rapport Perret. Le seul signal lisible de la stratégie française dans ce domaine apparaît dans le DCP. Mais seules y sont décrites les interventions (projets PARE et COMETES, volets du C2D) sans référence à une « approche française » de l'appui à l'éducation au Cameroun. En termes de lisibilité, le résultat est donc assez médiocre.

Il existe par contre une stratégie sectorielle de l'éducation camerounaise, appuyée notamment par la Banque mondiale et la France, qui fait l'objet d'un suivi régulier de la part des différents partenaires.

Hors C2D, les deux instruments d'intervention principaux sont des reprises d'anciens projets d'assistance technique (PARE et COMETES).

Encadré 7. Le projet PARE II

Le projet PARE II (Programme d'accompagnement de la réforme de l'enseignement) est un projet couplant projets FSP et assistance technique (quatre postes) et peut également mobiliser des moyens de l'ex titre IV mobilisables par le SCAC⁶³. Il comprend trois composantes :

- appui à l'enseignement de base (formation des inspecteurs d'arrondissement et appui aux écoles normales d'instituteurs) ;
- appui à l'enseignement secondaire (formation d'enseignants débutants, d'inspecteurs et de directeurs d'établissements) ;
- appui à la stratégie sectorielle de l'éducation.

Ce programme qui succède à PARE I a vu son ampleur considérablement réduite (de 16 à 4 assistants techniques) puis la responsabilité de sa gestion transférée du SCAC à l'AFD sans que ces décisions aient été discutées ni même expliquées aux partenaires camerounais.

Ces deux projets constituent des poursuites d'initiatives anciennes dont les moyens ont été considérablement réduits (notamment pour le PARE) sans concertation. Le rapport Ndoye-Fredrikssen considère que ces deux programmes donnent une image d'intervention timide et peu ciblée et surtout en ce qui concerne le programme PARE, qu'ils donnent un signal de réduction des engagements français dans le secteur par rapport aux ambitions initiales. Cette impression est confirmée par les entretiens dans les deux ministères concernés : MINEDUB et MINESEC.

S'appuyant notamment sur le rapport Proman, le démarrage du C2D a permis de restructurer l'action de l'aide française dans le secteur de l'éducation en des termes plus interprétables. Quatre axes principaux sont identifiés :

⁶³ Crédits annuels gérés par le SCAC pour des appuis diversifiés, des études, des missions d'experts et des bourses.

- l'appui institutionnel ;
- le financement de la contractualisation des instituteurs vacataires (IVACS) ;
- l'accroissement de l'offre d'infrastructures ;
- l'apurement des dettes et la contractualisation des relations entre Etat et opérateurs privés.

Ces quatre axes s'inscrivent clairement dans la stratégie sectorielle de l'éducation. L'axe principal, à ce stade en termes de mise en œuvre, est celui de la contractualisation des instituteurs vacataires (IVAC) dont la visibilité est évidente à travers tout le pays.

Encadré 8. Projet COMETES

Le projet COMETES (Coordination et modernisation des établissements technologiques d'enseignement supérieur) appuie la professionnalisation de l'enseignement supérieur.

Ce projet, commencé en 2002, a succédé au projet UNICAM (appui aux universités camerounaises). Il poursuit l'effort d'autonomisation des établissements technologiques et leur rapprochement avec le monde de l'entreprise. Il s'agit également d'un projet essentiellement basé sur l'assistance technique résidente, dont les objectifs sont définis en termes larges et donc peu lisibles pour les partenaires.⁶⁴

La cohérence externe des interventions françaises dans ce domaine se traduit par sa participation à l'initiative *Fast-Track* sous le *leadership* de la Banque mondiale.

► Une perception camerounaise en évolution

Jusqu'au démarrage du C2D, la perception par les cadres camerounais de l'éducation et de l'appui de la France au secteur était assez négative. Selon Ndoye et Fredriksen, des projets comme PARE et COMETES ne sont pas perçus comme répondant aux attentes camerounaises. Leur efficacité est mise en cause. La demande camerounaise privilégierait des constructions scolaires plus visibles. Les enquêtes FPAE et nos propres entretiens rejoignent ce rapport sur ce point. Le « modèle des écoles japonaises » est fréquemment présenté comme une référence par son côté spectaculaire et facilement identifiable.

Les actions de la France dans l'enseignement supérieur, la recherche et les bourses d'études sont spontanément associées dans le discours des personnes rencontrées. Le message français dans ce domaine n'est pas considéré comme très clair, notamment au niveau des bourses et cela préoccupe. Une politique peu lisible, une attitude par rapport à l'immigration perçue comme trop fermée, sont pris en considération, mais des élé-

64 Les objectifs du projet COMETES sont rappelés en annexe 1 de l'évaluation de François Tsobnang (novembre 2004).

ments beaucoup plus concrets ont un impact énorme. L'image que donne de la France via l'application des procédures de visa reste très négative malgré les progrès annoncés par l'ambassade. Cette perception est très fréquemment évoquée et a également été relevée dans d'autres rapports⁶⁵. « *La France perd du terrain par rapport à d'autres pays, comme l'Allemagne, les pays anglophones, voire le Japon, or les boursiers d'aujourd'hui seront les alliés culturels, politiques et commerciaux de demain. La France ne semble pas consciente de cette évolution* »⁶⁶.

Culture

La France met en avant son dispositif d'action culturelle plutôt que sa stratégie. Ses infrastructures et services opèrent de longue date par deux canaux : les centres culturels dépendant directement de l'administration et les alliances franco-camerounaises développées sur une base associative, constituent une structure hautement visible de la coopération française. Le Cameroun dispose de deux des 145 centres culturels français répartis dans le monde et de quatre des 1 075 alliances françaises.

Le réseau est imposant mais le discours stratégique dans ce domaine est peu clair. Le DCP annonce quatre axes qui correspondent aux priorités générales de la politique de ces centres dans le monde :

- promotion de la diversité culturelle par la promotion d'artistes camerounais ;
- appui à la concertation entre acteurs culturels et administration ;
- appui à la lecture publique ;
- soutien à l'enseignement du français.

Derrière ces quatre titres, ne sont présentés ni objectifs ni stratégie. L'articulation formelle avec la politique culturelle du Cameroun est faible, partiellement en raison du caractère peu explicite de la politique nationale⁶⁷. L'appui direct à la politique culturelle officielle s'est limité au domaine du livre et de la lecture publique. Toutefois, les coopérations avec le Goethe-Institut sont fréquentes. En pratique, les centres culturels ont beaucoup d'autonomie. Ils disposent de sites internet sur lesquels un certain nombre de principes sont affichés ainsi que la programmation artistique et le type de services qu'ils rendent.

65 FPAE et Ndoye- Fredriksen notamment, dans les deux cas la question des visas est relevée en lien avec la politique française en matière d'études supérieures et de recherche.

66 Commentaire d'un haut fonctionnaire du ministère de la Recherche.

67 Voir annexe 9.

Santé

La France affiche une stratégie axée sur cinq volets :

- appui aux gestionnaires de la stratégie sectorielle de la santé ;
- appui à la contractualisation des relations entre l'Etat et les opérateurs privés ;
- lutte contre le Sida et les maladies transmissibles par des appuis directs et par le financement de programmes multilatéraux ;
- augmentation de l'offre d'infrastructures et de services de santé dans certaines zones ;
- dans une moindre mesure : appui à la recherche.

Dans ce domaine également le C2D joue un rôle structurant, permettant d'afficher plus explicitement les priorités. Plusieurs de ces interventions s'inscrivent dans un cadre régional et multi-bailleurs. La recherche de cohérence externe est une des dimensions importantes de cette politique.

Infrastructures (C2D et prêts)

En termes d'infrastructures, on parlera plus de programmation d'investissements que de politiques. Trois axes dominant : le développement urbain, les transports, l'énergie.

Avant le point d'achèvement du processus PPTE, l'impossibilité pour l'AFD de financer ces infrastructures par prêts souverains⁶⁸ a longtemps bloqué la plupart des interventions en la matière. L'AFD a toutefois pu conduire un certain nombre de chantiers importants tels que la réhabilitation du pont sur le Wouri et la réhabilitation des quais du port de Douala. Cette période a également été mise à profit pour réaliser de nombreuses études portant notamment sur les aménagements urbains et le secteur de l'énergie, qui débouchent sur des chantiers débutés relativement rapidement. Les études préalables ayant relativement peu de visibilité, la France n'apparaît comme un acteur important dans ce domaine que depuis quelques mois seulement. Ses interventions dans le secteur se sont surtout limitées aux partenariats public / privé dans une logique de cofinancement.

Le développement urbain bénéficie en outre d'un appui institutionnel qui, au niveau des deux villes principales, a permis une certaine influence de l'approche française en la matière.

68 A l'exception de quelques travaux urgents.

Néanmoins, dans d'autres domaines, le cadre institutionnel et politique dans lequel devaient s'inscrire les investissements financés par l'AFD n'a pas toujours été à la hauteur des attentes :

- les investissements de l'AFD dans le port de Douala s'inscrivent dans le cadre d'un programme de réformes de la gestion portuaire sur laquelle la France n'a que peu d'influence. La mise en œuvre des réformes proposées est très lente et hésitante. Le problème qui se pose porte moins sur la capacité technique de concevoir les réformes nécessaires que sur la capacité politique de les mettre en œuvre ;
- c'est également le constat que l'on fait dans le domaine de l'énergie où l'AFD et la PROPARGO se profilent avec la Banque mondiale comme des acteurs majeurs capables de mobiliser, grâce à leurs interventions, des moyens financiers considérables provenant également d'autres contributions. L'AFD se dit également en mesure de faciliter la traduction de l'augmentation des capacités énergétiques en termes de développement industriel notamment en tant qu'actionnaire d'ALU-CAM. La Banque mondiale a soutenu la formulation du Plan directeur du secteur de l'énergie à l'horizon 2030. Ce document était exigé comme condition du point d'achèvement du processus PPT. Il a été rédigé mais n'a toujours pas été approuvé par le gouvernement.

La concentration de ressources du C2D sur les infrastructures est clairement perçue et appréciée. Toutefois, la demande de privilégier les infrastructures spectaculaires est récurrente : « faites des autoroutes et pas des pistes rurales », même si la recherche d'impact économique suggérait le contraire. Les Camerounais recherchent plutôt un impact politique pour lequel la force du signal est importante.

Plusieurs négociations ont eu pour objet de rehausser le niveau de visibilité des aménagements urbains proposés par la France. Même dans le domaine culturel, la réaction au discours (ou au manque de discours) est faible. On apprécie la bibliothèque pour les jeunes et les étudiants, mais on attire surtout l'attention sur le fait que les bâtiments abritant les centres culturels, ne sont pas à la hauteur du « prestige de la France ».

Agriculture et développement rural

Le DCP ne fait pas de référence explicite à une stratégie générale de la France dans ce domaine⁶⁹, mais annonce six axes d'intervention articulés sur la stratégie conjointe des ministères de l'élevage et de l'agriculture :

- contribution à l'élaboration d'un programme multi-bailleurs de mise en œuvre de la stratégie ;
- appui à la modernisation de l'administration ;
- amélioration de l'efficience de la recherche agronomique ;
- soutien à l'organisation des producteurs et contribution au Programme national de développement participatif ;
- formation des agriculteurs ;
- amélioration de l'accès à l'eau potable et aménagement rural.

Recherche

Les programmes sont connus mais la stratégie qui les sous-tend est moins explicite. Dans certains domaines de recherche, la France dispose de longue date de capacités propres avec l'ORSTOM puis l'IRD, le CIRAD et l'Institut Pasteur ainsi que d'une relation privilégiée avec les institutions de recherche camerounaises. Plusieurs FSP s'appuient sur l'appareil de recherche français pour soutenir des institutions de recherche camerounaises, afin de réaliser ensemble et en collaboration avec des acteurs de terrain des travaux de recherche appliquée. Le projet FSP REPARAC est un exemple de ce type d'approche.

Dans les secteurs de la santé, de l'environnement et de l'agriculture, plusieurs projets ont un caractère régional. On peut plus difficilement se prononcer sur la mesure dans laquelle l'allocation des efforts de recherche est optimisée. La multiplicité des thèmes de recherches abordés par l'IRD par exemple suggère qu'une certaine focalisation des

Encadré 9. REPARAC

Le projet REPARAC (Renforcement des partenariats dans la recherche agronomique au Cameroun) a pour objectif de construire des partenariats entre les acteurs de la recherche scientifique nationale et internationale (IRAD, universités camerounaises, CIRAD...) pour la définition de systèmes de production durables et diversifiés à base de cultures pérennes et diversifiées à base de cultures pérennes d'exportation (café, cacao, hévéa...) et de cultures vivrières marchandes (tubercules, maraîchage, plantain,...). Il appuie notamment les travaux de recherche scientifique effectués dans le cadre du pôle de recherche en partenariat sur les agricultures familiales du sud du Cameroun animé par l'IRAD et le CIRAD.

69 Bien qu'il existe une « stratégie sectorielle Agriculture et Sécurité alimentaire » validée par le CICID en février 2005. Le SCAC rappelle toutefois que cette stratégie a été présentée aux partenaires camerounais et aux AT et a été à la base de la conception des programmes d'appui au MINADER et au MINEPIA.

efforts serait probablement souhaitable. C'est également une des recommandations du rapport d'évaluation du programme CORUS⁷⁰.

Environnement et biodiversité

Ce domaine d'intervention est présenté dans le DCP à la fois comme un enjeu mondial et comme une dimension importante de la politique de développement du Cameroun. Le secteur est abordé d'une part à travers les programmes de recherche et d'autre part par des contributions spécifiques à des programmes multilatéraux :

- soutien au Programme sectoriel forêt et environnement (PSFE) ;
- appui institutionnel aux ministères chargés de la Forêt (collaboration franco-allemande visant à inscrire le Cameroun dans un programme européen de gouvernance).

Encadré 10. **Le Programme sectoriel forêt et environnement - PSFE**

Le PSFE entre dans le cadre d'un certain nombre de grandes réformes entreprises au Cameroun dans le secteur forêt-environnement depuis plus d'une décennie. Ce programme vise à promouvoir une décentralisation et une gouvernance effectives dans le secteur forêt et environnement en vue de la satisfaction des besoins locaux, nationaux, régionaux et globaux.

Source : plaquette de présentation l'AFD au Cameroun, mise en œuvre du C2D.

Dans le domaine forestier également la perspective régionale est importante : plusieurs recherches et interventions visent à couvrir l'ensemble forestier du bassin du Congo, s'inscrivant notamment dans le cadre d'une approche régionale soutenue par le Fonds pour l'Environnement Mondial. L'intention d'assurer la coordination entre bailleurs, voire la cohérence au niveau régional, est donc très claire.

70 Evaluation du programme de Coopération pour la recherche universitaire et scientifique, rapport provisoire, août 2008.

3.1.4 Lisibilité, pertinence et cohérence externe des instruments de la coopération française

C2D

Des efforts importants mais récents⁷¹ ont été entrepris pour améliorer la communication à propos du C2D : brochure, site web, ateliers, interventions dans les médias.... Comme nous le verrons, l'image du C2D a très nettement évolué au cours des derniers mois en réponse à ces efforts, mais également au vu des réalisations de ce programme.

La formulation du C2D a fait l'objet de longues discussions et la préparation des investissements a reposé sur de nombreuses études durant la période de transition avant le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Le cadre institutionnel de gestion du C2D (COS et CTB) permet d'assurer un espace de dialogue à la fois sur l'allocation des ressources et sur la gestion des programmes. Toutefois, les principaux choix d'allocation de ressources étaient établis avant la constitution du COS. Cette faiblesse du dialogue est évoquée par les partenaires camerounais mais ne constitue pas un reproche majeur car les réalisations sont considérées comme conformes aux objectifs de leur politique. Ceci et les considérations qui précèdent sur la grande ouverture du DSRP et sur le manque d'intérêt apparent des responsables camerounais pour le discours stratégique, suggèrent que le manque de dialogue provient non seulement du fait que la France n'a pas assez investi dans la communication, mais aussi que le Cameroun a encore des efforts à fournir pour un dialogue politique permettant de définir le domaine de coopération, de s'approprier des objectifs communs et de tenter d'optimiser l'allocation des ressources de la coopération.

Lisibilité du C2D

Le C2D est connu par tous mais n'est pas toujours compris et certaines clarifications sont encore nécessaires : la dette n'est pas annulée, elle est remboursée et ces remboursements sont reversés au Cameroun sous forme de subventions sur l'utilisation desquelles la France garde un droit de regard. La brochure de l'AFD sur le sujet⁷² est parfaitement claire : « *Le volet additionnel français de l'initiative PPTE, formalisé à travers un Contrat de désendettement et de développement (C2D) cosigné par les autorités camerounaises et fran-*

71 Tel l'atelier d'imprégnation et de sensibilisation sur les mécanismes et procédures du C2D de juin 2008.

72 L'AFD au Cameroun, la mise en œuvre du Contrat de désendettement et de développement (C2D), septembre 2007.

çaises, *refinance par des dons les remboursements de la dette du Cameroun* ». Nos interviews confirment qu'il reste, même aux niveaux de décision les plus élevés, une certaine ambiguïté à propos du statut des « fonds C2D » qui peut avoir un impact sur la perception de la légitimité des procédures de mise en œuvre. Tant le concept que les procédures de mise en œuvre sont considérés comme complexes. Leur légitimité est parfois contestée mais leur efficacité commence à convaincre.

Les institutions de gestion du C2D (COS, CTB) ainsi que les structures de gestion décentralisées (communautés urbaines) permettent une certaine transparence sur les domaines d'application des fonds investis. Certains ministères techniques centraux considèrent toutefois qu'ils n'ont pas été assez impliqués dans ces choix (surtout dans le cas des aménagements urbains ou le dialogue au niveau décentralisé a été privilégié).

La lisibilité des procédures du C2D reste problématique bien que des progrès notables soient enregistrés. La mise en œuvre des programmes financés sur C2D a été laborieuse au début. En dehors du cercle des personnes directement impliquées⁷³, ce sont moins les caractéristiques financières et institutionnelles du C2D qui sont perçues que son volume financier et les attentes qu'il soulève. Le C2D est perçu comme un signal fort du réinvestissement de la France au Cameroun, répondant par là à une crainte clairement affichée dans l'enquête FPAE et dans nos entretiens, de voir la France se retirer de plus en plus du Cameroun. Cette perception répond moins à la réalité des montants investis qu'à la manière de les investir. Les Camerounais, même à des niveaux de décision élevés, réagissent à ce qu'ils observent sur le terrain plus qu'au discours stratégique des bailleurs. Ils expriment une certaine frustration de voir la France limiter sa visibilité par une contribution qu'ils perçoivent comme encore trop faible aux infrastructures (aménagements urbains, écoles, centres de santé, etc.), par la réduction de la présence visible de l'assistance technique sur le terrain (santé), etc.⁷⁴.

Pertinence du C2D

La mise en place d'un dispositif spécial pour le C2D n'est pas forcément justifiée.

La question centrale est de savoir s'il était nécessaire de mettre en place un instrument aussi complexe pour encadrer le refinancement par dons de la France. Cette question se pose notamment au regard des sommes en jeu. Certes, les dépenses sur C2D

73 Cadres du ministère des Finances, du MINEPAT, des ministères techniques et institutions décentralisées impliquées, ONG, organisations de la société civile chargées du suivi du C2D.

74 L'enquête FPAE exprime très clairement cette préoccupation.

représentent un montant analogue à celui de l'initiative PPTE : environ 80 milliards de FCFA en 2008, 90 en 2009. Mais il ne faut pas oublier que le Cameroun est un pays relativement peu dépendant de l'aide en général, et que les dépenses sur C2D représentent moins de 5 % des dépenses publiques primaires (hors intérêts), comme le montre le tableau 6.

Tableau 6. Pourcentage de dépenses sur C2D des dépenses publiques primaires (hors intérêts)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses sur C2D en % des dépenses primaires (hors intérêts)	0,0	0,0	0,0	4,0	4,5	4,7

Source : FMI Country Report No. 08/11, janvier 2008.

Cela pose un problème : quelle est la pertinence de mettre en place des procédures spéciales ? Cette question a fait l'objet de positions opposées au sein même de la coopération française. Certains ont avancé que le dispositif C2D devait utiliser au maximum les dispositifs de dialogue existants (conformément à la doctrine de 2006 et dans l'esprit de la Déclaration de Paris⁷⁵). D'autres ont souligné que le fait de recourir à un dispositif spécial représentant des montants relativement faibles pour le Cameroun allait permettre de mieux cibler les actions, sans perturber notablement la gestion publique.

La création d'un compte spécial à la BEAC doit être située dans le contexte de la réforme des finances publiques en cours, réforme qui a consisté à essayer de revenir à des standards classiques après des années de laxisme toléré à cause de la crise. Ce laxisme s'était notamment traduit par la multiplication des comptes d'agents publics dans les banques commerciales. L'Etat se trouvait ainsi obligé de payer des intérêts élevés sur ses découverts à la BEAC alors que la liquidité existait, dispersée. Il a donc fallu un effort important pour aller vers l'unicité du compte du Trésor, que le C2D, comme avant lui l'IPPE, remettent en cause. Dans le domaine particulier de la chaîne de dépenses, des procédures spéciales ont été retenues, alors que la coopération française fournit depuis longtemps un soutien au renforcement des finances publiques camerounaises dans le cadre des projets PAAFIE puis TER⁷⁶. Ces décisions confirment que malgré les efforts de l'AT, française, la confiance des parties dans l'efficacité de la gestion de la dépense reste limitée.

75 Notons que la Déclaration de Paris a été signée par le Cameroun, mais qu'aucun plan d'action n'a été mis en œuvre avant 2007, en partie du fait du redécoupage ministériel.

76 Ce point sera examiné plus bas avec l'analyse du projet TER.

Malgré leurs particularités, les instruments de déboursement utilisés sont acceptés par la partie camerounaise.

Le compte rendu du CICID 2006 indique que les C2D devront privilégier « *les aides sectorielles ou les aides budgétaires globales lorsque les conditions sont réunies (fiabilité de la gestion des dépenses publiques, stratégies sectorielles soutenables...)*. Le recours à l'aide projet devra être l'exception ».

Au Cameroun, aucun PTF, à commencer par l'UE, ne s'est lancé dans l'aide budgétaire globale, considérant que les conditions de gouvernance n'étaient pas remplies pour permettre ce type d'approche. On peut toutefois s'interroger (quoiqu'aucun interlocuteur camerounais ne l'ait fait) sur la pertinence de ce diagnostic. Certes, la réputation de la gouvernance camerounaise est mauvaise, mais beaucoup d'Européens en poste au Cameroun soulignent que la gouvernance n'y est pas significativement plus mauvaise que dans d'autres pays auxquels des aides budgétaires généreuses sont accordées.

Paradoxalement, la plupart des interlocuteurs de la partie camerounaise considèrent que le dispositif particulier mis en place est plus positif que négatif, du moins dans la mesure où il est considéré comme temporaire. Le dispositif n'est évidemment pas jugé très pertinent en termes de renforcement des procédures nationales, mais il est accepté en raison des résultats produits.

Les modalités de préparation des interventions du C2D ont permis un travail de collaboration avec le partenaire au niveau sectoriel. La répartition entre les points d'affectation a été peu discutée mais n'est pas contestée.

Dans le texte de doctrine du C2D 2006, le rôle du partenaire (le pays bénéficiaire) est peu mentionné⁷⁷, notamment dans les toutes premières étapes du processus (III.2, 2.1) : « *le poste et l'agence locale de l'AFD pré-identifient des secteurs et des domaines d'intervention qui sont en cohérence avec les orientations décrites dans le document de doctrine C2D et, s'il existe, dans le DCP* ». Aucune référence ici ni au DSRP ni aux OMD. Ces « propositions d'affectation » sont ensuite « présentées » aux « autorités » (les autres PTF ne sont pas mentionnés, les sociétés civiles non plus).

La période de préparation du C2D a été très longue, de nombreuses activités de préparation ont été entreprises et, néanmoins, le démarrage a été relativement lent (des études ont dû être réactualisées après que le point d'achèvement de l'initiative PPTE ait

⁷⁷ Curieusement, dans le DCP, il n'est pratiquement jamais question de l'appropriation, mais la liste de la Déclaration de Paris commence à l'étape suivante : alignement.

été repoussé). Nos entretiens montrent qu'il existe une sorte de consensus sur les points suivants :

- la répartition globale de l'enveloppe entre les points d'affectation a été plutôt présentée aux autorités camerounaises et validée par celles-ci, que véritablement discutée avec elles. Cela résulte probablement d'arbitrages entre acteurs français dans le même esprit que lors de la rédaction du DCP, mais aussi de la faible coordination de l'action gouvernementale du côté camerounais sur la question (très rares conseils des ministres, etc.). La partie française souligne toutefois que les discussions autour du C2D semblent avoir fait progresser la communication interministérielle au Cameroun, généralement très difficile, ne serait-ce que parce que certains départements laissés de côté ont essayé de s'insérer dans le processus ;

- en revanche, au niveau sectoriel, un travail approfondi semble avoir été fait sur les projets (instruits peu ou prou comme des projets classiques), même si des interlocuteurs camerounais signalent que leurs priorités sont parfois différentes de celles qui ont été retenues (et inversement, certains interlocuteurs français soulignent que des investissements irréalistes leur ont été proposés par la partie camerounaise) ;

- le report du point d'achèvement a rendu obsolètes un certain nombre d'études, qu'il a fallu actualiser sommairement pour éviter de retarder encore le démarrage des chantiers ;

- l'allongement de la durée du C2D en conformité avec la nouvelle doctrine a conduit à « rallonger » les enveloppes initiales. Cet allongement a été le résultat d'une décision française non concertée avec le Cameroun.

Par ailleurs, la préparation s'est concentrée sur l'aspect technique des projets. Durant cette phase, les procédures n'ont pas été explicitées en détail. Ce n'est qu'après le lancement du C2D que la rédaction d'un manuel de procédures a été entreprise.

Le souci d'intégrer la société civile est un point remarquable de cette préparation. Conformément à l'idée qu'une bonne participation de la société civile suppose un renforcement préalable des capacités et des moyens, un projet allant dans ce sens a été lancé : le PCPA⁷⁸. De plus, les institutions considérées comme représentant la société civile ont obtenu les moyens financiers nécessaires pour effectuer une évaluation indépendante du C2D. Ces institutions ont cependant critiqué le dispositif, considérant que les vraies décisions ne se prennent pas au COS, mais plutôt au CTB. Elles ont donc de-

78 Programme concerté pluri-acteurs. Ce programme fait actuellement l'objet d'une évaluation par l'IRAM dont les résultats n'ont pas encore été diffusés.

mandé des sièges au CTB, ce qui leur a été refusé au motif que l'on ne peut être à la fois juge et partie.

Le fait que les dépenses du C2D soient inscrites au budget⁷⁹ pourrait être considéré comme un signe d'appropriation. Pourtant, ce n'est pas vraiment le cas : en 2008, le Parlement a dû voter le montant des flux C2D en ressources et en dépenses sans connaître la répartition sectorielle. Les interlocuteurs camerounais n'ont pas présenté de critique du processus en tant que tel, soulignant même qu'il a permis de démarrer relativement rapidement.

Le choix des secteurs de concentration est perçu comme pertinent.

Aucun de nos interlocuteurs de la partie camerounaise n'a remis en cause le choix des secteurs, qui sont globalement alignés sur les priorités du DSRP. Certains interlocuteurs camerounais déclarent même respecter le fait que chaque partenaire a ses propres secteurs de prédilection. Nombreux sont les interlocuteurs qui approuvent le choix des infrastructures et soulignent la visibilité des travaux en cours tout en la trouvant insuffisante.

Cohérence externe

Le C2D a également ouvert son COS aux autres bailleurs de fonds par l'intermédiaire d'une représentation du comité multi-bailleurs en tant qu'observateurs. Les bailleurs de fonds consultés considèrent que la France joue le jeu de la collaboration et en constitue même un des principaux moteurs. La mise en place d'un instrument perçu comme « étrange » tel que le C2D semble être acceptée après avoir un peu inquiété au début.

Assistance technique

Une évaluation récente de l'AFD⁸⁰ segmente l'assistance technique en deux catégories principales : l'assistance technique sur contrat d'opération (ATO) et l'assistance technique sur contrat individualisé (ATI).

Les ATO sont généralement contractés à travers des bureaux d'études et chargés de mettre en œuvre des programmes précis. Leur justification est fonction des besoins

79 Le C2D fait l'objet d'une triple transcription budgétaire : i) en termes de remboursement des échéances de la dette, ii) au niveau des recettes exceptionnelles générées par la subvention correspondante de la France et, iii) au niveau des dépenses que ces moyens permettent de financer.

80 Etat des lieux de l'assistance technique résidente financée par l'AFD, Evaluation et capitalisation n° 09, novembre 2007.

du projet et leurs performances sont appréciées sur base des performances de ce projet. Les ATI opèrent sur base de contrats qui ne définissent que leurs propres fonctions. Ils n'ont que peu de responsabilités directes mais exercent des missions d'appui ou de conseil. Dans cette évaluation, ces définitions portent strictement sur les AT financés par l'AFD, mais ces catégories paraissent applicables à l'ensemble de l'AT française. Nous proposons donc de les utiliser ici avec cette définition élargie. Les ATO ne posent pas de problème de lisibilité. Leur rôle est généralement clair mais leur caractère indispensable ou non substituable par des experts camerounais l'est parfois moins. L'immense majorité des AT financés par la France sont de nationalité française, c'est de moins en moins le cas pour les autres bailleurs. Ce choix dans un pays qui dispose de ressources humaines qualifiées sous-employées est peu expliqué aux partenaires.

Lisibilité de l'AT

Le rôle des ATI, surtout si l'on parle de ce qu'il est convenu d'appeler les « conseillers de ministre » pose plus de problèmes de lisibilité. Il s'agit d'une pratique ancienne de la coopération française dont la perception est très inégale, mais qui ne fait l'objet à notre connaissance d'aucun discours formel du type « pourquoi la France finance-t-elle des conseillers de ministre ? ». La fonction générale d'appui à la formulation et à la mise en œuvre de politiques n'est généralement précisée ni dans le discours général de la coopération française, ni dans les lettres de mission individuelles des AT concernés. La seconde question qui reste sans réponse est « pourquoi en finance-t-elle de moins en moins ? ». La tendance longue à la réduction du nombre de postes d'AT n'est pas expliquée non plus⁸¹. Les raisons de cette réduction sont essentiellement d'ordre budgétaire mais dans un contexte où l'enveloppe globale de l'aide ne diminue pas, l'argument budgétaire suffit-il à rendre cette évolution lisible ? Le discours très général sur la suppression progressive des postes d'AT considérés comme opérant en substitution ne permet pas non plus de comprendre exactement pourquoi tel poste a été supprimé plutôt que tel autre.

S'il n'y a pas de discours général sur le rôle de l'AT et la politique française en la matière au Cameroun, il n'y en a pas non plus dans les cas spécifiques (cf. encadré 11 page suivante). A titre d'exemple, selon les partenaires camerounais interviewés, l'AT sur le programme PARE est passée de 16 à 4 postes sans qu'aucune explication n'ait été donnée⁸².

81 Du côté français, on explique que cette réduction traduit la volonté de supprimer progressivement les postes d'AT chargés de missions exécutées en « substitution pure », mais les partenaires camerounais ne semblent pas connaître cette justification.

82 Le PARE a été clôturé en août 2008.

Encadré II. Assistance technique : une réforme récente, mais des règles toujours contraignantes

Depuis mai 2005, les règles de financement de l'assistance technique ont changé. L'AT française est désormais financée soit directement par le MAEE dans les secteurs de la gouvernance, de la coopération culturelle, de la francophonie, de la recherche, de l'enseignement supérieur, de la coopération non gouvernementale, soit par l'AFD dans l'agriculture/ développement rural, la santé, l'éducation primaire et secondaire, la formation professionnelle, l'environnement, le secteur privé les infrastructures et le développement urbain. Le MAEE reste en charge des AT conseillers de ministres dans tous les secteurs.

Les engagements que l'AFD a dû prendre sont significatifs :

- maintenir le potentiel d'AT française résidente ;
- préciser pour chaque projet les conditions d'intervention de l'AT ;
- limiter la proportion d'AT non français (européens ou ressortissant des pays bénéficiaires) à moins de 20 % ;
- les AT appartenant à la fonction publique française sont recrutés et mis à disposition de l'AFD par FCI.⁸³

Pertinence de l'AT

Les définitions de postes ne sont pas toujours basées sur des besoins clairement identifiés

La définition de poste des AT, conseillers de ministres ou de hauts fonctionnaires, est généralement délibérément large. Cette ouverture est considérée par les experts eux-mêmes comme une nécessité pour leur permettre de s'adapter aux besoins. En pratique, chaque ministre « utilise » son AT comme il l'entend, dans le cadre large de sa lettre de mission et l'AT lui-même dispose de beaucoup de marge de manœuvre pour s'ajuster. Le contrôle effectif de la pertinence de ses activités par rapport aux besoins est assez faible.

L'analyse de la pertinence des ATO, définis comme des assistants techniques chargés de conduire l'exécution d'un projet et généralement contractés par le bureau d'études chargé d'exécuter ce projet, devrait se faire sur base d'analyses de projets individuels. Les ATO ont en général des termes de référence relativement précis, en ligne

83 France coopération international, groupement d'intérêt public chargé de la promotion de l'expertise française à l'international.

Encadré 12. L'assistance technique gérée par le MAEE

Au moment de la mission, l'assistance technique (hors AFD) se composait de 44 personnes dont 26 occupaient des postes de conseillers de ministres ou de hauts fonctionnaires⁸⁴, 11 avaient des responsabilités directes, 7 étaient volontaire internationaux. La fonction de conseiller est clairement dominante dans l'AT du ministère. Elle n'exclut bien entendu pas la prise en charge de certaines réalisations, voire la direction de projet, mais elle constitue la justification principale des postes concernés. Les « conseillers de ministres » constituent une forme traditionnelle d'intervention de la coopération française qui a été maintenue, voire promue dans certains cas, afin notamment, selon certains de nos interlocuteurs, de permettre au SCAC de garder un lien avec les secteurs transférés à l'AFD.

Plusieurs indicateurs suggèrent que ces AT répondent à une politique de présence plus que d'action. L'idée est de mettre à disposition une expertise qui fournit un appui adaptable à la demande en termes de formulation et de mise en œuvre de politiques ayant des enjeux spécifiques pour le pays où l'expérience française peut jouer un rôle moteur. Cet appui permet en outre de faciliter les contacts avec les services français concernés :

- les « lettres de mission » définissant le rôle et les tâches à accomplir par l'expert durant en général deux ans sont des documents de deux à trois pages résumant en quelques lignes chaque fois, le contexte, les tâches à exécuter et les modalités d'évaluation (un rapport de fin de mission) ;
- bien qu'il s'agisse le plus souvent de remplacements, le « tuilage » entre le nouvel expert et son prédécesseur n'est jamais pratiqué, il est au contraire fréquent que plusieurs mois se passent sans que le poste soit pourvu ;
- la France ne propose qu'un seul CV par poste, sélectionné à Paris. Il est pratiquement toujours accepté par la partie camerounaise ;
- depuis 2006, à l'initiative du chef de SCAC, il est maintenant demandé au ministre concerné d'introduire une requête pour le renouvellement ou le remplacement des experts en fin de contrat. Les requêtes ont toujours été introduites ;
- les ministres doivent également fournir une note d'appréciation de l'expert qui s'ajoute à un questionnaire d'appréciation remplis conjointement par l'expert et le SCAC. L'appréciation du ministre est toujours positive ou neutre, même lorsqu'il est notoire que le ministre n'est pas satisfait de son expert et a tendance à l'isoler ;
- le MINEPAT doit donner un accord de principe. Il l'a toujours fait ;
- le SCAC réunit les conseillers de ministre une fois par mois.

84 Sur la base d'une liste des assistants techniques établie par le SCAC le 15/07/08.

Encadré 13. L'assistance technique à la communauté urbaine de Douala

Le chef de cellule camerounais de mise en œuvre du programme d'investissement issu du C2D urbain de la communauté urbaine de Douala a travaillé à l'AFD où il dispose de nombreux contacts et dont il dit connaître les procédures.

Il vient de recevoir récemment l'appui d'un fonctionnaire de la ville de Paris pour la mise en œuvre du programme. La nomination de cet AT a pris une année durant laquelle le programme C2D a malgré tout considérablement progressé.

avec les besoins du projet, mais la question est de savoir s'ils sont les seuls à pouvoir y répondre. N'était-il pas possible de trouver au sein des ressources humaines du partenaire en charge de l'exécution de ce programme, les capacités nécessaires à l'exécution du projet ? La réponse est parfois positive, mais souvent associée à l'idée que cela ne suffit pas : l'indépendance de l'expert et sa connaissance des procédures de la coopération française constituent un apport indispensable à l'équipe locale.

L'ATO, telle que définie dans le paragraphe précédent, ne pose donc

pas de problème de principe. Le problème est de comparer le coût de chaque poste à sa contribution à l'efficacité du projet. Les alternatives doivent également être explorées et il n'est pas évident qu'elles le soient assez. La France recrute sensiblement moins d'experts nationaux ou d'autres origines que d'autres bailleurs. Les alternatives à l'ATO, telles que les missions courtes récurrentes ou les pools régionaux d'expertise commencent à se développer dans certains programmes (éducation, santé, environnement, recherche).

Les partenaires concernés confirment l'utilité de l'AT malgré le coût.

L'assistance technique est souvent critiquée dans son principe. Au coût de plus de 150 000 € par an et par personne, l'AT est perçue comme absorbant une fraction excessive de l'aide, parfois comme un regard extérieur contraignant ou comme une concurrence aux capacités locales sous-employées. Toujours en termes généraux, la productivité des AT est perçue comme très inégale. Toutefois, il est exceptionnel qu'un poste d'AT soit supprimé à la demande des partenaires et très peu de cas concrets sont évoqués pour illustrer ces critiques, si ce n'est des cas anciens pour lesquels plus aucune décision ne peut être prise. Dans certains cas au contraire (recherche notamment), l'absence d'assistance technique au niveau ministériel est évoquée avec regrets. Les réductions non négociées d'AT sur des programmes comme PARE (éducation) ou TER (gouvernance financière) sont également regrettées.

Contre toute attente, la visibilité de l'AT est considérée comme insuffisante : l'enquête FPAE fait écho au regret de ne plus avoir d'assistance technique sur le terrain dans le domaine de la santé notamment. La position camerounaise est donc assez ambiguë. Une fois de plus, les partenaires camerounais ne jugent pas la pertinence de l'AT strictement par rapport aux objectifs du DSRP. Les AT, et surtout les « conseillers de ministre », ont une portée symbolique importante qui influence le jugement.

On notera que cette attitude ambiguë par rapport à la pertinence de financer des « conseillers de ministre » se retrouve au niveau du jugement des autres bailleurs de fonds : d'un côté on se demande, dans l'esprit de la Déclaration de Paris, si ce type d'AT est bien favorable à l'appropriation des politiques par les ministres ou hauts fonctionnaires qui en bénéficient, de l'autre, on avoue assez rapidement qu'il est « bien pratique » d'avoir à ce niveau des interlocuteurs compétents, raisonnablement transparents, soucieux de mettre en œuvre les politiques convenues avec les bailleurs et indépendants des « préoccupations politiques ».

Du point de vue français également, on exprime, tant à l'ambassade qu'au SCAC son attachement au maintien de ces conseillers qui constituent un « canal de communication, d'information et d'influence que d'autres nous envient, notamment dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre des réformes stratégiques ».

On retrouve au niveau de la coopération militaire les mêmes caractéristiques que celles observées dans la coopération civile : un responsable du programme également conseiller de ministre, un retrait progressif de l'AT en termes quantitatifs, mais également en termes de responsabilité. On passe de la fonction de commandement direct à celle de conseil. On passe également de l'approche bilatérale à une approche régionale complétée par des activités à caractère national, au développement des écoles nationales à vocation régionale. L'accent est mis sur le développement de capacités de maintien de la paix au niveau régional et continental. Ce dernier volet s'inscrit clairement dans une démarche multilatérale.

En termes de pertinence, la coopération militaire s'inscrit clairement dans le cadre de la stratégie française de l'appui à la gouvernance⁸⁵ et dans l'esprit de promouvoir une politique de solidarité régionale en termes de maintien de la paix. Les déclarations officielles suggèrent que cette intervention est appréciée par les autorités. Cependant, en termes d'image, cette assistance n'échappe pas à une critique lui reprochant de soutenir le régime en place, émise tant par certains media camerounais que par certaines ONG françaises.

85 Equinoxe : un partenariat franco-camerounais pour le développement, Yaoundé 2008.

Encadré 14. L'assistance technique militaire

Le Cameroun a développé douze projets qui concourent à la fois au développement de l'Etat de droit, à l'action de l'Etat en mer, à la formation et à la restructuration des forces armées entamée depuis 2001 dans le cadre de la réorganisation générale du MINDEF. En outre, le Cameroun soutient le développement des structures de paix et de sécurité de l'UA en accueillant deux et bientôt trois écoles nationales à vocation régionale⁸⁶. Ces projets sont soutenus par 26 coopérants militaires opérant sous l'uniforme camerounais. L'attaché de défense auprès l'ambassade de France coordonne ce programme et est également conseiller du ministre de la Défense.

La coopération militaire intervient dans les domaines suivants :

- appui aux Ecoles nationales à vocation régionale (ENVR) ;
- renforcement des capacités nationales (officiers et cadres) ;
- renforcement du service de santé ;
- préparation d'opérations de maintien de la paix (conseil et formation) ;
- sécurité maritime ;
- réhabilitation de véhicules.

Ainsi, l'assistance technique ne peut être analysée comme un tout. L'assistance technique « opérationnelle », dans laquelle les AT sont directement en charge de l'exécution de programmes, n'a de sens que pour les fonctions pour lesquelles on ne peut trouver de compétences locales ou de formules d'appui à distance plus efficaces. Ce jugement ne peut être porté qu'au cas par cas. La France donne toutefois l'impression générale d'être peu ouverte à ce type d'option.

La pertinence de l'assistance technique de conseil à haut niveau est plus difficile à apprécier. L'analyse « objective » de la pertinence de l'assistance technique peut conduire à des conclusions plus négatives que la perception qu'en ont les partenaires camerounais. Ceci suggère que la pertinence de l'AT ne doit pas être évaluée exclusivement en fonction de sa capacité de contribuer de manière efficace et efficiente au DCP, mais également sur base d'autres critères moins objectivables, parfois de l'ordre du symbole, mais qui peuvent expliquer la relative ouverture des partenaires camerounais à cette démarche, et leur frustration lorsque la France réduit le volume d'AT sans consultation.

86 Liste des projets de coopération militaire en annexe 8.

Bourses d'études

Le débat sur la pertinence des bourses est très chargé symboliquement et joue donc un rôle important dans le partenariat franco-camerounais. L'impression relayée par plusieurs de nos interlocuteurs est que l'Allemagne a supplanté la France comme pays choisi pour compléter des études supérieures. Bien qu'assez répandu, ce discours ne semble pas confirmé par les chiffres. En outre, les bourses d'études du gouvernement français ne touchent qu'une faible fraction des 1300 camerounais qui poursuivent leurs études en France. Le Centre pour les études en France logé au CCF de Yaoundé a pour vocation d'augmenter la visibilité et la lisibilité des capacités françaises en matière d'éducation supérieure, mais les difficultés récentes de ce centre ne lui ont pas permis d'atteindre l'efficacité attendue dans ce domaine.

Sur la période 2000-2005, le Cameroun a été le premier bénéficiaire de BGF⁸⁷ en Afrique subsaharienne francophone (sur un total de 1 800 bourses), avec un budget annuel stable. La France est de très loin le premier contributeur institutionnel de bourses au Cameroun. La priorité est donnée à des études pour des masters 2 ou des formations qui n'existent pas dans la sous-région (il existe des bourses régionales pour des études dans d'autres pays de la sous-région). Le taux de doctorants est beaucoup plus élevé chez les boursiers du Cameroun (39 %) que la moyenne pour l'Afrique subsaharienne francophone (26 %). Les doctorants consomment la moitié de l'enveloppe bourses. Les écoles d'ingénieurs représentent 16 %, mais les études scientifiques (agronomie, santé, autres sciences et technologies) représentent 63 % des bourses.

Depuis 2000, la France a financé au Cameroun 301 bourses pour un montant total de 4.2 M€. Ce nombre ne représente qu'une faible fraction des 1 300 étudiants qui suivent une formation en France. En 2008, les récurrences (bourses sur plusieurs années décidées les années précédentes) représentent 63 % de l'enveloppe annuelle de 1,1 M€. Au total, 85 % des doctorats ne sont pas terminés dans le délai de trois ans normalement imparti.

En 2008, la demande de bourses est en forte baisse : - 49 % entre 2006 et 2008. Les universités ne créent pas de nouvelles charges d'enseignant requérant des doctorats depuis 5 ans. Les titulaires d'un doctorat sont donc largement sous-employés. Le budget des bourses va être réduit surtout aux dépens des bourses de doctorat, et focalisé sur trois priorités : les technologies, la maîtrise en économie/finances et les stages de courte durée⁸⁸.

87 Bourses du gouvernement français.

88 Source : note du SCAC non signée.

L'Allemagne finance une vingtaine de bourses d'études par an et cinq à six bourses de recherches. Le nombre de candidats aux études en Allemagne est de l'ordre de 700 par an, plutôt en baisse, notamment en raison du renforcement des exigences de connaissance de l'allemand⁸⁹.

La note d'orientation du SCAC montre que la France est attentive au marché du travail et adapte sa politique de bourses en réduisant la proportion de doctorants, ce qui semble pertinent, tout comme il semble pertinent par rapport aux priorités du DSRP de privilégier les études à caractère scientifique et technique, ainsi que de gestion. En revanche, on ne trouve aucune allusion à l'enjeu que représente la politique des bourses en termes de positionnement politique de la France au Cameroun, alors qu'une fraction très importante des cadres et responsables politiques camerounais revendiquent le fait d'avoir fait leurs études en France et considèrent que c'est de là que vient le « lien particulier » qui les attache à la France. La France n'assure pas de suivi des boursiers après la fin de leurs études alors que d'autres pays favorisent la création de réseaux d'anciens au bénéfice de ces derniers mais également au bénéfice de la visibilité de ces pays et de leur capacité d'introduction.

Appui à la société civile

Le FSD, outil de coopération de l'ambassade avec les collectivités territoriales et les organisations de la société civile, dispose d'une forte visibilité mais d'une lisibilité limitée par l'absence de politique sectorielle clairement définie et des critères de déboursement faiblement formalisés. Toutefois, depuis 2004, le budget de communication a été augmenté ; depuis mars 2005 le FSD doit suivre certaines orientations définies par l'ambassadeur (suppression du guichet d'Etat, priorités aux interventions pérennes ayant un effet multiplicateur). À partir de 2009, priorité sera donnée aux projets de taille conséquente permettant des réalisations physiques.

89 Source : ambassade d'Allemagne au Cameroun.

Eléments de synthèse 1.

Lisibilité, pertinence et cohérence externe

Si la France et le Cameroun ont fait des efforts considérables pour formuler un discours stratégique plus lisible pour le partenaire, l'impact de ces efforts sur la qualité de la communication entre les parties est limité pour deux raisons :

1. le Cameroun réagit peu au discours politique de la coopération française, mais bien à ce qu'il observe des réalisations de cette coopération. Il juge ces réalisations selon des critères propres qui surprennent parfois les acteurs français ;
2. de leur côté, les acteurs français, comme la plupart des autres bailleurs, lisent le discours politique camerounais tel qu'il apparaît dans les instruments de communication tels le DSRP et s'y réfèrent dans leurs propres documents stratégiques. Or, ce discours est produit par le gouvernement sous l'influence de ces mêmes bailleurs.

Le DCP répond au DSRP malgré son caractère incomplet et le niveau d'appropriation limité de ce document. Bien que conscients du fait que leurs partenaires sont guidés par une réalité politique bien plus complexe, les acteurs de la coopération française ne cherchent pas à décrire cette réalité et ne réagissent, dans des domaines pourtant considérés comme critiques, qu'à ce qu'ils lisent dans le DSRP et ses annexes. Cette attitude contraste avec le souci d'intégrer les résultats d'un effort de recherche continu dans les actions menées à l'interface entre la nature et la société (agriculture, environnement), voire des analyses anthropologiques sur des cas spécifiques tels que l'insertion des réfugiés. Il ne s'agit bien entendu pas d'une approche « naïve » mais d'un choix délibéré résultant d'une évolution des approches de l'aide internationale : « mettre le gouvernement dans le siège du conducteur », promouvoir l'appropriation et appliquer le principe d'alignement, consistant en pratique à appuyer le gouvernement pour qu'il formule une politique « acceptable » et lisible par les bailleurs, et à s'aligner sur ces politiques. Par ailleurs, le Cameroun a de grandes difficultés à afficher des stratégies à un niveau interministériel, voire même au niveau sectoriel (énergie). Les bailleurs regrettent ces difficultés, mais ne semblent pas faire grand chose pour tenter d'en comprendre les causes et d'ajuster leur approche en conséquence.

Sous réserve de ce qui vient d'être dit ci-dessus, on peut considérer que les principaux choix d'allocation des ressources de la coopération française sont pertinents par rapport aux priorités du DSRP. On observe toutefois une grande dispersion de l'aide française, qui intervient sur la quasi-totalité des secteurs. Certains projets, notamment en éducation doivent être adaptés aux priorités actuelles, mais les réorientations en cours dans le cadre du C2D vont dans ce sens. Les partenaires camerounais semblent toutefois moins juger la pertinence des choix de la coopération française par rapport aux objectifs affichés dans le DRSP qu'en termes de visibilité, voire de positionnement de l'image de la coopération franco-camerounaise par rapport à celle qu'ils ont avec d'autres bailleurs. Pour comprendre les difficultés du partenariat, ce regard ne peut être ignoré et doit être interprété.

Le niveau de cohérence externe de la coopération franco-camerounaise, défini comme le souci et la capacité de la France d'harmoniser ses politiques d'intervention avec celles des autres bailleurs, peut être considéré comme bon pour la plupart des activités. Le niveau d'harmonisation des procédures est moins avancé et le C2D introduit de nouvelles procédures particulières.

Au niveau des instruments

Le C2D est perçu comme un instrument complexe mais dont la pertinence n'est contestée ni par les autres bailleurs, ni même par les cadres camerounais qui le connaissent.

La pertinence de l'assistance technique sur opérations doit être analysée en fonction de son efficacité par rapport aux objectifs du projet et comparée à des solutions alternatives moins coûteuses.

La pertinence de financer des « conseillers de ministres » est à apprécier en fonction de critères multiples qui intègrent leurs fonctions de relais ou de « facilitateurs » sur des politiques stratégiques et de positionnement politique de la France. Toutes les parties en sont conscientes y compris les autres bailleurs et leur jugement sur ce sujet est plus ouvert que l'on pourrait imaginer. Si le débat général sur la pertinence de l'assistance technique est ouvert, la pertinence de chaque mission est certainement améliorable. En effet, les lettres de missions des assistants techniques, y

compris au niveau le plus élevé, ne contiennent aucune analyse politique détaillée, seulement quelques lignes pour décrire le « contexte de la mission », rappelant les objectifs du programme ou de la politique dans laquelle ils interviennent. Le tuilage entre deux successeurs n'étant pratiquement jamais possible, on enregistre une très grande perte d'information à chaque génération d'AT. Les AT débutent donc généralement leurs travaux sans préparation analytique suffisante, ce qui se paie probablement par un temps d'ajustement assez long et une perte globale de pertinence de leurs interventions. L'accumulation des leçons de l'expérience par des méthodes telles qu'une production régulière de rapports de mission analytiques est également limitée.

Au niveau des FSP

L'analyse politique reste légère. Les programmes d'appui à la gouvernance financière, pourtant politiquement sensibles, reposent au mieux sur des études strictement techniques sur les instruments existants et les améliorations possibles, mais ne contiennent pas d'analyses politiques permettant notamment de tester l'hypothèse selon laquelle l'amélioration de cet instrument contribuera effectivement à améliorer la gouvernance⁹⁰. Dans le domaine de l'éducation, le pôle de Dakar fournit un appui méthodologique intéressant pour établir les diagnostics et les stratégies⁹¹ mais les appuis fournis ne semblent pas encore avoir pu produire d'effet sur la réorientation des projets du FSP, tel que le projet PARE notamment.

La politique de bourses d'études, perçue par les camerounais comme un instrument permettant l'établissement de relais et facilitant le partenariat franco-camerounais à long terme, semble moins intégrer cette dimension du côté français.

Le FSD, outil très visible, contrôlé par l'ambassade, n'assure pas une grande lisibilité par manque de politiques sectorielles et de procédures clairement formalisées. L'évaluation en cours sur le PCPA semble indiquer que ce projet souffre également d'une dispersion de ses interventions.

90 On note toutefois certaines initiatives individuelles intéressantes, telles l'analyse proposée par Thomas CANTENS, un attaché au service des douanes, dans un ouvrage intitulé : *La réforme de la douane camerounaise à l'aide d'un logiciel des Nations unies ou l'appropriation d'un outil de finances publiques*, De Boeck université, Afrique contemporaine 2007/3-4 - N° 223, pp. 289 à 307.

91 Le dernier RESEN du Cameroun date de décembre 2003.

3.2. Cohérence interne de la politique française de coopération

L'analyse de cohérence interne permet de vérifier dans quelle mesure les politiques et instruments de la coopération française sont complémentaires entre eux. On se demandera en particulier si des démarches structurantes telles que le DCP ou la programmation du C2D ont amélioré la cohérence interne de l'intervention de la France.

La cohérence interne entre les différents volets du C2D et du DCP résulte surtout du fait que le C2D regroupe l'essentiel des moyens de la coopération française en dehors de l'AT et que les deux documents ont été élaborés simultanément. En outre, depuis la réforme, le pilotage stratégique du C2D et la représentation de la France dans ces mécanismes doivent désormais être pleinement conduits par l'ambassadeur, ce qui permet en principe d'assurer dans le pays une coordination des différents instruments et institutions de la coopération, en l'intégrant dans la perspective globale de la relation bilatérale. L'ambassadeur pilote le C2D mais ce sont des missions tripartites (MAEE-AFD-DGTPE) qui en définissent le contenu et l'AFD gère le programme. Si le SCAC est une structure décentralisée, directement rattachée à l'ambassade, l'AFD est une institution centralisée :

Encadré 15. Le DCP, un outil incontestable de cohérence formelle

Le DCP est un document bien structuré qui permet d'introduire un élément de cohérence et des priorités dans la coopération française. Après avoir rappelé quelques éléments du cadre politique et économique camerounais, il évoque sa stratégie de développement sur base du DSRP, l'action des autres bailleurs. Il présente ensuite la stratégie de la France en introduisant un thème transversal : la gouvernance et quatre programmes sectoriels qui sont également ceux que l'on retrouve dans le C2D. Hors concentration, l'accent mis sur la biodiversité est justifié en tant qu'enjeu mondial ; les programmes transversaux décrivent l'action des capacités françaises de recherche et d'action culturelle. Il termine par une référence aux instruments et aux instances de suivi partenarial.

les chefs de projet se trouvent à Paris et l'agence rend compte directement à Paris. Cette situation n'a toutefois été évoquée par aucune des parties comme posant un problème susceptible d'affaiblir la cohérence de l'aide. Si l'on ne relève pas d'incohérence majeure entre les volets principaux identifiés dans le C2D, la dispersion des interventions, on l'a dit, donne une image brouillée des priorités de la France au Cameroun.

La cohérence de l'action est aussi sensible à l'interface avec les institutions camerounaises. En principe, le fait que les points d'application du C2D (ou secteurs de concentration du DCP) correspondent à des priorités affichées du DSRP est un élément favorable. Au niveau central toutefois, la séparation des ministères des Finances et de l'Économie complique un peu les choses. A l'origine, la coprésidence du COS par le MINEFI semblait logique. Ce rôle a été repris depuis le 7 septembre 2007 par le MINEPAT, ce qui est justifié à plusieurs titres : ce ministère anime un comité chargé du suivi du DSRP, élabore les stratégies sectorielles et prépare le budget d'investissement. Il existe néanmoins une difficulté, probablement passagère, du fait que le MINEPAT se structure progressivement.

Le dispositif du C2D pose un problème par rapport à l'architecture des finances publiques du Cameroun, et par rapport à la cohérence de l'intervention française dans ce domaine. L'assistance technique française dans le domaine de la réforme des finances publiques est ancienne et très importante sur le plan financier, de nombreux assistants techniques s'étant succédé au ministère des Finances depuis des décennies. Malgré cet effort de l'assistance technique, aussi bien pour l'initiative PPTE que pour le C2D, la coopération française a jugé qu'il était inadapté d'utiliser les procédures nationales de suivi budgétaire.

- La coopération française a ainsi utilisé une partie de ses moyens pour mettre en place un logiciel spécial d'enregistrement de la dépense publique sur fonds PPTE : l'application SAGE-PPTE. Cette application enregistre les dépenses, comme le fait aussi le système national. SAGE-PPTE n'a pas permis de prévenir les utilisations discutables des fonds PPTE, comme le montre le nombre d'audits effectués et le constat général d'une très faible efficacité de la dépense sur ressources PPTE.
- De même, la mission tripartite de définition des modalités du C2D a jugé qu'il était inadéquat d'utiliser la procédure budgétaire nationale et a préféré, sur la base d'une analyse de risque, des institutions telles que la CAA ou le Fonds Routier qui ne sont pourtant pas des payeurs sans risques⁹².

Cette incohérence apparente ne heurte toutefois pas les responsables camerounais du MINFI qui soulignent que ce système spécial ne les gêne pas particulièrement, du moins de manière transitoire, en attendant le renforcement du Trésor. Les enregistrements sont faits au niveau du budget et au niveau du Trésor. Le Trésor considère les vi-

92 Initialement, le FEICOM avait été identifié comme un troisième payeur possible mais l'audit diligenté a mis en lumière de graves dysfonctionnements.

**Encadré 16. COMETES :
une assistance technique
peu intégrée**

L'AT fournie aux six établissements concernés par le projet COMETES a fonctionné sans créer d'interactions entre établissements. Il ne semble pas que les six établissements se soient efforcés de développer entre eux des relations partenariales se traduisant par des échanges d'information, voire par des actions de mutualisation. On peut se demander si le projet COMETES, dans la réalité de sa mise en œuvre, a été réellement conduit comme un projet intégré ou comme une série d'AT indépendantes.

rements à la CAA et au Fonds routier comme des paiements effectués, ce qui assure de son point de vue une transparence suffisante. Le compte C2D-BEAC apparaît comme tel dans la position nette du gouvernement, ce qui réduit l'inconvénient d'avoir un compte à part.

L'articulation de l'assistance technique et de certains FSP est discutable dans un certain nombre de cas. La gestion de l'AT (durée des postes, dates de prise de fonction, décision de supprimer certains postes...) semble indépendante de la gestion de programmes tels que TER, PARE, COMETES et d'autres selon les AT interrogés. Dans ces trois cas, des postes ont été supprimés sans que le pro-

jet ne soit renégozié avec les partenaires. Les intervalles de plusieurs mois entre AT successifs ne semblent pas avoir remis en cause les objectifs des projets. La complémentarité entre les différents postes d'AT n'est pas évidente ou est en tout cas peu valorisée.

Plusieurs projets FSP de ce type ont en général été conçus alors que l'AT était déjà en place. Dans certains cas le projet a été formulé par les AT eux-mêmes sans réellement remettre en cause leur fonction ni la dynamique de la gestion de leurs postes. Ces projets sont donc peu cohérents, mais également peu « appropriés » par les partenaires camerounais qui n'y voient qu'une manière de fournir des moyens aux assistants techniques.

Au niveau sectoriel les interventions étaient jusqu'à présent assez décousues. Les projets d'AT se poursuivaient, appuyés par des FSP. Avec le C2D, on peut s'attendre à ce que les stratégies sectorielles soient mieux articulées. En santé, comme en éducation, l'appui stratégique, l'augmentation de l'offre (bâtiments et équipements) ainsi que la contractualisation entre l'Etat et les acteurs non étatiques constituent les éléments de base d'un schéma stratégique commun, assorti de deux interventions spécifiques : la contractualisation des IVAC en éducation et un soutien à la lutte contre les grandes endémies en santé. A Yaoundé et Douala, l'appui aux investissements est complété par un appui à la maîtrise d'ouvrage. On peut apprécier ici le progrès en termes de complémentarité des démarches.

La volonté de mieux articuler recherche, formation et action sur le terrain, notamment dans les domaines agricoles et forestiers sont également à mettre à l'actif de la cohérence interne. On rappellera toutefois, surtout au niveau de l'IRD, que la diversité des programmes de recherches au regard des moyens disponibles mériterait une étude plus approfondie pour vérifier dans quelle mesure une focalisation des ressources sur un nombre plus restreint de programmes ne contribuerait pas à améliorer la cohérence et l'efficience de l'ensemble.

Eléments de synthèse 2.

Cohérence interne

Le DCP et surtout le C2D contribuent à améliorer progressivement la cohérence interne des instruments de l'aide française, au moins au niveau de sa présentation. En pratique toutefois les projets FSP anciens, toujours en cours, sont très peu articulés entre eux et souffrent même d'incohérences entre la logique du projet et la gestion de l'AT.

3.3. Effectivité, efficacité et efficience

3.3.1 Effectivité

Mise en œuvre du C2D

Globalement l'allongement de la période de transition avant le point d'achèvement de l'initiative PPTE a constitué un facteur majeur de ralentissement des déboursments de l'aide extérieure en général, et française en particulier.

Le fait qu'à l'issue de ce blocage la France ait introduit un instrument nouveau, le C2D, n'a pas contribué à accélérer la relance. Les partenaires, tant français que camerounais, ont dû convaincre, apprendre et adapter les procédures propres à ce nouvel instrument.

Encadré 17. La titularisation des IVACs : un impact social et médiatique immédiat du C2D

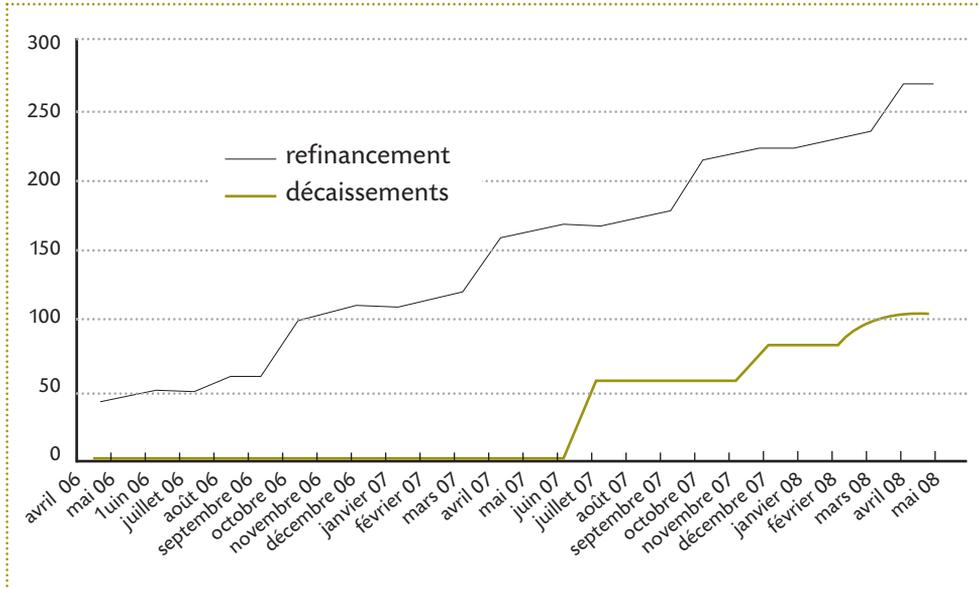
Le C2D a financé une intervention qualifiée d'aide budgétaire sectorielle en partenariat avec le fonds catalytique de l'initiative *Fast Track* à hauteur de 37,5 M€ sur 5 ans afin de permettre la contractualisation de 18.000 instituteurs vacataires et instituteurs pris en charge par les parents d'élèves.

Cette initiative a permis de lever temporairement au moins une contrainte très lourde pesant sur l'enseignement primaire. Hautement visible et mise en œuvre jusqu'à présent avec efficacité, elle a provoqué des réactions généralement très positives au niveau de nos interlocuteurs de l'administration. Les réactions dans la presse sont plus mitigées. Tous reconnaissent l'importance de la mesure et la nécessité de prendre en charge les instituteurs non fonctionnaires mais certains critiquent les modalités de mise en œuvre, le caractère temporaire de la solution trouvée et la dépendance extérieure qu'elle induit.

Sur les sites des médias camerounais consultés, le rôle de la France à travers le C2D dans cette initiative est nettement plus visible que celui de l'initiative *Fast Track*.

Malgré la longue préparation et le lancement anticipé des appels d'offre, les dépenses sur C2D sont restées très faibles jusqu'en juin 2007 (cf. graphique 1). Ceci s'explique de plusieurs façons :

- une grande partie du C2D concerne les dépenses d'infrastructures, qui sont payées sur mémoires au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Il fallait donc que ceux-ci connaissent un début d'exécution ;
- du fait de la préparation très en amont et des retards enregistrés pour atteindre le point d'achèvement, les études ont du être (sommairement) actualisées avant que les marchés soient lancés ;
- le C2D infrastructure s'est heurté initialement à une faible capacité d'absorption, notamment dans le secteur du BTP. En effet, peu de PME camerounaises avaient pu traverser la dizaine d'années de crise en conservant un potentiel réellement opérationnel ;
- le programme de titularisation des IVAC a toutefois permis d'accélérer considérablement les choses ;
- à l'exception de ce programme de titularisation des IVAC, le C2D Cameroun ne comprend pas de composante à décaissement rapide comme l'aide budgétaire sectorielle ou globale.

Graphique I. Dépenses sur C2D

Source : AFD.

Les dépenses progressent désormais approximativement au rythme des reversements, sans réduire l'encours disponible. Toutefois, en juillet 2008, 290 milliards de FCFA sur les 353 du C2D étaient déjà engagés⁹³.

L'efficacité relative du C2D (par rapport aux dépenses d'investissement financées sur le budget national, et par rapport à PPTe) est unanimement reconnue. On constate en effet que les décaissements sur le C2D sont plus rapides que sur le budget national (sans parler de PPTe) et les réalisations commencent à être visibles. Des interlocuteurs camerounais soulignent que « les villes de Douala et Yaoundé ont changé, alors qu'on n'avait plus vu une grue depuis 15 ans », que les « IVAC sont payés »⁹⁴, etc. Un autre interlocuteur camerounais présente le même constat d'une manière un peu paradoxale : « Grâce au C2D, on voit l'effectivité des dépenses de l'Etat ». Cette efficacité est due à un certain nombre de facteurs :

- la limitation de durée de la passation des marchés (la surveillance extérieure et la possibilité d'un ANO rendent le processus plus transparent, donc plus rapide). Si le

93 Ces montants sont cités dans le titre de l'entretien accordé par l'ambassadeur de France au quotidien *Cameroun Tribune*, le 17 juillet 2008.

94 Le paiement des IVAC soulève cependant des réactions mitigées dans la presse, certains jugeant négatif qu'un pays « riche » comme le Cameroun ne puisse assumer le paiement des agents de l'Etat.

principe des ANO a été accepté, les discussions entre les deux parties ont permis d'encadrer cette pratique : maximum 30 jours sur des marchés de travaux complexes ;

– le fait que les dépenses C2D sont TTC permet de surmonter les problèmes habituels dans l'exécution des projets financés par l'aide extérieure. Le caractère TTC⁹⁵ des dépenses C2D fait que ces dépenses produisent des ressources fiscales non négligeables pour le gouvernement. Indirectement, le C2D est donc considéré par certains comme un vecteur d'aide budgétaire globale. Si l'assimilation des impôts payés à de l'ABG correspond à une réalité économique incontestable, on notera qu'en termes de redevabilité et de conditions de mobilisation, il s'agit d'une réalité assez différente. Les impôts payés sont sous le contrôle exclusif du Cameroun qui ne doit logiquement rendre aucun compte sur leur usage.

Enfin, le C2D pourrait avoir à terme un effet positif sur les procédures de finances publiques. La rapidité des décaissements sur le C2D, comparée aux difficultés récurrentes de paiements sur le budget national, peut induire une réflexion sur les procédures de décaissement de l'Etat. Un autre domaine où le C2D montre l'exemple est le suivi et l'analyse d'impact des investissements. Le suivi physique des réalisations sur le budget national est rarement effectué et la société civile n'y est pas associée comme c'est le cas pour le C2D.

L'efficacité reconnue du C2D a toutefois une conséquence inattendue. Certains responsables camerounais suggèrent d'aller plus loin et de laisser encore plus de liberté à la partie française pour l'exécution des activités du C2D programmées d'un commun accord. Ainsi, certains suggèrent que l'AFD fonctionne avec sa propre commission des marchés (comme viennent de l'obtenir la BM et la BAD) de manière à surmonter les problèmes de fonctionnement de l'administration « de blocage »⁹⁶. L'AFD pourrait également jouer pour l'Etat camerounais le rôle de maître d'ouvrage, l'Etat gardant dans ce cas l'équivalent de l'avis de non objection. Cette observation importante est à rapprocher du constat fait par la mission ODI, sur les rôles respectifs de maître d'ouvrage et d'ingénieur-conseil. Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, le Cameroun ne semble pas chercher à contrôler l'exécution de ses propres politiques, mais, dans certains cas, délègue volontiers cette responsabilité au bailleur de fonds, notamment à des partenaires soucieux de garder le contrôle direct des projets qu'ils financent, tels que la Chine ou le Japon, coopérations pourtant différentes mais qui convergent sur ce point.

95 Ce caractère TTC pouvait poser des problèmes de liquidité aux entreprises, mais le gouvernement camerounais a éliminé le prélèvement de la TVA à la source.

96 Ce terme a été utilisé par un de nos interlocuteurs camerounais.

Dans le même sens, la réduction de la taille unitaire des marchés de travaux a permis d'attribuer un nombre important de marchés C2D à des PME camerounaises. En raison de la dizaine d'années de crise, et en l'absence d'investissements publics, peu de PME ont pu conserver un potentiel opérationnel. Une stricte application des textes initiaux aurait conduit à sanctionner ces entreprises, provoquant probablement leur sortie du marché. Certains interlocuteurs considèrent qu'il serait plus efficace de travailler sur base de lots plus importants, les grandes entreprises sous-traitant ensuite ce qu'elles jugent réaliste aux PME camerounaises dans des conditions professionnelles.

Les réalisations du C2D sont de plus en plus appréciées, mais on le dit au Cameroun avec une telle insistance qu'il est inévitable de le répéter dans une analyse du partenariat : un grand nombre d'interlocuteurs au niveau central comme au niveau municipal souhaiteraient voir utiliser le C2D pour financer des réalisations encore plus visibles ou symboliques de l'aide française. L'hôpital chinois entièrement géré par du personnel chinois est étrangement cité en exemple. Toujours dans cette même optique de visibilité, un interlocuteur camerounais suggère d'attribuer au C2D l'équipement d'une province, afin d'en renforcer à la fois l'efficacité et la visibilité (jusqu'ici la concentration géographique du C2D s'est faite sur les deux villes principales).

Ce signal insistant « Français, assurez-vous que vos réalisations soient plus visibles et vous soient clairement attribuées » est totalement « politiquement incorrect » par rapport au discours dominant du moment dans le monde de la coopération, tel qu'exprimé notamment par la Déclaration de Paris. Ce signal reflété à plusieurs reprises dans les constats ci-dessus ne doit pas être accepté tel quel mais il doit être entendu et intégré dans les analyses qui suivront.

Réalisations des projets FSP

A ce stade le DCP n'est pas doté d'un appareil de suivi susceptible de permettre l'appréciation consolidée des réalisations et résultats au niveau des secteurs de concentration. Seule une approche pointilliste analysant certains projets dans les secteurs ciblés par les termes de références de la présente évaluation permet de tirer quelques conclusions.

FSP appui à la Gouvernance financière

Une des raisons de l'efficacité limitée du projet est l'éparpillement des actions : différentes directions bénéficiaires, champs thématiques très différents, absence d'identification de responsables des composantes, absence de relations quantifiées entre moyens mis

en œuvre et résultats attendus (combien de jours tel expert doit consacrer pour obtenir tel résultat). La complémentarité entre les volets du projet est théorique : les AT dépendent de directions de l'administration camerounaise différentes qui ne sont pas censées communiquer directement entre elles. Le niveau « d'appropriation » de ce type de projet par l'administration, qui se traduit notamment par la faible contribution des « homologues » camerounais aux réalisations du projet, peut également expliquer une certaine lenteur. En revanche, la relative souplesse des procédures FSP est reconnue comme un élément important d'efficacité de projets de ce type qui nécessitent de fréquents appels de fonds limités à de brefs délais notamment dans le cadre de formations, déplacements etc.

Encadré 18. Le projet TER

Le projet TER-FPC a pris la suite du projet PAAFIE, dont l'efficacité était jugée faible par de précédents évaluateurs⁹⁷ : « Si l'assistance technique a, pour l'essentiel, rempli sa mission, aucun des objectifs opérationnels n'a, en revanche, été atteint jusqu'en 1997. La réorganisation des services restait pour une grande part dans les cartons ».

Le projet a été doté d'une grille d'indicateurs de résultats⁹⁸, mais ceux-ci n'ont pas fait l'objet de suivi récent. Le faible niveau de décaissement du projet (54 %), à un an de la fin, laisse soupçonner un niveau de réalisation limité. Les délais de nomination des AT expliquent en partie ce retard.

La fonction des AT est définie dans leurs lettres de mission en termes d'appui à fournir. Sans préjuger du dynamisme et de la compétence des AT concernés, il faut reconnaître que l'appréciation des réalisations et a fortiori des résultats du projet est très difficile.

A la direction des impôts un logiciel spécial (MESURE) a été mis en œuvre dans le cadre de la mise en place d'une cellule pour les grandes entreprises.

La plupart de nos interlocuteurs camerounais ne portent guère de critiques à l'intervention française dans le domaine des finances publiques. Plusieurs d'entre eux soulignent l'importante contribution de l'assistance technique française dans leur formation⁹⁹ et dans la mise au point des instruments.

Sur le volet Douanes, l'installation du logiciel SYDONIA était plus avancée que prévu au moment de l'installation de l'AT. Selon l'AT, ce logiciel a permis une augmentation des recettes de 15 à 20 % et de l'activité des opérateurs. Ce type d'appréciation pose bien entendu de sérieux problèmes d'attribution, mais il semble qu'une certaine évolution de l'efficacité des douanes soit observée.

97 Evaluation MAE 1987-97 DGCID n° 18, juin 1999.

98 Annexe 7.

99 Notamment en ce qui concerne les formations reçues à l'ENAM, le niveau étant jugé très bon. Une grande partie des responsables actuellement en poste au ministère des Finances est le produit de cette « filière ».

En termes d'impact, l'exercice PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) réalisé en novembre 2007 (rapport provisoire non validé) accorde une note globale très moyenne (C-) au Cameroun, mais au-delà, il est préoccupant de constater que des points d'application de long terme de la coopération française sont mal jugés : efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières (D+), qualité et respect des états financiers annuels (D+), stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses (D+), sans parler de la vérification externe. Ceci ne donne pas une vision très positive de l'impact des projets successifs engagés par la coopération française pour renforcer les finances publiques camerounaises. Toutefois, malgré ses limites, le projet TER-FPC se compare avantageusement à d'autres projets entrepris dans le même domaine, tels les projets de la Banque mondiale (pratiquement aucun décaissement¹⁰⁰) et de la CE. Malgré le montant élevé de sa dotation, les décaissements du projet européen sont faibles du fait de procédures très rigides – à tel point que le projet TER est amené à financer, pour des raisons d'urgence, des activités programmées sur cet autre projet.

FSP Aide à la jeunesse

Grâce notamment à un engagement personnel important de l'assistance technique, le projet JEVAIS¹⁰¹ (cf. encadré 19) a délivré des résultats. Le premier volet (renforcement du tissu associatif) a mieux réussi que le second (formation et insertion professionnelle). Un grand nombre d'associations a été impliqué et leur structuration a progressé, créant une dynamique positive au niveau des jeunes concernés. En re-

100 Le projet BM a de plus troublé l'avancement de la réforme en changeant les règles de fonctionnement de sa cellule de gestion, et en situant son action en dehors de la Plate-forme de discussion de la réforme des finances publiques instituée pour être un forum d'échanges entre partenaires et administration camerounaise.

101 Jeunesse, vie associative pour l'insertion sociale.

102 Evaluation du projet FSP n° 2000-157 (JEVAIS), B&T Annemasse, mai 2007.

Encadré 19. JEVAIS, un projet apprécié¹⁰² ... mais sans continuité, ni avant, ni après

Le projet Jeunesse et vie associative pour l'insertion sociale, d'un budget de 920 000 euros, avait deux composantes :

- le renforcement du tissu associatif à Yaoundé et Douala comprenant sensibilisation, appui à la légalisation d'associations, plans d'actions dans divers domaines (sports, culture, santé, environnement) ;
- l'appui à la formation et l'insertion professionnelles.

Réalisations : le dossier de projet contenait des indicateurs de réalisations et de résultats qui n'ont pas été suivis. On déduit de l'évaluation que le projet, qui devait poursuivre un projet précédent du même type (MOJAS), a démarré avec deux ans de retard, créant une interruption de plusieurs années entre les deux projets.

vanche, la deuxième composante était mal conçue et n'a donné que peu de résultats. En raison du non renouvellement de l'AT, le projet n'a pas été poursuivi.

FSP appui au secteur de l'éducation

L'appui à l'éducation sur projets FSP comprend plusieurs interventions caractérisées par une importante composante d'AT. Les deux projets principaux sont :

- un projet d'appui à la conception stratégique et au développement des capacités, (PARE – cf. encadré 20) ;
- un projet d'appui à l'enseignement supérieur (COMETES).

Le projet FSP COMETES produit des résultats inégaux, conséquence notamment, selon le rapport de son évaluation finale¹⁰³, d'une faible intégration de ses différentes dimensions et d'un ancrage institutionnel exclusivement axé sur le ministère de l'Éducation, alors que le projet se situe à l'interface entre les instituts techniques supérieurs et le monde professionnel de l'entreprise.

Encadré 20. PARE : des résultats très inégaux¹⁰⁴

Le projet PARE dont la convention de financement a été signée en juillet 2005 et qui sera clôturé en septembre 2008 n'avait atteint qu'une fraction des objectifs en avril 2008. Ce projet comportait trois composantes :

- *la composante 1* (appui au MINEDUB) comporte deux volets : le premier a permis de former une centaine d'inspecteurs d'arrondissements (IA) sur les 600 prévus et de produire un « projet » de guide de l'IA ; le second qui visait la réforme des programmes des écoles normales a permis de poursuivre la préparation d'un cahier de charge des écoles et de former 70 personnes au cours d'un séminaire de deux jours sur les 600 prévues ;
- *la composante 2* concerne le secondaire (MINESEC) et comprend 4 volets également très orientés vers la formation des enseignants débutants et l'inspection pédagogique (séminaires et documents de formation). Le taux d'exécution est plus faible encore que la composante 1 ;
- *la composante 3* prévoit un appui à la stratégie sectorielle de l'éducation. Les missions de cette composante ont été redéfinies récemment (2008) et les réalisations réparties en trois volets sont encore largement déclinées au futur dans le rapport AFD d'avril 2008.

103 Évaluation finale du projet FSP COMETES, François Tsobngang, André Kirchnerberger, novembre 2007.

104 Aide-mémoire relatif au Projet d'Appui à la Réforme de l'Éducation (PARE) et à la préparation de la seconde tranche du C2D éducation, mission de l'AFD du 25 mars au 5 avril 2008.

La difficulté principale des FSP « à forte intensité en assistance technique » est la mauvaise articulation entre le projet et l'AT. La conception et la gestion de l'assistance technique n'est pas soumise aux objectifs du projet et son appréciation n'est pas fonction de sa contribution aux performances du projet. La lenteur des remplacements, le système du CV unique sélectionné à Paris, les suppressions de postes non négociées et non justifiées par les besoins du projet, la non utilisation effective des systèmes d'appréciation des experts par les partenaires, l'absence d'utilisation des indicateurs de résultats quand ils existent, et les faibles performances de plusieurs de ces projets qui ne semblent choquer personne, suggèrent que les critères réels d'appréciation de l'utilité de ces projets est ailleurs. L'AT est perçue dans une certaine mesure par les deux parties comme ayant une valeur en soi et les projets sont au service des objectifs qui la justifient.

Encadré 21.

L'Armée, une institution qui encadre ses coopérants

Sur base des entretiens, il apparaît que le contact reste plus étroit entre les AT militaires¹⁰⁵ et leur corps d'origine que dans le cas des fonctionnaires civils. Cela permet notamment à ces services de gérer plus systématiquement et plus efficacement les remplacements d'AT. L'armée s'engage en tant qu'institution dans le processus de coopération, tandis qu'au niveau des fonctionnaires des finances ou de l'éducation par exemple, la démarche individuelle est peut-être facilitée par le service d'origine mais gérée par le MAEE. L'engagement de l'institution d'origine paraît très faible et ne semble pas favorisé.

Recherche

Le Cameroun ne dispose pas de moyens suffisants pour mener sa politique de recherche. Malgré le niveau des compétences techniques locales, la mise en œuvre de la recherche est entièrement dépendante de financements et appuis techniques extérieurs, notamment ceux fournis par la France *via* les trois instituts implantés dans le pays (CIRAD, IRD et Centre Pasteur), et dans une moindre mesure par la Banque africaine de développement (BAD). Les thématiques traitées par la coopération universitaire et scientifique sont très nombreuses. La question se pose de savoir s'il ne vaudrait pas mieux re-

105 Qu'ils interviennent dans le cadre de la coopération militaire ou de programmes de protection civile gérés par le SCAC.

grouper les financements pour constituer des pôles d'excellence à partir d'équipes de recherche compétitives sur le plan national et international. C'est dans ce sens que va notamment l'évaluation du programme CORUS qui recommande, afin d'augmenter les synergies entre projets et de faciliter le transfert de connaissance auprès des acteurs du développement dans le pays, que l'agence exécutrice des programmes de coopération scientifique mette en œuvre une composante « animation et coordination » desdits programmes. Cette composante devrait assurer des échanges réguliers d'expériences, de savoir-faire et de diffusion des connaissances.

A court terme, des programmes d'appui tels que le programme CORUS ont des effets sur la valorisation des résultats de la recherche. Jusqu'à ce jour les chercheurs et leurs publications n'ont que très peu de visibilité d'où leur préférence pour les programmes internationaux face à des programmes spécifiques à caractère national, pour deux raisons principales :

- les programmes internationaux ont essentiellement pour avantage de prendre en compte dès le départ la mobilité des chercheurs et d'intégrer cette donnée dans les budgets accordés ;
- ils mettent en place un partenariat Nord-Sud qui permet de tisser des liens essentiels avec les laboratoires du Nord.

Une des solutions proposées par le ministère de la Recherche et de l'innovation pour pallier à terme ces problèmes de visibilité et de lien stratégique est de mettre en place, dans le cadre du C2D, une nouvelle Agence nationale de valorisation des résultats de la recherche (l'ANVR) qui, avec le soutien des bailleurs de fonds étrangers, tendrait à mieux appuyer, sur base compétitive, les chercheurs dans le transfert de leurs connaissances dans le cadre d'un échange entre scientifiques et opérateurs économiques.

Infrastructures

Comme nous l'avons vu précédemment, les actions de l'AFD dans le secteur consistaient principalement en des actions d'identifications. Par conséquent, il est difficile de s'exprimer quant à leur effectivité et efficacité.

Toutefois, en ce qui concerne les partenariats public/privé, on note des délais dans la mise en œuvre du projet de réhabilitation du pont sur le Wouri. En ce qui concerne l'appui à Camrail, les investissements prévus ont pu être réalisés et augmenter ainsi le trafic de marchandises (77 % depuis 1998). Toutefois, les résultats de l'activité

sont inégaux. Si la concession de l'entreprise de chemin de fer s'est révélée être un succès pour l'État (amélioration de sa situation fiscale), elle n'a été qu'un succès mitigé pour le concessionnaire : celui-ci a dû prendre en charge la ligne « omnibus », contrairement à ce qui était prévu dans les conventions, tout en faisant face à l'absence d'investissement de la part de l'État dans les infrastructures (principalement du fait d'un manque de stratégie dans le domaine). Par ailleurs, la privatisation s'est accompagnée d'un fort mécontentement des usagers.

3.3.2 Efficience

Des possibilités d'amélioration de l'efficience sont identifiables

L'efficience générale de la coopération française au Cameroun est difficile à apprécier, faute d'estimation adéquate des résultats obtenus en termes économiques. Il est par contre possible d'identifier les principales sources d'inefficience et, par conséquent les domaines les plus susceptibles de permettre des gains en la matière.

L'assistance technique est certainement le premier d'entre eux. Le coût de l'assistance technique résidente est très élevé en termes absolus et pèse d'autant plus lourd en termes relatifs que les enjeux traités par l'AT sont limités. L'apport réel d'un AT est difficile à valoriser, mais il ne peut être supérieur à l'impact économique du projet qu'il anime. C'est la raison pour laquelle l'efficience des AT de terrain opérant dans le cadre de projets de petite taille est généralement très faible, quelque soit leur niveau de rémunération et leur dynamisme personnel. Ce constat justifie la tendance actuelle de regrouper progressivement l'AT au niveau des lieux de décision centraux dans une perspective d'augmentation de l'efficience, même si cette approche est critiquée pour être moins visible¹⁰⁶. L'importance relative de l'AT par rapport au volume d'aide (surtout hors C2D), le taux d'exécution des projets observés, le peu d'attention portée à leur efficacité ainsi que la manière dont est gérée l'AT sur ces différents projets suggèrent que la marge de gain d'efficience est importante.

La gestion du temps : la mauvaise synchronisation des différents facteurs de réalisation des projets est une autre source importante de perte d'efficience. La mise en place des AT sur un même projet n'est pas synchronisée, les homologues ne sont pas nommés, les équipements ne sont pas disponibles au moment du démarrage, le tuilage entre

106 Voir ce que dit le rapport FPAE sur l'AT dans le secteur de la santé.

successeurs français d'une part et camerounais de l'autre, n'est pas organisé, impliquant des périodes de « rodage » importantes à chaque succession.

Le choix des instruments : le projet, instrument encore très utilisé par les bailleurs opérant au Cameroun, implique des frais d'encadrement et de gestion d'autant plus importants que la taille du projet est limitée. L'évolution vers un accroissement de la taille moyenne des projets et surtout vers des instruments d'appuis budgétaires est également une source de gain d'efficacité.

► L'action culturelle, un enjeu d'efficacité particulier

L'absence de stratégies et d'objectifs quantifiés rend difficile l'appréciation de l'efficacité de l'action culturelle. L'impression qui émerge est celle d'une certaine dispersion des fonds entre un grand nombre d'institutions et un grand nombre d'activités dans chacune d'entre elles. D'après les interlocuteurs camerounais, l'intervention française se traduit par deux résultats majeurs :

Encadré 22. Les centres culturels, des structures aux missions multiples mais en évolution lente

Les activités des CCF comprennent :

- une médiathèque fonctionnelle avec un nombre d'adhérents constant depuis 2004, essentiellement composé d'étudiants ;
- la gestion de la banque de données communes aux établissements culturels (Yaoundé) ;
- un cybercafé ;
- une activité cinématographique régulière ;
- l'organisation de la programmation artistique (le nombre d'événements est en diminution) ;
- la gestion du bureau du livre (Yaoundé uniquement) ;
- la gestion du centre d'examens ;
- la gestion du centre sur les études en France ;
- la mise à disposition de locaux pour réunions, spectacles et conférences ;
- la création d'outils promotionnels pour les projets des acteurs culturels.

Les centres culturels sont des services de l'administration française chargés de remplir une mission de service public.

Les alliances franco-camerounaises sont des associations subventionnées à un double titre : elles bénéficient d'un AT et d'une dotation financière. Elles fournissent à leur échelle des services du même titre que les centres. Les alliances situées en zone anglophone ont pour rôle principal de promouvoir l'apprentissage du français.

- la promotion des échanges culturels en passant par l'appui aux acteurs non étatiques ;
- un accès facilité à la culture pour les étudiants par l'intermédiaire de la centrale de lecture publique, les bibliothèques pilotes provinciales et le centre internet ;
- les CCF et les alliances sont considérés comme étant les principaux lieux de promotion des artistes camerounais. Le secteur public est peu actif dans ce domaine, mais on observe un début de développement de lieux privés de spectacles et d'exposition.

L'audience des centres est toutefois stagnante alors que la population urbaine disposant de la formation minimale pour s'intéresser à ce type de services est en forte croissance. La perception générale est celle d'une perte progressive de l'influence culturelle de la France.

► Efficience de l'activité culturelle

Actuellement, l'action culturelle est peu efficiente en raison de coûts de structure très élevés : 1,7 M€ dont 1,2 M€ consacré au traitement des expatriés et 500 000 € aux autres charges. Le budget de programmation est inférieur à 250 000 €. La dotation aux alliances franco-camerounaises est de 175 000 € au total, hors salaire des expatriés. Les CCF disposent de ressources propres provenant de mécénat, de cotisations ou du prix des entrées. Celles-ci sont toutefois très limitées. A titre d'exemple, les recettes propres du CCF de Yaoundé étaient de l'ordre de 22 000 € en 2006¹⁰⁷. De plus la majorité des entrées aux différents spectacles est libre¹⁰⁸.

En outre, l'offre et la demande de services diminuent. Dans le CCF de Yaoundé, le nombre d'adhérents stagne depuis 2004. L'offre de spectacle est passée de douze spectacles par an à trois. Afin d'améliorer l'efficience des interventions dans le secteur les propositions qui circulent comprennent :

- la définition de contrats d'objectifs pour les alliances ;
- la réduction des coûts fixes notamment *via* la réduction du personnel expatrié (les médiathécaires par exemple) ;
- la réduction du nombre de sites ;
- la responsabilisation des artistes, notamment en les encourageant à assurer la promotion de leurs œuvres ;

107 Bilan d'étapes 2004/2006 du CCF de Yaoundé.

108 Bilan détaillé 2004/2008 du CCF de Yaoundé.

- la transformation du CCF de Douala en alliance ;
- la définition plus précise d'une « politique de promotion de la culture française et locale intégrée ».

Les responsables de l'action culturelle sont donc conscients des limites de leur activité, mais aussi de son importance en termes d'image et d'influence de la France et de la francophonie.

Éléments de synthèse 3

Effectivité et efficience

L'efficacité de l'aide française est difficile à apprécier. Hors C2D, l'absence d'objectifs quantifiés, d'indicateurs de résultats, ou le fait qu'ils ne soient pas suivis s'ils existent, suggèrent qu'il y a eu jusqu'à présent relativement peu de demandes de données portant sur l'efficacité, tant du côté français que du côté camerounais.

Pour l'aide projet et programme, le taux d'exécution est mieux suivi, à partir des taux de déboursement ou sur base de rapports de suivi. Les résultats sont très inégaux et traduisent les difficultés du partenariat conduisant à un rythme de décaissement de l'aide relativement lent à l'échelle du pays. Ce n'est toutefois pas le seul argument. La conception des projets, les lenteurs dans les nominations d'AT, le manque de clarté des calendriers d'exécutions, des mandats et des responsabilités, sont également à évoquer pour expliquer ces retards.

L'efficience de l'aide est difficile à apprécier mais d'importantes marges d'amélioration sont identifiables au moins à trois niveaux :

- un recours à l'AT plus attentif au coût qu'elle représente ;
- une gestion plus rigoureuse du temps dans la mise en œuvre des interventions ;
- un choix d'instruments plus attentif à leurs coûts de gestion.

Le C2D a démarré lentement, mais accélère sensiblement son niveau d'activité. Les objectifs et responsabilités semblent plus clairs, le système de suivi (tant au niveau des indicateurs que des institutions responsables) plus explicite. On peut donc s'attendre à un style de gestion plus efficace. A ce stade, compte tenu du niveau de mise en œuvre encore limité du C2D, peu de choses peuvent être vérifiées.

Dans le domaine de la culture, la notion d'efficacité au sens où on l'entend en évaluation est difficile à appliquer. Par rapport à quels objectifs doit-on apprécier l'efficacité ? Le niveau d'efficience est très faible, surtout en raison du coût des agents expatriés.

Deux réflexions sont en cours : l'une sur la stratégie : quels objectifs peut-on fixer à l'action culturelle au Cameroun ? l'autre sur l'efficience : comment réduire les coûts de structure pour augmenter la marge de manœuvre en termes de budgets d'investissement et de programmation ?

Les deux questions semblent posées depuis longtemps. Ce qui est concrètement entrepris pour y répondre n'est pas très clair. La réponse ne se trouve pas totalement au Cameroun. Un cadre stratégique plus clair venant de Paris est probablement nécessaire.

3.4. Viabilité

La question de la viabilité se pose en des termes différents selon l'intervention concernée.

La viabilité est un enjeu rarement traité dans les documents propres à la coopération française au Cameroun. Cette question n'est pratiquement jamais spontanément évoquée au cours des entretiens ni par les Français, ni par les Camerounais, sauf dans deux cas : la contractualisation des IVACs et l'entretien des infrastructures.

Dans le premier cas, l'enjeu de la viabilité est évident et ne semble pas avoir été traité de manière totalement rassurante pour toutes les parties. La prise en charge de salaires d'agents publics (même s'ils ne sont pas formellement fonctionnaires) par un financement qui dépend du remboursement d'une dette limitée par nature¹⁰⁹ comporte un risque important si l'après C2D n'est pas planifié attentivement. Les IVACs sont recrutés pour cinq ans. Le C2D actuel sera très probablement prolongé une fois, mais au-delà, les choses sont plus incertaines. La rémunération des IVACs a été calculée à un niveau plus faible que celui non soutenable de celle des instituteurs titulaires. Le calcul prudent de la ré-

109 La dette totale susceptible d'être couverte par le C2D est de l'ordre de 930 M€.

munération ne résout pas pour autant le problème du statut des instituteurs contractuels qui, au-delà de l'échéance du C2D, risquent de rester assez vulnérables.

L'entretien des infrastructures est une préoccupation ancienne dans de nombreux pays d'Afrique. Le Fonds Routier, notamment alimenté par les systèmes de péage en place et la taxe sur les produits pétroliers, contribue à cet effort mais est insuffisant. Au niveau des communautés urbaines, la réhabilitation et le développement d'infrastructures nouvelles vont exiger la mise en place de politiques d'entretien adaptées. Ce point est pris en considération dès l'introduction du DCP et constitue une des dimensions principales de la stratégie nationale en matière d'infrastructures. Le C2D y contribue tant au niveau financier que technique.

Dans d'autres domaines, la viabilité semble absente des préoccupations. La notion de « stratégie de sortie » est absente des documents de projets. Les interruptions longues entre projets successifs sur le même thème (JEVAIS) sont fréquentes.

La question de la viabilité n'est pas pertinente dans tous les domaines et cette question-là ne semble pas non plus bénéficier du travail de réflexion qu'elle mérite. Les programmes de recherche par exemple, ou les interventions concernant des enjeux publics mondiaux dont les effets locaux ne sont pas perçus comme immédiats, ne devraient pas considérer la question de la viabilité dans les mêmes termes que des interventions portant sur des enjeux locaux tels que la santé de base ou les infrastructures.

En effet, la recherche alimente le patrimoine mondial de connaissance. Elle peut déboucher sur des applications locales, mais également sur des connaissances importantes à l'échelle mondiale, mais sans effets locaux immédiats. La recherche coûte cher et sa rentabilité économique, et surtout budgétaire, est plus qu'incertaine. Par nature, la recherche mobilise des capacités humaines et des équipements de très haute qualité. Les interruptions de fonctionnement d'institutions de recherche, particulièrement dans le domaine des sciences de la vie (agronomie, épidémiologie, sciences de l'environnement), qui s'appuient sur des séries longues d'observations, sont extrêmement dommageables et peuvent anéantir des années d'efforts. Dans quelle mesure est-il rationnel, voire réaliste de demander à un gouvernement qui ne paie pas ses instituteurs ou ses infirmiers, qui a du mal à entretenir ses routes, de financer des instituts de recherche performants, fiables dans la durée et dotés de chercheurs de haut niveau auxquels il peut assurer une perspective de carrière satisfaisante tant sur le plan scientifique que matériel ?

Pour ce type d'intervention, les perspectives de prise en charge efficace par les pays en développement¹¹⁰ sont normalement très faibles et cette évolution ne doit pas être encouragée dans des pays qui ne se montrent pas à même de couvrir de manière autonome les missions de service public répondant à des besoins de plus court terme. Au contraire, le bailleur qui finance la recherche dans ce pays doit s'engager sur le long terme et s'assurer de pouvoir le faire avec l'accord du gouvernement, et en bonne entente avec lui, mais sans lui en demander beaucoup plus.

Grâce à sa politique d'implantation de ses propres institutions de recherche au Cameroun, la France dispose des capacités de mener des recherches dans cet esprit. Il n'est toutefois pas évident que le débat sur les perspectives d'appropriation et donc sur la viabilité ait été conduit en des termes aussi clairs. Le discours et les interventions visant à développer des capacités camerounaises de recherche ne semblent pas reposer sur une analyse réaliste des perspectives de financement de ces capacités à long terme.

Éléments de synthèse 4.

Viabilité

La viabilité des programmes soutenus est évidemment largement fonction de la mesure dans laquelle ces programmes correspondent à des priorités réelles du gouvernement. Cette question renvoie à la question de savoir dans quelle mesure des déclarations de politiques telles que le DSRP sont réellement portées par le gouvernement. La réponse n'est pas nécessairement la même pour tous les secteurs ou thèmes de coopération. La question de l'appropriation des politiques publiques par les responsables camerounais et donc de leur viabilité, est au centre de l'analyse ci-dessous, et émerge comme une question fondamentale soulevée par l'enquête FPAE et le rapport ODI. De nombreux indices suggèrent que le principe d'appropriation n'est généralement pas vérifié. L'analyse présentée au chapitre suivant mettra en évidence les éléments conduisant à cette conclusion et les conséquences qu'elle implique.

110 A l'exception de certains pays émergents.

4. Analyse de la relation de partenariat

Afin de guider l'analyse, les constats présentés dans les chapitres qui précèdent vont être structurés et analysés ci-dessous sur base des différentes étapes d'un processus cyclique de coopération.

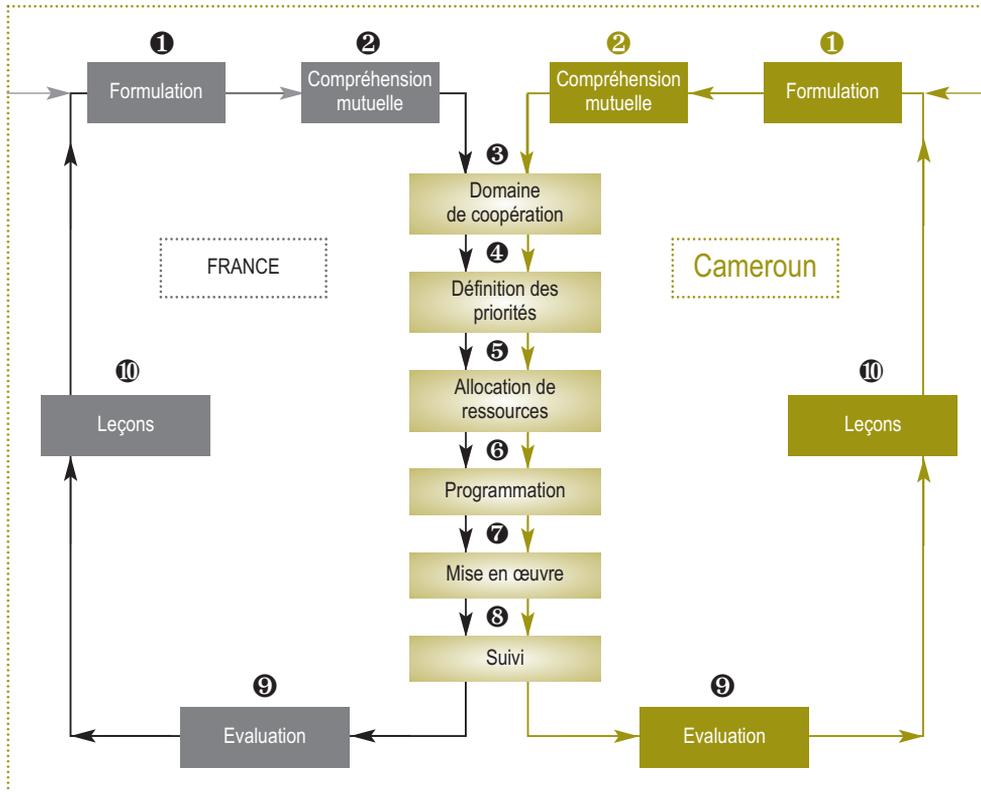
4.1 Le cycle théorique de coopération

A l'image du cycle de projet, le « cycle de coopération » peut être présenté comme une succession circulaire d'étapes. Pour des raisons d'efficacité, certaines de ces étapes doivent être conduites en interaction avec le partenaire. Le devoir de redevabilité impose par contre que d'autres étapes soient conduites séparément par chacune des parties.

Le schéma 4 – théorique – du cycle de coopération, servira de référence à l'analyse du partenariat.

- Les deux premières étapes du cycle (formulation des politiques et compréhension mutuelle) sont conduites séparément par chaque partenaire. Elles permettent de tester dans quelle mesure la politique de chacun d'entre eux est clairement formulée et suffisamment lisible pour l'autre. La démarche de compréhension mutuelle permet notamment de situer les opportunités et les limites de la coopération possible entre les partenaires (quels objectifs peuvent-ils partager ?).
- L'ensemble des objectifs partagés constitue la définition du domaine de coopération. Il s'agit de la première étape du partenariat proprement dit. On s'accorde sur un « domaine de coopération » constitué des objectifs stratégiques communs aux deux parties. Les étapes suivantes permettent de définir les priorités à l'intérieur de ce domaine de coopération, d'allouer les ressources en conséquence, puis

Schéma 4. Le cycle de coopération



de définir un programme opérationnel de coopération. Ce programme est mis en œuvre et fait l'objet d'un suivi partagé, dernière étape commune du partenariat.

- Chaque partie évalue ensuite les activités de coopération, selon ses propres valeurs et systèmes de redevabilité. L'évaluation permet à chacun de tirer ses propres leçons de l'expérience et d'ajuster la formulation de sa politique, ce qui referme le cycle.

Dans quelle mesure ce cycle est-il appliqué dans le cadre de la coopération franco-camerounaise ? Reprenons ici un certain nombre des constats présentés dans le chapitre précédent mais structurons-les selon les étapes de ce cycle.

4.2 La relation de partenariat France / Cameroun

4.2.1 Formulation des politiques

Le discours français sur l'aide au développement est ancien, mais est longtemps resté pluriel, peu structuré, n'assurant pas un lien entre les principes généraux et les projets financés. Des progrès ont été enregistrés depuis le milieu des années 2000 au niveau de la formulation des politiques françaises de coopération. Le CICID a produit des documents précisant les priorités de la France en matière de coopération au développement¹¹¹, la France a signé la Déclaration de Paris et a traduit cet engagement en un plan d'action, elle a clairement formulé sa conception de l'appui à la gouvernance démocratique, dont elle fait le thème principal de sa coopération avec le Cameroun, elle exprime son approche en termes d'aide budgétaire, de politique agricole, d'environnement et d'autres politiques sectorielles. La question n'est pas ici d'apprécier la qualité ni le caractère plus ou moins complet de ces documents de politique, mais de constater que le discours prend forme, et peut constituer une référence de plus en plus claire tant pour les acteurs français que pour les partenaires de la France. Quelques lacunes importantes ont toutefois été identifiées dans les chapitres ci-dessus, notamment dans les domaines de l'enseignement, de la culture, de la recherche, des bourses d'études.

Du côté camerounais la formulation des politiques évolue également : le DSRP est le document de référence en matière de politique économique interprétable par les bailleurs de fonds. Ce document a été élaboré à la demande des bailleurs et avec leur appui. Un document de politique plus large axé sur la croissance et mieux articulé sur les instruments de gestion (budget) et de suivi (indicateurs) est attendu, mais le gouvernement montre de grandes difficultés à formuler ce type d'approche multisectorielle. L'affichage de certaines politiques sectorielles s'avère également politiquement difficile (énergie).

111 Stratégies sectorielles pluriannuelles, stratégie gouvernance, relevés de conclusions du CICID, repenser notre appui aux DSRP – note de stratégie - document de travail.

4.2.2 Compréhension mutuelle

La formulation du discours politique évolue, mais dans quelle mesure la compréhension mutuelle s'améliore-t-elle ? Deux questions se posent :

Les Camerounais comprennent-ils ce que cherchent les Français au Cameroun ?

S'ils situent assez bien les ambitions des Chinois qu'ils présentent fréquemment comme modèle, les responsables camerounais posent souvent la question à propos de la France. Pour y répondre, les responsables camerounais, comme l'attestent nos entretiens et l'enquête FPAE, ne se réfèrent pas au discours stratégique tel qu'exprimé dans le DCP ou dans les notes sectorielles. Ils basent leur jugement sur ce qu'ils observent sur le terrain.

Le regard porte sur les réalisations de l'aide française, plus que sur ses résultats. La diversité du portefeuille des interventions françaises, le caractère perçu comme peu spectaculaire (jusqu'à la relance du C2D) de ses interventions (peu d'infrastructures visibles jusqu'en 2006), les choix politiques implicites parfois perçus comme contradictoires (appui aux élites mais aussi à la société civile), les réformes institutionnelles de la coopération, brouillent l'image de la France au Cameroun.

En outre, des attitudes perçues comme destructrices de la relation culturelle, politique et commerciale entre la France et le Cameroun longtemps présentée comme « privilégiée », telles que la perception de la politique de visas, l'apparente indifférence avec laquelle la France perd progressivement sa prépondérance en tant que pays hôte de boursiers de l'enseignement supérieur, la modestie de la politique culturelle, voire des bâtiments qui l'abritent, génèrent incompréhension et inquiétude.

Les Français comprennent-ils ce que veulent les Camerounais et sur quelle base ils prennent leurs décisions ?

Le DSRP ne présente qu'une fraction limitée de l'ensemble des objectifs de la politique camerounaise. Le DSRP constitue, selon un conseiller politique camerounais de haut niveau, « un bon document de communication avec les bailleurs ». Les entretiens avec les autorités camerounaises et les principaux bailleurs, suggèrent à la fois que nombre de cadres sont très conscients des enjeux couverts par le DSRP, mais qu'en pratique un grand nombre de décisions susceptibles de faire progresser le Cameroun vers les objectifs affichés par le DSRP sont bloquées ou sont prises dans un sens différent que l'on ne peut justifier à la simple lumière du DSRP.

Le gouvernement camerounais est souvent décrit comme un corps peu homogène. Les décisions à caractère interministériel sont rares et difficiles à prendre. Les nominations sont complexes et les choix surprennent souvent les bailleurs.

Du point de vue des bailleurs, le DSRP constitue une des pointes émergées de l'iceberg des objectifs et priorités politiques camerounaises. Le DSRP est la partie de l'iceberg la plus visible par les bailleurs¹¹². Le comportement de leurs interlocuteurs camerounais, par contre, est guidé par la totalité des objectifs et priorités propres à la politique camerounaise. L'image pourrait être valable ailleurs, mais au Cameroun l'iceberg est particulièrement dense en raison de la diversité et de la complexité de la mosaïque des populations camerounaises, sa fraction immergée est donc particulièrement importante.

Une telle analyse n'exclut bien entendu pas les différences intrinsèques de systèmes de valeurs qui peuvent bloquer le dialogue avec les bailleurs mais permet peut-être d'en cerner plus étroitement le champ.

Comprendre, convaincre, contraindre : trois dimensions du partenariat. L'image de l'iceberg¹¹³ attire l'attention sur la première (comprendre). Le discours de la Déclaration de Paris mise beaucoup sur la seconde (convaincre). La pratique conduit parfois à la troisième (contraindre). On peut également évoquer une quatrième dimension du partenariat : la substitution, pratique ancienne de la coopération, où les agents du bailleur se substituent à ceux du gouvernement pour assurer la maîtrise d'ouvrage des programmes et projets.

La réaction camerounaise aux procédures du C2D est significative de ce point de vue. Soulevant la critique, voire l'hostilité au début, elles semblent convaincre de plus en plus, car selon plusieurs responsables camerounais « elles permettent d'avancer » et ce n'est pas uniquement une question d'argent, c'est aussi une question de transfert de la responsabilité. Même si les procédures suivies sont celles du Cameroun, le fait que la France garde une « clef en main », notamment *via* les ANO, permet par exemple au gouvernement de s'adosser sur la nécessité de respecter des procédures acceptables pour l'AFD pour résister à certaines pressions guidées par d'autres motivations que les objectifs affichés.

112 Ou, en tout cas, la partie de l'iceberg dont les bailleurs acceptent de tenir compte, car de nombreuses études existent sur la « partie immergée », que les bailleurs intègrent difficilement dans leur approche. Certaines de ces études sont produites par les bailleurs eux-mêmes. Le document de travail n° 58 de l'AFD « la bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement ? » en fait probablement partie.

113 La métaphore de l'iceberg est utilisée dans d'autres contextes : l'analyse psychologique, bien entendu, mais également comme un outil d'explication des difficultés de communication interculturelle. Un exemple : www.ofaj.org/paed/langue/al03.html.

De même, l'obligation de trouver un consensus avec le bailleur au niveau des choix d'allocation de ressources permet d'aligner cette allocation sur le discours affiché et non sur base d'autres préoccupations ou contraintes appartenant à la partie immergée de l'iceberg.

L'alignement pur et simple sur les choix du gouvernement que permettrait une annulation de dette, voire dans une moindre mesure, un programme d'ABG, ne fournirait pas le même type de garde-fous. Nos entretiens, l'attitude d'ouverture par rapport à l'assistance technique, les constats de la mission ODI évoqués plus haut, le discours positif tenu par rapport à certains nouveaux bailleurs, parfois qualifiés de « non-coopératifs », suggèrent que l'attitude camerounaise par rapport à cette pratique de substitution est plus ouverte que l'on pourrait le prévoir.

Les bailleurs n'influencent pas seulement le contenu du DSRP, ils imposent aussi, et peut-être surtout, la forme : un dialogue écrit, fait de notes stratégiques, de contrats, de procédures, de mises en concurrence ouvertes, de relations les plus dépersonnalisées possibles, d'audits et d'évaluations. Le reste de l'iceberg politique est immergé, difficile à baliser et à analyser, car il est fait de rapports beaucoup plus personnalisés, suivant des codes généralement non écrits, mais non moins contraignants.

Rappelons que les bailleurs pèsent peu dans l'économie camerounaise et l'on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles ils bénéficient d'une visibilité aussi importante. On peut surtout se demander pourquoi, concernant la France en tout cas, on leur reproche de ne pas encore être assez visibles.

Cette demande plus ou moins explicite de visibilité et de leadership adressée à la France peut aussi être interprétée comme un signe d'appropriation, mais d'appropriation de quoi ? Du contenu stratégique du dialogue DRSP-DCP ? Peut-être, mais au-delà du discours stratégique, on peut poser l'hypothèse que c'est aussi le mode d'expression utilisé, ainsi que les relations contractuelles impersonnelles, écrites, évoquées ci-dessus qui suscitent l'intérêt de cadres qui ne se sentent pas nécessairement capables de les appliquer, non par incapacité technique, mais par incapacité politique.

En d'autres termes, ne peut-on pas imaginer qu'une certaine forme d'appropriation par les décideurs camerounais de l'importance des objectifs suggérés par les bailleurs (pour faire simple, ceux du DSRP), associée à une conscience des difficultés politiques qu'ils doivent surmonter pour mettre en œuvre ces politiques, conduise à préférer déléguer cette responsabilité aux bailleurs ?

Quel est l'enjeu de la compréhension mutuelle dans le cadre d'un partenariat guidé par les principes de la Déclaration de Paris ?

Il est intéressant de noter le parallélisme des raisonnements concernant les politiques d'une part, et les procédures, les institutions, les pratiques de l'action publique, bref la gouvernance, d'autre part. Dans les deux cas, les bailleurs inscrits dans le processus de la Déclaration de Paris s'inscrivent dans la démarche suivante :

1. ils supposent que les valeurs et objectifs qu'ils défendent (réduction de la pauvreté, démocratie, égalité des droits de tous les citoyens, environnement, ouverture des marchés...) sont partagés par le pays partenaire ;
2. ils proposent des solutions techniques pour permettre de progresser dans le sens de ces valeurs (politiques économiques d'une part, et appui institutionnel d'autre part), ainsi que les moyens humains et financiers nécessaires pour convaincre de la pertinence de ces propositions et les mettre en œuvre ;
3. ils supposent que, moyennant un effort suffisant de « développement des capacités », le pouvoir en place dans le pays partenaire (gouvernement et autres acteurs politiques importants) finira par « s'approprier » ces politiques et procédure ;
4. ils alignent leurs stratégies et procédures sur celles du gouvernement, à mesure que le processus d'appropriation fonctionne ;
5. ils encouragent la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle pour s'assurer que ces interventions alignées contribuent bien à promouvoir les valeurs et objectifs qu'ils défendent.

Ce schéma peut effectivement conduire à une amélioration considérable de l'efficacité de l'aide pour autant que les hypothèses identifiées sous 1. et 3. soient vérifiées, c'est à dire pour autant que les valeurs et objectifs proposés soient partagés et qu'il y ait appropriation effective des moyens (politiques, procédures) proposés pour les atteindre.

Du point de vue de la France, l'enjeu de la compréhension mutuelle, se situe à ce niveau. La France, autant que possible en collaboration avec d'autres bailleurs, doit :

1. tenir un discours suffisamment clair aux niveaux 1 (valeurs et objectifs qu'elle défend au Cameroun) et 3 (approches politiques et institutionnelles proposées pour les atteindre) pour être bien comprise ;
2. comprendre suffisamment les réalités politiques du Cameroun pour poser des hypothèses correctes sur la mesure dans laquelle :

- a. chacun des objectifs qu'elle poursuit en aidant le Cameroun est susceptible d'être effectivement partagé ;
 - b. et chacune de ces approches est susceptible d'être « appropriée » dans les deux sens de ce terme ;
3. tenir compte du fait que la vérification d'une hypothèse posée sous a. est une condition nécessaire mais non suffisante pour que l'hypothèse correspondante sous b. soit également vérifiée.

La mission ODI, l'enquête FPAE, la présente évaluation contribuent à cet effort, mais beaucoup reste à faire, non seulement pour mieux comprendre mais également pour adapter la manière de coopérer en fonction des conclusions de cette analyse.

4.2.3 Définition du domaine de coopération

Cette étape du cycle est la première étape de coopération proprement dite. Quels objectifs communs la France et le Cameroun se sont-ils fixés ? L'ensemble de ces objectifs communs constituent la base de la coopération franco-camerounaise, que nous appellerons domaine de coopération.

Le domaine de coopération ne peut pas être considéré comme un domaine homogène. En principe, certains objectifs seront « appropriés » par le partenaire plus facilement que d'autres. Selon les constats évoqués ci-dessus, on peut s'attendre à ce qu'un projet de grande infrastructure très visible en ville bénéficie d'un support politique nettement supérieur à un projet de protection de la biodiversité, en pleine forêt sans visibilité politique. L'annexe 3 permet de développer ces concepts. Retenons ici que si l'on admet que les objectifs politiques du gouvernement camerounais ne sont pas identiques à ceux qui motivent l'intervention de la France au Cameroun, ni à ceux des autres bailleurs, on peut diviser le domaine de coopération en plusieurs zones comme le montre le schéma 1, qui présente page 16 :

- A. l'ensemble des objectifs communs aux trois acteurs ;
- B. l'ensemble des objectifs partagés par la France et le Cameroun, mais pas par les autres bailleurs ;
- C. les objectifs partagés par les bailleurs, tolérés mais non soutenus par le Cameroun ;
- D. les objectifs partagés par le Cameroun et d'autres bailleurs, mais pas par la France. Cette dernière zone ne fait pas partie du domaine de coopération franco-camerounais.

Le reste de la surface des ellipses représente les objectifs propres à chacun des acteurs mais non partagés, qui contribuent à leur volonté de coopérer.

Le classement des objectifs entre ces différentes catégories est difficile et varie d'un pays à l'autre. L'important est d'avoir conscience de l'hétérogénéité de la nature de l'aide et donc du fait que des principes tels que l'alignement ou la demande d'appropriation ne peuvent être appliqués sans tenir compte de ces différences¹¹⁴.

Signé par les deux parties, le DCP formule des objectifs qui peuvent appartenir aux zones A, B ou C (cf. schéma 1). Il constitue le cadre stratégique dans lequel s'inscrivent tant les interventions conduites de longue date que les instruments nouveaux, tels le C2D. Les objectifs à atteindre en termes de résultats et d'impacts restent toutefois insuffisamment précis pour que l'on puisse joindre au DCP un système d'indicateurs qui permettrait à la fois de préciser les objectifs et d'apprécier la mesure dans laquelle ils sont atteints. Formellement, on l'a vu en analysant la pertinence du DCP par rapport au DSRP, sous réserve d'appropriation du DSRP par le gouvernement, on peut considérer en principe : (i) que les secteurs de concentration correspondent à des priorités camerounaises et également à celles des autres bailleurs, car ils s'inscrivent dans les OMD (zone A), (ii) que certains objectifs portant sur l'enseignement supérieur, la culture, les échanges commerciaux franco-camerounais, la coopération militaire, correspondent à des priorités camerounaises et françaises mais sont moins prioritaires pour les autres bailleurs (zone B). Les programmes régionaux de recherche et de protection de la biodiversité sont typiques de la zone C : ces programmes ne peuvent se réaliser sans l'accord du gouvernement mais ce dernier n'y joue pas nécessairement de rôle moteur. Le Palais des Congrès, construit par la Chine a du bénéficier d'un bon support politique camerounais mais ne s'inscrit pas dans les priorités des autres bailleurs (zone D).

En revanche, si l'on ne peut admettre que le gouvernement est réellement « porteur » des politiques annoncées dans le DSRP et leader de leur exécution avec l'appui des bailleurs (appropriation), le classement par zone de ces objectifs est bien entendu très différent, comme nous le verrons par la suite.

114 Voir à ce sujet *Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la pratique*, Marc Raffinot, 2008 (à paraître).

4.2.4 Définition des priorités

Le DCP présente une répartition des ressources entre secteurs et à l'intérieur de chaque secteur, mais ne la justifie pas vraiment. Il y a un certain consensus sur cette répartition, largement influencée par les engagements passés, mais pas de réelles priorités affichées.

Au sein de chaque secteur, surtout dans le cadre du C2D, on trouve un souci de complémentarité entre les différents volets, en éducation et en santé notamment. Dans le domaine de la recherche par contre, si la plupart des programmes de recherche abordent des thèmes qui peuvent être considérés comme pertinents, la manière dont les priorités ont été établies n'est pas claire et une impression de dispersion des efforts s'en dégage.

4.2.5 Allocation des ressources

L'annexe 3 du DCP fixe l'allocation des ressources par fourchettes de 5 ans, sans engagement formel de la France au-delà de l'exercice en cours. Pour cette raison la publicité de ce document est limitée. Le caractère partenarial des décisions de répartition des ressources à ce niveau reste donc également limité, mais l'approche n'est pas vraiment contestée.

4.2.6 Programmation

On ne trouve pas de réel document de programmation de l'aide française dans son ensemble. L'inscription de l'aide française au budget du Cameroun est de plus en plus systématique, mais le budget dans son ensemble n'est pas conçu en fonction des priorités du DSRP. Un effort important reste à faire à ce niveau comme l'avait identifié la mission ODI. Le C2D, dont les ressources et les engagements sont connus pour 5 ans, constitue un progrès important en termes de prévisibilité.

4.2.7 Mise en œuvre

On l'a vu, les procédures de mise en œuvre varient considérablement selon les acteurs. Les opérations conduites par l'AFD appliquent les procédures camerounaises

tant pour les opérations financées par le C2D que pour celles qu'elle finance sur base d'autres ressources. Elle garde toutefois une capacité de contrôle par l'intermédiaire des avis de non-objection.

Le FSP est largement contrôlé par le SCAC et le MAEE. La souplesse de l'instrument est appréciée, mais son faible niveau d'alignement est critiqué.

Le FSD est géré directement par le SCAC. Le processus de décision et de gestion des financements est décentralisé et partenarial¹¹⁵, mais opère sans grande cohérence. Les délais de décision sont très variables et assez imprévisibles pour les structures concernées.

En général, on l'a vu, la marge de manœuvre pour améliorer les délais de mise en œuvre et l'efficacité générale des interventions, particulièrement de l'assistance technique, est importante.

4.2.8 Suivi

Les procédures de suivi sont encore limitées. Un premier bilan annuel du DCP a été réalisé en juillet 2007. Il ne porte que sur le suivi des déboursements et dans une moindre mesure de l'exécution. Rien n'est disponible sur les résultats. Les suivis de projets et de programmes ne sont pas systématiques. En principe, le suivi pourrait être partenarial afin que tant le gouvernement que le partenaire français disposent de l'information nécessaire pour évaluer ses interventions.

4.2.9 Evaluation

Un certain nombre d'évaluations d'interventions ont été réalisées. Une évaluation de l'aide française au Cameroun de 1987 à 1997 a été réalisée en 1999. Cette évaluation couvrait une période de crise financière profonde qui avait exigé des mesures d'urgence dans le cadre du PAS pour éviter la cessation de paiement. La période sous revue couvrait également la date de la dévaluation du FCFA, qui bien qu'indispensable, a provoqué un choc considérable et une modification importante des revenus relatifs aux dépendants notamment des classes moyennes urbaines dépendant de revenus publics. Durant la période

115 Voir annexe 11.

1987-1997, le Cameroun s'inscrivait encore dans le contexte de l'ajustement structurel avec des stratégies de stabilisation à court terme (problématique des entreprises publiques, recentrage du rôle de l'Etat, libéralisation des marchés, gestion de la dette, etc.). Le rapport décrit la difficulté de réaction du gouvernement qui n'a pris les mesures économiques nécessaires que sous une pression très forte des bailleurs de fonds. Le rapport recommandait de raisonner à plus long terme, de réinvestir dans ce sens et de développer des capacités de programmation, de suivi et d'évaluations adaptées.

Les évaluateurs étaient très critiques à propos des instruments généraux de programmation de l'aide : « L'absence de lien méthodologique entre orientations, objectifs et moyens réduit la cohérence des OMT »¹¹⁶. Le suivi et l'évaluation n'ont pas beaucoup évolué jusqu'à la mise en place du C2D. Le DCP et le DSRP ne contiennent pas de réels scénarii de long terme.

L'évaluation de 1999 concluait sur un certain nombre de points souvent encore d'actualité aujourd'hui.

« Il n'est pas sûr que la France doive être présente dans tous les secteurs clés du développement »¹¹⁷. Ce constat de dispersion des efforts relevé à plusieurs reprises dans le rapport de 1999, est toujours d'actualité. Si grâce au C2D on observe une concentration des grandes masses financières, on n'a pas renoncé pour autant aux multiples instruments et interventions, consommatrices de moyen et de temps des services de coopération et qui contribuent à brouiller l'image de la coopération française.

« L'absence de partenariat et de dialogue qui a caractérisé la période 1987-1997 n'est plus reproductible »¹¹⁸. Le déficit de partenariat, au cœur de la présente évaluation, était déjà considéré comme une contrainte majeure. La recommandation radicale était « d'interrompre des interventions rendues stériles pour établir de nouvelles relations et engager une nouvelle approche ». L'approche a effectivement évolué avec le C2D. On ne peut encore en mesurer les résultats en termes d'évolution du partenariat. En revanche, l'approche des FSP ne semble pas très différente, en termes de gestion du partenariat, de celle des projets FAC.

En principe l'esprit de la démarche d'AT évolue progressivement de la substitution vers le conseil. Cela se traduit concrètement par un recentrage de l'AT du terrain vers les

116 L'aide française au Cameroun, évaluation de la politique française (1987-1997), PEGASE/ECOSTAT, 1999, p. 88.

117 Id, p. 217.

118 Id, p. 218.

centres de décision de Yaoundé. Toutefois, souvent à la demande de leurs partenaires camerounais, les AT se retrouvent régulièrement en situation de substitution. Cette attitude camerounaise également relevée par la mission ODI, était déjà identifiée par l'évaluation de 1999 : « Les évolutions fondamentales relèvent exclusivement de la capacité du Cameroun de se mobiliser pour un projet de société. L'aide peut contribuer à des changements structurels, mais ne peut pas s'y substituer ».

L'évaluation de 1999 recommande de « coordonner l'effort d'amélioration du partenariat avec les autres bailleurs, particulièrement l'UE ». Dans ce domaine, la mission ODI et les instances de coopération entre bailleurs (G8+6, CTB...) en témoignent ; la coopération entre bailleurs semble meilleure et la France y joue un rôle perçu comme constructif par ses pairs.

L'évaluation identifie :

- des « axes à privilégier » : assainir la gestion publique, développer les infrastructures, notamment urbaines, favoriser l'intégration régionale ;
- et d'autres à « reconsidérer », c'est-à-dire pour lesquels il faut modifier l'approche : secteur privé, secteurs sociaux.

L'allocation actuelle des ressources va dans ce sens et l'approche dans les secteurs sociaux est effectivement plus articulée dans le cadre du C2D et moins basée sur une démarche d'AT de substitution.

Enfin l'évaluation recommande de contribuer à « asseoir l'autonomie du dispositif de recherche camerounais », ce à quoi le CIRAD en particulier s'est attaché en soutenant l'IRAD¹¹⁹.

On peut donc conclure que l'effort d'évaluation et surtout de suivi pourrait être plus systématique. Si l'on exclut les changements dus à l'introduction du C2D, les constats de l'évaluation de 1999 et ceux de la présente évaluation sont très alignés, malgré la différence de contexte historique.

119 Cette recommandation des évaluateurs de 1999 n'est pas partagée par la présente mission, peu convaincue de la soutenabilité d'une telle démarche.

4.2.10 Leçons

Certaines recommandations des évaluateurs de 1999 semblent avoir été partiellement entendues et avoir influencé la politique actuelle, mais deux obstacles majeurs limitent la mise en œuvre de leurs recommandations :

- le leadership insuffisant du gouvernement camerounais pour conduire les politiques de développement auxquelles la France contribue. L'enjeu de l'appropriation si souvent évoqué dans cette étude est au cœur des difficultés du partenariat et plus généralement au cœur de la question de l'efficacité de l'aide ;
- l'absence de volonté de la France d'abandonner certaines des activités de son dispositif d'aide pour concentrer ses ressources financières et humaines sur un nombre limité d'objectifs stratégiques.

5. Conclusions et recommandations

5.1. Le partenariat

L'analyse du fonctionnement du partenariat doit tenir compte de nombreux paramètres. Les constats de l'évaluation 1999, de l'enquête FPAE, d'autres bailleurs et nos propres entretiens convergent vers un certain nombre de conclusions qui alimentent cette analyse et que nous pouvons résumer comme suit :

- le Cameroun est un pays complexe extrêmement diversifié aux plans ethnique, culturel et religieux, sa stabilité est probablement une préoccupation constante du pouvoir ;
- on observe une nette évolution vers un discours politique plus structuré de part et d'autre : le DCP et le DSRP sont des documents qui se répondent au moins partiellement. On observe le même type d'évolution au niveau des stratégies sectorielles ;
- les bailleurs de fonds ont beaucoup d'influence sur le discours stratégique camerounais, d'où son focus actuel sur la pauvreté. Toutefois, l'approche des bailleurs évolue. Ils demandent au Cameroun de formuler une politique plus axée sur la croissance et une meilleure gouvernance. Le gouvernement a du mal à répondre à cette demande ;
- collectivement, les bailleurs ont une influence politique qui ne peut s'expliquer totalement par le poids relatif de leur contribution nette au budget de l'Etat ;
- le Cameroun ne réagit pas beaucoup au discours politique de la coopération française mais bien à ses réalisations ;
- or la France intervient au Cameroun avec un appareil de coopération très diversifié et très complexe qui émet des signaux politiques pouvant apparaître contra-

dictoires : appui à l'administration, appui au secteur privé (grandes entreprises) et grandes infrastructures, appui aux services de sûreté, protection civile, coopération militaire, appui à la société civile, politique de bourses peu lisible, appui à la gouvernance démocratique, AT indépendante au rôle peu explicite, appui aux secteurs sociaux ;

- les stratégies de développement affichées par le Cameroun ne permettent pas d'expliquer les décisions prises par les autorités camerounaises. Ces décisions sont fonction d'objectifs et de contraintes politiques non directement observables par le partenaire français ;
- la cohésion du gouvernement camerounais est réputée faible et peu favorable à la prise de décisions à caractère interministériel. Les autorités camerounaises demandent à la France de s'afficher plus, notamment en consacrant plus de moyens à des projets « visibles », et en donnant plus de prestige à la coopération culturelle (bâtiments, programmation) ;
- la visibilité des interventions de l'aide chinoise (infrastructure mais également coopération culturelle) est fréquemment donnée en exemple ;
- les Camerounais sont peu demandeurs d'alignement sur leurs procédures et acceptent assez facilement (voire recherchent informellement) le contrôle du bailleur dans des contextes spécifiques : procédures du C2D, FSP, présence d'AT parfois en substitution, confusion des rôles de maître d'ouvrage et d'ingénieur conseil (Chine, Japon) ;
- le sentiment d'abandon du Cameroun par la France est très fréquemment exprimé et basé sur certaines perceptions : pratiques d'octroi de visa perçues comme dissuasives, voire humiliantes, politique d'octroi de bourses et de suivi des diplômés peu claire, multilatéralisation de l'aide française, la rendant moins identifiable, réduction de l'AT surtout sur le terrain. Le démarrage du C2D peut modifier cette perception, mais les effets sur l'image de la France sont encore limités ;
- la France et le Cameroun ont signé la Déclaration de Paris, mais on est loin des conditions d'application de cet accord. On semble même loin de vouloir l'appliquer de part et d'autre.

En termes politiques (*politics*), on peut déduire de ceci que le gouvernement est conscient de sa difficulté à prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre des politiques convenues avec les bailleurs. Il accepte donc implicitement d'en céder non seu-

lement l'initiative et la conception, mais également, dans certains cas, la gestion aux bailleurs de fonds et à leurs experts. Tous les bailleurs n'ont toutefois pas le même statut à leurs yeux. Dans ce contexte, en effet, les membres de l'élite en place, souvent formés en France, sont soucieux de voir la France maintenir et affirmer une position forte et ouverte, à la fois comme bailleur de fonds mais également comme référence culturelle principale (langue, système éducatif, culture politique et administrative, références artistiques, philosophiques...), dans un pays où la concurrence entre groupes linguistiques (au niveau des langues européennes) n'est pas négligeable.

Vu sous l'angle des politiques de développement (*policies*) on peut déduire, à la lumière du schéma 1 (cf. page 16) que :

- la zone A (objectifs communs multi-bailleurs, bonne appropriation nationale, zone d'application des principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation) est beaucoup plus réduite que l'on pourrait s'y attendre. Le Cameroun n'exerce pas suffisamment le leadership attendu sur les politiques présentées dans le DSRP ;
- la zone B (objectifs d'intérêt commun franco-camerounais non partagés par les autres bailleurs) est par contre potentiellement assez importante si la France accepte d'utiliser certains instruments pour soutenir au moins indirectement certaines actions (appui à la sûreté/sécurité, coopération militaire, infrastructures visibles) et le prestige de son lien historique avec le Cameroun (coopération culturelle plus « spectaculaire », bourses, stages, échanges divers...). Si la France n'occupe pas ce terrain, ces activités pourraient passer en zone D, c'est à dire hors du domaine de coopération franco-camerounais, au profit de la relation, selon les thèmes, avec les Etats-Unis, Israël, la Chine ou l'Afrique du sud par exemple ;
- une grande partie des objectifs qui préoccupent les bailleurs et résultent des conventions internationales, tels que la poursuite des OMD, ou les programmes visant les enjeux publics mondiaux, sont de fait en zone C : le gouvernement accepte que ces politiques soient conduites sur le territoire camerounais, mais n'en assure pas réellement le pilotage. Dans cette zone, il ne faut pas attendre de réelle appropriation à court terme. En revanche, un effort d'harmonisation, voire même d'alignement sur un discours politique « national » produit à la demande et avec l'aide des bailleurs, peut contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide. Même dans ce contexte, le DSRP et les politiques sectorielles « camerounaises » gardent donc leur pertinence, pour autant bien entendu que le gouvernement se prête à ce jeu, ce qui semble être le cas.

Bien entendu les frontières entre ces différentes zones ne sont pas étanches. Le classement ci-dessus peut être contesté. Mais admettre le principe de l'hétérogénéité de la nature de l'aide au développement et ses conséquences peut éclairer le fonctionnement du partenariat et permettre de mieux situer les lieux où la France doit faire des choix politiques. Cette approche permet également de nuancer l'idée encore récemment affichée à l'issue d'Accra selon laquelle on peut renforcer l'appropriation en « renforçant les capacités » du gouvernement, voire même d'autres organes démocratiques tels le Parlement ou la société civile. Le problème est moins la capacité technique que la capacité politique : un gouvernement ne peut prendre les décisions souvent difficiles de saine politique économique que s'il est suffisamment sûr de sa cohésion politique interne. Si ce type de décision est susceptible de diviser le pouvoir, voire le pays, ce gouvernement risque la paralysie et préférera peut-être lucidement en déléguer la responsabilité aux bailleurs, et particulièrement au bailleur le mieux connu, le plus « prévisible », le plus « susceptible de nous comprendre ». Dans le cas du Cameroun, ce bailleur, c'est la France.

Deux citations du rapport d'enquête de la fondation Paul Ango Ela récemment reprises par l'ambassadeur de France au Cameroun confortent cette analyse¹²⁰ : « *Au fond, les Camerounais attendent que reste protégé un territoire symbolique de leur relation avec la France, zone symbolique qui leur serait propre et qui mettrait à distance respectable les autres partenaires. Ceci peut paraître paradoxal mais confirme un lien fort, complexe et ambivalent qui porte autant les stigmates de l'histoire qu'il appelle les privilèges d'un héritage commun. (...) Ils attendent que la France soit au Cameroun le capitaine de l'équipe des partenaires là où la France est portée par un souci de respect qui appelle une certaine discrétion afin d'éviter la critique du paternalisme.* »

Que peut-on déduire de ceci ?

1. L'enjeu de la zone B (objectifs communs à la France et au Cameroun) est très important. La France devrait intégrer plus étroitement sa démarche d'aide au développement dans sa démarche de politique étrangère vis-à-vis du Cameroun, ce qui l'oblige à prendre plus clairement position par rapport au pouvoir en place. La France devrait faire des choix, afficher plus clairement ses valeurs, ses priorités, ses intérêts et s'engager plus visiblement et plus lisiblement dans cette zone, en sachant que le Cameroun est demandeur, mais que, plus qu'avant, il dispose d'alternatives, car le nombre de bailleurs de fonds augmente. Le signal important que de nombreux responsables camerounais nous envoient par divers canaux, y com-

120 Interview de A.T. Djimeli, M. N.Guichi, E. Djuidie, *Le Messenger*, Yaoundé le 17 octobre 2008.

pris nos entretiens, est que pour beaucoup, malgré l'Histoire et les frustrations réciproques, la France reste le partenaire privilégié, mais pas à n'importe quelles conditions. Le pouvoir a notamment besoin de prestige et donc de partenaires qui soignent leur propre image et celle du Cameroun.

2. La marge de manœuvre de la zone C (objectifs communs aux bailleurs de fonds mais non perçus comme prioritaires par le Cameroun) est importante, mais il faut raisonner à long terme. Construire sur base de *scenarii* reposant sur une hypothèse d'appropriation à court terme de ces objectifs et des politiques nécessaires pour les atteindre, peut conduire à des échecs dévastateurs. Le contrôle des grandes endémies, la protection de la biodiversité, la recherche, tant dans les domaines agricole, de la santé publique que de l'environnement, ne peuvent souffrir d'interruptions au nom d'un principe d'appropriation irréaliste. Il faut étudier avec le gouvernement une forme de coopération, dans laquelle le gouvernement accepte, voire encourage le fait que certains programmes soient entrepris sur son territoire, s'engage à les faciliter, mais pas à les prendre en charge, ni financièrement, ni en termes de leadership politique. De leur côté, les bailleurs s'engagent à prendre en charge des programmes pour de longues durées, à agir en toute transparence vis-à-vis du gouvernement, à lui rendre compte régulièrement et à lui céder le contrôle technique et matériel de l'opération le jour où il se sent capable (politiquement et techniquement) de l'assumer. Une telle approche n'exclut pas bien entendu de faire conduire ces opérations partiellement ou totalement par des cadres camerounais opérant sous contrat d'opérateurs nationaux ou étrangers. A court et à moyen terme, cette approche pourra même être appliquée pour des politiques exprimées dans le DSRP, ce qui signifie que l'on renonce temporairement à l'hypothèse d'appropriation de ces politiques.
3. Une véritable zone « A » (regroupant les objectifs communs à la France, au Cameroun et aux autres bailleurs) ne se développera que très progressivement, au rythme de l'évolution politique du Cameroun. Le noyau de la zone A est probablement la stabilité politique et la sécurité. Ni les bailleurs, ni le gouvernement ne souhaitent le chaos. Ensuite, il est probablement possible de trouver une certaine convergence d'intérêt entre bailleurs et gouvernement dans une politique de croissance, bien qu'une telle politique implique des décisions difficiles en termes d'amélioration de la gouvernance et d'amélioration de l'efficacité de l'Etat. En revanche, il est très probable que les mesures strictement ciblées sur la réduction de la pauvreté soient encore pour un moment reléguées à la zone C.

Le raisonnement exposé ci-avant repose sur une série d'hypothèses qu'il convient de vérifier, par l'analyse détaillée du comportement des acteurs, mais aussi par un dialogue réellement ouvert et sans *a priori*. Le véritable alignement commence par l'écoute du partenaire.

La France a donc potentiellement un rôle politique très important à jouer au Cameroun. Il est bien évident que la décision de s'investir dans le pays et de donner une certaine visibilité à cet investissement relève de considérations politiques plus larges que celles couvertes par cette étude.

Si la France décide de s'investir dans une telle démarche, une interprétation des analyses réalisées ci-dessus conduirait à l'approche stratégique suivante. Dans une perspective d'appui à long terme de la France au Cameroun, la France pourrait partir de trois hypothèses découlant de ce qui précède :

- la zone d'appropriation (zone A) est très limitée et s'étendra d'abord vers les politiques de sécurité, puis de croissance avant les politiques de solidarité ;
- le Cameroun ne craint pas, voire souhaite, une présence forte et visible des bailleurs et en particulier de la France ;
- la confiance du Cameroun dans la France est aussi fonction du prestige de celle-ci dans le pays et des signaux d'ouverture, voire de solidarité culturelle francophone que la France pourra donner.

Au niveau des stratégies, la France pourrait adopter une approche découlant des recommandations ci-après.

- R1.1** Concentrer, son appui technique, en collaboration avec les IFI, sur les décisions les plus susceptibles de motiver les élites, à savoir une politique de croissance économique. Ceci implique des priorités politiquement faciles à soutenir telles que la stabilité, la sécurité, la prévisibilité du comportement des acteurs, mais également d'autres plus difficiles, telles l'amélioration de l'efficacité de l'administration et des services publics. Cela repose sur l'hypothèse, probablement raisonnable, que certaines fractions réformatrices des élites pourraient soutenir une telle démarche.
- R1.2** Promouvoir activement le français, la France et la francophonie à travers la politique culturelle, l'enseignement et la politique de bourses d'études. Ces trois politiques devraient être plus systématiquement intégrées entre elles.

- R1.3** Sans perdre de vue, bien entendu, le souci de développer des capacités susceptibles de contribuer au développement de l'économie nationale, assurer le suivi des diplômés de France dans une logique de réseau à leur bénéfice et à celui du partenariat de long terme.
- R1.4** Comme c'est le cas actuellement, ne pas pousser l'alignement des procédures au-delà de ce qui est demandé par le partenaire national et garder un moyen de contrôle.
- R1.5** Admettre que les politiques strictement ciblées sur la réduction de la pauvreté (éducation de base, santé primaire, désenclavement, accès à l'eau, etc.) resteront de l'ordre de la zone « C » (bénéficiant d'une impulsion nationale faible) jusqu'à ce que le développement de classes moyennes, induit par la croissance, renforce le sentiment de solidarité sociale. Par conséquent, consacrer l'essentiel des ressources de l'aide financière et l'appui technique nécessaire à ces politiques en collaboration avec les autres bailleurs, et en s'appuyant notamment sur les services publics et sur les organisations de la société civile, en admettant que l'hypothèse de prise en charge politique par le Cameroun restera fragile pendant longtemps.
- R1.6** Procéder de la même manière avec les priorités de long terme et les enjeux globaux, en particulier la recherche.

Une telle approche permettrait de ne pas devoir miser dès le départ sur une hypothèse fragile d'appropriation par les élites de politiques de solidarité sociale auxquelles elles seraient peu enclines, mais d'accompagner techniquement le chemin le plus probable de l'élargissement de l'appropriation d'une politique de croissance tout en consacrant l'essentiel de l'aide financière à une solidarité sociale « Nord-Sud » et de long terme. Les bailleurs de fonds ne pourraient transférer la charge de ces politiques de solidarité sociale que progressivement en focalisant les transferts financiers de plus en plus étroitement sur les catégories les plus pauvres.

La contribution du Cameroun à la protection de biens publics mondiaux relève d'une autre logique. Il s'agit ici de la prise en charge internationale du coût de protection d'un patrimoine mondial¹²¹ pour l'entretien duquel la solidarité internationale n'a pas de raison de s'interrompre, même à long terme. L'applicabilité des concepts d'appropriation, d'alignement, voire de viabilité aux politiques et programmes de protection des biens publics mondiaux devrait être revue. Plus fondamentalement, la spécificité de la notion de solidarité internationale face aux enjeux publics mondiaux par rapport à celle

121 Ou de la lutte contre des menaces collectives.

d'aide au développement devrait être admise et étudiée plus attentivement. Les conséquences d'une telle analyse en termes de gouvernance et notamment sur l'applicabilité des principes de la Déclaration de Paris, peuvent être très importantes. Le capital de biodiversité situé au Cameroun constitue un enjeu crucial à l'échelle mondiale. La France dispose de capacités de recherches importantes dans le pays. Le Cameroun et la France sont bien placés pour conduire une réflexion partenariale réaliste sur ce thème, inscrite dans le cadre des discussions internationales et peut-être susceptible de les influencer.

L'étude suggère que l'appropriation par le gouvernement et la société camerounaise des politiques de développement soutenues par les bailleurs est un processus progressif, différencié selon les types d'objectifs concernés, que ces derniers peuvent accompagner par un alignement progressif de leurs politiques et procédures d'aide, mais qu'ils ne peuvent ni imposer ni même accélérer artificiellement en fonction de leurs propres besoins ou valeurs.

De telles recommandations peuvent paraître justifier une démarche d'aide de substitution pratiquée de longue date avec de nombreux inconvénients : appareil de coopération fonctionnant de manière trop autonome sans contrôle démocratique, pratique de l'autojustification des acteurs publics et privés de l'aide (ONG), logique d'offre etc. Effectivement, ce risque est incontestable. La présente évaluation suggère toutefois que la fuite en avant vers l'alignement sur base d'hypothèses d'appropriation non vérifiées ne constitue pas une réponse efficace à ces inconvénients dans le contexte actuel du Cameroun. Elle risque en outre de conduire à un accroissement de la déresponsabilisation des acteurs français, à une réduction globale de l'efficacité de ce type d'aide et peut-être de son volume. L'intérêt des observations faites au Cameroun est qu'elles montrent que les responsables Camerounais sont conscients de ce risque et envoient des messages clairs dans ce sens.

Le contrôle de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience de l'action de l'appareil de coopération français au Cameroun doit donc être le fait du citoyen français et de ses représentants. L'amélioration des instruments permettant de leur rendre compte reste donc plus nécessaire que jamais. Ces instruments doivent donner la parole au citoyen camerounais mais rendre compte aux citoyens Français qui doivent vérifier la pertinence et l'efficacité de ces actions par rapport à leurs objectifs propres.

5.2. Au niveau des instruments

Au niveau des instruments de l'aide, les conclusions principales et les recommandations que l'on peut en déduire sont les suivantes :

Le C2D

- Le C2D est le plus puissant des instruments financiers dont le Cameroun bénéficie actuellement. Il est particulièrement adapté au financement d'investissements lourds ou à l'aide budgétaire sectorielle.
- Le financement d'infrastructures urbaines et de la contractualisation des IVACs sont des opérations économiquement pertinentes, très visibles et qui contribuent à modifier l'image de perte d'intérêt pour le Cameroun que la France portait depuis quelques années.
- Pour les raisons évoquées plus haut, le gouvernement accepte de ne pas porter la responsabilité de la mise en œuvre de toutes les politiques de développement. La demande de recours à l'aide budgétaire plutôt qu'au projet n'est donc pas pressante de la part du gouvernement.
- Les autres bailleurs considèrent au stade actuel que les conditions de gouvernance ne permettent pas le recours à l'ABG.
- Selon l'enquête FPAE et certains de nos entretiens, il a été reproché à la France d'utiliser les fonds C2D pour favoriser les entreprises françaises notamment en jouant sur les ANO.
- Les procédures de gestion de la dépense et les procédures de paiement du C2D, sont perçues comme plus efficaces que les procédures de l'Etat.
- Le C2D est géré par des institutions paritaires (COS, CTB) qui favorisent le débat interministériel et le regard d'institutions de la société civiles. Ce mode de gestion semble satisfaire les parties concernées.

En conséquence :

- R2.1** Les choix réalisés dans le cadre du C2D, tant au niveau des points d'affectation que des procédures de gestion et de paiement, semblent pertinents et acceptés. Il n'y a donc pas lieu de les modifier fondamentalement ;

- R2.2** à plus long terme, il y aura toujours une tension entre les priorités camerounaises et ce que la France sera tentée de financer. En effet l'alignement des points d'application du C2D sur les priorités réelles du gouvernement camerounais pourrait conduire à des investissements considérés comme simplement de prestige par la France et beaucoup moins à des infrastructures de bases, surtout ciblées sur la réduction de la pauvreté. La France doit donc garder une certaine influence sur ces choix. Cela dit, la France devrait rester attentive à assurer la visibilité de sa contribution dans une optique d'efficacité politique ;
- R2.3** l'effort de communication et de transparence sur les choix des points d'application du C2D et sur les procédures suivies (sélection des IVACs bénéficiaires, passations de marchés etc.) doit être intensifié pour éviter de prêter le flanc à des accusations susceptibles d'éroder la confiance et que le C2D contribue à une image négative de la France ;
- R2.4** les structures de gestion du C2D semblent adaptées et ne demandent pas de modification à ce stade.

L'assistance technique

L'AT indépendante

- Le nombre d'AT est en constante réduction depuis près de 20 ans. Cette réduction est guidée par des préoccupations d'ordre budgétaire, mais les suppressions de postes sont rarement justifiées. Les projets FSP dans lesquels ces postes s'inscrivaient ne sont pas nécessairement modifiés, ce qui suggère que ces postes n'étaient pas considérés comme indispensables au fonctionnement du projet.
- Au-delà de sa fonction technique, l'assistance technique est perçue comme un élément important du partenariat. Cette perception est positive pour certains, plus négative pour d'autres. Elle est rarement exprimée en termes précis, et encore moins comparée au coût de l'AT.
- Certains AT se sentent pris dans un conflit de loyauté entre le ministère au sein duquel ils travaillent d'une part, et les services de la coopération française d'autre part.
- Une partie d'entre eux s'estiment être livrés à eux-mêmes et peu responsabilisés par la coopération française.

- L'AT est souvent gérée comme une mise à disposition d'experts sans grand souci de ce qu'ils délivrent effectivement ni de continuité du service comme l'attestent le caractère général des lettres de mission et les longues interruptions entre AT successifs au même poste.
- L'AT est une démarche individuelle. A l'exception des coopérants militaires, l'administration d'origine des AT s'implique assez peu dans leur mission.
- Les ressources consacrées au paiement de l'AT ont un très faible coût d'opportunité pour le Cameroun. En cas de suppression du poste, le Cameroun ne bénéficie pas des montants correspondants. Il n'y a donc jamais de demande de suppression de poste. C'est par conséquent à la France qu'incombe la décision de comparer coût et avantage de chaque poste.
- La relation entre les AT et les projets FSP auxquels ils collaborent est très ambiguë : le projet a souvent été conçu par des AT et pour les AT, l'idée étant de leur fournir par la même occasion un support logistique et un cadre d'intervention.
- On notera que la coopération française a très peu évolué dans le domaine de l'assistance technique, si ce n'est la réduction du nombre de postes. En effet, les appréciations ci-dessus restent très proches de celles de l'évaluation de 1999¹²².

Ces éléments conduisent aux recommandations suivantes :

- R3.1** Le rôle de l'AT indépendante et celui de chaque poste en particulier devraient être réétudiés.
- R3.2** Si la nécessité de l'AT est confirmée, les lettres de mission des experts devraient être plus précises et annoncer dans chaque cas les critères d'appréciation sur base desquels l'expert sera jugé. Si nécessaire, ces critères doivent intégrer l'appréciation des aspects non techniques de la présence de l'expert. Ces lettres devraient en outre lever toute ambiguïté quant au statut de l'AT, tant par rapport aux autorités camerounaises que par rapport à la France.
- R3.3** L'établissement de critères et de procédures permettant à la partie française d'argumenter la décision de poursuivre l'action de l'AT indépendante dans ses différentes dimensions paraît indispensable. Les procédures actuelles sont biaisées, dans le sens où il est beaucoup plus facile pour les différents décideurs camero-

122 *L'aide française au Cameroun, Evaluation de la Politique Française 1987-1997*, PEGASE/ECOSTATS, 1999, pp. 61 à 63.

nais et français de la chaîne de demander le renouvellement du poste et de l'accepter, que de ne pas le renouveler. Du côté camerounais, une centralisation effective du pouvoir de décision concernant les demandes d'AT et leurs demandes de renouvellement au niveau d'un ministère tel que le MINEPAT permettrait de dépersonnaliser les décisions de requête. Cette recommandation est contestée en raison notamment de la difficulté du Cameroun de prendre des décisions à caractère interministériel. On serait tenté de penser que cette difficulté largement reconnue par toutes les parties y compris camerounaises, constitue un argument de plus dans le sens d'un encouragement à la centralisation de certaines décisions. Les structures de gestion du C2D vont dans ce sens, encourageant les réflexions et la prise de décision au niveau interministériel. Une telle approche renforcerait en outre la position des AT dont le mandat serait moins tributaire de la personne du ministre qu'ils sont chargés de conseiller. Les ressources consacrées à l'AT vont probablement continuer à se raréfier. Un espace centralisé de dialogue entre l'ambassade et le gouvernement sur l'allocation des ressources d'AT serait probablement utile. Il est donc important que chaque assistant technique garde un lien étroit avec les services de l'ambassade.

R3.4 L'efficacité de l'AT indépendante serait renforcée si le service d'assistance technique était moins individualisé et plus continu. Responsabiliser l'administration d'origine de l'AT, lui demandant d'assurer support technique et encadrement à distance, donnerait à l'AT plus d'efficacité et de continuité. Une telle approche¹²³ permettrait en outre d'articuler assistance technique formations et échanges d'expérience. Elle augmenterait la visibilité de l'engagement de la France et contribuerait à dépersonnaliser la relation et permettrait de mieux pouvoir en apprécier les résultats.

L'AT opérationnelle

Chargée de l'exécution de projet, l'AT opérationnelle est évaluée en fonction des performances du projet dont elle a la charge. Son appréciation est donc plus facile. Le rapport coût/avantages de chaque poste d'AT devrait pouvoir être comparé aux solutions alternatives : missions courtes d'appui, expert local, etc.

123 Déjà pratiquée par certaines administrations (douanes).

Le FSP

Le FSP est un instrument souple qui permet la formulation de projets dans les domaines les plus divers mais qui n'est pas toujours utilisé avec la rigueur nécessaire. Les projets FSP étudiés dans le cadre de cette évaluation n'ont fait l'objet que de peu d'études préalables. Plusieurs ont été conçus par les AT en place. Les résultats attendus sont rarement exprimés en termes quantitatifs et évaluables. Certains ont été dotés d'indicateurs de suivi mais le suivi n'a pas été exécuté.

L'articulation entre les FSP et l'assistance technique, qui en constitue souvent la caractéristique principale, n'est pas claire. L'évaluation de 1999 l'avait déjà identifiée à propos du FAC : l'articulation entre les AT et les projets dans lesquels ils s'inscrivent est problématique. Le cycle des AT est différent de celui du projet. Les ressources du projet sont souvent mobilisées au service d'AT dont la lettre de mission est vague. L'évaluation des performances de tels projets est donc très difficile.

R4 La principale recommandation à ce niveau est de donner la priorité au projet, par rapport à l'AT ; de formuler ces projets de manière conforme aux standards notamment par une définition précise de la logique d'intervention et des paramètres de suivi, et d'y inscrire l'assistance technique éventuellement nécessaire, ce qui implique bien entendu que les dates de contrats des AT soient alignées sur celles de début et de fin de projet et que les performances des AT soient appréciées en fonction de leur contribution aux performances du projet auxquels ils collaborent.

Le FSD

Cet instrument de mobilisation, en principe rapide, de petits montants destinés à financer les initiatives de pouvoirs locaux ou d'organisations appartenant à la société civile, a fait l'objet de deux évaluations dont on peut notamment retenir que le guichet n'est pas rapide, qu'il est même assez lent et que les multiples niveaux de décisions destinés à assurer une large participation et à éviter les dérapages n'ont permis ni un ciblage rationnel, ni d'éviter les fraudes.

R5 Une réflexion politique, basée notamment sur les évaluations récentes portant sur l'appui aux pouvoirs décentralisés et aux organisations de la société civile de-

vrait permettre de réorienter ces instruments dans le cadre la stratégie générale de coopération franco-camerounaise. Le FSD pourrait être identifié comme un instrument de cette politique. Les critères de ciblage, les procédures d'attribution, de gestion, de suivi et d'évaluation devront être revus dans ce sens et leur application rigoureusement assurée.

Les bourses d'études

- Les bourses d'études constituent un instrument puissant de développement des capacités nationales et d'établissement de liens culturels, politiques et commerciaux entre la France et le Cameroun, mais ne semblent pas être gérées dans cet esprit.
- La politique des bourses est perçue comme peu lisible.
- Les chiffres disponibles montrent la proportion importante de doctorants, sans correspondance avec les besoins du marché.
- Néanmoins, les orientations scientifiques et techniques supérieures sont bien représentées.
- Une fois acceptés, les étudiants ne sont pas suivis et l'information sur leur évolution professionnelle est perdue.

R6 Une prise de conscience de l'importance stratégique de la politique de bourses comme moyen de développement des capacités dans une perspective de long terme du partenariat devrait conduire à une évaluation spécifique de cet instrument. Un travail de *benchmarking* pourrait également permettre de comprendre pourquoi d'autres pays (notamment l'Allemagne) sont réputés être plus accueillants que la France dans ce domaine.

La recherche

L'appareil français de recherche au Cameroun et à l'échelle du bassin du Congo est un véritable atout dont il faut clarifier le rôle et maximiser l'efficacité. Cet appareil travaille dans quatre domaines qui justifient des politiques différentes :

- les enjeux publics mondiaux : biodiversité, grandes endémies... ;
- les enjeux régionaux impliquant des partenariats entre les pays de la région ;
- les enjeux nationaux directement traités par les chercheurs des instituts français ;
- les appuis à la recherche camerounaise.

Un effort d'articulation des institutions de recherche au sein de l'AIRD¹²⁴ a été entrepris mais cette articulation reste difficile au Cameroun. Elle est mal acceptée par certains partenaires et n'a pas encore donné lieu à une réelle rationalisation des programmes.

Les plans stratégiques de recherche sont des listes d'objectifs qui ne contiennent aucun arbitrage formel. Les listes de projets de recherche, particulièrement celle de l'IRD, montrent une certaine dispersion des efforts.

R7 Une analyse systématique des besoins et un plan de recherches général permettraient d'opérer une certaine rationalisation des efforts. Ces stratégies (probablement interdépendantes) pourraient être articulées selon les quatre domaines évoqués ci-dessus et impliqueraient ainsi des relations de partenariat et des perspectives de long terme de natures différentes. On abordera avec réalisme les perspectives de soutenabilité de l'appareil de recherche camerounais accordant la priorité au souci de limiter le risque d'interruption de programmes de recherche importants. La valorisation des résultats sera également une priorité et le suivi de l'impact des programmes de recherche guidera les choix d'allocations futures.

La culture

- L'appareil de l'action culturelle française est diversifié et bien implanté au Cameroun.
- Via les alliances françaises, la coopération culturelle est active même dans des centres secondaires.
- Le dispositif d'action culturelle est ancien, connu de tous, mais ne véhicule pas nécessairement une image très dynamique de la France.
- Le public est constitué, d'une part d'étudiants (majorité des abonnés) grâce à la bibliothèque, et d'un certain nombre d'artistes camerounais bénéficiant, grâce aux centres culturels, d'un lieu d'expression.

124 www.aird.fr

- Les collaborations avec le ministère camerounais de la Culture existent mais restent très limitées¹²⁵.
- Si chaque CCF produit son programme d'activité et de développement, l'action culturelle ne s'inscrit pas dans un discours stratégique explicite de la France.
- La part des coûts de structure dans le budget total du dispositif d'action culturelle est extrêmement élevée. Le budget disponible pour la programmation et l'investissement représente moins de 16 % du budget total.

R8 Ce dispositif et la longue tradition d'action culturelle française au Cameroun constituent de véritables atouts dans une perspective de renforcement du partenariat franco-camerounais. Si des rationalisations sont incontestablement nécessaires, essentiellement par réduction du personnel expatrié, un travail plus proactif et décomplexé d'utilisation de l'action culturelle pour rehausser le prestige de la France au Cameroun, mais également peut-être l'image du Cameroun en France, en s'appuyant notamment sur la diaspora camerounaise, pourrait jouer un grand rôle dans l'amélioration du climat du partenariat pour lequel de nombreuses observations¹²⁶ indiquent que la dimension psychologique est importante. Cela demanderait des moyens supplémentaires mais surtout une vision stratégique et une programmation dynamique des activités vers des objectifs précis.

125 Voir annexe 9.

126 Dont en particulier l'enquête FPAE.

Bibliographie

Stratégie Camerounaise

- . RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN (2000), *Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, août, Yaoundé.
- . RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN (2003), *Poverty Reduction Strategy Paper*, avril, Yaoundé.
- . RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN (2006), *Progress report on the implementation of the poverty reduction strategy paper as of 31 December 2005*, février.

Stratégie française

- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2003), *Cameroun, Le risque d'une stratégie de développement inadaptée aux besoins de l'économie nationale ?*, février, Yaoundé.
- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2004), *L'activité du groupe de l'Agence Française de Développement au Cameroun*, août, Yaoundé.
- . AMBASSADE DE FRANCE AU CAMEROUN, SCAC (2007), *Premier bilan annuel du Document cadre de partenariat Cameroun 2006 – 2010*, Ambassade de France au Cameroun, Service de coopération et d'action culturelle, Agence Française de Développement, Cadrage des interventions pays du groupe AFD, République du Cameroun, 2008 – 2010, juillet.
- . DGCID (1999), *L'aide française au Cameroun, Evaluation de la politique française 1987–1997*, Collection rapports d'évaluation n° 18, juin.
- . RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN ET RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, *Document cadre de partenariat 2006 – 2010*.
- . Site internet de l'Ambassade de France au Cameroun.

Perception du partenariat

- . AMBASSADE DE FRANCE AU CAMEROUN (2008), *Un partenariat franco-camerounais pour le développement*, Equinoxe, Yaoundé.
- . AMBASSADE DE FRANCE AU CAMEROUN, SCAC (2008), *Enquête sur les perceptions et représentations de la coopération française par les décideurs et acteurs au Cameroun*, 5^e Comité de pilotage local, 30 mai, Yaoundé.

- . FPAE (2008), *Perceptions et représentations par les acteurs et les décideurs de la coopération française au Cameroun*, Rapport préliminaire destiné aux acteurs camerounais et français pour la réunion de restitution du 23 mai, Rapport numéro 4/4, Yaoundé.
- . FPAE (2008), *Perceptions et représentations par les acteurs et les décideurs de la coopération française au Cameroun*, Rapport final, juin, Yaoundé.
- . ODI (2006), *Un nouveau partenariat au Cameroun*, Rapport de mission, 26 juin-1er juillet, juillet, Yaoundé.
- . ODI (2006), *Une arrivée et un nouveau départ : partenariats au Cameroun après le point d'achèvement PPTTE*, Rapport préliminaire de la mission indépendante de suivi, février- mars, juillet.
- . SERVICES DU PREMIER MINISTRE DE LA RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN (2007), *Rapport du comité paritaire d'évaluation des partenariats d'aide au développement résumé exécutif*, juin, Yaoundé.

Analyse sectorielle

C2D

- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2001, 2002 et 2004), *Propositions de résolution, conseil de surveillance*, République de Cameroun juillet, octobre et avril.
- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2007), *L'AFD au Cameroun, la mise en œuvre du contrat de désendettement et de développement*, février, Yaoundé.
- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT(sans date), *Fiche de présentation AFD - C2D environnement*.
- . MAE/AFD (2006), *Aide-mémoire de la mission sur les circuits budgétaires*, avril.
- . SERVICES DU PREMIER MINISTRE DE LA RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN (2008), *Atelier d'imprégnation et de sensibilisation sur les mécanismes et procédures du C2D*, Rapport général, juin, Yaoundé.

Gouvernance

- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2008), *"Is "good governance" a good development strategy?" Working Paper N° 58*, January.
- . DGCID (2006), « L'approche française de la gouvernance », les *Notes du jeudi* n° 63, octobre, Paris.

- . DGCID (2008), *Note sur la coopération française au Cameroun en matière de gouvernance financière*, juin, Paris.
- . DGCID/DPDEV (2007), *Stratégie Gouvernance de la coopération française*, septembre.
- . MAEE (2003), *Rapport de présentation, projet transparence – efficacité – rigueur dans la gestion des finances publiques camerounaises*, octobre, Paris.
- . MAEE, *Termes de références, groupes de travail : « élaboration/programmation budgétaire », « contrôles internes et externes », « fonction publique », « masse salariale et instruments de gestion », « douanes », « environnement institutionnel finances publiques », « exécution budgétaire », « impôts »*. (sans date).
- . MINISTÈRE DES FINANCES DU CAMEROUN (2008), *Présentation de la plate-forme finances publiques*, document de travail, mars, Yaoundé.
- . PEFA (2007), *Evaluation des finances publiques selon la méthodologie*, Cameroun, septembre-octobre, Rapport provisoire, novembre.
- . PEFA (2007), *Note pour l'ambassadeur, Restitution du rapport*, décembre.
- . PNUD (2007), *Programme CHOC*, gouvernement du Cameroun, février.

Education

- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2006), *Etude pour la définition du programme d'appui aux axes organisationnels et gestionnaires de la stratégie sectorielle de l'éducation, proposition de financement de programme d'appui dans le cadre des ressources C2D* (rapport de l'étape 4), août.
- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2007), *Avis sur la première tranche du C2D « volet éducation »*, note de l'ambassadeur à l'agence du Cameroun, mai.
- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2007), *Proposition de résolutions, C2D, première tranche du volet éducation, conseil d'administration*, mai.
- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2008), *Aide-mémoire relatif au PARE et à la préparation de la seconde tranche du C2D éducation*, mission du 25 mars au 5 avril 2008, mai.
- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT ET BANQUE MONDIALE (2008), *Revue de la stratégie sectorielle de l'éducation du 25 mars au 4 avril 2008, Aide-mémoire conjoint, Mise en œuvre de la stratégie sectorielle et des concours C2D et fonds catalytique*.

- . DGCID (2007), *Avis sur le document de présentation du programme de rénovation et de développement de la formation professionnelle dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche au Cameroun*, septembre.
- . DGCID (2007), *La coopération française face aux défis de l'éducation en Afrique : l'urgence d'une nouvelle dynamique*, Etudes, mai.
- . MAEE (2006), *Draft du document de stratégie sectorielle de l'éducation, commission technique d'élaboration de la stratégie*.
- . MOUSSY, H. (2007), *Note sur l'instruction du C2D « volet éducation »*.
- . NDOYE, M. et B. FREDRIKSEN (2006), *Rapport du comité de réflexion stratégique sur les perspectives de la coopération éducative française, rapport de mission au Cameroun*, novembre.
- . RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN et AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2007), *Convention d'affectation entre la République du Cameroun et l'Agence Française de Développement, C2D première tranche, juin, avenant n° 3*.
- . ESEN (2003), *Rapport d'Etat du système éducatif national camerounais, Eléments de diagnostic pour la politique éducative dans le contexte de l'EPT et du DSRP*, décembre.

Education supérieure et recherche

- . AMBASSADE DE FRANCE AU CAMEROUN, SCAC (2008), *Bilan des bourses 2000-2008*. (note de dossier transmise à la mission), juillet.
- . AMBASSADE DE FRANCE AU CAMEROUN, SCAC (2008), *Evaluation du programme de coopération pour la recherche universitaire et scientifique, rapport provisoire*, août.
- . CIRAD (2006), *Accord cadre de coopération en matière de recherche scientifique et technique entre la République du Cameroun et le CIRAD*, juin.
- . CIRAD (2007), *Appui de l'aide publique française à la structuration de la recherche au niveau régional : contribution du centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement*, juin.
- . CIRAD (2008), *Les axes de recherche prioritaires, plaquette de présentation*, février.
- . CIRAD (2008), *Les orientations stratégiques du CIRAD, plaquette de présentation*, février.
- . DGCID (2001), *Rapport de présentation du projet COMETES*, décembre.

- . GARRO, O. (2006), « Quel avenir pour l'enseignement supérieur camerounais ? », *Enjeux*, bulletin trimestriel Fondation Paul Ango Ela, septembre.
- . IRAD (2008), *Bilan 2004-2007 du pôle de compétences en partenariat grand sud Cameroun – PCP – Perspectives 2008*, coordination de la cellule.
- . IRAD (2008), *Stagiaires et étudiants accueillis entre 2004 et 2007 (note transmise à la mission)*, juillet.
- . IRD (2008), *IRD au Cameroun, historique, activités 2004-2007, synthèse et propositions, document de travail élaboré pour la 21^e journée de concertation*, mars.
- . LEWICKI-DHAINAUT, S. (2008), *Note sur la stratégie du CIRAD en Afrique centrale*, juin.
- . MINISTÈRE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET DE L'INNOVATION DE LA RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN ET INSTITUT DE RECHERCHE AGRICOLE POUR LE DÉVELOPPEMENT (2008), *Point sur la coopération IRAD-CIRAD, de 2004 à 2008*, février.
- . Publications IRAD-CIRAD 2004-2007.
- . *Statistiques des bourses fournies par la coopération allemande depuis 2006 (note de dossier transmise à la mission en juillet 2008)*.
- . TSOBNANG, F. et A. KIRCHBERGER (2007), *Evaluation finale du projet FSP, coordination et modernisation de l'enseignement technologique supérieur au Cameroun, Rapport de mission*, décembre.

Santé

- . DGCID (2003), *Evaluation de la coopération française dans le secteur Santé au Gabon (1990-2001)*, octobre.
- . OMS (2007), *Cameroun, impact des initiatives d'allègement de la dette sur le financement du secteur de la santé et du programme élargi de vaccination, version 1*, septembre.

Infrastructures

- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2007), *La concession du chemin de fer du Cameroun : les paradoxes d'une réussite impopulaire*, Document de travail n° 44, août.
- . MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET DE L'HABITAT (2007), *Echangeur Joss, inauguration et C2D urbain, lancement officiel des travaux*, décembre.

- . RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN (2004), *Décret n°2005/239 portant organisation et fixation des modalités de fonctionnement du fonds routiers*, juin.

Culture

- . CENTRE CULTURE FRANÇOIS VILLON (2005), *Perspectives 2005 et 2006*, Yaoundé.
- . CENTRE CULTURE FRANÇOIS VILLON (2006), *Bilan 2005*, Yaoundé.
- . CENTRE CULTURE FRANÇOIS VILLON (2006), *Note de synthèse*, Yaoundé.
- . CENTRE CULTURE FRANÇOIS VILLON (2007), *Bilan d'étapes 2004-2006, Projet d'établissement*, Yaoundé.
- . CENTRE CULTURE FRANÇOIS VILLON (2007), *Procès verbal du conseil d'orientation*, Yaoundé, février.
- . CENTRE CULTURE FRANÇOIS VILLON, *Bilan chiffré 2004, 2005, 2006, 2007, 2008*, Yaoundé.
- . MISSION CENTRE CULTURE FRANÇOIS VILLON DE YAOUNDÉ - site Internet de l'ambassade de France au Cameroun.
- . *Préparation de l'atelier : rôle des établissements culturels dans la ZSP* (note interne transmise à la mission en juin 2008).

Défense

- . MAE (2007), *Revue de liaison de la coopération militaire et de défense*, n° 256, quatrième trimestre, Paris.

Jeunesse

- . DGCID (2007), *Evaluation du projet FSP n°2000-157 « jeunesse et vie associative pour l'insertion sociale »*, rapport final, mai, Paris.

Assistance technique

- . AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (2007), *Etat des lieux de l'assistance technique résidente financée par l'AFD*, Ex-post, Série évaluation et capitalisation n° 09, novembre.
- . AMBASSADE DE FRANCE AU CAMEROUN, SCAC (2008), *Liste des assistants techniques*, juillet (tableau transmis à la mission).

- . AMBASSADE DE FRANCE AU CAMEROUN, SCAC, lettres de mission :
- Conseiller technique du ministre de l'éducation de base (2007), janvier.
- Conseiller technique auprès du ministre d'Etat, ministre de l'Agriculture et du développement rural, (2007), avril.
- Conseiller du ministre de l'Economie et des finances, (2006), janvier.
- Conseiller technique du directeur général des Impôts, (2006), août.
- Conseiller technique auprès du ministre de la Santé publique (2006), août.
- Conseiller technique du ministre de l'Enseignement supérieur, chef du projet Cometes, (2006), juin.
- Conseiller technique du ministre du Développement urbain et de l'habitat (2006), novembre.
- Conseiller technique en matière de police judiciaire, de sûreté aéroportuaire et de contrôle des flux migratoires auprès du délégué provincial de la sûreté nationale du Littoral.
- Chef du projet FSP PARCOP, conseiller du délégué général à la sûreté nationale (2005), juin.

Société civile

- . HEALY, B. (2006), *Synthèse d'évaluation du fonds social de développement à Yaoundé*, SCAC, Ambassade de France, avril.
- . IRAM (2008), *Evaluation du partenariat et de la gouvernance du PCPA, Présentation de la note d'étape partielle*, juillet.
- . IRAM (2008), *Note de cadrage complémentaire pour l'évaluation intermédiaire du PCPA Cameroun*, juin.
- . ORGANISATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE, *Note de Position commune des Organisations de la Société civile sur le C2D* (note transmise à la mission en juillet 2008).
- . Termes de référence évaluation PCPA.

Autres

- . BANQUE MONDIALE (2007), *Etude sur les activités des organisations de jeunes et des bailleurs dans le secteur de la jeunesse au Cameroun*, septembre.
- . BARRADAS R., A. DESHORMES ET M. RAFFINOT (2006), *Evaluation du contrat de désendettement et développement Mozambique*, mars.
- . BELLAL E., B. THERY, A. JENNANE, J.-P. GOUREVITCH ET G. GUEYE (2007), *Evaluation de la coopération maroco-française 1995–2005*, MAEE, mai.
- . CAD (2008), *Enquête 2008 du suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, chapitre Cameroun.
- . CAD de l'OCDE (2007), *Mémorandum de la France sur ses politiques et programmes en matière d'aide publique au développement*, décembre.
- . COOPÉRATION TECHNIQUE BELGE – CTB, *La coopération technique belge au Cameroun*, brochure de présentation.
- . DFID (2002), *Cameroon: Country Strategy Paper*, February.
- . Feuille de route franco-allemande (fichier non daté transmis à la mission).
- . Flash projet : refinancement pour 1,5 M€ d'opérations de microfinance au Cameroun en faveur de la société ACEP Cameroun SA, site internet de l'AFD <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/site/afd/lang/fr/pid/2132>.
- . RÉPUBLIQUE DU CAMEROUN ET COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE (2008), *Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008 – 2013*.
- . WORLD BANK (2006) *Cameroon: Interim Strategy Note Chairman's Concluding Remarks*, December.
- . WORLD BANK (2006), *International Development Association and International Finance Corporation Interim Strategy Note for the Republic of Cameroon Financial Year 07-08*, November.

Liste des abréviations

ABG	Aide budgétaire globale	BM	Banque mondiale
ACCT	Agence comptable centrale du Trésor	BTP	Bâtiments et travaux publics
AFD	Agence Française de Développement	CAA	Caisse autonome d'amortissement du Cameroun
AIRD	Agence inter-établissements de recherche pour le développement	C2D	Contrat de désendettement développement
ANO	Avis de non-objection	CAD/OCDE	Comité de l'aide au développement de l'OCDE
ANRS	Agence nationale de recherche sur le VIH/Sida	CCF	Centre culturel français
APD	Aide publique au développement	CCS-PPTE	Comité consultatif et de suivi de l'initiative PPTE
APE	Accord de partenariat économique	CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
ARIZ	Assurance pour le risque des investissements	CE	Commission européenne
AT	Assistance technique / assistant technique	CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires
ATI	Assistance technique sur contrat individualisé	CEMAC	Comité économique et monétaire de l'Afrique centrale
ATNU	Programme régulier d'assistance technique des Nations unies	CHOC	Changer d'habitudes, s'opposer à la corruption
ATO	Assistance technique sur contrat d'opérations	CICID	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement
BAD	Banque africaine de développement	CIRAD	Centre international de recherche agronomique pour le développement
BEAC	Banque des Etats de l'Afrique centrale	CMB	Comité multi-bailleurs

COMETES	Coordination et modernisation des établissements technologiques d'enseignements supérieurs	FACILS	Facilités d'actions collectives pour les initiatives locales de solidarité
COP	Comité d'orientation et de pilotage du DCP	FAfD	Fonds africain de développement
COS	Comité d'orientation et de suivi	FAS	Facilité d'ajustement structurel
CPC	Centre Pasteur camerounais	FCFA	Francs de la communauté financière africaine
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté	FCI	France coopération internationale
CTB	Comité technique bilatéral	FED	Fonds européen pour le développement
DCP	Document cadre de partenariat	FEM	Fonds pour l'environnement mondial
DdP	Déclaration de Paris	FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement	FIDA	Fonds international de développement agricole
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique	FMI	Fonds monétaire international
DPDEV	Direction des politiques de développement	FMLSTP	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté	FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
EITI	Extractive Industry Transparency Initiative	FPAE	Fondation Paul Ango Ela
ENAM	Ecole nationale d'administration et de magistrature	FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
ENVR	Ecole nationale à vocation régionale (Défense)	FSD	Fonds social de développement
FAC	Fonds d'aide et de coopération	FSP	Fonds de solidarité prioritaire

HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés	MINEPAT	Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire
IDA	Association internationale de développement	MINESEC	Ministère de l'Enseignement secondaire
IDH	Indice de développement humain	ODI	Overseas Development Institute
IFI	Institutions financières internationales	OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
IRAD	Institut de recherche agricole pour le développement	OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
IRD	Institut de recherche pour le développement	ONG	Organisation non gouvernementale
IVAC	Instituteur vacataire	ORSTOM	Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération
J	Critère de jugement	OSCC	Organisations de la société civile camerounaise
JEVAIS	Jeunesse et vie associative pour l'insertion sociale	OSCF	Organisations de la société civile française
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances	PAAFIE	Programme d'appui aux administrations financières et économiques
MAE	Ministère des Affaires étrangères	PADUDY	Programme d'appui au développement urbain de Douala et Yaoundé
MAEE	Ministère des Affaires étrangères étrangères et européennes	PAM	Programme alimentaire mondial
MCMD	Mission de Coopération militaire et de défense	PARE	Programme d'accompagnement de la réforme de l'enseignement
MINDEF	Ministère de la Défense		
MINEDUB	Ministère de l'Education de base		
MINEFE	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi		
MINEFI	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie		

PCPA	Programme concerté pluri-acteurs	UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés palestiniens au Proche-Orient
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability		
PIB	Produit intérieur brut		
PME	Petites et moyennes entreprises		
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement		
PPTE	Initiative en faveur des pays pauvres très endettés		
PSFE	Programme sectoriel forêt et environnement		
PTF	Partenaires techniques et financiers		
Q	Question d'évaluation		
REPARAC	Renforcement des partenariats dans la recherche agronomique au Cameroun		
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle		
SG	Secrétariat général		
SMR/EVA	Bureau de l'évaluation		
STADE	Secrétariat technique d'appui dédié à l'exécution du C2D		
TER	Transparence, efficacité, rigueur		
TTC	Toute taxe comprise		
UA	Union africaine		
UE	Union européenne		
UNICAM	Appui aux universités du Cameroun		

Liste des annexes

Les annexes sont accessibles sur le site internet des évaluations de l'AFD (collection Evaluations conjointes) : <http://PublicationsEvaluation.afd.fr>

- | | |
|------------------|---|
| Annexe 1 | Termes de références |
| Annexe 2 | Approche méthodologique |
| Annexe 3 | Hypothèses |
| Annexe 4 | Logique d'intervention |
| Annexe 5 | Premier bilan annuel du DCP Cameroun – France |
| Annexe 6 | Fiche thématique C2D Cameroun |
| Annexe 7 | Fiche thématique TER – FPC |
| Annexe 8 | Coopération militaire - Liste des projets |
| Annexe 9 | Fiche thématique concernant la culture |
| Annexe 10 | Les bourses d'études du gouvernement français |
| Annexe 11 | Fonds social de développement |
| Annexe 12 | Le programme concerté pluri-acteurs |
| Annexe 13 | Les thèmes de recherche CIRAD / IRD |
| Annexe 14 | Liste des personnes rencontrées |
| Annexe 15 | Perceptions et représentations de la coopération française par les acteurs et les décideurs au Cameroun |