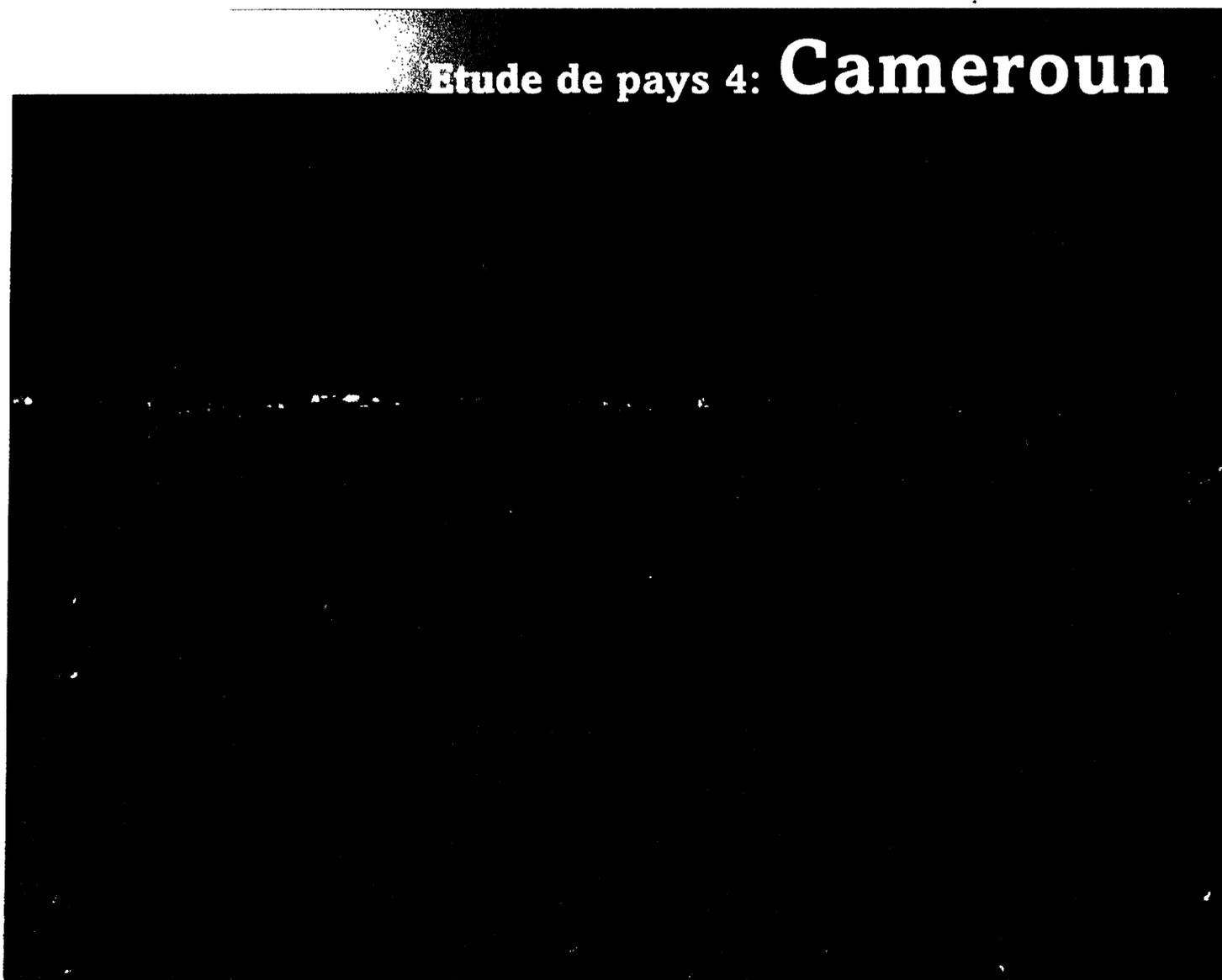


Août 1998

Evaluation de
**l'aide de l'Union
européenne**
aux pays ACP

Evaluation sur le terrain

Etude de pays 4: **Cameroun**



EVALUATION DE L'AIDE DE L'UE AUX PAYS ACP

Evaluation sur le terrain

Etude de pays 4 : CAMEROUN

Investment Development Consultancy

7, rue Rougemont,
75009 Paris, France
email: idcuk@montes.demon.co.uk

en association avec Mokoro Ltd.

Août 1998

SOMMAIRE

RESUME.....	1
I. LE CONTEXTE NATIONAL	9
A. LE PAYS.....	9
B. <i>LA GESTION DE L'AIDE INTERNATIONALE</i>	11
II. ASSISTANCE DE L'UNION EUROPEENNE	15
A. TAILLE RELATIVE ET IMPORTANCE DE L'AIDE DE L'UNION EUROPÉENNE	15
B. DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES DE L'AIDE EUROPEENNE	18
III. DIALOGUE DE POLITIQUE.....	23
A. DEVELOPPEMENT ET ÉTENDUE DU DIALOGUE DE POLITIQUE	23
B. CADRE DE L'AIDE À MOYEN TERME.....	27
C. AJUSTEMENT STRUCTUREL	29
D. DIALOGUE DE POLITIQUE SECTORIELLE.....	33
E. PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS TRANSVERSALES	36
F. EVALUATION DU DIALOGUE DE POLITIQUE DE LA COMMISSION.....	36
IV. MISE EN OEUVRE ET GESTION DE L'AIDE.....	39
A. LES INSTRUMENTS.....	39
B. PROCÉDURES ET RESPONSABILITÉS INSTITUTIONNELLES.....	40
C. CYCLE DE GESTION DES PROGRAMMES ET PROJETS	43
D. GESTION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE.....	51
E. EVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA MISE EN OEUVRE ET DE LA GESTION DE L'AIDE DE LA COMMISSION.....	52
ANNEXE 1 : AJUSTEMENT STRUCTUREL	57
ANNEXE 2 : SECTEUR CACAO	67
ANNEXE 3 : SECTEUR DES TRANSPORTS.....	75

ABREVIATIONS

AAS	Appui à l'ajustement structurel
AS	Ajustement structurel
AT	Assistant technique
ADP	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BEAC	Banque des Etats d'Afrique Centrale
CAS	Crédit d'ajustement structurel
CEMAC	communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
CFD	Caisse française de développement
COM	Cadre d'obligations mutuelles
DCPE	Document-cadre de politique Economique
FAAS	facilite d'appui à l'ajustement structurel
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FCFA	Franc de la communauté financière africaine
FCP	Fonds de contre partie
FED	Fonds européen de développement
IBW	Institutions de Bretton Woods
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MCAC	Mission de coopération et d'action culturelle
MECU	Millions d'ECU
ON	Ordonnateur national
ONCC	Office national du café et du cacao
ONCPB	Office national de commercialisation des produits de base
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PER	Programme d'entretien routier
PGI	Programme général d'importation
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PGI	Programme général d'importation
POE	Plan d'organisation des effectifs
PST	Programme sectoriel de transport
RDP	Revue des dépenses publiques
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
UDEAC	Union douanière et économique d'Afrique centrale

PREAMBULE

L'évaluation de l'aide de l'UE aux pays ACP fait partie d'une évaluation générale de l'aide de l'Union européenne demandée par le Conseil du développement en juin 1995. La seconde phase de l'étude se concentre sur (i) l'élaboration des politiques ; (ii) le dialogue de politique entre la Commission et chacun des pays ACP ; (iii) la mise en œuvre et la gestion.

Les études de pays couvrent le dialogue de politique et la mise en œuvre de l'aide dans six pays et une région, et à chaque fois trois secteurs de l'aide de l'UE. Le présent rapport concerne le Cameroun. Les six autres rapports traitent la Côte d'Ivoire, la Tanzanie, le Liberia, la Jamaïque et la région des Caraïbes orientales. Les secteurs de concentration pour le Cameroun sont l'ajustement structurel, les transports et la filière café-cacao.

Cette étude est basée sur les constatations d'une visite sur le terrain d'une équipe de consultants du 4 au 20 mars 1998. Cette visite a été précédée d'une analyse des évaluations disponibles sur les secteurs de concentration, ainsi que des autres documents disponibles sur l'aide de la Commission au Cameroun. La visite de terrain a été organisée autour des activités suivantes :

- L'étude des dossiers de projets ;
- Les interviews du personnel de la Délégation ;
- Les interviews des représentants des autorités ;
- Les interviews des Etats membres et les bailleurs de fonds ;
- Les interviews de certains bénéficiaires ;
- Une réunion de restitution avec le personnel de la Délégation.

La version provisoire a été réalisée en mai 1998.

L'équipe d'évaluation est très reconnaissante de l'assistance fournie par la Délégation et les autorités, ainsi que de la coopération des représentants des autres bailleurs de fonds (particulièrement les Etats membres).

C. Montes
ACP Evaluation Field Phase Coordinator

Those wishing to obtain copies of the synthesis report or the other case studies should contact the Head of the Evaluation Unit, Common Service Relex of the European Commission.

RESUME

L'évaluation¹ de l'aide de l'Union européenne au Cameroun se fonde sur l'étude de trois domaines d'intervention de la Commission européenne : l'ajustement structurel, la filière cacao² et les transports. Dans chaque domaine, deux thèmes horizontaux ont été évalués : (i) la qualité du dialogue de politique entre la Commission et les autorités, avec comme thème connexe la qualité de la coordination entre la Commission et les autres bailleurs de fonds, ainsi que les Etats membres ; (ii) la qualité de la mise en œuvre des programmes de la Commission, notamment en ce qui concerne l'efficacité de l'aide. De plus, la prise en compte par les programmes de la Commission de certaines questions transversales a été évaluée : réduction de la pauvreté, environnement, statut de la femme et aussi "bonne gouvernance", problème central au Cameroun qui influence à la fois le dialogue de politique et la mise en œuvre de l'aide.

I - CONTEXTE NATIONAL ET AIDE DE L'UNION EUROPEENNE

A- Perspective historique (voir tableau § 3-1).

Durant les vingt cinq années qui ont suivi l'indépendance (1960-1985), la croissance réelle au Cameroun s'est élevée à environ 7 % par an. A partir de 1985-86, la chute prolongée des prix des principaux produits d'exportation (pétrole, cacao, café...), la forte appréciation du FCFA par rapport au dollar, la dépréciation du Naïra nigérian entraînent pour une dizaine d'années l'économie camerounaise dans une spirale récessive : chute des recettes d'exportations et des recettes publiques, diminution des investissements publics, explosion du service de la dette, généralisation des créances douteuses et des dettes croisées, illiquidité du Trésor public et du système bancaire, diminution de la demande intérieure. La stabilisation et l'ajustement étaient donc une nécessité, mais leur mise en œuvre a demandé du temps. Quatre périodes peuvent être distinguées³ :

- **1986-88**: après une tentative d'auto-ajustement, le Cameroun accepte tardivement un ajustement structurel avec les bailleurs de fonds (accord de septembre 1988 avec le FMI).

- **1989-93**: les programmes du FMI et de la Banque mondiale, l'appui financier important de la France (3,25 milliards de francs de 1988 à 1993), l'Appui à l'Ajustement Structurel (AASI) de l'Union européenne signé en juin 1992, ne suffisent pas à assurer le succès de l'ajustement. Malgré des mesures d'ajustement réelles importantes, le Cameroun ne réussit pas à réaliser les réformes structurelles décidées et ne satisfait pas aux critères de performance. Les manifestations "villes-mortes" de 1991-92, marquées par des violences, des morts, la paralysie des administrations et des entreprises, l'absence totale de civisme remettent en cause l'autorité de l'Etat. La coordination gouvernementale n'était d'ailleurs plus assurée: les réunions du Conseil des ministres à l'initiative du Premier Ministre ne se tenaient pas parfois durant plus d'une année, des chevauchements existaient entre les responsables de la gestion économique : Ministre des finances, du plan, de l'industrie et du commerce. Les Ministres n'étaient plus mandatés pour négocier avec les bailleurs de fonds. En 1993, le dialogue avec les Bailleurs de fonds était devenu inexistant et le Cameroun déclaré "off-track".

- **1994-1996**: la dévaluation de janvier 1994 permet au Cameroun de renouer avec les bailleurs de fonds. Le Ministre des finances, M. Ndjoro, négocie avec les IBW, la BAD, l'Union européenne et la France des apports financiers considérables, mais qui imposent au Cameroun des mesures difficiles à mener à bien. L'accord de mars 1994 avec le FMI est dénoncé dès juin, l'accord signé avec le Club de Paris n'est pas respecté. Après un "shadow program" d'une année sans financement FMI, un nouvel accord de confirmation, signé en septembre 1995, sera dénoncé dès avril 1996. Le Cameroun ne sera pas déclaré "off-track" mais mis par le FMI sous "Programme de référence" en 1996 et 1997.

- **Depuis 1997:** le relatif bon déroulement du Programme de Référence permet la signature le 20 août 1997 d'une FASR de 50 millions DTS. Il faut souligner le virage que représente pour la Cameroun la mise en place de la FASR, qui marque l'ouverture d'une période de meilleur dialogue (voir tableau).

Les institutions de l'Etat sont faibles. Dans certains cas, il n'existe pas d'interlocuteurs dans le dialogue de politique. Les autorités semblent parfois ne pas avoir de lignes de politiques claires et, à tous les niveaux du gouvernement, il y a un manque d'objectifs stratégiques et de responsabilités clairement définies.

La crise économique a encouragé la corruption. Les contrôles existant sont devenus inefficaces.

Les autorités ont fréquemment été peu coopératives avec les bailleurs de fonds désireux de promouvoir les réformes, particulièrement depuis le début de la récession.

D'autre part, les bailleurs de fonds ont mal apprécié les succès du programme d'ajustement. Ainsi, leur appréciation de l'action des autorités tend à se focaliser sur ses problèmes de gestion et sa réticence à suivre leurs recommandations.

Ces difficultés ont conduit les bailleurs de fonds à une certaine réserve et, pour certains, soit au repli sur des projets précis dont ils peuvent maîtriser les déboursements, soit même à un refus d'intervention.

B- Activités de la Commission.

Si on examine les interventions de la Commission, on constate (voir tableau) :

- que l'intervention de la Commission a été permanente alors que les interventions du FMI et de la Banque mondiale ont été beaucoup plus épisodiques.
- que les dons de l'Union européenne au Cameroun sur la période du 7ème FED (années 1991 à 1995 incluses) s'élèvent à près de 500 MECU : PIN = 110 MECU, AAS = 33,7 MECU, Stabex = 244,19 MECU, auxquels il faut ajouter le PIR = 52,2 MECU et la BEI = 24,6 MECU, dont les financements ne figurent pas sur le tableau.

- que les montants affectés à l'ajustement structurel sont importants : ils s'élèvent en fait à 114,3 MECU sur la période 7ème FED en raison de 16 MECU PIN et de 64,6 MECU Stabex affectés à l'AAS. Cette affectation est significative de la difficulté de mise en œuvre des projets au Cameroun.

Pour la période du 7ème FED et pour les trois instruments (PIN, AAS et Stabex) confondus, les principaux secteurs d'intervention de la Commission ont été les suivants :

- infrastructures et transports : 32 %
- restructuration du secteur agricole : 20 %
- aide à l'Etat : 17 %
- secteurs sociaux : 16 %
- développement rural : 12 %
- autres : 3 %

L'histoire de l'aide communautaire au Cameroun est révélatrice de la forte tradition "aide-projet" de la coopération avec les pays ACP. A l'instar des autres bailleurs de fonds, l'engagement initial de la Commission s'est fait principalement au travers d'un ciblage de projets bien circonscrits. Les infrastructures de transport, particulièrement adaptées à l'approche par projet, ont bénéficié - et bénéficient encore - d'une large part des aides. Le développement rural a également fait l'objet d'une approche à fort ciblage, souvent dans le cadre des régions (Pôles de développement rural, projet Nord-est Bénoué,...). Peu à peu cependant l'accent a été placé sur la mise en œuvre de politiques sectorielles susceptibles d'améliorer la durabilité de l'aide.

II - DIALOGUE DE POLITIQUE

A- Politique générale

Comme dans d'autres pays ACP, les grandes orientations ont relevé des IBW. Dans le contexte spécifique du Cameroun cependant, les interventions seulement intermittentes du FMI et de la Banque mondiale (voir tableau) ont donné à deux bailleurs, la Commission et la France, une influence relativement plus grande que dans d'autres pays, même si le leadership des IBW dans les orientations de politique générale est resté incontesté par ces deux bailleurs⁴. Il en est résulté chez les autorités camerounaises une forte demande pour une intervention plus forte de la Commission dans le dialogue de politique

générale. Pour caractériser cette demande, on peut reprendre la position énoncée devant la mission par l'Ordonnateur National (ON), actuel Ministre des investissements publics et de l'aménagement du territoire et Ministre des finances pendant une grande partie de la décennie :

1) Il ne faut pas qu'il y ait deux dialogues de politique générale : Gouvernement camerounais comme bailleurs de fonds doivent en particulier reconnaître la prééminence du FMI pour les orientations économiques de base.

2) Il n'est pas souhaitable pour le Cameroun de s'appuyer uniquement sur les IBW, qui reflètent parfois une "pensée unique" qui devient le "choix du Cameroun", mais qui varie ensuite sans être le reflet d'une modification de la situation locale.

3) La Commission et certains pays de l'Union européenne ont une connaissance beaucoup plus forte du pays et de ses réalités que les IBW, et doivent "nourrir" le dialogue : "l'Union européenne doit faire valoir ses arguments, peser davantage sur le dialogue".

Cette demande d'une intervention plus forte de l'Union européenne, parfois exprimée de façon moins réaliste ou moins nuancée⁵, a souvent été transmise à la mission, surtout par des responsables à un haut niveau d'autorité.

Pourtant actuellement la Commission ne participe pas en particulier à l'élaboration du Document-cadre de politique économique - DCPE. Le document pour la période 1997-2000 porte d'ailleurs en sous-titre "Document préparé par les Autorités Camerounaises en collaboration avec les services du FMI et de la Banque mondiale"⁶. Or ce document comporte non seulement des orientations de politique générale, mais des orientations précises sur l'ensemble des secteurs dans lesquels intervient l'Union européenne, notamment agriculture, transports, éducation, santé, protection de l'environnement.

En ce qui concerne la préparation des PIN, le PIN 8ème FED a été précédé d'un intéressant "Strategy Paper", alors que le PIN 7ème FED n'avait donné lieu qu'à un document succinct de pré-programmation. Bien que ce Strategy Paper ait des objectifs essentiellement internes à l'Union européenne (présenter aux Etats

membres une analyse de la situation du pays et proposer des secteurs d'intervention), il permet la prise en compte des orientations gouvernementales pour les interventions dans les secteurs de concentration. Un dialogue avec les autorités camerounaises existe pour l'élaboration de ce document (notamment entre les responsables sectoriels de la Délégation et les Ministères concernés) ; le choix des secteurs de concentration pourrait sans doute être mieux internalisé si des discussions plus ouvertes et à un plus haut niveau du côté des autorités camerounaises avaient lieu avant l'élaboration de ce document.

On peut en conclusion estimer que la performance globale de l'intervention de la Commission au Cameroun peut être estimée satisfaisante, surtout si on la replace dans le contexte particulièrement difficile du pays et si on la compare avec celle des autres bailleurs de fonds. Dans le secteur transport, la performance est bonne. C'est également le cas de l'AAS à partir de 1994. Dans le secteur cacao, après l'obtention d'un résultat essentiel, la libéralisation du secteur, la performance est devenue plus faible, faute d'interlocuteurs, mais aussi faute d'une politique sectorielle gouvernementale claire. La performance globale est cependant amoindrie, sauf pour les transports, par la lenteur des décaissements, et la performance sur le dialogue de politique à moyen terme est plus faible en raison du peu de participation des camerounais.

Etant donné l'état de délabrement de l'administration camerounaise et l'absence de motivation de la fonction publique, des résultats satisfaisants n'ont pu être obtenus qu'en menant des actions hors des procédures administratives habituelles. Il ne faut pas oublier que ce facteur actuel de performance constitue, en l'absence d'internalisation, un facteur de non-performance pour l'avenir.

B- Ajustement structurel

L'appui communautaire à l'ajustement structurel s'est développé d'autant plus tardivement que les IBW n'ont elles mêmes initié un ajustement structurel au Cameroun qu'à la fin des années 80 (accord de confirmation du FMI de septembre 1988). L'AAS1 mis en place par la Commission a été signé en juin 1992 et regroupe en fait vingt six protocoles particuliers qui relèvent plus de

l'aide-projet que de l'appui à l'ajustement. On peut donc considérer que c'est seulement avec l'AAS2, signé en juin 1994, que la Commission a initié une véritable politique d'appui à l'ajustement structurel au Cameroun.

Cette politique communautaire s'est inscrite dans le cadre du dialogue, considéré de part et d'autre comme difficile, entre le Cameroun et les IBW. Quatre accords avec le FMI ont en effet été successivement interrompus. Le premier accord, signé en septembre 1998 a duré 21 mois, les accords suivants n'ont été appliqués que durant quelques mois. Du début 1990 à la fin de 1997, soit sur une durée de 8 années, les périodes couvertes par un accord formel avec le FMI n'ont pas dépassé deux années (voir tableau). Même après la dévaluation, qui avait marqué le renouveau du dialogue avec les IBW, l'accord de confirmation a été rompu après 3-4 mois. Les prêts de la Banque mondiale ont également suivi le rythme de cet ajustement "stop and go".

Malgré ces ruptures, le Cameroun a conduit des politiques de stabilisation et d'ajustement qui ont été fortement influencées par le dialogue - fait d'accords et de ruptures - avec les IBW. Cette influence a été d'autant plus grande que les politiques de stabilisation et d'ajustement étaient soutenues par les autres bailleurs de fonds : Union européenne, France, BAD, Allemagne... On peut donc estimer que la politique de stabilisation et d'ajustement structurel du Cameroun, bien que conduite en partie en dehors du cadre formel des accords de confirmation du FMI a été réalisée dans une large mesure selon les orientations et sous la pression des bailleurs de fonds - IBW mais aussi Commission, France, BAD, Allemagne - entre lesquels le consensus a été fort.

Il faut aussi souligner dans le cadre de l'ajustement les mesures drastiques prises par les Gouvernements camerounais durant les années précédant la dévaluation, pendant lesquelles seul un ajustement réel était envisageable : quasi arrêt des investissements, diminution de 35 à 60 % des salaires des agents de l'Etat, programmation de réformes structurelles législatives et réglementaires, dissolution de nombreux établissements publics... L'effort considérable réalisé n'a pas toujours été souligné par les bailleurs de fonds, mais il est vrai que les résultats n'ont pas

toujours été probants (en particulier très forte démotivation des agents de l'Etat suite à la baisse générale des salaires de la fonction publique).

Les interventions communautaires d'appui à l'ajustement ont été importantes. Après 29,5 MECU affectés à l'AAS1, environ 92 MECU⁷ dont plus des deux tiers en provenance des fonds Stabex, ont été affectés aux quatre exercices budgétaires de la période 1994-1998. Il y a eu une forte évolution du dialogue mené sur l'ajustement structurel entre la Commission et l'administration camerounaise depuis 1992, l'appui passant d'un raisonnement en termes de financement de projets à un raisonnement en termes d'exercice budgétaire. La participation à la préparation du budget de l'Etat est un élément essentiel du dialogue sur l'ajustement structurel, et, peu à peu dans les années 1995 à 1998, l'appui de la Commission a été intégré dans la préparation budgétaire. Pour la première fois en 1998, une mission de la Commission est venue au Cameroun discuter du budget de l'année avant que la lettre de cadrage budgétaire ne soit établie. L'insertion du ciblage dans le calendrier budgétaire en cours représente un net progrès et permet un véritable dialogue sur les domaines ciblés et une meilleure coordination avec les autres bailleurs de fonds.

L'amélioration du ciblage devrait aussi permettre une meilleure prise en compte des choix camerounais lors de la détermination par la Convention de financement des secteurs ciblés et des dotations initiales. Bien que les discussions conduites permettent peu à peu au cours des années une certaine "internalisation" des besoins des camerounais par la Commission, des séminaires de discussion pourraient être utiles lors du choix des programmes.

C- Politiques sectorielles

L'implication de la Commission dans le dialogue sectoriel avec les autorités camerounaises a été beaucoup plus forte que pour le dialogue de politique générale et les résultats ont souvent été satisfaisants. On peut souligner les points suivants :

- **L'intensité avec laquelle la Commission participe au dialogue de politique sectorielle varie selon les secteurs en fonction de quatre critères :**

- l'importance financière des interventions communautaires ;
- l'existence d'une compétence de la Commission (Bruxelles et/ou Délégation) plus ou moins forte ;
- l'existence au Cameroun d'une administration susceptible de formuler ou de participer avec les bailleurs de fonds à la formulation d'une politique sectorielle ;
- l'intérêt pour le secteur des autres bailleurs.

Le secteur des transports réunit ces quatre critères : dans ce secteur, le dialogue sur la politique sectorielle a été intense et sa qualité largement fonction de son intensité. Dans le secteur cacao l'absence d'un plan sectoriel soutenu par l'administration a été source d'un moins bon dialogue et de difficultés de mise en œuvre. Le contraste entre ces deux secteurs est significatif : dans l'un la mise en œuvre d'une politique sectorielle et le développement de capacités administratives conduisent à de bons résultats ; dans l'autre (l'agriculture), la faiblesse des résultats est liée à l'absence de politique sectorielle et de capacité administrative.

• **Dans les secteurs financés sur fonds d'AS**, le dialogue de politique sectorielle est logiquement moins fort que dans les secteurs de concentration du PIN ou de financement par les COM. Les opérations financées sur fonds d'AS sont financées par la Commission, mais souvent conduites techniquement soit par l'administration camerounaise, soit par un autre bailleur, soit par un autre organisme. On constate au Cameroun que les résultats dans les secteurs d'emploi des fonds d'AAS sont d'autant plus favorables (résultats meilleurs et/ou déboursements plus rapides) que les opérations de financement sont simples et que les intervenants sont techniquement fiables, et particulièrement lorsque la Commission a pu directement ou indirectement assurer le suivi technique de l'utilisation des fonds.

• Lorsque la politique sectorielle constitue un volet important de la politique économique générale, la Commission subit en partie le leadership à la Banque mondiale, même lorsqu'elle est le principal intervenant financier.

C'est en particulier le cas du secteur transport, où la Banque mondiale a fortement contribué à l'émergence du PST et a été l'interlocuteur privilégié du Gouvernement. Toutefois, dans

la mise en œuvre du PST, c'est la Commission qui exerce un leadership de fait.

D- Coordination avec les bailleurs de fonds

L'information entre les bailleurs, en particulier les quatre principaux d'entre eux, est souvent plus forte au Cameroun que dans d'autres pays. Le "vide administratif" auquel se sont parfois heurtés les bailleurs, qui ont eu dès lors besoin de s'informer entre eux, le faible nombre de bailleurs actifs et le milieu étroit que représente la ville de Yaoundé, ont favorisé son développement.

Cependant, la coordination des interventions des bailleurs n'a été satisfaisante que lorsque l'interface gouvernementale était bonne. Le "vide administratif" dans le secteur agricole a peut être favorisé l'échange d'informations mais non la concertation des actions. Dans le secteur transport, une politique sectorielle solide s'est accompagnée d'une bonne coordination. L'efficacité de la coordination entre les bailleurs est donc fonction de la capacité gouvernementale d'assurer l'interface des actions entreprises.

Comme dans d'autres pays, la coordination est plus forte durant les périodes de crise : les mesures prises suite à la dévaluation en sont un exemple. On peut aussi signaler au Cameroun la rareté et la faiblesse des revues de dépenses publiques.

III - MISE EN OEUVRE DE L'AIDE

A- Instruments

Le montant des moyens financiers disponibles dépend des instruments : fonds PIN, fonds Stabex, fonds d'AAS, qui correspondent en principe à des domaines et/ou à des logiques différentes d'utilisation.

Le secteur cacao a uniquement bénéficié de fonds Stabex, mais, dans les deux autres secteurs étudiés, les trois instruments ont été utilisés :

- l'appui à l'ajustement structurel a été financé à la fois par les fonds d'AAS, les fonds PIN et les fonds Stabex ;
- le secteur des transports a bénéficié d'un financement FED traditionnel à travers les allocations du PIN et du PIR. Ces ressources ont été complétées par les ressources non programmables du Stabex pour le financement

d'entretien de pistes rurales et par des fonds d'AAS pour d'autres opérations de maintenance des infrastructures.

Dans le secteur transport, la gestion des fonds est éclatée, chaque instrument financier étant utilisé selon ses propres procédures et méthodes de gestion, mais l'existence d'un plan sectoriel bien établi a permis d'éviter les effets dommageables qui auraient pu en découler. Pour l'AAS, toutes les ressources de financement ont été gérées comme appartenant à une seule enveloppe financière, ce qui a permis d'éviter la complexité d'une gestion séparée.

B- Procédures

Dans un contexte d'absence de "bonne gouvernance" et d'administration fiable, les bailleurs de fonds se sont divisés en deux catégories : ceux qui faute de pouvoir contrôler suffisamment les dépenses ont arrêté leurs projets ou en ont peu mis en œuvre : on peut classer dans cette catégorie la Banque mondiale, la BEI, l'Allemagne,... ; ceux qui ont mis en place un contrôle direct et détaillé des financements : cas de la Commission et de la France.

La gestion de l'aide de la Commission au Cameroun est caractérisée par la mise en place de cellules administratives de gestion et de suivi propres aux programmes communautaires, et par l'autonomie des procédures de gestion, de suivi et de contrôle par rapport aux procédures habituelles de l'administration camerounaise.

Ainsi, ont été mis en place trois cellules correspondant aux trois principaux instruments financiers : une cellule Stabex, une cellule d'AAS et une cellule "de coordination" gérant en particulier l'aide PIN. Bien que rattachées à l'ON, ces cellules, financées par la Commission et animées par des AT pris en charge sur des fonds du FED, sont en fait perçues comme des extensions de la Délégation.

Le souci d'assurer la qualité de la dépense a aussi conduit à mettre en place des structures spéciales externes à l'administration (agences d'exécution pour le cacao, cellule de coordination pour les transports,...) afin d'exécuter la mise en œuvre des projets financés par la Commission. Les fonctions de

ces structures sont définies par les protocoles de financement des projets : le maître œuvre responsable de la mise en œuvre du projet est souvent le ministère technique concerné, son exécution étant déléguée à la structure externe à l'administration. La supervision du ministère technique est souvent plus un "droit de regard" qu'une réelle participation.

Des procédures de paiement et d'octroi des marchés propres à l'aide communautaire ont aussi été mises en place au Cameroun. Elles sont séparées des procédures camerounaises normales et font appel à l'administration dans son rôle d'ON, ainsi que pour le visa, souvent purement formel, des ministères techniques.. Les procédures de décaissement et de paiement sont calquées sur les procédures FED et sont très similaires pour les trois instruments utilisés. L'octroi des marchés est dévolu à une Commission des marchés FED créée en juillet 1993 et placée auprès de l'ON.

Il serait vain d'approuver entièrement au nom de l'efficacité ou de condamner sans nuance au nom de l'absence d'internalisation les mécanismes mis en place. Il faut souligner :

- **que l'efficacité des cellules est indéniable.** On peut par exemple prendre le cas de la Cellule d'AAS, justement créée suite à la mise en œuvre déficiente de l'AAS1, et qui a permis une gestion reconnue par tous comme satisfaisante de l'AAS2.
- **qu'il y a eu un fort accroissement de l'efficacité des circuits de paiement et des passations de marché.**

Mais la logique des cellules et des procédures particulières mises en place est de se développer, non de se rapprocher de l'administration existante, qui a d'autant moins besoin d'améliorer ses performances que le système donne des résultats satisfaisants. La suppression des cellules conduirait certainement actuellement à une situation catastrophique. Le problème de mise en œuvre représente néanmoins pour l'avenir un défi que la Commission doit prendre en compte pour la gestion de son aide. Ce défi est sans doute plus grand pour la Commission que pour les autres bailleurs de fonds car :

- certains bailleurs ont préféré ne pas intervenir que d'être conduit à exercer une gestion minutieuse de leur aide hors des circuits administratifs camerounais ;
- pour la France, autre bailleur gérant étroitement son aide, la CFD, après avoir

hésité, s'est finalement résolue à utiliser les procédures camerounaises, même si un droit de regard relativement strict est maintenu sur les décaissements.

Pour tous les bailleurs se pose ainsi le problème de l'amélioration de la capacité institutionnelle de l'administration locale⁸.

C'est sans doute au Cameroun un sujet primordial pour le développement économique du pays, auquel les bailleurs de fonds n'ont jusqu'à présent accordé qu'une importance relative, peut-être en raison de l'immensité du chantier à ouvrir⁹.

C- Questions transversales

La nécessité d'exécuter des programmes dans un contexte difficile a relégué au second plan la prise en compte des implications de ces programmes sur le rôle de la femme et la pauvreté. Une intéressante prise en compte de la lutte contre la pauvreté, objectif pour la préparation du 8ème FED et de la dimension sociale de l'ajustement communautaire a cependant été proposée par la Cellule d'AAS qui estime notamment qu'un blocage des déboursements qui interviendrait en cas de non respect des conditionnalités ne devrait pas toucher les versements sociaux. L'environnement a été pris en compte dans le PIN 7ème FED où il figure comme secteur de concentration sous la rubrique "développement rural et protection de l'environnement" et a donné lieu à diverses actions. Quant aux problèmes relatifs au progrès de la démocratie et aux droits de l'homme, ils sont souvent restés à un niveau politique. On peut se demander si plutôt que de constituer une composante (souvent mineure et parfois peu oubliée) de tous les programmes, ces questions transversales ne devraient pas être prises en compte moins généralement mais plus profondément à l'occasion de certains programmes¹⁰.

Par contre le problème de la "bonne gouvernance" sous-tend au Cameroun tout le dialogue politique - aussi bien de politique générale que de politique sectorielle. La "mauvaise gouvernance", évidente au Cameroun, a entraîné la non-réalisation de nombreux projets, la lenteur des décaissements notamment communautaires, la création de structures certes efficaces - les cellules - mais qui risquent d'inhiber le besoin d'amélioration des administrations nationales. L'accent mis sur le secteur transport lui-même, s'il se

justifie particulièrement au Cameroun, n'est peut être pas totalement étranger au fait que dans ce secteur la "bonne gouvernance" peut être constatée par l'existence de réalisations matérielles. L'amélioration de la capacité institutionnelle de l'administration camerounaise est ici aussi un problème central¹¹.

¹ Ce résumé ne suit pas systématiquement le plan du rapport, qui est identique pour toutes les études de pays, mais s'attache plutôt à faire ressortir les points les plus importants au Cameroun.

² Et non l'ensemble du secteur agricole.

³ Voir notamment "Etude macro-économique du Cameroun après la dévaluation" - CERED-DIAL-ORSTOM pour le Ministère français de la Coopération - Février 1995.

⁴ Pour la France, ce leadership résultait de la "Doctrine d'Abidjan" (appelée aussi "Doctrine Balladur").

⁵ Notamment par ceux qui voient l'appui de l'Union européenne comme un moyen de "contrer" les IBW.

⁶ Le document indique aussi dans son introduction : "Le gouvernement espère que cette politique, qui sera menée de front avec les efforts d'intégration régionale, sera appuyée financièrement par la communauté internationale, notamment le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la Banque Africaine de Développement, ainsi que par un certain nombre de donateurs bilatéraux". On peut souligner que pour les années 1993-1996 (voir section 1.2.), les apports financiers cumulés de la Commission et de la France ont représenté beaucoup plus que ceux des bailleurs cités.

⁷ Dont 7,5 MECU de reliquat de l'AAS1.

⁸ Il est symptomatique de noter que le représentant du FMI a déclaré à la mission que le FMI devrait peut être à l'avenir effectuer une gestion plus étroite de son aide.

⁹ Voir cependant rapport N°6 du Centre européen des politiques de développement (Pistes de réflexion sur l'avenir de la coopération ACP-UE - Octobre 1996). On peut aussi signaler une approche sociologique menée par la Coopération française lors de l'évaluation des programmes d'appui aux administrations économiques et financières (Evaluation du PAAFIE Cameroun - SERES - Octobre 1997).

¹⁰ Par exemple chercher à développer le rôle des femmes dans le processus de décentralisation - et le fonctionnement des conseils municipaux - serait sans doute riche d'enseignements sur le fonctionnement de la démocratie en Afrique subsaharienne.

¹¹ Les interventions de la Commission dans le secteur cacao avec la suppression de l'ONCPB, peuvent être considérées comme un programme favorisant la "bonne gouvernance".



I. LE CONTEXTE NATIONAL¹²

A. Le pays

Le cadre naturel et la démographie

Le Cameroun, d'une superficie de 450.000 km², occupe une situation stratégique remarquable due à l'accès à la mer (380 km de côtes) et à l'enclavement de deux pays limitrophes, le Tchad et la RCA. Ses ressources naturelles sont abondantes : ressources minières (pétrole, bauxite, gaz naturel), pêcheries côtières et fluviales, terres cultivables. Doté d'une végétation et d'une pluviométrie variée, le pays offre presque partout des sols aptes à la culture, tant des cultures pérennes d'arbres et d'arbustes que des céréales, des cultures maraîchères et des tubercules. Les principales cultures d'exportation sont le cacao, le café, la banane, le coton, le latex, le sucre et le thé. Le Cameroun est autosuffisant du point de vue alimentaire, grâce en particulier au maïs, à la banane plantain et aux céréales traditionnelles comme le millet et le sorgho. Les zones rurales abritent 60 % de la population.

La population camerounaise (13,5 millions habitants, estimation de 1995), est extrêmement diverse culturellement, avec près de 200 groupes ethniques. Le groupe le plus nombreux, les Bamilékés (environ 1,5 million de personnes) est établi dans les Provinces de l'ouest et du nord-ouest et domine le commerce et l'industrie. Les Bétis, dans le centre et le sud du pays, ont conquis une position dominante dans l'administration ; le nord est principalement musulman. La majorité des camerounais parlent une langue européenne (environ 80 % sont francophones et 20 % anglophones). La croissance de la population est très forte, près de 3 % sur la période 1980-1995 ; environ 55 % de la population a moins de 20 ans, avec un ratio encore plus élevé dans les zones rurales.

Le système éducatif, autrefois relativement efficace, connaît de graves déboires, particulièrement pour l'éducation de base et les universités. Le taux d'analphabétisme de la population adulte atteignait en 1995 48 % pour les femmes et 25 % pour les hommes¹³.

Le cadre politique et institutionnel

Le Cameroun a reçu un triple héritage colonial. A la suite de la Première guerre mondiale, l'ancienne colonie allemande fut divisée en deux protectorats, respectivement français et britannique. La lutte pour l'indépendance a conduit à une guérilla qui s'est poursuivie après l'indépendance en 1960. En 1961, la région ouest, auparavant sous protectorat britannique, choisissait par référendum de former une fédération avec le Cameroun francophone. Sous la conduite du premier président du pays, M. Ahmadou Ahidjo, le Cameroun devenait en 1972, également par référendum, un état unitaire, avec un prudent équilibre des pouvoirs entre les diverses ethnies du pays. En 1982, M. Ahidjo se retirait pour des raisons de santé en faveur de M. Paul Biya. Le nouveau président, un technocrate, portait les espoirs d'ouverture politique de la classe moyenne, alors en rapide expansion. Son mandat fut toutefois marqué par un coup d'Etat manqué de son prédécesseur, en 1983. Cette tentative conduisit à une remise en question de l'ancien partage du pouvoir, en faveur d'un recentrage autour du groupe ethnique du Président, les Bétis.

En 1990, sous la pression des pays donateurs, le concept de démocratie pluraliste fut introduit. Cependant, le refus du chef de l'Etat de tenir une conférence nationale afin de préparer une nouvelle constitution et des élections conduisit à une campagne de désobéissance civile, particulièrement suivie dans l'ouest du pays. Ce fut la série des journées "ville morte". Des élections parlementaires et présidentielles (les premières étant boycottées par l'opposition et les secondes déclarées irrégulières par les observateurs internationaux) étaient tenues en 1992. Une nouvelle constitution fut finalement adoptée en 1995, confirmant la nature unitaire de la République, tout en donnant une certaine autonomie aux dix provinces. Des élections municipales, après de multiples reports, eurent lieu en janvier 1996, et sont considérées comme raisonnablement représentatives. Cependant, le Gouvernement central a ultérieurement imposé ses propres représentants dans les conseils municipaux dont il avait perdu le contrôle. Dans l'ensemble, si beaucoup reste à faire en matière de démocratie et de droits de l'homme, les observateurs s'accordent à penser que le chemin déjà parcouru est encourageant et que la direction générale des réformes engagées est adéquate.

Il faut compléter la description du cadre institutionnel en rappelant que le service public, déjà affecté par les tensions ethniques inhérentes au pays, a été très affaibli par la crise économique qui frappe le pays (voir plus bas). En particulier, une des mesures prise par le Gouvernement en 1993, visant à restaurer l'équilibre du budget, a été de diminuer tous les salaires des fonctionnaires de 35 à 60 %, de préférence à une diminution des effectifs de l'administration. En outre, l'impact sur le pouvoir d'achat de cette mesure a été renforcé par la rapide évolution des prix. Les salaires dans l'administration étaient certes relativement élevés, mais les effets néfastes de cette politique sur la qualité du service rendu sont encore très sensibles en 1998 et mettront probablement longtemps à se résorber.

L'économie

Les 25 premières années d'indépendance (1960-1985) virent l'économie réelle croître au rythme d'environ 7 % par an. L'agriculture (particulièrement le café et le cacao) a été la principale source de croissance et de devises jusqu'en 1978, année durant laquelle la production de pétrole a commencé, devenant la pierre angulaire de la croissance.

Le flux de revenus pétroliers a amélioré dans le court terme la situation macro-économique, mais a indirectement contribué - parce que mal utilisé - à l'aggravation des problèmes structurels nationaux. Comme d'autres pays bénéficiant de découvertes pétrolifères et victimes du "syndrome hollandais", le Cameroun n'a pas su investir la manne de l'or noir, augmentant au delà du raisonnable le train de vie du Gouvernement, rendant l'économie vulnérable à un retournement des cours mondiaux. Les revenus pétroliers furent avant tout utilisés pour augmenter les dépenses du service public et les subventions accordées aux entreprises publiques, ainsi que pour financer des investissements dont le taux de rendement s'avérera médiocre. A partir de 1985, deux violents chocs externes révèlent les faiblesses de l'économie : la chute des cours mondiaux du cacao, du café et du pétrole affecte très fortement les termes de l'échange ; le taux de change réel s'apprécie de 54 % entre 1986 et 1988. La crise économique subséquente s'est manifestée par de sévères déséquilibres externes et internes et surtout une très grave récession : le PIB a chuté en moyenne de 6 % par an entre 1986 et 1993, soit une diminution de moitié du revenu par habitant sur cette période. Le fort accroissement de la pauvreté a été la conséquence directe de la crise, les paysans souffrant au premier chef de la chute des prix des produits agricoles, alors que le

Gouvernement réduisait ses dépenses de santé et d'éducation. La classe moyenne, autrefois une des plus développées de la région, s'effritait rapidement.

Les actions engagées par le Gouvernement en réponse à cette crise, avec le soutien des IBW, furent initialement centrées sur des réformes internes (notamment un ajustement fiscal), avec toutefois un effort de libéralisation du commerce extérieur. Mais c'est seulement avec la dévaluation de janvier 1994¹⁴ que les réformes macro-économiques ont commencé à donner des résultats encourageants. Aux effets bénéfiques de la dévaluation se sont ajoutées les perspectives d'approfondissement de la zone de coopération économique régionale, la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), qui succède à l'UDEAC. En 1994-95¹⁵, après dix ans de récession interrompue, le pays renouait avec la croissance, avec une progression de 3 % du PIB réel, soit un peu plus que la croissance de la population. En 1995/96 et 1996/97 la croissance réelle a été d'environ 5 %.

L'ajustement structurel

L'ajustement structurel se caractérise au Cameroun par son caractère tardif (le premier accord avec le FMI date de septembre 1988), par des efforts importants mais non couronnés de succès pour atteindre un impossible ajustement réel, et par quatre ruptures successives des accords du Cameroun avec le FMI entre 1989 et 1995. Le déroulement de cet ajustement "stop and go" sera analysé ci-dessous.

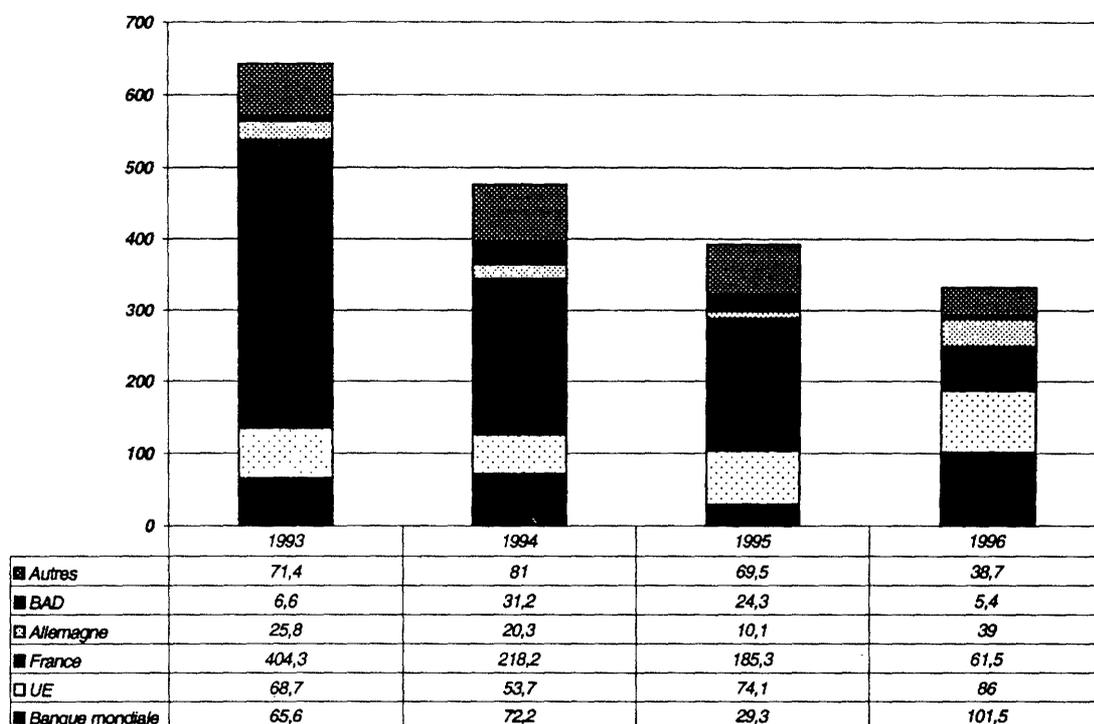
B. La gestion de l'aide internationale

Rôle et importance de l'aide

L'aide publique au développement (APD) au Cameroun est en baisse régulière depuis 1994 (voir Figure ci-dessous). Alors que les décaissements de l'APD représentaient 4,6 % du PIB en 1993, ils se réduisent en 1996 à 3 %. Une autre tendance notable est la diminution de l'aide de la France en 1996, qui, après avoir été élevée, est dépassée par la Banque mondiale en termes de décaissements (les décaissements ne représentent pas fidèlement la contribution des bailleurs au développement du pays, puisque les financements de l'Union européenne sont principalement des dons).

APD AU CAMEROUN PAR BAILLEUR¹⁶.

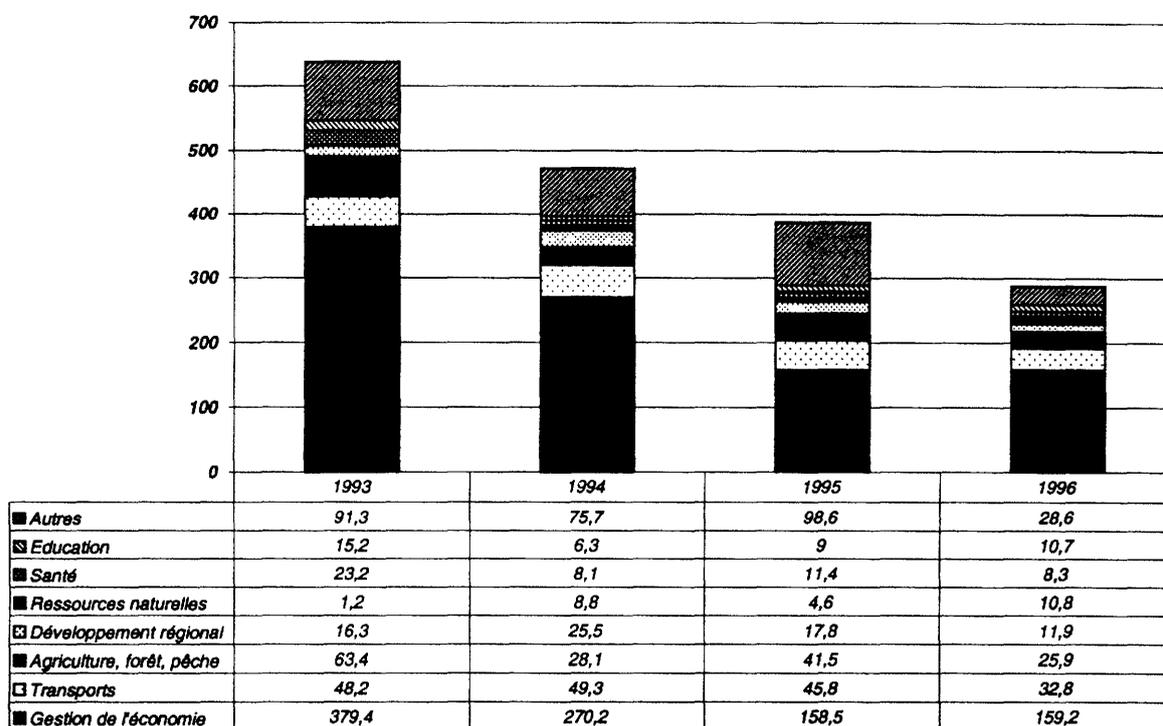
Décaissements de l'APD - en millions de USD



Le répartition de l'aide par type d'utilisation, selon la classification du PNUD, révèle le poids considérable de l'aide à la "gestion de l'économie", suivie d'assez loin par les transports (voir Figure ci-dessous). L'importance de l'aide à la gestion de l'économie est significatif de la diminution de l'aide-projet traditionnelle au profit des interventions d'ajustement structurel et de l'aide budgétaire.

APD AU CAMEROUN PAR SECTEUR D'UTILISATION

Décassements APD par secteurs - en millions de USD

*Dispositions institutionnelles de l'aide*

La gestion de l'aide a été traditionnellement centralisée par le Ministère de l'économie et des finances. Après le remaniement ministériel du 7 décembre 1997, ce rôle est désormais dévolu au nouveau Ministère des investissements publics et de l'aménagement du territoire, excepté pour le FMI, dont l'interlocuteur direct continue d'être le Ministère de l'économie et des finances. Pour les autres bailleurs de fonds (Banque mondiale, CFD, etc.), c'est le Ministre des investissements publics et de l'aménagement du territoire qui est l'interlocuteur privilégié. La Présidence de la République, qui est souvent décrite comme un "Gouvernement dans le Gouvernement", dispose d'un personnel nombreux et de haut niveau, et conserve un rôle d'arbitrage dans le dialogue de politique avec les bailleurs de fonds, notamment pour ce qui concerne la politique économique générale.

Comme on le détaille plus loin (voir 2.2.3), la coopération avec les autres bailleurs de fonds n'a pas donné lieu à des institutions spéciales comparables à celle de l'Ordonnateur national. Une importante institution de coordination entre la communauté des bailleurs de fonds et le Gouvernement demeure le Groupe consultatif organisé par la Banque mondiale.

Représentations des bailleurs de fonds

Les principaux bailleurs de fonds cités plus haut, hormis la BAD, maintiennent des délégations importantes au Cameroun. Les représentations de la Caisse française de développement, la Mission de coopération et d'action culturelle, la mission résidente de la Banque mondiale ont toutes trois un rôle actif dans le maintien d'un dialogue avec le

Gouvernement. On trouve aussi à Yaoundé les représentations des principales agences des Nations unies (PNUD, OMS, ONUDI, PAM, etc.).

Les Etats membres de l'Union européenne représentés au Cameroun sont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume Uni.

¹² Principales références : Cameroun, Coopération pour le développement, PNUD, 1997 ; Strategy Paper – Republic of Cameroon, Commission européenne, 1996 ; Republic of Cameroon, Country Assistance Strategy, The World Bank, 1995. Cameroon, Statistical Appendix, IMF, 1997.

¹³ Ces taux sont dans la moyenne des pays classés à faible revenu par la Banque mondiale, respectivement 45 % et 24 %. Rapport sur le développement dans le monde 1997, Banque mondiale.

¹⁴ Passage de 50 FCFA pour 1 FRF à 100 FCFA pour 1 FRF le 11 janvier 1994.

¹⁵ L'année comptable finit en juin.

¹⁶ Les prêts de la BEI sont inclus dans la rubrique UE pour un montant de 29,4 millions de USD en 1995.

II. ASSISTANCE DE L'UNION EUROPEENNE

A. Taille relative et importance de l'aide de l'Union européenne

Perspective historique

L'histoire de l'aide communautaire au Cameroun est révélatrice de la forte tradition "aide-projet" de la coopération ACP. A l'instar des autres bailleurs de fonds, l'engagement initial de l'Union européenne s'est fait principalement au travers d'un ciblage de projets bien circonscrits, par opposition à l'accent qui sera mis plus tard sur le développement de politiques sectorielles. Les infrastructures de transport, qui sont particulièrement adaptées à l'approche par projet, ont dès le début de la coopération CEE-Cameroun bénéficié d'une très large part des aides. 44 % des financements des cinq premiers FED ont été consacrés à ce secteur, toujours pour des investissements dans des voies de communication nouvelles (routes, pistes, chemin de fer, infrastructures portuaires). L'investissement de la Communauté dans les transports totalise ainsi plus de 530 MECU.

Le développement rural - également secteur de concentration de l'aide communautaire - a également à l'origine été appréhendé par une approche très ciblée, cette fois-ci régionale. C'est le cas en particulier du programme de "Pôles de développement rural" développé dans les années 80, qui a poursuivi la voie du développement "intégré", c'est à dire relativement autonome. Autre exemple représentatif, l'important projet "Nord-est Bénoué" (48 MECU), clos en 1994, a aussi été basé sur l'approche du développement intégré dans une région bien déterminée ; il est fortement "vertical", c'est à dire qu'il touche à plusieurs aspects clés de la politique publique (transports, éducation, santé), mais sur un domaine très circonscrit.

Evolution récente

Les principaux secteurs d'intervention de l'Union européenne dans le cadre des deux derniers FED (6ème et 7ème) sont restés les transports et le développement rural et agricole, auxquels sont venus s'ajouter, comme autre domaine de concentration, les secteurs sociaux, en particulier la **santé**. Dans ce secteur, l'intervention de la Commission s'articule autour de deux axes majeurs :

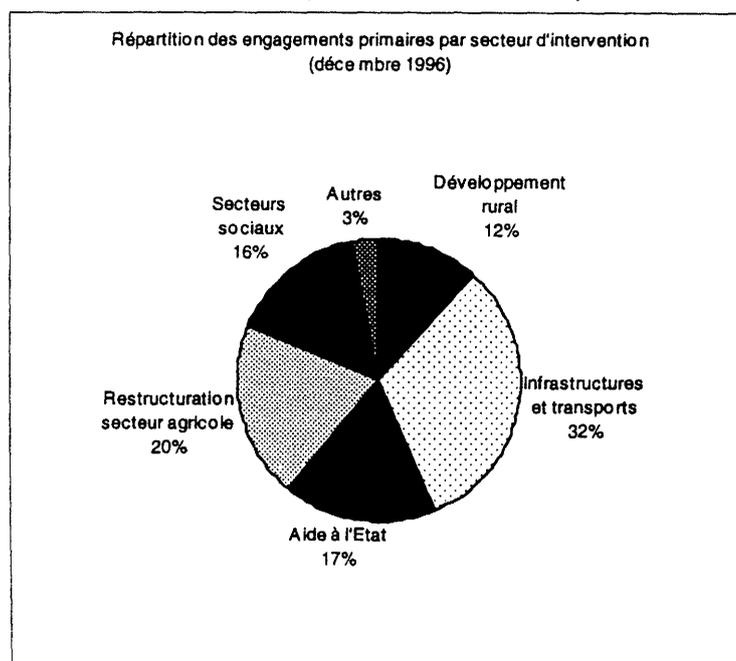
- la réorientation des soins de santé primaire : Projet d'appui aux services de santé (8,5 MECU) qui doit se prolonger jusqu'en 1999 et Projet de réorientation des soins de santé primaires au Nord du pays (2 MECU) qui vient de débiter pour une période de quatre ans.
- la mise en place d'un système national d'approvisionnement en médicaments essentiels : un montant de près de 3 MECU a été consacré à la constitution du fonds de roulement initial de la Centrale nationale d'achat de médicaments essentiels - CENAME.

La figure ci-dessous donne la répartition des dons du 7ème FED par secteur. Mais la principale évolution de la coopération Union européenne-Cameroun - ainsi que celle des autres principaux bailleurs de fonds - a été un accent nouveau placé sur la mise en œuvre de politiques sectorielles susceptibles d'améliorer la durabilité de l'aide. Dans les transports, cette nouvelle approche a été motivée par le fait que la puissance publique camerounaise n'a pas assuré l'indispensable maintenance des infrastructures, mettant en péril des investissements considérables. C'est ainsi que la Commission a de plus en plus accordé son aide dans le cadre d'une législation nationale ou de réformes sectorielles substantielles :

programme sectoriel de transport, privatisation des entreprises publiques et parapubliques, réforme de la santé publique de base, etc.

La montée en puissance de l'AAS, qui par nature est lié à la mise en œuvre de réformes des politiques générale et sectorielles, s'inscrit précisément dans cette approche. Pour le 7ème FED, les ressources consacrées à l'AAS sont désormais à parité avec celles du PIN (Tableau 1 et Tableau 2). Les fonds de contrepartie de l'AAS ont été principalement ciblés sur les secteurs de la santé et la maintenance des infrastructures de transport.

PRINCIPAUX SECTEURS D'INTERVENTION COMMUNAUTAIRE AU CAMEROUN LOME IV (PIN + STABEX + AAS)



Les transferts Stabex, en forte augmentation à partir de 1989, totalisent sous le 7ème FED 244 MECU. Ils ont été utilisés pour pallier les conséquences néfastes de la gestion publique du secteur agricole (particulièrement café et cacao) et pour y encourager le recentrage du rôle de l'Etat sur ses fonctions régaliennes. On notera comme représentatif de l'évolution de l'aide de l'Union européenne au Cameroun le transfert d'une partie substantielle des fonds Stabex (64,6 MECU) vers l'AAS¹⁷.

Les autres instruments de l'aide européenne incluent le PIR de l'Afrique Centrale (73,7 MECU pour le 6ème et 7ème FED), dont le Cameroun est un des principaux bénéficiaires, principalement pour les nouveaux investissements dans le réseau routier à vocation régionale. Enfin, le pays a bénéficié depuis 1991 de contributions directes du budget européen, notamment pour le "Système d'assistance des producteurs de bananes ACP" (ressources de 9,9 MECU pour la période 1991-94) et pour le programme de préservation de la forêt tropicale. Les autres programmes camerounais financés sur le budget de l'Union européenne comprennent la "Science et technique pour le développement" (9,9 MECU en 91-94), et le soutien aux ONG (1,3 MECU en 1996).

Tableau 1: aide programmable 6ème et 7ème FED			
Opérations résumées à février 1998, en MECU			
	Ressources	Engagements	Exécuté
PIN			
6ème FED			
Aide d'urgence		0,1	0,1
Commerce et foires		0,5	0,5
Développement rural		51,7	49,1
Infrastructures de transport		42,8	42,8
Santé		4,9	2,1
Divers		0,4	0,4
TOTAL PIN 6ème FED	101,0	100,4	95,0
7ème FED			
Actions culturelles		0,1	-
Développement rural		25,6	2,4
Développement urbain		1,5	0,9
Infrastructures de transport		60,4	23,1
Santé		5,9	0,7
Divers		0,0	0,0
TOTAL PIN 7ème FED	110,0	93,5	27,1
PIR			
6ème FED			
Infrastructures de transport	18,4	0,4	0,4
Commerce et foires	2,6	0,5	2,2
Recherche	0,5	0,5	0,5
TOTAL PIR 6ème FED	21,5	1,4	3,1
7ème FED			
Infrastructures de transport	47,6	3,4	2,2
Commerce et foires	2,0	1,8	1,7
Recherche	2,0	0,6	0,5
Elevage	0,2	0,2	0,2
Divers	0,5	0,5	0,4
TOTAL PIR 7ème FED	52,2	6,4	4,9

Le total des dons européens au Cameroun (PIN, Stabex, AAS, PIR et budget) durant la période couverte par le 7ème FED (1991-1995) approche 500 MECU, soit environ 1,5 % du PIB de la même période. Ce montant place l'Union européenne parmi les tous premiers bailleurs de fonds actifs au Cameroun. Il faut enfin y ajouter les prêts accordés par la BEI, qui pour la période 1991-2000 a alloué des prêts d'un montant de 24,6 MECU¹⁸.

	Ressources	Engagements au 31/12/97	Exécuté au 31/12/97
STABEX			
COM 90	67,4	67,4	54,6
COM 91	69,2	64,4	59,5
COM 92/93	81,8	34,6	34,6
Total	218,4	166,4	148,7
AAS	114,3	105,8	89,5

B. Dispositions institutionnelles de l'aide européenne

Dispositions institutionnelles camerounaises

L'ordonnateur national. Depuis le remaniement ministériel de décembre 1997, l'ON n'est plus le Ministre des finances mais le Ministre des investissements publics et de l'aménagement du territoire. Ses principales attributions au sein du Gouvernement sont l'élaboration du budget d'investissement public et le suivi des relations avec les bailleurs de fonds, hormis le FMI. L'une des raisons de la création de ce ministère a été la volonté d'accélérer l'utilisation des aides des bailleurs de fonds.

Le choix a été fait de séparer entièrement de l'administration les "cellules" assurant les principales fonctions de l'ON, telles que définies dans la Convention de Lomé, tous les frais de fonctionnement des cellules étant pris en charge par la Commission et l'animation étant assurée par des assistants techniques de la Commission.

Les trois principales cellules assurant les fonctions de l'ON correspondent chacune à un instrument de la coopération européenne (PIN, Stabex, AAS). La première est la "Cellule de coordination", qui assure le secrétariat général de l'ON, par où transite toute la correspondance entre la Commission et l'ON, où sont préparées toutes les requêtes de financement transmises à la Commission et où enfin se fait le contrôle du décaissement et la comptabilité du PIN. La Cellule de coordination, dirigée par un ancien haut fonctionnaire camerounais, comporte un autre cadre, un comptable et une secrétaire. La "Cellule Stabex" assure les fonctions de l'ON pour cet instrument ; c'est la plus lourde des trois, avec trois AT (le coordonnateur, un expert en génie rural et infrastructures et un économiste)". La "Cellule d'AAS" est également dirigée par un expatrié assisté de deux cadres camerounais et assure les fonctions de l'ON pour l'AAS. A ces trois cellules de base il faut ajouter la "Cellule des projets routiers régionaux", qui remplit de la même façon des fonctions d'interface entre l'administration et la Commission, la "Cellule santé", et la "Cellule TIPAC", qui sont toutes dirigées par des expatriés.

Rappelons que l'externalisation des services de l'ON n'est pas la norme dans les pays ACP comparables. Par exemple, en Côte d'Ivoire, les services de l'ON sont insérés dans la

hiérarchie du Ministère des finances où est il logé. Des cadres nationaux de haut niveau sont affectés à la gestion de l'aide ACP, avec le soutien d'un nombre limité d'assistants techniques détachés auprès du Ministère des finances (voir rapport d'évaluation de la coopération ACP en Côte d'Ivoire).

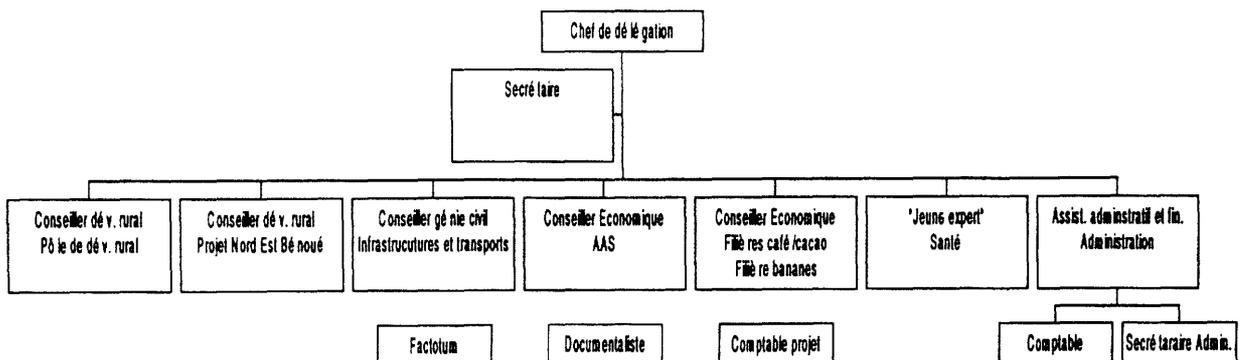
Cette externalisation est cependant à considérer dans le contexte national. Comme on l'a déjà souligné, la fonction publique a connu un affaiblissement sensible au début des années 90. On ne saurait ignorer que, dans une large mesure, la constitution de l'administration de l'ON en dehors de l'administration répond à cette contrainte. Il reste que cet objectif bien compris de l'institution de l'ON, telle qu'elle est conçue dans la Convention de Lomé, est de favoriser le dialogue entre Gouvernement et Union européenne et l'internalisation des programmes d'aide. Cet objectif ne peut être rempli de manière satisfaisante si les services de l'ON demeurent indéfiniment en dehors de l'administration. Ce point est d'autant plus important que, comme on le verra dans les chapitres suivants, les dispositions institutionnelles de l'ON sont la première manifestation d'une tendance générale des programmes de l'Union européenne au Cameroun à s'exécuter en vase clos, c'est à dire en dépendant le moins possible de l'administration²⁰. Enfin, il faut souligner que, dans l'usage qui en est fait au Cameroun, les services de l'ON apparaissent comme une institution hybride (camerounaise en principe mais payée et "staffée" par l'Union européenne), dont le rattachement institutionnel et donc la représentativité dans le dialogue de politique sont peu clairs.

Les ministères sectoriels. A ce rattachement central avec l'ON il faut ajouter les nombreux liens existant entre l'Union européenne et les ministères sectoriels. Ces contacts paraissent de bonne qualité avec, pour les transports, le Ministère des travaux publics (MTP)²¹, le Ministère des transports (MT) et la Cellule de coordination du PST. Pour l'AAS, les relations avec le Ministère des finances²² sont excellentes. Comme on le détaillera plus bas, c'est souvent à ce niveau sectoriel qu'est mené l'essentiel du dialogue de politique.

La Délégation

Avec 8 cadres, les services de la Délégation sont relativement légers. La répartition des responsabilités parmi les cadres a été faite par secteurs (voir organigramme ci-dessous). Ce choix est adéquat car il facilite le dialogue de politique sectorielle et la conception de programmes s'y insérant. De plus, il est complémentaire de l'organisation des services de l'ON qui, on l'a vu, sont organisés par instruments.

Organigramme de la Délégation



Une caractéristique de l'organisation de la Délégation, comme l'indique l'organigramme, est l'absence d'une couche hiérarchique intermédiaire et par conséquent un fort "étalement" horizontal ; 7 cadres répondent ainsi tous directement au Chef de Délégation.

Il faut également noter la forte implication des cadres dans la mise en œuvre des programmes, notamment pour ce qui concerne le contrôle de la dépense, malgré l'appui fourni par les cellules de l'ON auxquelles s'ajoutent les cellules spécifiques de gestion de projets. Par exemple, le conseiller en génie civil consacre la plus grande partie de son temps au suivi de la mise en œuvre de programmes (demande d'engagements des crédits, suivi de l'attribution des marchés, suivi des travaux, etc.) Dans le cas précis des transports, comme on le détaille à l'Annexe Transport, cette implication dans la mise en œuvre en plus du dialogue de politique et de la conception des programmes se justifie par l'existence d'une politique sectorielle bien constituée.²³ On retiendra pourtant que **le fort investissement de temps dans la mise en œuvre conduit à une charge de travail considérable – avec le risque associé que les tâches d'exécution, qui sont toujours les plus urgentes, occultent la nécessité du travail de dialogue et de conception.** Une conséquence de cette orientation est la forte perception, au sein de la Délégation, d'une insuffisance marquée des moyens humains. De plus, cette insuffisance semble aggravée par l'augmentation récente des pesanteurs administratives communautaires pour la mise en œuvre des projets et études (par exemple, cas de la réformes des PACs).

La répartition des responsabilités entre la Délégation et les services du siège ne semble pas poser de problème particulier. Pour l'AAS, des visites de spécialistes du siège contribuent au dialogue de politique générale. Le dialogue de politique se situant normalement pour l'AAS au niveau de la politique générale, il est naturel qu'il y ait une participation de Bruxelles. Pour des activités plus traditionnelles telles que les transports ou le développement des filières café-cacao, la Délégation bénéficie d'une relative indépendance de proposition. Par exemple, dans les transports, Bruxelles assure un soutien à la fois via des spécialistes techniques et par le bureau géographique, mais le dialogue de politique sectorielle est maintenu et alimenté par la Délégation. Au total, en termes de nombre de missions d'appui, tous les secteurs, y compris l'ajustement structurel, se situe à peu près sur un pied d'égalité.

Comparaison avec d'autres bailleurs de fonds

L'ON est une particularité de l'Union européenne et il n'est pas aisé de la comparer avec l'organisation des autres bailleurs de fonds. On peut pourtant remarquer que les dispositions institutionnelles des principaux donateurs au Cameroun sont plus claires que celles adoptées par l'Union européenne.

Quant à l'organisation interne de la Délégation, elle ressemble à celle des représentations des autres bailleurs de fonds. En revanche, les tâches assignées aux cadres des autres bailleurs de fonds paraissent généralement moins orientées vers la mise en œuvre, très consommatrice de temps, et davantage sur le dialogue de politique et la conception des projets. C'est par exemple le cas du secteur des transports à la Banque mondiale.

¹⁷ Dans le Tableau 2, ce montant est inclus dans les ressources de l'AAS et a été soustrait des ressources du Stabex.

¹⁸ Y compris bonification d'intérêts. Les prêts récents de la BEI ont bénéficié à la SONEL (électricité) et la SCIMPOS (production de colle).

¹⁹ Un des assistants techniques de la cellule Stabex travaille la majorité de son temps sur d'autres projets du PIN. A noter qu'il est prévu l'arrivée en 1998 de deux nouveaux experts (un agro-économiste et un expert en infrastructures et BTP) et de trois employés locaux (une secrétaire, un chauffeur et un huissier) pour renforcer la structure existante.

²⁰ Voir chapitre 4.2. et les annexes sectorielles.

²¹ Particulièrement, la Direction des routes.

²² Notamment Direction du budget.

²³ Cette gestion du temps n'a d'ailleurs pas empêché la Délégation de participer récemment à d'importantes démarches, avec les autres bailleurs de fonds, visant à améliorer la politique Gouvernementale de transport. Voir Annexe Transport.

III. DIALOGUE DE POLITIQUE

A. Développement et étendue du dialogue de politique

Perspective historique.

Durant la période qui a précédé la crise, l'aide communautaire au développement du Cameroun a été caractérisé par une **aide projet donnant la priorité au développement rural**. La dominante aide-projet n'a disparu que progressivement et il en reste encore aujourd'hui des traces. Dans un contexte aussi difficile que celui du Cameroun, le succès d'un projet bien circonscrit est en effet plus sûr que la mise en place d'une aide plus globale et la prise en compte de l'environnement du projet, qui seul peut assurer sa pérennité, très complexe.

L'appui communautaire à l'ajustement structurel s'est développé d'autant plus tardivement que les IBW n'ont elles mêmes initié un ajustement structurel au Cameroun qu'à la fin des années 80 (accord de confirmation du FMI de septembre 1988). L'AAS1 mis en place par la Commission a été signé en juin 1992 et regroupe en fait vingt six protocoles particuliers qui relèvent plus de l'aide-projet que de l'appui à l'ajustement. **On peut donc considérer que c'est seulement avec l'AAS2, signé en juin 1994, que la Commission a initié une véritable politique d'appui à l'ajustement structurel au Cameroun.**

Les interventions dans les secteurs transport et cacao sont par contre plus anciennes : 44 % des cinq premiers FED ont été consacrés au secteur transport, routes, pistes, chemin de fer et infrastructures portuaires en ont bénéficié. Pour le cacao, l'intervention de la Commission dans le dialogue de politique a été lié aux importants transferts Stabex dont le Cameroun a bénéficié à partir de 1987 au titre des pertes de recettes d'exportation sur le café et le cacao. D'autres domaines d'intervention ont été développés plus récemment, notamment dans les secteurs sociaux : santé, éducation. Dans le domaine santé en particulier, le projet "Appui aux services de santé et l'appui à la mise en place de la Centrale d'achat des médicaments sont des projets importants"²⁴.

Actuellement, il faut **souligner du point de vue du dialogue de politique le virage que représente pour le Cameroun la mise en place en août 1997 de la FASR.**

- les Camerounais considèrent en effet que c'est "leur" plan d'ajustement :

. le Ministre des Finances a cherché à ne prendre que des engagements possibles à tenir ; même si les engagements sont importants, ils sont sans doute plus réalistes que ceux, difficilement tenables, acceptés après la dévaluation. Cette nouvelle attitude, dans le principe excellente, a toutefois eu pour conséquence que de nombreux points de détail sont maintenant discutés et inclus dans les conditionnalités de la Banque mondiale. Il en résulte un allongement des discussions et une prise croissante de responsabilité de la Banque mondiale quant à la fixation du chemin à suivre pour arriver à un objectif global.

. le document cadre de politique économique pour la période 1997-2000 a été publié, alors qu'il reste encore confidentiel dans de nombreux pays. Ce sont d'ailleurs les camerounais qui ont pris en main la rédaction du document²⁵ et y ont fait participer des responsables du secteur privé (banquiers, groupement des employeurs...).

- les apports nets des Bailleurs de fonds seront importants (alors que pour l'année 1997 les apports nets de la Banque mondiale sont négatifs de 72 millions de \$ et que certaines études estiment que l'apport net des bailleurs de fonds sur les trois ans qui ont suivi la dévaluation n'a guère été positif).
- les bailleurs de fonds qui avaient surtout fait porter leurs efforts sur l'augmentation des recettes, considèrent maintenant qu'il est fondamental de s'intéresser davantage aux dépenses (la Commission, qui doit placer un AT au Budget participe à ce mouvement).
- le plan d'ajustement devrait s'étaler sur trois ans.

Certains restent sceptiques, d'autres estiment que le Cameroun a enfin internalisé le processus d'ajustement structurel. La revue à mi-parcours réalisée par les services du FMI dans la première quinzaine de février 1998 considère comme positif l'accomplissement du programme, qui est facilité par un taux d'accroissement du PIB réel supérieur à 5 % depuis 2 ans et des recettes budgétaires supérieures aux objectifs. **Une nouvelle période de dialogue semble donc s'ouvrir.**

Un élément essentiel du dialogue restera le poids de la dette camerounaise qui a, comme le soulignait la récente revue du FMI "représenté 60 % des recettes budgétaires au cours du 1er semestre 1997/98".

Intervenants et étendue du dialogue de politique

Dans ce contexte spécifique au Cameroun, la place de la Commission dans le dialogue de politique a été un peu différente de celle tenue dans d'autres pays, par exemple la Côte d'Ivoire. Comme dans d'autres pays ACP, la Commission n'a pas cherché à intervenir dans le dialogue de politique générale, dont les grandes orientations ont relevé des IBW, mais les interventions seulement intermittentes du FMI et de la Banque mondiale (voir le tableau "Contexte de la décennie 1990-2000 dans le résumé) ont donné à deux bailleurs, la Commission et la France, une influence relativement plus grande que dans d'autres pays. Le leadership des IBW dans les orientations de politique générale est resté incontesté par ces deux bailleurs²⁶, mais du rôle important et permanent qu'ils ont joué en **est résulté chez les autorités camerounaises une forte demande pour une intervention plus large de la Commission dans le dialogue de politique générale**. Pour caractériser cette demande, on peut reprendre la position énoncée devant la mission par l'ON, actuel Ministre des Investissements Publics et de l'Aménagement du Territoire et Ministre des finances pendant une grande partie de la décennie :

- 1) Il ne faut pas qu'il y ait deux dialogues de politique générale : Gouvernement camerounais comme bailleurs de fonds doivent en particulier reconnaître la prééminence du FMI dans les orientations de base.
- 2) Il n'est pas souhaitable pour le Cameroun de s'appuyer uniquement sur les IBW, qui reflètent parfois une "pensée unique" qui devient le "choix du Cameroun", mais qui peut varier sans être le reflet d'une modification de la situation locale.
- 3) La Commission et certains pays de l'Union européenne ont une connaissance beaucoup plus forte du pays et de ses réalités que les IBW, et doivent "nourrir" le dialogue des autorités camerounaises avec les IBW : **"l'Union européenne doit faire valoir ses arguments, peser davantage sur le dialogue"**.

Cette demande d'une intervention plus forte de l'Union européenne, parfois exprimée de façon moins réaliste ou moins nuancée (parfois volonté d'utiliser l'Union européenne "contre" les IBW), a souvent été transmise à la mission, surtout par des responsables à un haut niveau d'autorité.

Actuellement cependant la Commission ne participe pas à l'élaboration du Document-cadre de politique économique - DCPE. Le document pour la période 1997/2000 porte d'ailleurs en sous-titre "Document préparé par les Autorités Camerounaises en collaboration avec les services du FMI et de la Banque mondiale" et indique dans son introduction : "Le gouvernement espère que cette politique, qui sera menée de front avec les efforts d'intégration régionale, sera appuyée financièrement par la communauté internationale, notamment le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la Banque Africaine de Développement, ainsi que par un certain nombre de donateurs bilatéraux"²⁷. Ce document comporte non seulement des orientations de politique générale, mais des orientations précises sur l'ensemble des secteurs dans lesquels intervient l'Union européenne, notamment agriculture, transports, éducation, santé, protection de l'environnement.

Coordination avec les autres bailleurs de fonds

L'information entre les bailleurs, en particulier les quatre principaux d'entre eux, est souvent plus forte au Cameroun que dans d'autres pays. Le "vide administratif" auquel se sont parfois heurtés les bailleurs, qui ont eu dès lors besoin de s'informer entre eux, le faible nombre de bailleurs actifs et le milieu étroit que représente la ville de Yaoundé, ont favorisé son développement. Le faible nombre de bailleurs de fonds a également contribué à cet état de

fait. En effet, seuls cinq ou six donateurs sont réellement actifs, les autres s'étant retirés, estimant que les conditions n'étaient pas réunies pour faire un bon travail de développement.

Cependant, la coordination des interventions des bailleurs n'a été satisfaisante que lorsque l'interface gouvernementale était bonne. Le "vide administratif" dans le secteur agricole a peut être favorisé l'échange d'informations mais non la concertation des actions. Dans le secteur transport, une politique sectorielle solide s'est accompagnée d'une bonne coordination. **L'efficacité de la coordination entre les bailleurs est donc fonction de la capacité gouvernementale d'assurer l'interface des actions entreprises.**

Comme dans d'autres pays, la coordination est plus forte durant les périodes de crise, et on peut prendre l'exemple des mesures qui ont suivi la dévaluation, le Cameroun parvenant à mobiliser à l'appui de son programme de redressement économique et financier l'essentiel des concours nécessaires pour boucler ses besoins de financement pour l'exercice fiscal 93/94. Le FMI a effectué un premier décaissement dès la signature de l'accord de confirmation du 14 mars 1994 ; la Banque mondiale a décaissé la 3ème tranche du PAS de 1989 (50 M \$) ainsi qu'un crédit complémentaire au titre de la "5ème dimension" (50 M \$) permettant de refinancer une partie des échéances propres de la Banque, et a mis en place dès juin 1994 un Crédit d'appui à la Relance Economique - CRE, qui a permis au Cameroun d'apurer ses arriérés non seulement vis à vis de la Banque mondiale mais aussi vis à vis de la BAD et de la BEI ; la Commission, qui avait accumulé des arriérés au titre du Stabex, a mis en place l'AAS2 d'un montant de 27,7 MECU ; la France, après avoir apporté l'équivalent d'environ 500 MECU entre 1988 et 1993 et permis au Cameroun de régler des arriérés intérieurs et de faire face aux remboursements des prêts des IBW, a mis en place un nouveau PAS en mai 1994 et procédé à de substantielles réductions de dettes.

B. Cadre de l'aide à moyen terme

Le cadre de politique à moyen terme de la Commission

Les PIN 7ème et 8ème FED, instruments de base du cadre de politique à moyen terme de la Commission, couvrent l'ensemble de la période 1991-2000. En vue de la programmation du 8ème FED un "Strategy Paper" a été élaboré.

Le PIN 7ème FED, signé le 14 février 1992 pour un montant de 110 MECU, s'insérait dans le cadre des réformes entreprises par le Cameroun au titre de l'ajustement structurel (accord de confirmation avec le FMI conclu le 20 décembre 1991, dénoncé dès avril 1992). Il comportait :

- Trois domaines de concentration :
 - le développement rural et la protection de l'environnement (43 % des 110 MECU),
 - les infrastructures routières (34 %),
 - le développement des entreprises (9 %).
- Des domaines hors concentration, santé et assainissement urbain (14 %).
- Une FAS de 18,5 MECU était prévu à l'intérieur du document PIN, ce qui portait à 128,5 MECU le montant total signé. Il était de plus précisé qu'une partie des ressources programmable pourrait être affecté à l'ajustement structurel.

Le PIN 7ème FED était complété par les actions prévues dans le cadre de la BEI, pour un montant de 70 MECU destiné à financer des investissements dans les infrastructures productives, l'agro-industrie et les PME. En fait, faute de trouver des projets bancables et des conditions satisfaisantes de déboursement, moins de 3 % des fonds BEI étaient déboursés fin

1996. Les engagements s'élèvent cependant à 24,6 MECU (35 % des 70 MECU), mais ne dépasseront plus ce montant.

Au 1er Janvier 1998, les engagements primaires représentaient la totalité du PIN, par contre les engagements secondaires (comportant des contrats signés) n'en représentaient que 67 % et les paiements ne représentaient encore que 42 % du total²⁸.

Le PIN 8ème FED, signé le 7 mars 1997 pour un montant de 133 MECU, comporte :

- Deux domaines de concentration :
 - les transports (50 à 55 % du PIN),
 - le développement décentralisé des communautés locales (25 à 30 %),
- Des domaines hors concentration (20 %) :
 - santé primaire,
 - processus de démocratisation,
 - développement du secteur privé et promotion des exportations,
 - environnement,
 - intégration sous-régionale.

Il est divisé en deux tranches, la première de 70 % du PIN, soit 93 MECU, mobilisable en principe dès la signature de l'accord²⁹ ; la seconde de 30 % du PIN qui ne pourra être décaissée qu'après une revue conjointe qui devra notamment constater que 80 % du montant de la première tranche a été décaissé. Un échéancier prévisionnel indicatif de mise en œuvre est prévu, l'ON et le Chef de Délégation devant procéder à une revue de cet échéancier deux fois par an³⁰.

La préparation du 7ème FED n'a donné lieu qu'à un document succinct de pré-programmation. La préparation du PIN 8ème FED a par contre fait l'objet d'un document beaucoup plus complet et d'une qualité nettement supérieure, le "Strategy Paper" pour le Cameroun, qui a comme objectifs, essentiellement internes à l'Union européenne :

- de présenter, notamment aux Etats Membres une analyse de la situation du pays et des raisons pour la Commission d'intervenir ;
- de proposer les secteurs d'intervention.

On peut retracer le déroulement de l'établissement du Document de Stratégie puis du PIN :

- 1) Projet établi par la Délégation en août 1995 et transmis à Bruxelles.
- 2) Mission du responsable géographique fin 1995, accompagnée de discussions avec les représentants des Etats membres en préparation du Strategy Paper et du PIN 8ème FED. Une séance d'information verbale par le Chef de délégation auprès des Chefs de mission diplomatique, concernant la préparation et l'orientation du PIN 8ème FED, a lieu le 7 mars 1996. De plus, des discussions informelles ont lieu entre les responsables sectoriels de la Délégation et l'administration camerounaise. En l'absence de problème particulier, il n'y a cependant pas de contacts au niveau Délégué-Ministres.
- 3) Approbation du document par la Commission.
- 4) Information des ambassadeurs des Etats Membres (une information préalable des Etats Membres particulièrement concernés peut avoir déjà eu lieu au niveau de Bruxelles), et envoi du document aux Etats membres (Mai 1996).
- 5) Présentation informelle à l'ON des secteurs de concentration et du montant des interventions (août 1996).
- 6) Présentation provisoire du PIN avec matrice des conditionnalités (octobre 1996).

7) Présentation formelle au Gouvernement camerounais le 30 octobre 1996 au niveau ministériel, puis le 20 novembre 1996 discussion approfondie entre l'ON et sa délégation et la Commission lors du passage du Ministre à Bruxelles.

8) Signature du PIN le 7 Mars 1997.

Si les discussions informelles lors de l'établissement du Strategy Paper semblent avoir été positives, les autorités camerounaises ne participent cependant à un haut niveau que tardivement au processus d'élaboration. Il s'agit donc plus d'un document interne, fruit d'une réflexion de la Délégation et de Bruxelles, que de la négociation d'un accord de partenariat.

Il faut néanmoins souligner :

- l'intérêt du Strategy Paper en ce qui concerne les objectifs : concentration sur un nombre limité d'objectifs pour lesquels les différents instruments (PIN, FAS, Stabex et PIR) doivent être utilisés de manière cohérente (en particulier combinaison de la FAS, du Stabex et du PIN pour l'appui à l'ajustement structurel).

- l'intérêt et la qualité du document en tant que document sectoriel, la bonne connaissance de certains secteurs permettant l'établissement de véritables orientations sectorielles.

- la prise en compte des orientations camerounaises négociées avec la communauté des bailleurs de fonds. Par exemple :

- . le document souligne la volonté de la Commission de soutenir l'Etat dans les domaines où il a décidé de se retirer ;

- . l'éducation est laissée de côté "quelle que soit l'importance de ce secteur" en raison des

- interventions d'autres bailleurs de fonds.

On peut donc estimer que **le Strategy Paper est un excellent exercice**. Bien que le Strategy Paper soit un document interne à l'Union Européenne, il pourrait cependant être amélioré par une participation accrue des autorités camerounaises.

C. AJUSTEMENT STRUCTUREL

Les "stop and go" de l'ajustement structurel.

Le dialogue entre le Cameroun et les IBW, considéré de part et d'autre comme difficile, a été marqué par l'interruption successive de 4 accords de confirmation avec le FMI.

Le premier accord, signé en septembre 1998 a duré 21 mois, les accords suivants n'ont été appliqués que durant quelques mois. De début 1990 à fin 1997, soit sur une durée de 8 années, les périodes couvertes par un accord formel avec le FMI n'ont pas dépassé deux années. Même après la dévaluation, qui avait marqué le renouveau du dialogue avec les IBW, l'accord de confirmation a été rompu après 3-4 mois.

La FASR signée en Août 1997 marque pour beaucoup le début d'un véritable dialogue entre le Cameroun et les Bailleurs de fonds.

LES "STOP AND GO" DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Programme	Date de signature	Date de rupture	Durée (en mois)	Montant prévu (en M DTS)	Montant tiré (en M DTS)
- Accord de confirmation	Sept.88	Juin 90	21	61,8	38,6
- Accord de confirmation	Décem.91	Avril 92	4	28,-	8
- Accord de confirmation	Mars 94	Juin 94	3	81,6	21,9
- Shadow program	1994-95				
- Accord de confirmation	Sept. 95	Avril 96	7	67,6	8,5
- Program. de référence	Juil-Déc. 96				
- Accord de confirmation	Août 97	En cours	En cours		
				----- 239	----- 77

Les autres bailleurs de fonds ont été fortement influencés par ces ruptures, l'obligation de l'existence d'un accord avec le FMI ayant parfois conduit à l'arrêt des décaissements, qui n'ont eu lieu que lentement.

On peut en particulier souligner la lenteur des décaissements des prêts de la Banque mondiale :

DECAISSEMENTS DES PRETS DE LA BANQUE MONDIALE

Prêt	Montant (en millions \$ ou DTS)	Décaissements (en millions \$ ou DTS)
- CAS de 1989	150 M \$	50 M \$ avril 89 - 50M \$ avril 91 -50 M \$ mars 94
- "5ème dimension" mars 94	50 M \$	50 M \$ mars 94
- CRE de juin 1994	53 M DTS	53 M DTS août-déc. 94
- CAS de décembre 1994	31 M \$	31 M \$ déc. 94
- CAS d'octobre 1995	150 M \$	50 M \$ oct 95 - 100 M \$ déc 97

Au moment du passage de la mission, de nouveaux programmes étaient en cours de montage, mais il n'y avait plus aucun PAS de la Banque mondiale en cours.

Malgré ces ruptures, le Cameroun a conduit des politiques de stabilisation et d'ajustement qui ont été fortement influencées par le dialogue - fait d'accords et de ruptures - avec les IBW. Cette influence a été d'autant plus grande que les politiques de stabilisation et d'ajustement étaient également soutenues par les autres bailleurs de fonds : Union européenne, France, BAD, Allemagne...

On peut donc estimer que la politique de stabilisation et d'ajustement structurel du Cameroun, bien que conduite en partie en dehors du cadre formel des accords de confirmation du FMI a été réalisée dans une large mesure selon les orientations et sous la pression des Bailleurs de fonds - IBW mais aussi Commission et France - entre lesquels le consensus a été fort.

Il faut aussi souligner dans le cadre de l'ajustement les mesures drastiques prises par les Gouvernements camerounais dans un contexte où seul un ajustement réel était envisageable :

quasi arrêt des investissements, diminution de 35 à 60 % des salaires des agents de l'Etat¹, programmation de réformes structurelles législatives et réglementaires, dissolution de nombreux établissements publics...L'effort considérable réalisé n'a pas toujours été souligné par les Bailleurs de fonds.

Les interventions communautaires

Les interventions communautaires d'appui à l'ajustement sont détaillées en Annexe. On peut souligner :

- que sur la période 1994-98 qui couvre quatre exercices budgétaires, 92 MECU ont été disponibles (dont plus des deux tiers en provenance de fonds Stabex);
- que sur ces quatre exercices la quasi-totalité des fonds ont fait l'objet d'engagements secondaires et que les trois quarts ont été décaissés;
- que les décaissements ont néanmoins été lents : les montants ont été versés en deux ans mais déboursés en quatre ans;
- qu'il existe de plus en plus une complémentarité avec les actions des Etats membres, soit par appui aux interventions de certains Etats, soit parce que les Etats membres appuient des interventions dont la Commission détient le leadership.

Il y a une forte évolution du dialogue mené sur l'ajustement structurel avec l'administration camerounaise depuis 1992, l'appui passant d'un raisonnement en termes de financement de projets à un raisonnement en termes d'exercice budgétaire (voir annexe § C1). La participation à la préparation du budget de l'Etat est un élément essentiel du dialogue sur l'ajustement structurel, et, peu à peu dans les années 1995 à 1998, l'appui de la Commission a été intégré dans la préparation budgétaire, la participation aux conférences budgétaires étant un élément important de cette préparation. Pour la première fois cette année, une mission de la Commission est venue au Cameroun discuter du budget de l'année avant que la lettre de cadrage budgétaire ne soit établie et l'insertion du ciblage dans le calendrier budgétaire en cours permet un véritable dialogue sur les domaines ciblés et une meilleure coordination avec les autres bailleurs de fonds.

La quasi permanence des interventions communautaires durant la période a été extrêmement appréciée par les autorités camerounaises, qui conservent une très forte reconnaissance vis à vis de la Commission pour cette permanence. En effet, lorsque le Cameroun a été déclaré "off-track" en 1992-93, l'AAS1 était déjà débloqué ; après la dévaluation le Cameroun n'a pas été déclaré "off-track" et la Commission a donc pu poursuivre ses déboursés lorsque le Cameroun était sous programme de référence. D'autre part, une fois les COM signés, les fonds Stabex n'étaient pas soumis aux mêmes conditionnalités. Cette permanence n'est d'ailleurs pas critiquée par la Banque mondiale qui porte un jugement favorable en déclarant que "l'Union européenne a été flexible dans ses décaissements"

La coordination entre les bailleurs de fonds

La bonne information entre les bailleurs de fonds ne pouvait entièrement pallier aux difficultés du dialogue avec les autorités camerounaises : le Gouvernement n'avait aucune unité et certains ministères constituaient de véritables féodalités qui n'entretenaient que des rapports distants avec les autres départements ; les administrations se montraient souvent incapables de gérer des réformes nombreuses et complexes. Il en est résulté une véritable spirale récessive des relations entre le Cameroun et les bailleurs de fonds, le non-paiement des échéances entraînant le retrait des bailleurs de fonds, ce qui rendait d'autant plus difficile le respect des nouvelles échéances.

Divers instruments existaient cependant pour assurer le bon fonctionnement de l'ajustement structurel :

- le Conseil interministériel de supervision des accords et programmes, présidé par le Ministre des finances et comprenant la BEAC et les Ministères des investissements publics, du développement industriel et commercial, de l'agriculture, du travail et si besoin, d'autres ministères concernés.

- le Comité Technique de Suivi - CTS, mis en place en 1992 pour suivre les opérations FMI-Banque mondiale, est rattaché au Ministre des finances. Il est chargé à la fois du suivi de l'ajustement structurel (non de sa négociation) et de la préparation des revues de dépenses publiques (RDP). Ce Comité vient de devenir une structure autonome hors de la Direction de la prévision. L'AT de la Cellule AAS y participe régulièrement.

Comme dans d'autres pays, il faut noter le rôle du groupe consultatif réuni par la Banque mondiale pour dialoguer sur les grandes orientations économiques du pays.

A noter que RDP 95-96 et 96-97 (missions conjointes UE, Banque mondiale, Coopération française) ont été les résultats de réunions de concertation entre le siège et les autres bailleurs. Une première revue sur l'année 1995/96, associant la Banque mondiale, la Commission et la France a porté sur les secteurs agriculture, eaux et forêts et santé mais semble être restée relativement symbolique. La revue menée pour les mêmes secteurs sur 1996/97 a été essentiellement menée par des experts de la Banque mondiale. Un élargissement de ces revues à d'autres ministères est envisagé.

On peut signaler au Cameroun le faible impact des RDP. Il semblerait que l'Administration n'a pas pris en considération les conclusions de ces revues. En effet, les fonctionnaires de l'Administration ont bien participé à ces revues et aux ateliers sectoriels et les conclusions des revues sont également le fruit de leur participation. En revanche, il paraîtrait que l'essentiel de ces conclusions soient restées lettre morte. La dernière RDP a donc été annulée de commun accord entre les bailleurs de fonds parce que l'effort d'amélioration côté dépenses n'a pas été fait.

Les conditionnalités de l'AS

En ce qui concerne les conditionnalités macro-économiques fixées par les IBW, on a souligné (§ 3.3.1) qu'elles avaient été soutenues par l'ensemble des bailleurs, en particulier par la Commission européenne, et que c'est grâce à ce soutien que les politiques d'ajustement du Cameroun ont appliqué les orientations définies par les IBW.

A ces conditionnalités s'ajoutaient cependant celles propres à l'Union européenne (les conditions spécifiques des accord de financement de l'AS), et il en est résulté pour les camerounais l'impression que la Commission avait des conditionnalités particulièrement difficiles à remplir en raison de l'existence de deux niveaux de conditionnalités. La mise ne œuvre semble avoir accru cette impression de complexité. Ainsi, un fonctionnaire camerounais soulignait : les conditionnalités du FMI, c'est "0 ou 1"; pour la Commission c'est "1 mais à condition que..." ou "0 mais cependant..."

Il faut enfin souligner que pendant longtemps, les autorités camerounaises ont accepté facilement des conditionnalités, sans être toujours décidé à les respecter, ce qui conduisait naturellement à un dialogue difficile. Pour la première fois lors de la signature de la FASR en Août 1997, le Ministre des Finances a souligné fortement que le Cameroun aurait la volonté de remplir les engagements pris (engagements peut-être d'ailleurs plus raisonnables qu'à

certaines époques). Certains considèrent néanmoins que l'apprentissage de la conditionnalité par le Cameroun reste encore à faire.

D. Dialogue de politique sectorielle

Caractères essentiels du dialogue et rôle des acteurs

L'implication de la Commission dans le dialogue sectoriel avec les autorités camerounaises a été beaucoup plus forte que pour le dialogue de politique générale et les résultats ont souvent été satisfaisants. Notons les points suivants :

1) L'intensité avec laquelle la Commission participe au dialogue de politique sectorielle varie selon les secteurs en fonction de quatre critères :

- l'importance financière des interventions communautaires ;
- l'existence d'une compétence de la Commission (Bruxelles et/ou Délégation) plus ou moins forte ;
- l'existence au Cameroun d'une administration susceptible de formuler ou de participer avec les bailleurs de fonds à la formulation d'une politique sectorielle ;
- l'intérêt pour le secteur des autres bailleurs.

Le secteur des transports réunit ces quatre critères :

- les engagements primaires dans le secteur représentaient 58 % des engagements pris sur le PIN 7ème FED à la fin de 1996 ;
- la présence à la Délégation d'un ingénieur compétent dans le domaine qui participe étroitement aux travaux de la cellule de coordination ;
- l'existence d'un Plan Sectoriel des Transports (PST), qui a guidé l'action de la Commission : tous les programmes des 7ème et 8ème FED sont inscrits dans le cadre du PST ; les interventions parfois délicates de restructuration des ministères et des entreprises sous tutelle se sont faites dans ce cadre ;
- la coordination efficace des interventions des bailleurs de fonds, qui ont choisi, en fonction de leurs orientations propres, des activités dans le menu général proposé par le PST : notamment l'entretien des routes en terre pour la Commission et l'entretien des routes bitumées pour la GTZ

Dans ce secteur, le dialogue sur la politique sectorielle a été intense et sa qualité largement fonction de son intensité.

Dans le secteur cacao, qui était au Cameroun le second domaine de focalisation de l'étude, on peut considérer que si trois des critères étaient réunis, l'absence de formulation d'une véritable politique sectorielle au sein du Ministère de l'Agriculture a rendu le dialogue moins riche et efficace :

- les importants transferts Stabex sur le café et le cacao et la volonté de restructurer la filière faisaient du cacao un secteur financièrement important pour la Commission (les fonds Stabex n'étaient cependant pas en majorité concentrés sur la filière) ;
- la mise en place d'une Cellule Stabex permettait de suivre de près les actions entreprises ;
- le consensus des bailleurs de fonds (Commission, CFD, Banque mondiale) sur la libéralisation de la filière et leur intérêt pour cette action était important ;
- par contre l'absence d'un plan sectoriel soutenu par l'administration a été source de difficultés : la lenteur de mise en place des réformes, le non respect du système de fixation des prix, les malversations de l'Office National, conduisirent au retrait de la Banque

mondiale et de la CFD. Seule à continuer son intervention par les fonds Stabex, la Commission a largement contribué, à travers la négociation d'un certain nombre d'engagements de l'Etat, à la libéralisation totale de la filière obtenue en 1994. Mais si le secteur cacao est entièrement libéralisé, des problèmes de performance de la filière subsistent : des opérations de relance de la production ont été lancées sans s'inscrire dans le cadre d'une politique sectorielle claire. La période après 1994 est en effet caractérisée par un affaiblissement marqué de la capacité institutionnelle du Ministère de l'agriculture et l'absence de toute nouvelle réflexion sur les objectifs à poursuivre et la stratégie à mener dans la filière nouvellement libéralisée. Les efforts des bailleurs de fonds pour stimuler cette réflexion, notamment dans le cadre de la négociation d'un PASA, n'ont jamais pu aboutir. De ce fait, l'utilisation des fonds Stabex dans la filière apparaît être inspirée de requêtes de financement isolées poursuivant des objectifs souvent mal définis : l'allocation des fonds dans le COM 1991 (ainsi que dans le COM 1992/93 qui n'a pas encore véritablement été mis en œuvre) donne l'impression d'un saupoudrage de financements sur des opérations à envergure très limitée. L'approche sectorielle qui avait prévalu jusqu'à 1994 n'a pas pu être poursuivie au delà de l'acquisition de la libéralisation faute de répondant du côté du Gouvernement.

L'absence de politique sectorielle soutenue par l'administration conduit donc à un dialogue et à des résultats moins bons.

La situation dans d'autres secteurs confirme la complémentarité des critères retenus pour l'intensité et l'efficacité du dialogue. Ainsi dans **l'éducation**, l'absence de fonds importants, l'absence de compétences et le faible répondant de l'administration camerounaise aboutissent à l'absence de décaissements.

Dans le secteur **santé**, le dialogue avec les autorités camerounaises a parfois été difficile, mais il faut par contre souligner la forte complémentarité des interventions des Etats membres de l'Union européenne, dont les financements cherchent à assurer une couverture géographique complémentaire aussi complète que possible du pays en matière d'appui aux soins de santé primaires³². Il existe également une complémentarité sectorielle : par exemple, rôle de l'Allemagne dans le dialogue en matière de soins de santé primaires, de la France dans le domaine de la recherche, de la Commission et de la Belgique pour les médicaments essentiels. Une réunion mensuelle des bailleurs de fonds européens dans le domaine de la santé semble donner de bons résultats contrairement à la réunion, également mensuelle et dans le même domaine, qui réunit 25 à 30 représentants de l'ensemble des bailleurs. La pleine participation de la Banque mondiale sera importante pour assurer la réussite de cet exercice.

2) Lorsque la politique sectorielle constitue un volet important de la politique générale, la Commission en laisse en partie le leadership à la Banque mondiale, même lorsqu'elle est le principal intervenant financier.

Ainsi le cas du secteur transport, la Banque mondiale a fortement contribué à l'émergence du PST et a été l'interlocuteur clé du Gouvernement.

Plusieurs réflexions peuvent être tirées de cette constatation :

- lorsqu'un programme sectoriel est très important pour un pays, il relève, de par sa seule importance financière, de la politique économique générale du Gouvernement et requiert donc que les IBW, étroitement associées à l'élaboration de cette politique, le prennent en compte ;

- de par son importance, un tel programme doit normalement relever des conditionnalités de l'AS et ne peut théoriquement se poursuivre dans un pays en rupture avec la communauté des bailleurs de fonds³³ ;
- le poids financier de la Commission dans un secteur n'est pas un indicateur fidèle de sa contribution à l'élaboration de la politique sectorielle (cf. PST) ;
- le fait qu'il existe un leadership général de la Banque mondiale qui influence le dialogue sectoriel ne nuit pas, au contraire, aux interventions de la Commission (l'absence de coordonnateur est en général plus néfaste). Ni la Délégation, ni les autres bailleurs ne jugent d'ailleurs excessif le rôle de la Banque mondiale dans le dialogue de politique sectorielle.

3) L'implication de la Commission dans le dialogue de politique sectorielle a augmenté au cours des années.

Depuis 1992, l'activité des cellules (notamment AS, Stabex, santé) a permis une meilleure insertion dans le dialogue sectoriel. Dans le secteur transport, les conditions négociées par la Commission avec le Gouvernement pour la libéralisation du transport maritime sont de plus en plus acceptées par la Banque mondiale comme des références en la matière.

Résultats et perspectives

Résultats : dans les trois domaines d'étude, les résultats du dialogue de politique sectorielle ont été importants :

Transports : - application d'un plan sectoriel transport cohérent et coordonné avec l'administration locale et les autres bailleurs de fonds ;

Cacao : - libéralisation de la filière ;

AAS : - la bonne gestion de l'AS permet maintenant un ciblage précis dans le cadre de l'élaboration du budget de l'Etat. Les résultats des ciblage sont largement fonction de l'existence d'un dialogue de politique sectorielle de qualité mené par la Commission ou d'autres bailleurs dans les secteurs d'intervention de l'AS. Ainsi des résultats positifs ont été obtenus dans l'appui aux transports, à la mise en place de la centrale des médicaments, aux POE du Ministère des travaux publics,...

Ces résultats figurent sans doute parmi les principaux résultats obtenus par la Commission au Cameroun, et on peut considérer que c'est l'attention accordée au niveau sectoriel qui est la source des principaux résultats positifs obtenus par la Commission.

Perspectives : l'importance du dialogue de politique sectorielle dans les résultats obtenus milite pour un renforcement de ce dialogue:

- en créant ce dialogue, s'il n'existe pas dans les domaines où la Commission souhaite intervenir ;
- en remontant au niveau de la politique économique générale lorsque la politique sectorielle en dépend ;
- en suscitant la participation active à ce dialogue de l'administration concernée (sans cette participation, peut-on vraiment parler de dialogue?).

Les perspectives doivent s'inscrire dans une double contrainte: celle des choix de la Commission (par ex. secteurs sociaux) et celle des compétences. Si globalement, c'est le premier choix qui doit déterminer le second, pour un pays donné, la prise en compte des compétences disponibles est nécessaire.

E. Prise en compte des questions transversales

La prise en compte de ces problèmes a été variable.

La “bonne gouvernance” est un problème qui sous-tend tout le dialogue de politique - aussi bien de politique générale que de politique sectorielle - au Cameroun. La “mauvaise gouvernance”, évidente au Cameroun, a provoqué : la non réalisation de nombreux projets, la lenteur des décaissements des fonds communautaires ; la création de structures certes efficaces - les cellules - mais qui ne peuvent pas remplacer des administrations nationales éternellement. Le choix du secteur transport lui-même n'est peut être pas totalement étranger au fait que dans ce secteur la bonne gestion peut être constatée par l'existence de réalisations matérielles. La préoccupation de bonne gouvernance s'est aussi traduite dans les programmes de restructuration des ministères auxquels la Commission a largement participé.

On peut noter que l'estimation du degré de “bonne gouvernance” du Cameroun diffère actuellement selon les Etats membres de l'Union européenne. La France estime qu'il faut porter une appréciation dynamique qui tienne compte du chemin parcouru et est favorable au développement des interventions des bailleurs de fonds en faveur du Cameroun. D'autres Etats considèrent que l'absence de “bonne gouvernance” devrait conduire à l'arrêt des interventions. L'éligibilité du Cameroun à l'appui à l'ajustement structurel de l'Union européenne aurait sans doute fait l'objet de divergences difficiles à concilier, si le Cameroun n'avait pas été déclaré automatiquement éligible, en conformité avec l'article 246 de la Convention de Lomé.

Les questions relatives au progrès de la **démocratie** et au respect des **droits de l'homme** sont davantage restées à un niveau politique. Si elles figurent en première priorité dans le PIN 8ème FED, leur prise en compte est passée après le problème de “bonne gouvernance”.

Les implications des programmes sur le **rôle de la femme**, la **pauvreté** ont également été relégué au second plan par le problème de “bonne gouvernance”. Une intéressante prise en compte de la pauvreté et de la dimension sociale de l'AS communautaire a été réalisée par la Cellule d'AS à deux niveaux :

- au niveau des déboursements, le responsable de Cellule estime que le blocage des déboursements qui peut intervenir en cas de non respect des conditionnalités ne doit pas toucher les versements sociaux (salaires, primes pour les licenciés...). Une position de principe serait à indiquer au niveau de Bruxelles sur ce point ;
- au niveau d'études inscrites à l'initiative de la Cellule par exemple sur la gestion de l'eau dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Cette proposition doit encore rencontrer l'accord des camerounais.

En ce qui concerne l'**environnement**, cité comme secteur de concentration du PIN 7ème FED sous la rubrique “développement rural et protection de l'environnement”, diverses actions ont été menées par exemple dans le secteur des transports. Ainsi la convention de financement du programme d'entretien routier FED donne comme objectif la préservation des paysages lors des travaux d'entretien, et il semble que cet objectif ait été atteint.

F. Evaluation du dialogue de politique de la Commission

Performance globale

La performance globale de l'intervention de la Commission au Cameroun peut être estimée satisfaisante, surtout si on la replace dans le contexte particulièrement difficile du

pays et si on la compare avec celle des autres bailleurs de fonds. Dans le secteur transport, la performance est bonne. C'est également le cas de l'AAS à partir de 1994. Dans le secteur cacao, après l'obtention d'un résultat essentiel, la libéralisation du secteur, la performance est devenue plus faible, faute d'interlocuteurs, mais aussi faute d'une politique sectorielle claire³⁴. La performance globale est cependant amoindrie, sauf pour les transports, par la lenteur des décaissements, que l'on peut largement imputer aux difficultés de fonctionnement de l'administration camerounaise, mais parfois aussi aux procédures communautaires particulièrement tatillonnes et à la crainte de "mal déboursier".

La performance sur le dialogue de politique à moyen terme est plus faible en l'absence de participation suffisante des camerounais au cadre de politique à moyen terme élaboré par la Commission (CSP et PIN) et de participation de la Commission à l'élaboration du document-cadre de politique à moyen terme élaboré par le Gouvernement camerounais en liaison avec les IBW.

Facteurs clés influençant la performance

Etant donné l'état de délabrement de l'administration camerounaise et l'absence de motivation de la fonction publique, des résultats satisfaisants n'ont pu être obtenus qu'en menant des actions hors des procédures administratives habituelles. Il ne faut pas oublier que ce facteur actuel de performance constitue, en l'absence d'internalisation, un facteur de non-performance pour l'avenir.

Les Camerounais, conscients des déficiences de leur administration, ne reprochent d'ailleurs pas à la Commission cette absence d'internalisation. Ils ont vis à vis de la Commission une très grande reconnaissance pour avoir poursuivi ses financements alors que les autres bailleurs arrêtaient leurs interventions.

L'existence d'une politique sectorielle claire constitue sans aucun doute un facteur clé de performance et la performance est souvent meilleure dans les secteurs où la Commission concentre ses efforts (techniques et financiers). Les interventions dans les secteurs où la Commission intervient faiblement ne sont satisfaisantes que si la Commission sait s'appuyer sur une politique sectorielle cohérente qui peut être appuyée par un autre bailleur (par exemple un Etat membre). Cette constatation plaide pour une concentration des efforts sur des secteurs où la Commission joue un rôle de leader³⁵ et sur des secteurs d'appui (par exemple à un autre Etat membre pour les fonds d'AS).

Une amélioration de la performance globale pourrait également être recherchée dans une meilleure affectation des moyens humains dont dispose la Commission. L'insuffisance de moyens humains est réelle, mais elle résulte aussi de l'importance des tâches d'exécution, qui sont souvent urgentes et occultent la nécessité du travail de dialogue et de conception. Parfois aussi la duplication des tâches entre le responsable à la Délégation et le responsable de cellule sert plus à maintenir la fiction de cellules rattachées à l'administration camerounaise qu'à l'efficacité du travail.

Enfin, il faut à nouveau souligner le rôle clé pour le dialogue de politique de l'intervention de la Commission dans le processus budgétaire. Les progrès au stade du ciblage des fonds au moment de la préparation du budget ont été importants, notamment grâce aux deux RDP successives (relance au cours de la RDP 96/97 du mécanisme des conférences budgétaires par le Directeur du Budget).

Expérience du dialogue des autres bailleurs de fonds

Le dialogue du Cameroun avec les autres bailleurs a souvent été - et reste parfois - mauvais. La Banque mondiale n'a plus de projets en cours et est souvent ouvertement et violemment critiquée par les responsables camerounais. La KfW a gelé sa coopération financière ; la Belgique aurait décidé d'arrêter ses interventions. D'autres Etats membres estiment peu souhaitable la poursuite d'interventions en présence d'une administration parfois jugée difficile et peu motivée. Par contre la France, qui a souvent appuyé le Cameroun au moment de ses plus grandes difficultés, a une position plus "politique", estimant même la position de la Commission trop "réservée" vis à vis du Cameroun. Il convient de souligner **la difficulté au Cameroun pour la Commission d'avoir une position qui convienne à l'ensemble des Etats membres**, alors que certains estiment qu'il aurait été souhaitable d'arrêter d'intervenir et que d'autres souhaitent au contraire développer les interventions. **La signature de la FASR en juillet 1997 pourrait marquer le début d'un nouveau dialogue et d'une meilleure cohérence entre les positions des différents Etats membres.**

²⁴ L'appui aux services de santé est un programme d'une durée de 4 ans et d'un montant de 8,5 MECU financés sur les 6ème et 7ème FED. La mise en place de la centrale de médicaments est appuyée par la Belgique.

²⁵ La prise en charge par les autorités du pays d'un draft de document cadre de politique économique est encore rare en Afrique subsaharienne.

²⁶ Pour la France, ce leadership résultait de la "Doctrine Balladur".

²⁷ On peut souligner que pour les années 1993-1996 (voir tableau section 1.2.), les apports financiers cumulés de la Commission et de la France ont représenté beaucoup plus que ceux des bailleurs cités.

²⁸ Pour le 6ème FED, le taux de paiement atteint actuellement 96 %.

²⁹ Le 8ème FED n'étant pas encore approuvé par tous les Etats Membres, les déboursements ne peuvent avoir lieu.

³⁰ Une réunion en octobre 1997 a fait le point de la situation en présence du responsable géographique.

³¹ Selon certaines estimations ces diminutions de salaires ont pu représenter jusqu'à 70 % de baisse de pouvoir d'achat, compte tenu de l'évolution des prix.

³² Ainsi, l'Allemagne intervient dans les provinces du Nord-Ouest, du Sud-Ouest et du Littoral ; la Belgique dans l'Extrême-Nord ; la France dans le Nord ; la Commission dans le Centre, l'Est et l'Ouest.

³³ Des déboursements Stabex peuvent cependant être poursuivis, comme dans le cas du secteur cacao.

³⁴ Et ce malgré l'existence de la « Lettre de Politique de Développement Agricole », qui n'a pas évolué depuis 1995 et dont le MINAGRI lui-même ne semble pas avoir tenu compte.

³⁵ Il est intéressant de constater que cette notion de bailleurs de fonds leader, acceptée au Cameroun, est contestée en Côte d'Ivoire, où certains estiment que c'est à l'administration de jouer ce rôle de leader.

IV. MISE EN OEUVRE ET GESTION DE L'AIDE

En se basant sur la revue de l'aide dans les trois domaines retenus (appui à l'ajustement structurel, transport et cacao), la mise en œuvre et la gestion de l'aide de la Commission au Cameroun se caractérisent par³⁶ :

- **une séparation des structures de gestion et de mise en œuvre des programmes et projets en fonction des instruments de financement utilisés ;**
- **des méthodes de gestion de l'aide particulières à la Commission dont l'insertion dans le cadre des procédures de l'administration Camerounaise n'est que peu assurée ;**
- **l'importance du rôle de l'assistance technique dans la gestion de l'aide Communautaire.**

A. Les instruments

Dans les trois domaines indiqués, les instruments de financement suivants ont été utilisés :

- l'appui à l'ajustement structurel a été financé à la fois par les trois instruments du **PIN**, de l'**AAS** et du **Stabex** ;
- l'intervention de la Commission dans le secteur des transports a bénéficié d'un financement FED traditionnel à travers les allocations du **PIN** et du **PIR**. Ces ressources ont été complétées par les ressources non programmables du **Stabex** pour le financement d'opérations ponctuelles. Quelques opérations de maintenance des infrastructures de transport ont été financées sous l'enveloppe **AAS** ;
- le secteur cacao a bénéficié uniquement de financements **Stabex** dont les transferts ont été générés par les pertes des recettes d'exportation du cacao et du café.

Les trois secteurs n'ont pas bénéficié d'autres financements tels que ceux accordés par la BEI ou les lignes budgétaires directes gérées par la Commission. Le tableau ci-dessous récapitule les ressources allouées aux trois secteurs par les divers instruments de financement (en MECU).

7ème FED : 1991-1995 Instruments de financement	Ressources totales disponibles	Allocations aux trois secteurs		
		AAS	Transport	Cacao
PIN	110.00	16.00	38.43	0.00
PIR	52.20	0.00	47.60	0.00
AAS	33.70	33.70	18.47	0.00
Stabex (transferts 1990 à 1994)	244.19	64.60	36.50	83.38
BEI	24.60	0.00	0.00	0.00
Total	464.69	114.30	141.00	83.38
Moins transferts au secteur transport :		18.47		16.46
Total (net des transferts entre secteurs)	464.69	95.83	141.00	66.92

- Notes :
- Les ressources disponibles sous le PIR ne représentent que la part allouée au Cameroun dans les ressources PIR totales (84 MECU).
 - Le montant des transferts Stabex ne prend pas en compte les intérêts cumulés.
 - Les allocations au secteur cacao incluent les fonds utilisés pour l'apurement financier de la filière café-cacao sous le COM 1990 (15 Mds de FCFA), les engagements sous les COM 1990 et 1991 ainsi que les allocations prévues dans le COM 1992/93.
 - L'utilisation des trois sources de financement pour le secteur transport correspond à des actions identifiables différentes : ressources PIN pour l'entretien des routes en terre, l'appui institutionnel et les investissements routiers ; ressources Stabex pour l'entretien des pistes rurales ; financement AAS pour l'entretien des grandes routes de transit du réseau prioritaire, certaines actions d'appui institutionnel et certaines actions urgentes, par exemple la réhabilitation du pont de Gashiga.

Comme il sera détaillé plus bas, on peut déjà noter que deux approches de gestion de l'aide ont été utilisées :

- **en ce qui concerne l'AAS, toutes les ressources de financement ont été gérées comme appartenant à une seule enveloppe financière** (y inclus quand celles-ci ont été utilisées dans le secteur transport). Il en est naturellement de même pour les ressources allouées au secteur cacao puisque celles-ci proviennent d'un instrument financier unique ;
- **en ce qui concerne le secteur transport, la gestion des fonds est éclatée**, chaque instrument financier utilisé suivant ses propres procédures et méthodes de gestion.

Afin de mieux situer le cadre de la mise en œuvre et de la gestion de l'aide dans les trois secteurs, un rappel est fait ci-dessous des responsabilités des différents intervenants et des procédures suivies.

B. Procédures et responsabilités institutionnelles

La gestion de l'aide de la Commission au Cameroun est caractérisée par la mise en place de cellules administratives de gestion et de suivi propres aux programmes de la Commission et par l'autonomie des procédures de gestion, suivi et contrôle par rapport aux procédures de l'administration Camerounaise.

Responsabilités institutionnelles, procédures de gestion et de suivi

La nécessité de bonne gouvernance a fortement influencé la conception des programmes d'aide de la Commission et les structures sur lesquelles ils reposent. Le souci d'assurer une bonne qualité de la dépense a conduit la Commission à prévoir un contrôle direct des fonds et de l'exécution des travaux par des structures propres du FED. Cela a mené à la mise en place progressive de **trois cellules gérant les trois principaux instruments financiers** : une **cellule Stabex** (créée en 1992), une **cellule d'AAS** (créée en 1994) et une **cellule de**

coordination (créée en 1995) gérant en particulier l'aide PIN. Rappelons (voir section 2.2) que ces cellules sont des cellules d'appui à l'ON : elles fonctionnent comme des courroies de transmission entre l'ON et la Commission mais tombent dans une catégorie institutionnelle hybride (financées par l'aide Commission, animées par des AT, extériorisées des services de l'ON, les cellules sont néanmoins rattachées théoriquement à la tutelle de l'ON).

De fait les cellules tentent de compenser la faiblesse, voire l'absence, de l'administration Camerounaise en matière de coordination de l'aide : en effet, en dehors de l'ON, qui est tout d'abord Ministre, aucune structure administrative n'est chargée spécifiquement des relations avec les bailleurs de fonds et il n'existe aucun cadre désigné pour seconder l'ON dans son rôle de coordinateur avec la Commission. La participation des Ministères techniques est limitée à un visa pour les paiements et l'ocroi des marchés. Le seul cadre qui existait dans cette fonction est occupé par la Commission comme coordonnateur de la cellule de coordination depuis sa création en 1995 et son poste homologue dans l'administration est resté vacant depuis lors. Par ailleurs, alors qu'il était initialement prévu que des homologues aux AT des cellules soient désignés par l'administration, ceci n'a pas toujours été fait³⁷ et ce dispositif semble avoir été abandonné lors du renouvellement des termes de référence des AT. La situation actuelle revient donc à l'établissement d'une administration, séparée de l'administration existante (même si celle-ci est défaillante). Cette situation a probablement inhibée l'amélioration des institutions nationales parce que le besoin en est ressenti avec moins d'urgence³⁸.

Le souci d'assurer la qualité de la dépense a aussi conduit à mettre en place des structures spéciales pour exécuter la mise en œuvre des projets financés par la Commission, structures dont le rôle et les fonctions sont définis par les protocoles de financement des projets. Alors que le maître d'œuvre responsable de la mise en œuvre du projet est souvent le ministère technique concerné, son exécution est la plupart du temps déléguée à une structure externe à l'administration :

Dans le cas des projets cacao et des projets transport financés par le Stabex, les agences d'exécution des projets tendent à être soit des ONG, soit des cellules créées à dessein et animées par des AT. Elles sont supervisées par le maître d'œuvre ; la cellule Stabex effectue un suivi de mise en œuvre des actions sur le terrain et assure le contrôle financier et comptable du projet. Par exemple, le projet de transport PEAR Stabex s'est appuyé sur deux structures *ad hoc*, en dehors de l'administration : l'une était la cellule de coordination Stabex, où un cadre expatrié a été assigné à temps plein au projet, l'autre la cellule du bureau de surveillance sélectionné pour le suivi des travaux (Transroute), employant plusieurs expatriés à plein temps. Le seul budget de Transroute pour ce projet est de 2 MECU. Récemment, des comités techniques de pilotage de projet (composés de la Délégation, de l'ON, des cellules de coordination et Stabex, et de représentants des ministères techniques concernés et de l'agence d'exécution) ont été créés pour certains projets afin de coordonner les orientations et actions du projet.

Dans le cas des projets transport financés sur le PIN, la mise en œuvre est également déléguée à des structures propres fonctionnant plus ou moins en autonomie par rapport à l'administration : elles sont animées par des AT et financées par les projets. Par exemple, environ 20 % du budget total du PER FED a été consacré à l'AT et au support logistique. Le projet a été dirigé par une Cellule de coordination dirigée par des AT expatriés. Pour les projets financés sur le PIN, c'est à la cellule de coordination qu'il revient de faire une évaluation continue des programmes financés et d'assurer le suivi financier et comptable des projets.

Depuis 1994, les programmes d'AAS sont mis en œuvre par la Cellule AAS. La supervision est réalisée de façon courante par le Chef de la Délégation, dont la signature est nécessaire pour la mobilisation des fonds.

Dans les trois secteurs, la mise en œuvre des programmes s'effectue donc par des structures relativement autonomes. Même si celles-ci tombent sous l'autorité des maîtres d'œuvre et donc des ministères techniques concernés, cette supervision ressemble parfois plus à un "droit de regard" des ministères techniques qu'à une réelle participation dans la mise en œuvre des projets (le cas du Ministère de l'agriculture dans les projets cacao est un exemple typique).

Procédures de paiement et d'octroi des marchés.

Des procédures de paiement et d'octroi des marchés propres à l'aide communautaire ont aussi été mises en place au Cameroun. Elles sont totalement séparées des procédures camerounaises normales et ne font appel à l'administration que dans son rôle d'ON.

Les procédures de décaissement et de paiement sont calquées sur les procédures FED et sont très similaires pour les trois instruments de financement utilisés :

- versement des fonds sur un compte à double signature dans une banque Européenne ;
- virement des fonds à la BEAC sur un compte à double signature. Les fonds sont sécurisés mais le compte ne rapporte pas d'intérêts ;
- versements à la CAA sur un compte à double signature (ON représenté par le Directeur de la CAA et Délégué) ;
- versements sur des comptes de banques commerciales par exemple pour le fonctionnement des projets ;
- mobilisation des fonds pour : paiement direct aux bénéficiaires, avances à justifier, remboursement de dépenses faites ;
- pour l'AAS, comptabilisation des dépenses par le Trésor.

Pour les fonds AAS, la double signature au compte CAA n'a été introduite que pour l'AAS2 et depuis deux ans la signature du Directeur du Trésor a été substituée à celle du Directeur de la CAA afin de permettre une meilleure comptabilisation des dépenses par le Trésor. La cellule d'appui à l'AS et le recours à la double signature du compte CAA ont été mis en place suite au constat d'insuffisance de suivi des dépenses par l'administration Camerounaise sur l'AAS1.

Pour les fonds Stabex, le Directeur de la CAA est cosignataire avec la Délégation sur tous les comptes Stabex (auprès de la CAA et des banques commerciales). Les ordres de paiement (OP) sont préparés par la cellule Stabex, soumis à la Délégation pour vérification puis envoyés à la CAA pour vérification et signature. Après signature par le Directeur de la CAA, l'OP revient à la Délégation pour signature puis est transmis à la banque pour paiement. Le processus de paiement se situe donc en dehors des procédures normales du Trésor Camerounais et est géré et contrôlé par la cellule Stabex. Cette procédure a été instaurée pour accélérer le processus des paiements (des délais de 6 mois pour les paiements ayant été mentionnés à l'époque où la CAA avait la charge de préparer les OP) ainsi que pour garantir un meilleur suivi par la Délégation à travers les cellules.

Pour le PIN, la procédure de paiement est similaire, et est également en dehors des procédures budgétaires habituelles. Les fonds sont initialement virés sur un compte à double

signature (Ordonnateur national et Chef de délégation) ouvert sur les livres de la BEAC. Les paiements à partir de ce compte se font également sur la base d'OP présentés à la signature de l'ON. Puis, le cas échéant, ils sont virés sur un compte bancaire de projet auprès d'une banque commerciale. Les virements peuvent également être faits directement depuis le compte de la BEAC aux fournisseurs des projets.

Hormis ses propres procédures de paiement, la Commission a aussi obtenu de l'Administration des procédures spéciales d'octroi de marchés. La **Commission des marchés financés par le FED**, créée en juillet 1993 par décret présidentiel, est une institution de l'Administration camerounaise. Elle a été placée auprès du Ministre des investissements publics et de l'aménagement du territoire : sa mise en place était une des conditionnalités du COM 1991 et cherchait à assurer le respect de l'Art.313 de la Convention de Lomé IV concernant le rôle de l'ON dans le lancement, l'évaluation et l'attribution des marchés. En effet, les commissions publiques de marché existantes au Cameroun⁹ ne permettaient pas aux opérations de se dérouler dans les délais de temps imposés par le FED résultant en des retards de décaissement et des blocages de projets : alors que la moyenne de temps pris par les commissions de marché Camerounaises pour traiter un marché est d'un an, la Commission des marchés financés par le FED a permis de réduire ce délai à deux ou trois mois. Cette amélioration de l'efficacité des passations de marché peut être expliquée par la structure beaucoup plus légère de la commission FED¹⁰ par rapport à celle des commissions Camerounaises et par les méthodes de désignation du maître d'œuvre qui est préétablie pour la commission FED alors qu'elle est faite par la commission dans le cas Camerounais lui donnant ainsi beaucoup plus de pouvoir et ouvrant la voie à des négociations pouvant être longues.

L'accroissement indéniable de l'efficacité des circuits de paiement et des passations de marchés pose néanmoins le problème de la synergie à long terme des procédures FED et des procédures Camerounaises. Ce point sera repris dans la section 4.5 ci-dessous.

C. Cycle de gestion des programmes et projets

Programmation indicative

La notion de programmation indicative ne s'applique normalement qu'aux opérations financées sur les ressources du PIN (ressources programmables, c'est-à-dire dont les montants sont connus d'avance et fixés sur une période de cinq ans). Néanmoins, dans le cas du Cameroun, la notion peut aussi s'appliquer aux ressources mises à disposition au titre de l'AAS et du Stabex malgré leur disponibilité aléatoire (fonction de caractères d'éligibilité conjoncturels) et le fait qu'elles visent un décaissement rapide se situant dans le court plutôt que le long terme. Deux facteurs expliquent cette situation :

- le PIN 7ème FED (signé en Février 1992) prenait déjà en compte la première allocation au titre des ressources AAS 7ème FED et prévoyait la possibilité de compléter cette allocation par des ressources PIN ;
- lors de l'élaboration du PIN, les ressources disponibles au titre des transferts Stabex pour les années d'application 1990 et 1991 étaient déjà connues et un transfert pour 1992 était prévisible.

De ce fait, le PIN 7ème FED offre déjà un cadre utile et précis pour la détermination des utilisations potentielles des instruments AAS et Stabex : il indique les grandes orientations de la Commission en terme d'objectifs globaux et spécifiques et les engagements pris par l'état

dans le processus de réforme (macro-économique et sectoriel). Il précise les principaux domaines de ciblage de l'AAS (financement des aspects sociaux de désengagement de l'état des entreprises publiques et parapubliques dans les secteurs agricoles et agro-industriels, financement de l'entretien routier, financement de la dimension sociale de l'ajustement) et du Stabex (tels que, dans la filière cacao, l'appui à l'émergence de nouvelles coopératives et l'amélioration des capacités de gestion existantes et l'affectation des fonds Stabex 1990 à la restructuration financière des filières café et cacao). Une certaine programmation indicative des fonds AAS et Stabex⁴¹ est donc déjà incluse dans le PIN 7ème FED. A noter enfin les progrès déjà mentionnés concernant l'utilisation des procédures budgétaires nationales pour l'AAS (voir § C et annexe I).

Le choix des transports comme secteur de concentration des PIN du 7ème et 8ème FED ne semble pas avoir fait l'objet d'une analyse susceptible de le mettre en question au moment de l'élaboration des PIN. La continuité des actions passées paraît avoir été le critère essentiel de sélection. Il semblerait même, selon les entretiens menés par la mission, que la confirmation de ce choix pour le PIN 8ème FED tient autant à une particularité technique de cet instrument qu'à une analyse des besoins et des politiques du pays. En effet, les transports étant réputés de décaissement relativement rapide, ils ont été perçus comme avantageux pour déboursier rapidement la première tranche de 70 % et ainsi faciliter l'accès à la deuxième tranche⁴². Toutefois, compte tenu de l'insertion des programmes de la Commission dans le Programme Sectoriel Transport - PST - (lui-même étant inséré dans une politique économique générale), au total le choix des transports paraît répondre aux priorités explicites du Gouvernement.

Identification des interventions à financer

Le processus d'identification des interventions à financer relève dans les trois secteurs d'une approche consultative entre la Commission (Commission et Délégation) et l'administration. Chaque instrument impose néanmoins un cadre précis à ces discussions.

Pour l'AAS, le choix des secteurs ciblés et des dotations initiales est réalisé dans la Convention de Financement. Signée par les deux parties, cette Convention reflète à la fois les orientations du Gouvernement, celles de la Commission en ce qui concerne l'AAS (secteurs sociaux par ex. santé) et aussi celles complémentaires des autres bailleurs de fonds. On peut cependant se demander si certains choix reflètent toujours bien les préoccupations camerounaises. En effet :

- il n'existe pas nécessairement de hiérarchisation des préoccupations camerounaises (des séminaires de discussion seraient sans doute utiles lors de l'élaboration des programmes) ;
- les choix des autorités camerounaises peuvent être fonction de visées politiques (nationales ou locales), qu'il est difficile à la Commission de prendre en compte.

Il faut cependant souligner la place de plus en plus grande accordée aux choix des autorités camerounaises car :

- il y a peu à peu une meilleure connaissance des besoins et désirs des camerounais (on pourrait parler d'une sorte d'internalisation de ces besoins par la Commission au cours des années) ;
- les procédures sont peu à peu davantage institutionnalisées (ex. conférences budgétaires), et l'expérience la plus récente de négociation de l'AAS (Février 1998) montre que le ciblage est intégré dans le processus de préparation budgétaire.

Dans le cas du secteur transport, l'identification des interventions à financer est de type classique, découlant largement des discussions et décisions arrêtées lors de la programmation du PIN et poursuivies par les discussions menées par la Délégation en liaison avec la Cellule

de coordination du PST, le Ministère des travaux publics, le Ministère des transports et la Cellule de coordination des projets FED, représentant de l'ON. C'est ainsi que l'initiative formelle des programmes est souvent venue du Gouvernement, par l'intermédiaire de l'ON. Par exemple, le programme PEAR Stabex a été initié officiellement par une requête de l'ON datant d'août 1993 sollicitant le financement de l'entretien des pistes rurales. L'identification précise d'actions à financer a été facilitée par l'existence d'une politique sectorielle bien constituée dans laquelle les choix d'action ont pu venir s'inscrire ; ainsi l'entretien routier et l'appui institutionnel sont donnés dans le PST comme des axes d'action prioritaire. Pour l'entretien des routes en terre, les tronçons choisis font partie du réseau prioritaire retenu par le PST ; la sous-traitance aux entreprises privées s'est faite en conjonction avec le désengagement parallèle du Ministère des travaux publics des travaux en régie, préconisé par le PST. Pour l'appui institutionnel fourni par la Commission, le PST a également été important pour donner une direction politique claire pour des réformes parfois délicates de restructuration du Ministère des travaux publics et des entreprises publiques sous tutelle.

En ce qui concerne l'identification des opérations financées **dans la filière cacao**, deux approches correspondant à deux types d'opération sont identifiables, l'une caractérisant l'approche de type "support à l'ajustement structurel" de la filière, l'autre se rapprochant de l'approche plus classique type financement de projet. La première approche concerne le financement des opérations d'apurement financier de la filière cacao entreprises sous le COM 1990 : d'une façon similaire à l'identification d'actions dans le secteur transport, elle se situe dans le cadre bien défini d'une politique sectorielle dans laquelle des opérations de financement prioritaires avaient déjà largement été identifiées. Il ne s'agissait plus alors que d'un choix d'actions pertinentes aux préoccupations particulières de la Commission. La deuxième approche de type plus classique concerne les opérations de financement visant la relance de la production cacao. Là, l'identification des actions à financer se situe dans le cadre des grandes orientations préalablement définies dans les COM, mais en l'absence d'un cadre de politique sectorielle défini. Un processus de concertation permet aux ministères techniques concernés (Agriculture, Industrie et commerce, Travaux publics), appuyés par la cellule Stabex, de présenter des projets susceptibles d'être financés sur fonds Stabex, l'accent étant mis sur la préférence envers des projets à décaissement rapide (de un à trois ans) qui visent l'amélioration des revenus et/ou du bien-être des producteurs. Dans un deuxième temps (après signature du COM) des dossiers de projet correspondant à des actions concrètes sont élaborés par les services du Ministère de l'agriculture ou les autres opérateurs de la filière et présentés à l'ON sous forme de requêtes de financement afin d'être évalués par la cellule Stabex et la cellule de coordination FED. En réalité, une revue de l'identification des six projets cacao dans le COM 1991 montre que l'impulsion des choix de projets a surtout incombé à la Délégation même si le processus formel de passage par l'ON a été respecté.

Au total, **le processus d'identification des opérations financées est d'autant plus internalisé que l'administration Camerounaise a été en mesure de fournir un cadre bien défini de choix prioritaires de financement.** En l'absence d'un cadre où peuvent s'insérer les financements de la Commission, l'identification des points d'application de l'aide tend à prendre un caractère ad hoc impulsé par les considérations propres à la Commission, soit en matière de ciblage des fonds soit en fonction des caractéristiques propres des instruments de financement utilisés.

Formulation

Le niveau de détail dans la formulation des projets et programmes financés dans les trois secteurs de concentration est très variable et dépend de facteurs tels que la nature de la

dépense envisagée (investissement ou couverture d'un besoin de financement temporaire), l'envergure financière de l'opération ou l'instrument financier utilisé. Ainsi, dans le secteur transport, les nouveaux investissements ont fait l'objet d'études économiques menées selon les méthodes habituelles d'évaluation, aboutissant au calcul d'un taux de rendement. Les études consultées par la mission (notamment celle concernant la route Bertoua-Garoua Bouläï) ont été préparées avec compétence ; elles explicitent clairement les options disponibles, avec pour chacune d'elles une quantification du rendement économique. Par contre, il n'a pas été jugé utile par la Commission de préparer des études économiques pour les projets d'entretien routier. En effet, le rendement de l'entretien routier est perçu comme très élevé, puisque les routes existent déjà. Cette approche ne semble pas déraisonnable, car un abandon total des itinéraires existants classés dans le réseau prioritaire du PST paraît peu probable⁴³.

Les projets financés dans la filière cacao n'ont pas fait l'objet d'études de faisabilité approfondies. En effet, quatre des six projets concernés sont des reprises, continuations ou supports de projets existants financés par d'autres bailleurs de fonds ou par l'état⁴⁴ ; un projet (lignes de crédit) s'appuie sur une étude réalisée pour la Commission montrant que l'absence d'accès au crédit pour financer les campagnes représentait un goulot d'étranglement dans la commercialisation du cacao ; enfin, un projet (réhabilitation des séchoirs cacao) répond au constat de la détérioration de qualité du cacao dans la région sud-ouest et a fait l'objet d'une revue plus détaillée des besoins existants (mais non pas d'une évaluation économique⁴⁵) après avoir été approuvé. **Cette absence d'études préalables pour les six projets cacao est à regretter car les projets en question se sont avérés être à pertinence et efficacité très limitées** (voir plus bas), ce qui aurait pu être évité si les méthodes normales d'évaluation de projet avaient été appliquées.

De même les affectations de fonds dans le cadre de l'AAS1 n'ont pas été basées sur des études économiques approfondies bien qu'elles aient relevé plus d'une aide projet que d'un appui à l'AS : seule une étude menée par un consultant avait permis l'identification de points d'application de l'AAS1 sur trois secteurs (santé, entretien routier et restructuration des entreprises publiques) en fonction des priorités exprimées par la Commission.

Par contre, l'absence d'études préalables au financement d'opérations de type ajustement structurel est tout à fait acceptable dans la mesure où ces opérations cherchent à combler un besoin de financement distinct, bien défini, et dont la portée est connue (cas de transferts financiers à des opérateurs identifiés). Cela a été le cas pour la majorité des fonds alloués sous le COM 1990 (apurement financier de la filière cacao) et de l'AAS2 (ciblage de certaines lignes budgétaires et appui budgétaire direct en vue de l'apurement d'arriérés intérieurs et de refinancement de pertes fiscales suite à la dévaluation).

Financement

Dans tous les cas, les opérations financées ont fait d'abord l'objet de conventions de financement (ou COM dans le cadre du Stabex) complétées, dans le cas de l'AAS1 et des COM, par des protocoles financiers propres à chaque opération. Les conventions de financement et COM sont signés par l'ON et la Commission à Bruxelles et ne semblent pas avoir fait l'objet de retards majeurs dans la procédure de signature sauf pour un projet transport.

Dans le secteur transport les exemples de propositions de financement examinés par la mission (notamment celle pour le projet régional de la route Bertoua-Garoua Bouläï, d'un

montant de 98 de MECU) sont de bonne qualité et n'appellent pas de commentaire particulier. Certains dossiers de projets ont été traités rapidement par les services de la Commission : par exemple, l'avis favorable du FED pour le projet de la route Bertoua-Garoua Boulaï a été donnée en avril 1997, seulement trois mois après la soumission de la proposition de financement ; la signature de la Convention de financement est maintenant soumise à l'entrée en vigueur du PIN 8ème FED. Pour d'autres projets, les procédures ont été plus lentes, notamment pour le projet PER FED, dont la proposition de financement soumise à Bruxelles en septembre 1992 n'a vu sa Convention de financement signée qu'en août 1993.

En ce qui concerne les fonds Stabex, les COM ont été complétés par l'élaboration de protocoles d'accord pour chaque activité financée. Les projets soumis à l'ON par les opérateurs actifs dans la filière et jugés acceptables, font l'objet d'un protocole de financement (ou protocole d'accord) préparé par la cellule Stabex, protocole soumis à la signature de l'ON et de la Délégation (jusqu'au protocole 11, le ministère technique signait aussi). Sous le COM 1991, plus de quarante protocoles financiers ont été mis en œuvre, dont une dizaine sont encore actifs et dont six concernent la filière cacao. La période de préparation des protocoles concernant la filière cacao semble avoir été très variable, la rapidité du processus dépendant fortement de la complexité des activités à financer et des accords à négocier entre les différentes parties prenantes à l'accord⁶⁶ mais le processus de signature des accords a généralement été très rapide puisque jusqu'à une période récente seuls intervenaient la Délégation et l'ON⁶⁷. Seul le projet des lignes de crédit semble avoir enregistré un retard ayant compromis l'efficacité de l'action recherchée : le constat de manque de liquidités bancaires comme obstacle aux opérations de commercialisation et production du cacao avait été fait en fin 1993 mais le protocole d'accord n'a été signé qu'en Avril 1995 alors que les banques n'étaient plus en manque de liquidités. L'utilisation des fonds mis à disposition par le projet est donc restée extrêmement faible.

L'AAS a également été mis en œuvre par des accords dont chacun correspond à une année budgétaire. La préparation des accords de financement a fortement évolué depuis l'AAS1. Sous l'AAS1 chacun des projets financés a fait l'objet d'un protocole particulier dans les secteurs santé, entretien routier et restructuration des entreprises publiques : ainsi 26 protocoles ponctuels ont été signés avec les parties prenantes à l'accord. Les fonds sont déboursés en une fois sur un compte CAA dont le fonctionnement n'est ensuite plus soumis à la procédure de la double signature.

Dans une seconde période, qui démarre à la signature de l'AAS 2 en juin 1994 après la dévaluation, les fonds sont ciblés sur des lignes budgétaires existantes et l'introduction de la double signature pour les paiements en provenance du compte CAA permet à la cellule AAS d'assurer la conformité des dépenses avec les lignes budgétaires ciblées. La cellule permet, entre autres, d'obtenir un meilleur suivi, de sécuriser les paiements et d'améliorer les décaissements. Cependant les fonds d'AS restent dans un premier temps gérés en fonction de leur provenance (AAS 2 tranches 1 et 2, Stabex 91 et Stabex 92-93), ce qui conduit à une grande complexité, qui sera diminuée progressivement par une présentation par exercice budgétaire conduisant à la fongibilité des fonds.

Dans une troisième période, que l'on peut faire correspondre à la période actuelle de préparation du budget 1998/99, un progrès important des procédures de préparation de l'AS a permis le passage d'un raisonnement en termes de financement de projets à un raisonnement en termes d'exercice budgétaire. Peu à peu, dans les années 1995 à 1998, l'appui de la Commission à l'AS a été intégré dans la préparation budgétaire. Pour la première fois cette année, une mission de la Commission est venue au Cameroun discuter du budget de l'année

avant que la lettre de cadrage budgétaire ne soit établie. Cette mission de mars 1998 s'insère dans le calendrier de la préparation du Budget établi par la circulaire présidentielle du 17 février 1998, et précède les conférences budgétaires d'avril qui permettent un véritable dialogue sur le ciblage des appuis budgétaires. Cette nouvelle approche devra permettre de mieux synchroniser l'AAS de la Commission avec le déroulement de l'année budgétaire. En effet jusque là, les programmes de chaque année ont été mis en place avec un retard de plusieurs mois par rapport à la Loi de Finances : le "PAAS 93/94" (devenu en réalité un PAAS sur 94/95) a été conçu en juin 1994 et mis en place en juillet 1994, soit après la clôture de l'exercice concerné. Les "PAAS 95/96 et 96/97" ont eu plusieurs mois de retard, ce qui rendait difficile une bonne insertion budgétaire. Dans une certaine mesure, ces retards sont imputables à l'absence d'un véritable programme avec le FMI (« stop and go »). De plus, il faut signaler que la Loi de Finance est rarement prêt dès le début de l'exercice budgétaire concerné. Depuis cette année, la préparation du programme annuel d'AS s'insère cependant dans le calendrier de préparation du Budget.

Dans l'ensemble, tous instruments confondus, les accords de financement appellent trois commentaires. Premièrement, leur niveau de détail est très variable. Les accords signés utilisant les fonds PIN et Stabex tendent à être beaucoup plus détaillés que ceux des fonds AS, représentant de véritables guides pour la mise en œuvre : ils définissent le contenu du projet, son budget, les conditions d'exécution (calendrier de mise en œuvre, modalités de paiement et de contrôle) et les engagements des parties contractantes. Par contre les protocoles d'accord pour l'AS confirment le ciblage des fonds et les engagements de l'état, sans toutefois rentrer dans le détail des procédures de gestion, de suivi et de contrôle : ceci correspond à la nature de l'AAS visant plus une aide budgétaire directe que le financement de projets.

Deuxièmement, certaines opérations visant les mêmes activités (ou des activités très similaires) ont fait l'objet d'accords séparés parce que rattachés à des instruments de financement différents. Ainsi, des opérations de financement de restructuration des entreprises publiques (POE) ont été financés par l'AAS et par le Stabex : alors qu'une partie des fonds Stabex 1990 et 1991 a permis le financement direct de POE dans le secteur agricole, une autre partie des fonds Stabex 1991 et 1992/93 a été transférée à l'AAS2 lequel a financé exactement le même type d'opération. Cet éclatement des fonds semblerait avoir été une manière d'échapper au blocage des fonds Stabex (voir chapitre 3) et à décaisser plus rapidement des fonds qui le cas échéant auraient été soumis à la rigueur plus importante de suivi des fonds Stabex. Un cas similaire s'est présenté dans le secteur routier où l'entretien des routes en terre a été séparée en plusieurs projets (PER FED et PEAR Stabex, Caisse d'avance pilote). Dans le cas du PER FED et du PEAR Stabex en particulier, qui ont été menées parallèlement⁴⁸, cette duplication semble difficile à expliquer autrement que par le rattachement des projets à des instruments différents (PIN et Stabex). Il vaut la peine de mettre ce choix en question car chacun a opté séparément pour une large autonomie vis-à-vis de l'administration, c'est-à-dire pour une assistance technique expatriée relativement lourde. En tout état de cause les différences du champs d'application et de méthodes entre les deux projets ne semblent pas pouvoir expliquer leur séparation⁴⁹. Les deux projets reposent sur le principe clé d'une large sous-traitance aux entreprises privées et d'une concentration sur le réseau prioritaire du PST.

Enfin une dernière remarque concernant les accords de financement concerne leur imprécision juridique, notamment en ce qui concerne les conditions engageant le Gouvernement. Plusieurs exemples de cette imprécision peuvent être donnés :

- dans la Convention de financement du PER FED, il est fait état de la mise en œuvre de la "nouvelle stratégie de l'entretien routier" par le Gouvernement comme d'une condition de l'accord, sans que soit explicité le contenu de la "nouvelle stratégie" dans la Convention.
- dans tous les COM les engagements de l'Etat restent relativement imprécis et sont à mettre en œuvre lors de l'exécution du COM sans plus de précisions d'un calendrier à respecter (hormis deux dates charnières concernant l'ONCPB et l'ONCC) bien que l'utilisation des fonds en FCFA semble être conditionnée par la satisfaction des engagements dans leur globalité. Dans le COM 1991 (ainsi que dans le COM 1992/93), il n'est pas prévu de sanction effective au cas où les engagements de l'Etat ne seraient pas respectés.
- parfois, des garanties bancaires ont été demandées, puis les garanties de certaines banques non indiquées au départ, refusées.

Ces exemples, qui peuvent paraître de détail, illustrent toutefois **l'insuffisance de formalisme juridique** que l'on retrouve dans l'exécution des accords de financement (voir ci-dessous).

Mise en œuvre et suivi

Mise en œuvre des conditionnalités

L'imprécision juridique des engagements de l'Etat dans les accords de financement a conduit à un certain flou dans l'interprétation de la satisfaction des engagements. Ainsi dans les COM 1991 et 1992/93, les engagements de l'Etat sont des conditions préalables au décaissement des fonds des comptes en FCFA. Néanmoins, les paiements ont démarré et ont été poursuivis malgré le non respect des engagements pris ; de même, dans le COM 1992/93 des transferts de fonds (en ECU) vers l'AAS ont été versés alors que les conditionnalités de déblocage de fonds n'avaient pas encore été satisfaites. Pour ce qui est des COM, l'appréciation ex post du suivi des conditionnalités est rendue d'autant plus difficile que certains blocages et/ou déblocages de fonds aient été faits de manière 'informelle': ainsi le COM 1992/93 ainsi que la préparation du COM 1994 ont été bloqués entre Octobre 1995 et Janvier 1996 puis d'Août 1996 à Septembre 1997 sans qu'une correspondance entre la Commission et l'ON ait pu être trouvée établissant ces faits ; un nouveau blocage 'de fait' a été instauré en Septembre 1997 caractérisé par le refus de la Délégation de considérer toute nouvelle proposition de financement sous le COM 1992/93 et toute reprise des discussions sur le COM 1994.

Dans le secteur transport, l'imprécision juridique relevée dans les accords de financement s'est prolongée dans la mise en œuvre des programmes par une interprétation des conditions écrites qui a été perçue par certains représentants des autorités comme une source d'incertitude, voire d'arbitraire. Notamment, les conditions d'un accord déterminé ont pu être invoquées pour bloquer les décaissements d'un autre accord. C'est par exemple le cas des conditions relatives au secteur du transport du PIN 8ème FED (qui, rappelons-le, n'est pas encore entré en vigueur), et qui ont été invoquées par la Commission dans le blocage des fonds Stabex, en 1997.

Mise en œuvre et suivi des activités financées

Dans les trois secteurs, la mise en œuvre des accords de financement se distingue par la mise en place de cellules administratives de gestion et de suivi et de procédures de paiement et d'octroi des marchés propres aux programmes FED comme il a été vu ci-dessus (section 4.2).

Les procédures et structures mises en place pour mettre en œuvre, suivre et contrôler les programmes reflètent le souci permanent de la Commission d'assurer la qualité de la dépense. Il est généralement admis (par l'administration Camerounaise aussi bien que par la

Délégation) que les exigences de suivi comptable et financier imposées par les services financiers de la Commission à Bruxelles sont très lourdes et peuvent même prendre plus d'importance que la surveillance de la qualité des programmes (conception, efficacité dans l'atteinte des objectifs, mesure de l'impact sur les bénéficiaires) ce qui n'est pas sans conséquences sur leur performance (voir section 4.5 ci-dessous). Néanmoins, l'application des procédures FED dans le cas du Cameroun a l'avantage d'accélérer sensiblement le processus de décaissement et de paiement ainsi que le processus de passation des marchés. D'une façon similaire, les évaluations réalisées sur les divers projets et programmes de la Commission au Cameroun concluent généralement à l'efficacité de leur mise en œuvre grâce à l'existence des cellules appuyant l'ON.

Au-delà des gains d'efficacité réalisés à court terme, la mise en place de ces structures et procédures en dehors des circuits existants de l'administration Camerounaise pose cependant des problèmes à plus long terme. **Les programmes de la Commission ont tendance à fonctionner en vase clos, ce qui ne contribue pas à résoudre le problème à la base de ce développement, à savoir la faiblesse institutionnelle de l'administration ni à assurer la pérennité des activités entreprises au-delà de la phase de financement par la Commission.** Le cas est particulièrement marqué pour la mise en œuvre des programmes sous financement Stabex : la faiblesse institutionnelle du Ministère de l'agriculture a engendré des efforts non pas de renforcement de sa capacité mais au contraire d'instauration de structures de gestion de projets excluant le ministère. Dans le secteur des transports, la situation est plus positive puisque l'évolution dans le temps des programmes d'entretien routier va dans le sens d'une implication croissante de l'administration : alors que le PER FED ne prévoyait que la présence d'homologues³⁰, pour la Caisse d'avance pilote le rôle de l'assistance technique est nettement réduit, au profit de l'administration³¹. Le Fonds routier qui sera mis en place prochainement avec le soutien actif de la Commission, représente une forte internalisation de l'entretien routier, puisque son financement et sa gestion seront à la charge du Gouvernement. Au total, l'équilibre entre pragmatisme dans la réalisation des programmes et souci de traiter les enjeux de long terme que sont l'internalisation et le transfert de compétence semble satisfaisant³².

Evaluation

Le programme d'AAS a fait l'objet de plusieurs audits et d'une évaluation globale en octobre 1996. Cette évaluation énonçait notamment les recommandations suivantes à partir de la période 1988-95 étudiée³³ :

- gérer l'AAS comme une aide budgétaire, non comme une aide projet ;
- programmer la fin de la gestion en direct de l'aide ;
- rechercher des garanties de bonne utilisation des fonds, non plus dans le contrôle direct de la dépense, mais dans le dialogue de politique et, notamment, dans un dialogue de politique sur la réforme du processus budgétaire en concertation avec les IBW.

Les efforts réalisés pour le passage à une aide budgétaire et pour l'insertion dans la préparation du budget montrent de façon positive la capacité de réponse de la Commission aux évaluations. Ces efforts ont permis une amélioration du dialogue en particulier en ce qui concerne le ciblage des fonds. Par contre, le faible impact des revues des dépenses publiques Banque mondiale ne permet pas de développer un dialogue sur la programmation budgétaire qui pourrait, à terme, permettre d'alléger la gestion en direct de l'aide – à condition toutefois de rencontrer une volonté de réforme internalisée par l'Administration.

Les activités entreprises dans les secteurs transport et cacao ont fait l'objet de plusieurs évaluations menées par des cabinets indépendants, soit à la demande des services

Commission à Bruxelles, soit impulsées par la Délégation en accord avec l'ON. Les opérations Stabex (dont les projets cacao) financées sous les COM 1990 et 1991 ont fait l'objet d'une évaluation globale en 1996 et d'évaluations ponctuelles pour des projets spécifiques selon les besoins ressentis ; deux audits financiers des opérations financées par les fonds Stabex ont aussi été réalisés (dont un en Février 1998). Dans les évaluations des projets transport on retrouve la fragmentation des programmes selon leur source de financement: il n'y a pas eu d'évaluation de l'action globale de la Commission dans le secteur des transports. C'est ainsi que le morcellement de l'entretien des routes en terre en deux projets concomitants (PER FED et PEAR Stabex) n'a été relevé par aucune évaluation, puisque chacune était centrée sur un projet en particulier. Il est significatif à cet égard que le projet PEAR Stabex ait toujours été évalué comme une sous partie de l'ensemble des programmes Stabex, alors qu'il est du point de vue opérationnel très proche du PER FED et des autres programmes d'entretien routier.

D. Gestion de l'assistance technique

La description des dispositions institutionnelles et des structures de mise en oeuvre et de gestion de l'aide de la Commission a souligné l'importance de l'AT. Les structures dans lesquelles s'insèrent l'AT ont eu tendance au Cameroun à former une autre administration, remplaçant celle qui était déficiente afin d'assurer l'efficacité de la mise en oeuvre et la qualité de la gestion de l'aide. Alors que les cellules sont théoriquement sous la tutelle de l'ON, elles sont invariablement perçues comme une extension de la Délégation. Il est considéré normal par l'administration Camerounaise que les cellules répondent aux demandes et directives de la Délégation puisque c'est la Commission qui les finance ; ce point de vue est renforcé par la séparation géographique des cellules de l'ON. Cette situation est parfois inconfortable pour les AT qui peuvent être perçus comme de véritables agents de la Délégation alors qu'ils n'en ont ni les responsabilités ni les fonctions ni le support. **Les AT fonctionnent en dehors des structures institutionnelles camerounaises et ont en conséquence peu de rôle de conseiller ou de formateur. Cette situation est d'autant plus regrettable que l'administration camerounaise est déficiente et a grand besoin de recevoir un appui extérieur.**

Toutefois, il faut noter que :

- Les projets mis en oeuvre par la Commission s'appuient là où c'est possible sur les appuis institutionnels mis en place par les autres bailleurs de fonds. Cependant, leurs capacités d'intervention restent limitées
- En ce qui concerne le Ministère de l'agriculture, il y a eu refus de ce ministère jusqu'à la fin 1997 de recevoir un appui institutionnel à un niveau conséquent de responsabilité.

La gestion et le recrutement des AT ne semblent pas avoir posé de problèmes : les AT en place dans les cellules sont considérés comme très compétents autant par la Délégation que par l'administration camerounaise ou les autres bailleurs de fonds. On peut seulement regretter qu'il ne soit pas fait appel plus souvent à des experts Camerounais comme cela a été fait dans le Cellule d'AAS. Dans les deux autres cas où cela a été fait (coordonnateur de la cellule de coordination et économiste de la cellule Stabex) ces personnes ont été recrutées parmi le service public affaiblissant ainsi la capacité déjà très faible de l'administration en terme de gestion de l'aide extérieure.

Enfin, les relations entre la cellule de coordination et les cellules Stabex et AAS ne sont pas entièrement claires. Alors que selon ses termes de référence la cellule Stabex est placée sous l'autorité directe de l'ON, ses relations avec l'ON doivent de fait passer par la cellule de coordination depuis sa création en 1995, accroissant ainsi sa distance avec l'ON.

E. Evaluation de la performance de la mise en œuvre et de la gestion de l'aide de la Commission

La performance (appréhendée par l'efficacité et l'efficacités) de la mise en œuvre et de la gestion de l'aide de la Commission au Cameroun est globalement satisfaisante dans les deux secteurs de l'AAS et du transport. L'efficacité de la mise en œuvre est moindre pour les projets dans la filière cacao.

L'efficacité atteinte pour la gestion de l'appui communautaire à l'AS grâce à la Cellule AAS depuis 1994 est reconnue à la fois par les audits réalisés, l'administration Camerounaise et les autres bailleurs de fonds. Il faut cependant souligner que les décaissements ont été lents, ce qui renforce une image générale que "la Commission décaisse lentement". Certes les retards peuvent le plus souvent être imputés au fonctionnement déficient de l'administration camerounaise. Ils relèvent aussi d'autres causes :

- La complexité d'une aide-programme qui se décline en de nombreuses aides-projet auxquels des montants précis sont affectés afin de sécuriser les dépenses. La mise en œuvre de ces projets est parfois difficile et les retards d'exécution entraînent des retards de déboursement. De ce point de vue l'appui à l'AS doit être concentré sur un nombre de points d'application limité et ne pas chercher à financer des opérations diverses et complexes.
- L'absence de conscience de la spécificité des fonds d'AS dans les Ministères techniques et même parfois dans les cellules ou à la Délégation. Les fonds d'AS sont alors considérés comme de véritables fonds projets qu'il est important de bien décaisser, non de décaisser rapidement.
- Une insuffisante association des Ministères techniques aux choix des actions à financer. Les Ministères ne se mobilisent alors pas pour un déboursement rapide.
- La difficulté de faire coïncider les différents calendriers : calendrier propre à la Commission, calendrier FMI, événements camerounais, calendrier des autres bailleurs de fonds, calendrier budgétaire,... L'effort d'intégration dans le calendrier budgétaire, permettant une cohérence avec le FMI et les autres bailleurs de fonds, doit donc être poursuivi.

Les évaluations des programmes transport montrent une bonne efficacité de mise en œuvre. Non seulement les travaux d'entretien et les nouveaux investissements se réalisent dans des conditions économiques globalement adéquates, mais un investissement substantiel dans les qualifications du secteur privé a été fait, conformément aux orientations de la politique sectorielle et générale du Gouvernement. Ainsi l'efficacité de la mise en œuvre du PER FED a permis de satisfaire les objectifs de court terme du projet (notamment : amélioration de la capacité des PME, réalisation de travaux d'entretien urgents, optimisation de la dépense). Le bilan opérationnel du PEAR Stabex est plus mitigé ; le programme accuse de lourds retards (environ 18 mois) dus à un conflit interne à l'administration dans le choix des tronçons, mais aussi aux délais de recrutement du bureau de surveillance⁴.

Dans les projets du secteur transport, un équilibre satisfaisant semble avoir été trouvé entre une prise en charge directe des projets face à une administration défaillante - tout au moins à l'époque de la conception des programmes - et l'objectif de plus long terme d'internalisation

de l'aide. Cet équilibre et la direction générale des programmes sont particulièrement apparents quand on examine l'évolution des programmes dans le temps. Une ombre à un tableau nettement positif concerne le morcellement des projets d'entretien routier. La séparation entre PER FED et PEAR Stabex semble répondre davantage à des contraintes de procédure internes à la Commission qu'aux besoins dictés par la situation du secteur des transports camerounais. Au contraire, ce fractionnement est d'autant plus surprenant qu'un besoin a été tôt reconnu de prendre en charge les projets par un investissement dans des structures propres de gestion et de suivi - et que par conséquent la possibilité de réaliser des économies d'échelle n'a pas été exploitée. Enfin, si la Commission spéciale du FED a indubitablement eu une grande utilité au plus fort de la crise de la fonction publique au Cameroun, sa spécificité au sein de l'Administration maintien indéfini ne pourrait être qu'un obstacle à la nécessaire internalisation de l'aide des bailleurs de fonds.

Dans l'ensemble c'est l'instrument de financement Stabex qui semble avoir le plus souffert de la faiblesse institutionnelle de l'administration camerounaise et de l'absence d'une politique agricole bien définie : depuis 1990, plus de 240 MECU ont été transférés au Cameroun au titre du Stabex mais seulement deux COM (1990 et 1991) couvrant moins de la moitié de ces ressources (136 MECU plus intérêts) ont été mis en œuvre. Les ressources des transferts Stabex pour les années d'application 1992, 1993 et 1994 n'ont même pas encore fait l'objet de préparation (COM 1994) ou de protocoles de financement (COM 1992/93). Il y a là un signe évident de la disparité entre les ressources disponibles et la capacité de l'administration à absorber ces fonds⁵⁵. La situation de l'aide de la Commission à la filière cacao illustre bien cette situation : malgré les efforts faits par la cellule Stabex qui ont au moins abouti à la mise en œuvre efficiente des projets existants, la performance de ces projets est restée médiocre. Ceci peut être relié principalement aux difficultés d'identification de points d'application potentiels de l'aide et à une insuffisante analyse des besoins conduisant à l'élaboration de projets à conception inadéquate et donc à une pertinence limitée des projets. Il faut souligner que cet état de fait est très largement imputable à la faiblesse de la capacité du Ministère de l'agriculture et à l'absence d'une politique cacao. Néanmoins on peut regretter qu'au vu des montants Stabex considérables disponibles, plus d'efforts n'aient été faits par la Délégation pour initier le développement d'une stratégie de relance du secteur qui aurait permis de fournir un cadre pour la mise en œuvre d'activités cohérentes. Au contraire du secteur transport où une certaine internalisation de l'aide semble se profiler, les interventions dans la filière cacao restent encore totalement en dehors des circuits de l'administration⁵⁶.

L'externalisation des cellules de gestion de l'aide Commission, l'autonomie des structures d'exécution des projets de l'administration camerounaise et le degré minimal de participation des ministères techniques concernés dans la gestion et la mise en œuvre des projets financés par la Commission est regrettable et peut être nuisible à long terme. Même si toutes les parties prenantes sont d'accord sur les causes de la situation présente (faiblesse des capacités administratives camerounaises, nécessité pour la Commission de porter la responsabilité financière de l'enveloppe d'aide confiée par ses états membres), il n'en reste pas moins que des efforts devraient être faits vers le renforcement institutionnel de l'administration camerounaise plutôt que vers la mise en place de structures largement parallèles. D'autres bailleurs de fonds font face aux mêmes problèmes que la Commission dans l'identification de points d'application de leur aide et dans la mise en œuvre mais n'ont pas pour autant créé de structures parallèles pour faciliter leurs interventions : ils se sont plus adaptés au rythme et aux contraintes camerounaises quitte à déboursier moins rapidement.

³⁶ Les commentaires faits ici se fondent uniquement sur les conclusions tirées de l'analyse de l'aide de la Commission dans les trois domaines indiqués : bien que ceux-ci aient pu représenter une part importante de l'aide de la Commission au Cameroun, les méthodes et procédures de mise en œuvre et de gestion utilisées ne s'appliquent pas nécessairement à l'ensemble de l'aide communautaire au Cameroun et ne doivent donc être considérées que comme représentatives de l'échantillon sélectionné pour l'étude.

³⁷ La Cellule AAS comprend un Camerounais adjoint du responsable de la cellule.

³⁸ L'instauration de ces structures a même pu contribuer à affaiblir l'administration Camerounaise pour deux raisons : d'une part les cellules ont recruté des personnes ayant une connaissance des procédures FED parmi les fonctionnaires déjà peu nombreux à avoir ces qualifications (cas du coordonnateur de la cellule de coordination recruté par la Commission qui était le seul conseiller auprès du Ministre ON avec une expérience des bailleurs de fonds; mais aussi cas de l'économiste recruté par la cellule Stabex qui était un parmi trois fonctionnaires du Ministère de l'agriculture ayant une expérience des projets communautaires) ; d'autre part, l'instauration d'une administration prenant en charge toutes les fonctions normalement assurées par l'administration locale dénie ainsi à cette administration l'occasion d'accumuler l'expérience nécessaire pour pouvoir un jour reprendre celles de ses fonctions liées à la mise en œuvre de programmes d'aide.

³⁹ On distingue les commissions de marché provinciales, ministérielles et nationale selon le montant du marché (moins de 200 MFCFA, entre 200 et 500 MFCFA et plus de 500 MFCFA respectivement pour des marchés de travaux).

⁴⁰ La commission FED est dotée d'un cadre Camerounais (Président de la commission) et d'une secrétaire à temps plein. Les membres de la commission FED sont: le Président de la commission (représentant l'ON), les services du Premier Ministre, le Ministre des Finances, le maître d'ouvrage du projet, le maître d'œuvre du projet et la Délégation avec une voix consultative. A titre de comparaison, la commission nationale des marchés est composée de 20 personnes.

⁴¹ De plus la préparation des COM pour les fonds Stabex s'apparente à un processus de programmation indicative. Au Cameroun, les COM sont des documents généraux dans lesquels seules des grandes rubriques d'intervention liées à des montants indicatifs sont identifiées, permettant ainsi d'accommoder des projets qui seront précisés au fur et à mesure de leur identification. De par les montants élevés des transferts Stabex depuis 1990 et les difficultés à obéir à une logique de décaissement rapide de ces fonds, la nature de 'document de programmation' des COM a été renforcée par le choix d'opérations de type projet et par la mise en œuvre des COM sur plusieurs années (le COM 1991 signé en Août 1993 est toujours sous exécution en 1998).

⁴² Rien n'indique cependant dans le texte du PIN que la deuxième tranche serait perdue pour le pays si la première tranche n'était pas entièrement déboursée avant la date butoir du 31 décembre 1999. Au contraire, il est prévu à cette date une revue qui déciderait du sort de la deuxième tranche, quels que soient les montants déboursés jusqu'alors.

⁴³ La question du choix de quels tronçons doivent être réhabilités ou entretenus en priorité a été, elle, généralement traitée par des études menées dans le cadre des exécutions des projets eux-mêmes. La quasi totalité des tronçons couverts par les programmes soutenus par la Commission font partie du réseau prioritaire retenu par le PST.

⁴⁴ Il s'agit de: (i) le projet FONDAOR s'inscrivant dans un programme de soutien aux organisations rurales déjà financé par d'autres bailleurs de fonds (notamment la CFD et le BIT); (ii) le PSCC initié par la coopération Belge dans le milieu des années 1980 et repris par les fonds Stabex sous le COM 1990; (iii) Simarc-Cramis lancé sur financement USAID et dont l'étendue a été élargie sous financement Stabex; et (iv) le projet U4C contribuant au financement de sauvegarde du matériel de recherche café-cacao dans l'attente d'une restructuration des instituts de recherche.

⁴⁵ Pourtant ce projet concerne un budget de 1 milliard de FCFA (soit environ 1.5 MECU), représentant ainsi le plus important financement projet dans le secteur cacao (les lignes de crédit ont un budget de 5 Mds de FCFA mais il ne s'agit pas de projets dans le sens traditionnel du terme). A titre d'information, les quatre projets restants se partagent un budget de 1.5 Mds de FCFA.

⁴⁶ Ainsi 15 protocoles d'accord sont signés dans l'année suivant la signature du COM 1991, dont quatre concernant la filière cacao. Le projet de séchoirs cacao est un exemple où les négociations ont été très longues (plus de trois ans), notamment à cause de désaccords entre les parties prenantes sur la participation au projet et les responsabilités d'exécution du projet.

⁴⁷ Sur demande de l'ON, les protocoles Stabex n'étaient plus signés par les ministères techniques. Depuis quelques temps, ils le sont à nouveau afin de mieux impliquer ces ministères.

⁴⁸ La Convention de financement du PER FED a été signée en août 1993, alors que le Protocole particulier n°12, le premier concernant le projet PEAR Stabex était signé en août 1994. En fait, les opérations elles-mêmes se sont peu chevauchées, principalement à cause des retards accumulés par le PEAR Stabex. Les derniers contrats des PME PER FED se sont terminés en septembre avril 1996 tandis que les premiers contrats PEAR Stabex ont démarré en mars 1996. On retiendra que les deux activités auraient pu coïncider dans le temps s'il avait été décidé de les fusionner

⁴⁹ Les différences sont les suivantes : (i) le PER FED a agi sur des " routes de transit ", alors que le PEAR Stabex a agi sur des " routes rurales ", ces deux termes correspondant à la classification du réseau prioritaire du PST ; (ii) le PER FED a assuré un entretien sur toute la longueur des tronçons, alors que le PEAR Stabex a seulement amélioré les points critiques ; (iii) le PER FED a eu un fort contenu de formation auprès des PME, et non le Stabex. Au total, on voit mal comment ces différences auraient pu constituer un obstacle au regroupement des projets, compte tenu des économies d'échelle potentielles.

⁵⁰ Cette expérience n'a pas produit les résultats escomptés, principalement parce que les homologues ont été extraits de leur administration d'origine pendant la durée du projet, sans véritable responsabilité de décision. (voir Evaluation intermédiaire, Eugène Rausch, juillet 96).

⁵¹ A noter aussi que la Commission ministérielle d'attribution des marchés, et non la Commission spéciale d'attribution des marchés financés par l'UE, a en une occasion et pour la première fois concernant le FED été utilisé dans le cadre de ce programme.

⁵² Les évaluations des projets, notamment celle du PER FED, avaient perçu le danger de programmes menés en vase clos. Il semble que les recommandations des évaluateurs aient été entendues.

⁵³ Evaluation de l'appui à l'ajustement structurel de la Commission européenne au Cameroun - CIRAD, octobre 1996.

⁵⁴ Audit Stabex Cameroun, par le cabinet 2 AC, décembre 1997 ; Evaluation intermédiaire Stabex.

⁵⁵ Cette situation illustre à la fois l'absurdité de l'objectif de décaissement rapide des ressources Stabex dans un pays tel que le Cameroun et un malaise général de l'instrument Stabex, à savoir l'automatisme des transferts Stabex et leur caractère de don: on ne peut en réalité ni refuser un transfert Stabex, ni le redonner à la Commission, même quand le bénéficiaire est incapable d'utiliser le transfert selon les lignes de l'accord de Lomé.

⁵⁶ Bien au contraire puisque l'AT demandée par le Minagri depuis près de deux ans pour renforcer son administration défaillante et maintenant accordée en principe par la Commission sera placée non dans le Minagri mais dans la cellule Stabex.

ANNEXE 1 : AJUSTEMENT STRUCTUREL

A. CONTEXTE

Le contexte de l'Ajustement Structurel est le même que celui de la politique économique générale du Gouvernement (cf. tableau dans résumé) : depuis 1986, une crise économique et financière sans précédent a conduit le Cameroun à lancer un programme de stabilisation et de relance portant en particulier sur : la libéralisation de l'économie ; la réforme des entreprises publiques et des banques ; la restructuration des filières agricoles ; l'assainissement des finances publiques.

Soutenu par les bailleurs de fonds à partir de 1988, ce programme a fait l'objet de quatre accords de confirmation avec le FMI, qui ont tous été suivis d'une rupture seulement quelques mois après leur signature (sauf l'accord de septembre 1988, d'une durée de 21 mois). Même après la dévaluation, l'accord n'a duré que 3-4 mois. La FASR, signée avec le FMI en août 1997, constitue sans doute le début d'une nouvelle période et pour certains le début d'un véritable dialogue entre le Cameroun et les bailleurs de fonds.

Le Cameroun est donc un **pays particulièrement représentatif des "stop and go" de l'AS soutenu par les bailleurs de fonds**. Les rôles respectifs des quatre principaux bailleurs (FMI, Banque mondiale, Commission et France) ont souvent été différents de ceux assumés dans d'autres pays. Le FMI et la Banque mondiale ont été les gardiens d'une orthodoxie économique et financière souvent malmenée, mais n'ont réalisé que des financements limités car rapidement interrompus. Si leur influence a été prépondérante sur les orientations de politique économique, c'est largement parce que l'appui des autres bailleurs de fonds aux orientations d'AS a été soutenu.

Le rôle des deux autres principaux bailleurs de fonds, l'Union européenne et la France, a donc été au Cameroun relativement plus important par rapport aux IBW que dans d'autres pays sous ajustement. La France étant parfois soupçonnée de visées plus politiques que l'Union européenne, l'appui à l'AS de la Commission tient au Cameroun une **place privilégiée**, qui se marque par un dialogue a priori plus ouvert que celui avec les IBW, mais aussi par une mise en œuvre souvent complexe.

B. DIÁLOGUE DE POLITIQUE ET APPUI A L'AJUSTEMENT STRUCTUREL DE LA COMMISSION

B.1. Principaux programmes de la Commission. L'introduction dans Lomé IV de l'appui à l'AS reflétait des objectifs ambitieux de prise en compte de la dimension sociale et de développement à long terme. L'objectif d'adaptation du rythme des réformes aux capacités et aux contraintes de chaque pays était au Cameroun particulièrement pertinent en raison des difficultés de trouver des interlocuteurs fiables dans l'administration camerounaise et de la déficience des contrôles internes. La nécessité de décaisser rapidement et de prendre en compte des dépenses budgétisées et "toquées" accroissait la difficulté.

Dans ce contexte, la Commission n'a initié que tardivement (à l'instar des IBW) un AS au Cameroun : alors que la Convention de Lomé était signée en décembre 1989, l'AAS 1 ne sera signé qu'en juin 1992.

L'AAS 1 s'élevait à 29,5 MECU, dont 18,5 MECU de FAS et 11 MECU prélevés sur les ressources non affectées du PIN, ce qui était prévu par l'article 8.2. du PIN : "une partie des ressources programmables pourrait être allouée au PGI en complément aux ressources y affectées au titre de la FAS". Les FCP étaient ciblés sur trois domaines : la santé (20 % des montants), l'entretien routier

(40 %) et la restructuration des entreprises publiques (40 %), avec l'année budgétaire 1992/93 comme année d'application.

L'AAS 2, signé en juin 1994 pour un montant de 20,2 MECU (15,2 MECU de FAS et 5 MECU sur le PIN), montant auxquels s'ajoutaient 7,5 MECU de reliquat disponible de l'AAS 1. Les FCP étaient ciblés sur l'année budgétaire 94/95 et les points d'application retenus dans la proposition de financement en prolongement de l'AAS 1 couvraient la santé (aide d'urgence et réforme de l'approvisionnement en médicaments), l'entretien routier, le "filet social" et l'appui institutionnel en prolongement de l'AAS 1. S'y ajoutait un important appui budgétaire direct en vue de l'apurement d'arriérés intérieurs et de refinancement de pertes fiscales suite à la dévaluation.

En fait, en raison de l'importance des fonds Stabex affectés à l'AS, c'est un montant total d'environ 92 MECU, soit 59,5 milliards de FCFA, qui a été disponible pour l'appui à l'AS sur la période 1994-98, qui couvre 4 exercices budgétaires (soit 17,5 milliards au titre de l'AAS 2 et 42 milliards au titre des transferts Stabex.

Ces montants (versés en deux ans mais déboursés sur quatre ans) ont été mis en œuvre par des accords et protocoles dont chacun correspond à une année budgétaire (les montants pour chaque année reprenant les reliquats des années précédentes, la somme des années est plus élevée que la somme totale allouée) :

- **Année budgétaire 94/95** : 22,9 Mds FCFA (7,9 de l'AAS 2 et 15 sur COM 91), dont 10,8 Mds ont fait l'objet de décaissements justifiés.
- **Année budgétaire 95/96** : 48,8 Mds FCFA (9,6 Mds de l'AAS 2, 4 Mds intérêts sur COM 91 ; 23 Mds sur COM 92/93 et 12,2 Mds de report). Ces montants très importants n'ont pu faire l'objet d'engagements primaires qu'à hauteur de 34,4 Mds et de décaissements pour 23,5 Mds dont 95 % justifiés.
- **Année budgétaire 96/97** : Protocole d'accord intérimaire (le Cameroun était alors off-track, mais un accord avec le FMI était attendu pour la mise en place d'une FASR) de 25,2 Mds FCFA, entièrement financé par des reports des années précédentes. Les engagements et les décaissements sont restés relativement faibles, puisque les décaissements n'ont atteint qu'environ 5 Mds, soit environ la moitié des engagements primaires.
- **Année budgétaire 97/98** : Le solde du programme précédent, soit 20,4 Mds a été reporté sur l'exercice 97/98 et a été entièrement couvert par des engagements primaires dont 75 % ont été confirmés par des engagements secondaires. Les déboursements sont en cours ; ils devraient s'élever à la fin du premier trimestre 1998 à environ 8 Mds.

Globalement sur les 4 exercices budgétaires de la période 1994-98, sur 59,5 Mds FCFA d'appui à l'AS, 54,5 Mds, soit 92 % ont fait l'objet d'engagements secondaires et 44 Mds, soit 74 % ont été décaissés.

Le solde des sommes disponibles devrait être assez rapidement décaissé, et, pour l'année budgétaire 98/99, un nouveau PAAS comportant un montant de 25 MECU de ressources nouvelles est prévu.

B.2. Actions financées ⁵⁷

L'AAS 1 : a servi à financer une liste de projets dont chacun avait fait l'objet d'un protocole particulier dans les secteurs santé, entretien routier et restructuration des entreprises publiques.

Les années budgétaires 94/95 - 95/96 - 96/97

Durant ces années l'exécution du programme peut être ventilée en fonction des secteurs d'intervention :

	1994/95	1995/96	1996/97
Appui au secteur social	42 %	37 %	8 %
Réhabilitation des infrastructures	13 %	33 %	22 %
Appui institutionnel	4 %	23 %	70 %
Dette de l'Etat	41 %	7 %	-
Total	100 %	100 %	100 %

Ce tableau est un tableau ex-post qui reflète l'exécution, non les orientations retenues. Il tend à favoriser les opérations qui sont facilement décaissées. Ainsi les 70 % d'appui institutionnel de 96/97 reflètent le bon décaissement des POE (Plans d'organisation des effectifs) sur cette année, non un virage vers l'appui institutionnel aux dépens des secteurs sociaux.

L'année 1997/98

L'année 1997/98 revêt un intérêt particulier, car elle montre le stade actuel de l'évolution des interventions et préfigure les interventions de l'année suivante.

L'appui communautaire est désormais ventilé en trois rubriques correspondant aux dépenses budgétaires. La dotation globale de 20,4 Mds FCFA se décompose en :

- dépenses de fonctionnement :		7,9 Mds FCFA
dont : - Soutien aux ministères prioritaires	4,4 Mds	
- Caisse d'avance "entretien routier"	3,5	
- dépenses d'investissement :		8,0 Mds FCFA
dont : - Education nationale	1,3	
- Travaux Publics	1,1	
- Santé Publique	2,4	
- POE	1,8	
- dette intérieure et secteur financier :		4,5 Mds FCFA
dont : - Trust Fund	2,5	
- Indemnisation petits déposants	1,4	

On peut noter :

- un resserrement de l'éventail des opérations par rapport aux années antérieures, ce qui permet à la fois d'accroître la lisibilité et en principe l'efficacité des financements ;
- une affectation des ressources sur les secteurs de concentration du PIN (travaux publics et secteurs sociaux) et sur le soutien aux ministères prioritaires ;
- la participation importante à une Caisse d'avance d'entretien routier financée à 50 % par l'appui communautaire (3,5 Mds FCFA) et à 50 % par le Trésor ;
- la difficulté de décaissement des fonds dans le domaine de l'éducation nationale, domaine dans lequel il n'existe pas de cellule et où la Délégation a peu d'expérience ;
- une intervention exceptionnelle dans l'enseignement supérieur (génie civil et donc secteur de concentration du PIN) ;
- un appui au départ d'agents de l'Etat (POE-Plan d'Organisation des Effectifs) en particulier au Ministère des travaux publics (secteur de concentration) ;
- une action de soutien à l'équipement des administrations économiques et financières menée en liaison avec la France, de même que la mise en place d'un Trust Fund destiné à sécuriser l'extinction de la dette bancaire à son échéance de 30 ans.
- une action de soutien à la Centrale d'achat des médicaments menée en liaison avec la Coopération belge.

On peut donc souligner sur cette année 97/98 une forte complémentarité avec les actions des Etats membres de l'Union européenne soit par appui aux interventions de certains Etats (Trust Fund, Centrale des médicaments...) soit parce que les Etats appuient des interventions dont la Commission détient le leadership.

L'appui institutionnel

L'appui institutionnel associé à l'AAS 2, objet d'un protocole particulier signé le 28 mai 1997, comporte 4 volets :

- volet 1 (150 M FCFA) : missions institutionnelles et organisationnelles réalisées dans le cadre des revues de dépenses publiques et de la préparation de l'assistance technique permanente auprès du Ministère de l'économie et des Finances ;
- volet 2 (600 M FCFA) : appui institutionnel à la réforme budgétaire et recrutement d'un AT permanent chargé des questions liées à la réforme budgétaire ;
- volet 3 (450 M FCFA) : poursuite du financement de la Cellule AAS.

- volet 4 (350 M FCFA inclus dans le PAAS 97/98) : soutien matériel aux services du Ministère de l'économie et des Finances.

On peut souligner :

- que la mise en place d'un AT chargé des questions budgétaires est fortement appréciée par les autres bailleurs de fonds qui souhaitent qu'elle intervienne rapidement (le FMI souligne l'intérêt de cette action dans la revue à mi-parcours effectuée en février 1998) ;

- que dans le protocole du 28 mai 1997 portant appui institutionnel au processus de réhabilitation budgétaire, il n'est fait aucune allusion à des possibilités de formation pour les cadres administratifs. Bien que des cadres camerounais participent à l'activité de la CAAS, le problème de l'internalisation devrait sans doute être davantage posé.

B.3. Evolution du dialogue sur l'AS. Il y a une forte évolution du dialogue mené avec l'administration camerounaise depuis 1992, l'appui passant d'un raisonnement en termes de financement de projets à un raisonnement en termes d'exercice budgétaire (voir ci-dessous).

C. MISE EN OEUVRE ET GESTION DE L'AIDE (GESTION DU CYCLE DU PROJET)

C.1. Les 4 périodes de la mise en œuvre de l'AS. La mise en œuvre de l'appui de la Commission à l'ajustement structurel a évolué et 4 périodes peuvent être distinguées.

Dans une première période, qui correspond à l'AAS 1 signé en juin 1992, l'aide européenne relève plus de l'aide projet que d'un appui à l'AS. Bien que des points d'application soient identifiés sur seulement trois secteurs, 26 protocoles ponctuels sont alors signés avec diverses sociétés parties prenantes à l'accord. Les fonds sont déboursés en une fois sur un compte CAA dont le fonctionnement n'est ensuite plus soumis à la procédure de la double signature.

Si les fonds ont bien été déboursés, l'audit a posteriori a montré l'incapacité de l'administration camerounaise à apporter des justificatifs suffisants. **Une aide globale bien que ciblée se soldait donc, en l'absence de suivi des dépenses, par un échec qu'on a cherché à contrebalancer par la création de cellules** de suivi dont une Cellule d'Appui à l'AS - la CAAS - dirigée par un AT.

Dans une seconde période, qui démarre à la signature de l'AAS 2 en juin 1994 après la dévaluation, la Cellule AAS, rattachée à l'ON et donc en principe extérieure à la Délégation, est totalement en charge de la gestion de l'appui européen, et, en liaison avec Bruxelles et la Délégation, dans une large mesure de sa conception. Elle assure, en ce qui concerne l'appui européen, le dialogue avec l'administration camerounaise et avec les autres bailleurs de fonds, ainsi que la gestion quotidienne des fonds sous la responsabilité de la Délégation.

Cette reprise en main par la Cellule AAS permet :

- d'assurer la conformité des dépenses avec les lignes budgétaires ciblées en raison de l'existence d'une double signature pour les paiements. Les FCP sont en effet versés à la CAA sur un compte à la double signature du Chef de la Délégation et du Directeur de la CAA. La mobilisation des fonds du compte est réalisée soit pour effectuer un paiement direct sur justificatifs, soit pour payer des avances qui restent à justifier, soit pour rembourser des dépenses déjà réglées.

- d'obtenir un meilleur suivi, de sécuriser les paiements et d'améliorer les décaissements.

Le système n'est cependant pas dès le début entièrement satisfaisant :

- l'appui à l'AS reste plus conçu comme une aide projet que comme un appui à un programme sectoriel,

- la comptabilisation budgétaire du soutien communautaire reste incertaine,

- le ciblage est effectué alors que le budget est déjà établi, ce qui ne permet pas un véritable dialogue sur les lignes ciblées.

D'autre part, les fonds d'AS restent dans un premier temps gérés en fonction de leur provenance (AAS 2 tranches 1 et 2, Stabex 91 et Stabex 92-93), ce qui conduit à une grande complexité, qui sera diminuée par une présentation par exercice budgétaire conduisant à la fongibilité des fonds.

Dans une troisième période, que l'on peut faire correspondre à la période actuelle de préparation du budget 1998/99, bien que les améliorations aient été progressives et souvent antérieures, le système est globalement plus satisfaisant :

- un progrès important des procédures, qui rétroagit sur le dialogue, a été de permettre peu à peu le passage d'un raisonnement en termes de financement de projets à un raisonnement en termes d'exercice budgétaire. **Peu à peu, dans les années 1995 à 1998, l'appui de la Commission à l'AS a été intégré dans la préparation budgétaire.** Pour la première fois cette année, une mission de la Commission est venue au Cameroun discuter du budget de l'année avant que la lettre de cadrage budgétaire ne soit établie. Cette mission de mars 1998 s'insère dans le calendrier de la préparation du Budget établi par la circulaire présidentielle du 17 février 1998, et précède les conférences budgétaires d'avril qui permettent un véritable ciblage des appuis budgétaires.
- après des difficultés à décaisser les fonds importants (48,8 Mds FCFA) ciblés sur l'année budgétaire 95/96, les reliquats devraient être épuisés et l'année 98/99 comportera des affectations de fonds nouveaux. Ces améliorations sont importantes au moment où le Cameroun est à un tournant de l'AS.

Si la situation actuelle semble relativement satisfaisante, on peut néanmoins s'interroger sur l'existence d'une **quatrième période à venir**. En effet les procédures rigoureuses mises en place et l'existence même de la Cellule AAS ont permis d'obtenir une efficacité de mise en œuvre que tous - bailleurs de fonds comme Administration camerounaise - s'accordent à reconnaître. Mais cette efficacité n'a été obtenue qu'en substituant à des procédures budgétaires camerounaises des procédures propres à la Commission, ce qui n'est certainement pas favorable à une internalisation que l'on déclare tant vouloir rechercher par ailleurs. L'effet d'exemplarité n'est certes pas négligeable et **l'Etat dégradé des procédures budgétaires camerounaises justifie sans doute encore ces procédures exorbitantes du droit commun. Il semble néanmoins nécessaire, conformément à l'esprit de Lomé de réfléchir aux possibilités d'un retour à des procédures moins plaquées de l'extérieur.**

C.2. La gestion de l'aide communautaire à l'AS.

Le ciblage de l'AS

Au niveau global, le choix des secteurs ciblés et les dotations initiales figurent dans la Convention de Financement. S'agissant d'une convention signée par les deux parties, les choix reflètent à la fois les orientations du Gouvernement, celles de la Commission en ce qui concerne l'AS (secteurs sociaux par ex. santé) et aussi celles complémentaires des autres bailleurs de fonds. On peut cependant se demander si certains choix reflètent toujours bien les préoccupations camerounaises. En effet :

- il n'existe pas nécessairement de hiérarchisation des préoccupations camerounaises (des séminaires de discussion seraient sans doute utiles lors de l'élaboration des programmes),
- les choix des autorités camerounaises peuvent être fonction de visées politiques (nationales ou locales), qu'il est parfois difficile à la Commission de prendre en compte.

Il faut cependant souligner la place de plus en plus grande accordée aux choix des autorités camerounaises car :

- il y a peu à peu une meilleure connaissance des besoins et désirs des camerounais (on pourrait parler
- d'une sorte d'internalisation de ces besoins par la Commission au cours des années) ;
- les procédures sont peu à peu davantage institutionnalisées (ex. conférences budgétaires).

Au niveau du ciblage des lignes budgétaires, la situation se présente de façon différente selon que ce ciblage est réalisé, comme c'est le cas pour le Budget 1998/99, avant l'établissement du Budget ou après que celui-ci soit définitivement établi. Seule l'insertion du ciblage dans le calendrier budgétaire en cours permet un véritable dialogue sur les domaines ciblés, le ciblage de lignes budgétaires d'un budget exécuté n'a pas la même signification et c'est un progrès important qui a été réalisé peu à peu au cours des dernières années. **La participation à la préparation du Budget, en particulier lors des Conférences budgétaires, est un élément essentiel du dialogue sur l'AS.⁵⁸**

On peut signaler que la spécificité des fonds d'AS (nécessité d'un déboursement sur l'exercice budgétaire pour participer à l'équilibre du TOFE) oblige à cibler des lignes budgétaires à

décaissement rapide. Cette spécificité, défendue par le responsable de la Cellule AS, n'est pas toujours comprise par les autres cellules ou les ministères techniques.

Il faut enfin souligner la nécessité :

- de ne pas aboutir à la suppression de la liberté d'action d'un ministère en saturant trop fortement certaines lignes budgétaires (un bailleur de fonds qui assurerait tout le budget d'un ministère deviendrait le véritable ministre).
- de ne pas cibler trop finement (ex. : ciblage d'établissements scolaires particuliers) l'exécution dans l'année budgétaire devenant alors trop complexe.

Procédures (Cas du circuit de l'AAS 2)

- Convention de Financement plus PGI. Les listes d'importations - avec listes négatives - ont été à juste titre abandonnées (pays à monnaie convertible) par la Cellule AAS.
- Versement des fonds sur un compte à la Sté Générale à Bruxelles (double signature).
- Virement des fonds à la BEAC. Double signature. Les fonds sont sécurisés mais le compte ne rapporte pas d'intérêts.
- Versements à la CAA sur compte à double signature (ON, en fait Directeur CAA, et Délégué).
- Eventuellement versements sur des comptes de banques commerciales par ex. pour le fonctionnement des projets.
- Mobilisation des fonds pour : paiement direct aux bénéficiaires, avances à justifier, remboursement de dépenses faites.
- Comptabilisation des dépenses par le Trésor.

Ces procédures sont complexes, mais pas nécessairement plus que celles des autres bailleurs de fonds. On peut noter que la comptabilisation par le Trésor des dépenses effectuées a souvent été difficile, le Trésor étant mal informé. Une nouvelle procédure faisant appel à la signature du Directeur du Trésor au lieu de celle du directeur de la CAA a été mise en place depuis un an pour pallier à cette difficulté. Il est d'ailleurs plus logique de faire de l'AS avec un organisme qui gère les fonds budgétaires qu'avec un organisme qui gère la dette.

Utilisation des instruments communautaires

On constate que les fonds d'AS ont été largement accrus par :

- les fonds PIN (16 MECU ont été pris sur le PIN) ;
- les fonds Stabex (42 Mds FCFA au titre des transferts Stabex COM 91 et COM 92/93).

Dans la Convention de l'AAS 2, mieux rédigée que celle de l'AAS 1, la cohérence avec les autres instruments communautaires est bien précisée : "L'intervention communautaire {d'appui à l'AS} s'effectuera en totale synergie avec les autres concours de la Communauté. Le PIN Lomé IV privilégie plus particulièrement les secteurs de la santé et de l'entretien routier, secteurs qui bénéficient d'appuis complémentaires dans le cadre de la présente aide... Par ailleurs le présent AAS s'articule avec l'aide apportée par le Stabex...La totalité de cette aide ne pourra s'insérer dans le TOFE..."

Les fonds Stabex ont été considérés comme une véritable réserve disponible pour l'AS. La plus grande facilité de déboursement des fonds d'AS a permis de débloquer des fonds Stabex qu'il s'avérait difficile de dépenser.

C.3. La gestion du cycle du projet pour l'AS. Le déroulement du programme d'AS a été examiné ci-dessus. L'examen dans le cadre du GCP permet de souligner les points suivants :

Procédure d'identification et décision de financement. L'identification des programmes d'AS relève plus de la coordination avec les autres bailleurs de fonds - notamment avec les IBW - que d'une réflexion dans le cadre du PIN, dont l'élaboration est plus interne à la Commission.

Les décisions de financement sont aussi largement impulsées par la Commission quant à leur montant global. Une mission en provenance de Bruxelles, à laquelle participent la Cellule AAS et la Délégation, effectue le ciblage en liaison avec l'administration camerounaise.

Les programmes de chaque année ont été mis en place avec un retard de plusieurs mois par rapport à la Loi de Finances : le "PAAS 93/94" (devenu en réalité un PAAS sur 94/95) a été conçu en juin 94 et

mis en place en juillet 94, soit après la clôture de l'exercice concerné. Les "PAAS 95/96 et 96/97" ont eu plusieurs mois de retard, ce qui rendait difficile une bonne insertion budgétaire. Depuis cette année, la préparation du programme annuel d'AS s'insère dans le calendrier de préparation du Budget. Si le montant global relève toujours de la Commission, le dialogue avec l'administration locale sur son affectation en sera renforcé.

Suivi et évaluation. Les programmes sont mis en œuvre par la Cellule AAS depuis 1994. La supervision est réalisée de façon courante par le Chef de la Délégation dont la signature est nécessaire pour la mobilisation des fonds.

Plusieurs audits ont été réalisés. L'audit de l'AAS1 a souligné les lacunes du programme et l'absence de sécurisation des fonds. L'audit de l'AAS2, réalisé fin 1996, a estimé satisfaisante la gestion du programme par la Cellule AAS, en particulier en ce qui concerne les procédures internes rigoureuses mises en place, tout en recommandant une meilleure budgétisation des dépenses, ce qui est en cours.

D'autre part, une évaluation globale a été réalisée par le CIRAD en octobre 1996⁵⁹. Parmi les leçons que cette étude tirait de la période étudiée, la nécessité de programmer la fin de la gestion en direct de l'aide était déjà soulignée et semble avoir été peu prise en compte. Par contre l'insertion de l'AAS dans le budget au moment de son élaboration a fait des progrès importants. L'étude soulignait également que l'"UE est loin d'avoir au Cameroun une influence qui soit proportionnelle au niveau de ses financements nets." et que "à l'exception de quelques champs sectoriels précis (médicaments, entretien routier), l'influence de l'UE reste minime comparée à celle de ces deux autres bailleurs {Banque mondiale et France}"

D. PERFORMANCE DU PROGRAMME

D.1. Performance de la mise en œuvre et de la gestion de l'aide. L'efficacité atteinte pour la gestion de l'appui communautaire à l'AS grâce à la Cellule AAS depuis 1994 est reconnue à la fois par les audits réalisés, l'administration camerounaise et les autres bailleurs de fonds. La Cellule dispose d'ailleurs d'une équipe de 4 personnes (1 AT, 1 adjoint camerounais de bon niveau, 1 comptable et 1 secrétaire) et de locaux et moyens matériels propres, financés sur le programme, pour assurer une bonne gestion.

Il faut cependant souligner que les **décaissements ont été lents, ce qui renforce une image générale que "la Commission décaisse lentement"**. Certes les retards peuvent le plus souvent être imputés à une administration camerounaise au fonctionnement déficient. Ils relèvent aussi d'autres causes :

- la complexité d'une aide-programme qui se décline en de nombreuses aides-projet auxquels des montants précis sont affectés afin de sécuriser les dépenses. La mise en œuvre de ces projets est parfois difficile et les retards d'exécution entraînent des retards de déboursement. De ce point de vue l'appui à l'AS doit être concentré sur un nombre de points d'application limité et ne pas chercher à financer des opérations diverses et complexes.
- l'absence de conscience de la spécificité des fonds d'AS dans les ministères techniques et même parfois dans les cellules ou à la Délégation. Les fonds d'AS sont alors considérés comme de véritables fonds projets qu'il est important de bien décaisser, non de décaisser rapidement.
- une insuffisante association des ministères techniques aux choix des actions à financer. Les ministères ne se mobilisent alors pas pour un déboursement rapide.
- la difficulté de faire coïncider les différents calendriers : calendrier propre à la Commission, calendrier FMI, événements camerounais, calendrier des autres bailleurs de fonds, calendrier budgétaire,...

L'effort d'intégration dans le calendrier budgétaire, permettant une cohérence avec le FMI et les autres bailleurs de fonds, doit donc être poursuivi. Ainsi que le souligne l'AT de la CAAS : "Le volume et le contenu du PAAS doivent être négociés avant l'adoption de la Loi de Finances ; il doit être discuté avec les ministères techniques lors de la confection de leur budget ; il doit s'imposer comme cadre de référence préalable en cas de discussions avec le FMI".

D'autre part, **deux facteurs risquent cependant de remettre à terme en cause l'efficacité actuelle obtenue.**

Le premier facteur déjà évoqué consiste dans la **mise en place de structures et de procédures différentes de celles de l'administration du pays.** La recherche d'une amélioration de la gestion tend naturellement au développement ces structures (recrutement d'AT) et procédures. Une simple décision d'insertion de la Cellule d'AS dans l'administration camerounaise poserait cependant des problèmes d'efficacité tout d'abord, mais aussi en raison du plus grand éventail de fonctions couvert par la Cellule par rapport à une Direction de Ministère : rôle à la fois de préparation, d'organisation, d'exécution, de budgétisation et de contrôle.

Cependant les cellules, qui n'ont d'ailleurs pas d'existence juridique⁶⁰ pourraient être contestées, avec un risque de retour à l'inefficacité de l'AAS 1. Il semble donc utile de préparer l'avenir et de ne pas se limiter, comme dans la Convention de Financement, à indiquer que "Le compte de fonds de contrepartie pourra être mobilisé conformément aux procédures d'exécution budgétaire camerounaises".

Le second facteur, moins important, tient à **l'organisation des relations entre la Cellule AAS et la Délégation.** Actuellement, la parfaite connaissance des dossiers du responsable de la Cellule AS et ses excellentes relations avec l'administration locale font que la conception et la gestion de l'appui à l'AS se font plus à la Cellule qu'à la Délégation. Les bonnes relations personnelles entre les responsables de l'AS à la cellule et à la Délégation permettent un très bon fonctionnement du système. De plus, la Cellule AAS ne peut agir sans accord explicite de l'ON et de la Délégation au cas par cas, que ce soit pour la conception ou l'exécution. Ceci dit, la présente organisation soulève les problèmes suivants :

- le responsable de la Cellule participe aux réunions qui ont lieu au Cameroun sur l'AS, notamment avec le FMI. Il siège côté camerounais et parle au nom de l'ON vis à vis des autres bailleurs de fonds, auquel il est rattaché. Il est cependant également conduit à donner la position de la Commission qu'il connaît, ce qui peut conduire à des ambiguïtés. Les responsables camerounais apprécient d'avoir "de leur côté" un AT compétent avec lequel ils entretiennent d'excellentes relations et auquel ils font confiance ; ils considèrent cependant en fait la Cellule comme une prolongation de la Délégation. C'est d'ailleurs plus le Chef de la Délégation où le responsable de l'AS à la Délégation qui donne ses directives au responsable de la cellule que les responsables camerounais et l'administration locale en est tout à fait consciente.

- la Cellule n'a pas de contacts directs avec Bruxelles sauf lors des missions, alors qu'elle pourrait avoir besoin d'un appui théorique ou pratique. Il en résulte une "jurisprudence" propre à la Cellule qui s'établit en l'absence de positions doctrinales suffisamment claires.

- la Cellule ne faisant pas partie de la Délégation :

- . il n'existe logiquement pas à la Délégation de réunions de coordination sur l'AS auxquelles participe la Cellule, ce qui tend à isoler la Cellule, qui ne bénéficie pas toujours d'un encadrement suffisant ;

- . cette situation extérieure entraîne une direction de la Cellule par la Délégation, ce qui semble faire double emploi ;

- . la Cellule n'internalise pas toujours les préoccupations de la Délégation, par exemple en ce qui concerne la complémentarité des instruments PIN et Stabex.

Il faut d'autre part noter le rôle de la "Cellule de Coordination de la Coopération Cameroun-Union européenne". Son responsable, ancien haut fonctionnaire camerounais, joue le rôle d'une courroie de transmission entre l'ON et la Cellule AAS et est en charge de divers autres domaines (gestion comptable du PIN et du PIR, réflexion sur l'avenir des relations Union européenne-ACP, mise en place et fonctionnement des comités de pilotage des projets,... Les relations entre cette Cellule et la CAAS ne semblent pas parfaitement clarifiées.

E. COMPARAISON AVEC LES INTERVENTIONS DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS

On peut noter qu'au Cameroun l'appui de la France à l'AS présente des similarités mais aussi des différences avec l'appui de la Commission. Comme la Commission, la France :

- admet sans réserve le leadership du FMI (doctrine Ballardur) ;
- détermine une enveloppe globale d'AS qui est communiquée au FMI et cible ensuite ses interventions ;
- effectue une gestion stricte des déboursements de fonds ;
- estime que le nombre de points d'application de l'AS doit être limité et que les déboursements doivent être effectués sur l'année budgétaire ciblée. Cette position est, comme celle de la Commission, relativement récente et a résulté de difficultés de mise en œuvre du PAS 93/94 qui comportait de nombreux points d'application (arriérés de dette intérieure, complément de l'appui aux administrations économiques et financières, douanes, Trésor, Santé, éducation, réhabilitation des entreprises publiques, dette extérieure, privatisation). Si plus de 95 % des fonds sont actuellement débloqués, environ 500 opérations de déblocage ont été nécessaires.

A la différence de la Commission, la France :

- a une approche nettement plus politique, à la fois appréciée par les Camerounais mais suscitant parfois un peu leur méfiance ;
- participe davantage que la Commission au dialogue de politique économique à la fois en raison de son approche plus politique de ses relations avec le Cameroun et par le biais d'une assistance technique importante et souvent placée à des postes importants du point de vue de l'AS. Néanmoins, la position de la France reste en retrait par rapport aux IBW ;
- débourse en une seule fois au moment de la signature sur un compte à double signature à la BEAC. Les ressources Etat apparaissent dès la signature et même si le pays est "off-track" il est logique que les paiements continuent ;
- a pour principe de cibler des points d'application faciles à déboursier, de plus en plus des paiements d'arriérés ; il n'y a donc pas les mêmes problèmes de décaissement qu'avec les fonds Commission. On peut estimer cette position, loin de l'aide projet, conforme à l'esprit des appuis à l'AS.
- n'a pas mis en place de procédures particulières exorbitantes des procédures camerounaises, mais utilise davantage une AT interne aux Ministères. Lorsque le ciblage est effectué sur la dette, les fonds d'AS ne passent pas par les procédures de marchés publics.

⁵⁷ Source : Rapport d'activité Cellule AAS.

⁵⁸ L'insertion de l'appui à l'AS dans la préparation du Budget n'est cependant possible que si un Budget digne de ce nom existe, ce qui n'a pas toujours été le cas.

⁵⁹ Evaluation de l'appui à l'ajustement structurel de la Commission européenne au Cameroun - CIRAD, octobre 1996.

⁶⁰ L'existence de la Cellule d'AAS résulte uniquement de la Convention AAS 2 de juin 1994, qui prévoit de financer la mise en place d'une cellule "qui sera l'interface entre le Gouvernement et la Délégation".

ANNEXE 2 : SECTEUR CACAO

A. CONTEXTE

La filière cacao est caractérisée par une culture extensive sur de petites parcelles et un verger âgé donnant des rendements relativement faibles (de l'ordre de 200 kg/ha dans le Centre-Sud et 400kg/ha dans le Sud-Ouest). Environ 286 000 exploitations répertoriées en 1984 pratiquaient la "cacaoculture" ; les niveaux de production se situaient autour de 120 000T pendant les années 1980. Avant la baisse des cours du cacao en 1986, le cacao contribuait pour 11 % aux recettes d'exportation du Cameroun. Le Cameroun a été le deuxième pays d'Afrique de l'Ouest à libéraliser sa filière cacao (le Nigeria ayant libéralisé en 1986) : la libéralisation, en faveur de laquelle la Commission est largement intervenue, a été accomplie en trois étapes⁶¹ : 1989/90, 1991 et 1994.

Jusqu'à 1989/90, la filière était entièrement administrée : l'ONCPB (organisme parapublic) assurait la commercialisation, la stabilisation des prix, le contrôle de qualité et l'exportation du cacao. L'appui à l'environnement de la production (vulgarisation, fourniture d'intrants, infrastructures rurales, système de crédit) était assuré par l'Etat par le biais de sociétés de développement, de projets de développement ou des services du Ministère de l'agriculture. Pendant la période d'environnement international favorable 1980-86 (doublement du cours mondial du cacao et appréciation de 100 % du dollar par rapport au FCFA), la performance de la cacaoculture est restée modeste : la production ne s'est accrue que de 19 % (de 120 000 à 125 000 T). L'évolution des prix aux producteurs, plus 44 % durant la période, n'a pas reflété les cours mondiaux. L'essentiel des gains réalisés par la filière est absorbée par le secteur parapublic (accroissement des effectifs de l'ONCPB de 1300 personnes en 1980/81 à 2800 personnes en 1986/87 ; budget de l'ONCPB doublé pendant la période), qui étend son emprise sur l'environnement de la production (vulgarisation, crédit, approvisionnement en intrants, commercialisation)⁶².

Le non ajustement des prix aux producteurs suite à l'effondrement des cours du cacao en 1986/87 a entraîné l'apparition d'un déséquilibre financier de la filière caractérisé par la faillite de l'ONCPB lequel ne pouvait plus assurer ses engagements financiers (résultant en l'accumulation d'impayés envers les producteurs, les exportateurs et les coopératives). Entre 1986 et 1990, la filière café-cacao accumule un endettement de près de 300 MECU (soit 100 Mds de FCFA) et est caractérisée par l'accumulation de stocks par les exportateurs, la disparition de l'accès au financement et la chute de la production de cacao contribuant ainsi à fragiliser le système bancaire camerounais. L'intervention de la Commission dans la filière cacao se situe dans cette période charnière de crise financière importante : il s'inscrit dans le cadre d'un dialogue déjà actif de l'ensemble des bailleurs de fonds avec le Gouvernement camerounais visant la restructuration de la filière afin d'atteindre son équilibre financier.

B. DIALOGUE SUR LES ORIENTATIONS DE POLITIQUE CACAO ET INTERVENTION DE LA COMMISSION EUROPEENNE

BI. Contexte historique et résultats du dialogue sur la politique cacao

Le dialogue visant la libéralisation de la filière cacao : 1989 à 1994

L'intervention de la Commission dans le dialogue sur la politique cacao à partir de 1989/90 est lié aux importants transferts Stabex dont le Cameroun bénéficie à partir de 1987 au titre des pertes de recettes d'exportation du café et du cacao. La voix de la Commission se joint à celles de la France et de la Banque mondiale dans le dialogue avec le Gouvernement en vue de restructurer la filière cacao. Ce dialogue aboutit à une première série de mesures intérimaires prises en 1989, notamment sur la fixation des prix (réduction du prix aux producteurs de 60 % et compression des barèmes

exportateurs), la libéralisation de la commercialisation primaire, la restructuration de l'ONCPB et la réduction des moyens mis à la disposition de la filière (encadrement public à la production). Ces mesures s'avèrent néanmoins insuffisantes pour assurer le rééquilibrage financier de la filière : des arriérés de paiement de l'ordre de 120 MECU (soit 42 milliards FCFA) sont accumulés entre 1989 et 1991, et ce malgré le soutien financier important des bailleurs de fonds.

Ces derniers invitent alors le Gouvernement à entreprendre une libéralisation plus poussée de la filière⁶³. Les nouvelles mesures de libéralisation mises en place à partir de 1991 portent sur : la commercialisation (interne et exportations) ; le remplacement de l'ONCPB par l'ONCC (à fonctions et effectifs beaucoup plus réduits) ; la création d'un groupement interprofessionnel (CICC) ; l'introduction d'un système de stabilisation des prix intra-annuel ; et une nouvelle réduction des prix aux producteurs. La lenteur de la mise en place des réformes, le non respect du système de fixation des prix (notamment en 1991/92), le non respect de l'étanchéité entre les opérations de stabilisation cacao et café, et les malversations de l'ONCC (corruption lors des procédures de contrôle qualité, gestion comptable déficiente) conduisent à de nouvelles pertes financières en 1992 et au retrait du support financier de la Banque mondiale et de la CFD. **Le dialogue des bailleurs de fonds avec le Gouvernement continue néanmoins avec la Commission restant seule à intervenir financièrement à travers les fonds Stabex. La Commission prend désormais un rôle de leader dans ce dialogue**, lequel porte sur la libéralisation totale de la filière, incluant notamment l'abandon du système des prix administrés et la réduction du rôle de l'ONCC à un suivi statistique et à la représentation internationale du Cameroun. **En 1994, la libéralisation de la filière est acquise** (abandon du système de stabilisation des prix intra-annuel en faveur de prix totalement libéralisés et réduction des fonctions de l'ONCC à celles de représentation internationale et de collecte de statistiques) mais il faudra attendre 1997 pour que l'ONCC accorde la fonction de contrôle de la qualité au secteur privé.

Le dialogue post libéralisation : 1994 à ce jour

Dès 1992/93 la Commission s'attache à intégrer une discussion sur la relance de la production cacaoyère au dialogue sur la politique de la filière à travers les choix d'affectation des fonds des transferts Stabex 1991, 1992 et 1993 (dans le cadre des négociations du COM 1991 puis du COM 1992/93). Alors que le Gouvernement avait réagi favorablement à la pression des bailleurs de fonds pour libéraliser la filière cacao, sa capacité à entamer un dialogue sur l'avenir de la filière en milieu libéralisé a été quasiment inexistante. Au-delà de la lettre d'intention du Gouvernement sur la filière cacao publiée en 1990, plus aucune politique ou stratégie concernant la filière (ou plus largement le secteur agricole) n'a été formulée par le Ministère de l'agriculture⁶⁴. Parmi les causes de cette désaffectation du Gouvernement pour le futur de la filière on peut sans doute citer comme facteurs principaux :

- la réduction de la capacité institutionnelle de l'administration dû à la démotivation de la plupart des fonctionnaires suite à la baisse de leurs revenus réels et à la réduction des moyens de fonctionnement mis à leur disposition ;
- une réduction relativement plus marquée de la capacité institutionnelle du Ministère de l'agriculture liée aux changements intervenus parmi les titulaires de postes de responsabilité au Ministère de l'agriculture et ayant résulté en la mise à l'écart de nombreux techniciens ;
- enfin, la remontée des cours mondiaux du cacao dès 1994 et de ce fait une attitude probablement plus optimiste envers le développement de la filière et la disparition de l'urgence à intervenir.

Par ailleurs une certaine "fatigue" des bailleurs de fonds peut avoir contribué au manque de progrès dans le dialogue de politique sur la filière cacao : à la suite du retrait financier des bailleurs de fonds de la filière en 1992 et au non aboutissement des discussions sur le PASA en 1995, le manque de répondant du Ministère de l'agriculture aidant, les bailleurs de fonds n'ont plus entrepris de véritable dialogue concerté avec l'administration dans la filière. Chaque bailleur de fonds s'est limité à intervenir sur des projets ponctuels sans chercher à faire progresser les discussions sur un cadre de politique plus général. **L'ensemble de ces éléments a donc conduit à une absence totale de dialogue sur la politique à mener à moyen et long terme dans la filière.**

De surplus, le processus de libéralisation a abouti à la disparition des partenaires traditionnels de l'aide dans la filière (sociétés de développement, entreprises parapubliques) alors que les nouveaux partenaires potentiels (tels que les groupements de producteurs ou le CICC) ne sont pas encore à même d'assumer un rôle moteur dans la gestion et le développement de la filière. Au delà de l'absence d'une politique Gouvernementale pour le développement de la filière, cette situation a conduit aussi à l'absence d'identification d'un programme cohérent d'investissement (ou de soutien) pour la filière.

B2. Utilisation des fonds Stabex en appui au secteur cacao

Les COM 1990, 1991 et 1992/93 ont permis, par le biais de négociations des engagements de l'Etat, à favoriser un dialogue ayant conduit progressivement à la libéralisation de la filière mais n'ayant pas encore pu aboutir à la définition d'un cadre de politique sectorielle après la libéralisation. Le pendant de ces négociations est le financement de certaines opérations d'appui au secteur sur les ressources Stabex. Ces opérations relèvent de deux catégories : celles contribuant à l'apurement financier du secteur durant la période de libéralisation (1989 à 1994), et celles appuyant des opérations spécifiques contribuant à la restructuration de la filière et à la relance de la production (commencées dès 1992 sous le COM 1991 et poursuivies jusqu'à ce jour).

Financement de l'apurement financier et de la restructuration institutionnelle de la filière : de 1989 à 1994 environ 175 MECU (60 Mds de FCFA) des fonds Stabex 1988, 1989 et 1990 ont été utilisés pour cofinancer (avec l'Etat et les autres bailleurs de fonds) l'apurement financier de la filière. Ces opérations ont concerné le paiement d'arriérés aux producteurs et exportateurs, des dettes de l'ONCPB vis-à-vis de la SIC-Cacaos et des opérations de restructuration institutionnelle à travers le paiement des droits de licenciement de personnel des sociétés parapubliques actifs dans la filière (ONCPB, Sodecao, Cenadec, Zapi-Est et agents agricoles). L'apurement financier de la filière et la restructuration de ces institutions représentaient des conditions préalables à la poursuite de la commercialisation du cacao et une condition nécessaire au succès de la libéralisation de la filière : l'appui financier de la Commission était donc pertinent par rapport aux problèmes de la filière et à la politique du Gouvernement, et a permis la mise en place d'un environnement favorable à la reprise de la production.

Financement d'opérations de relance de la production et de restructuration de la filière : à partir de 1994, l'intervention de la CE dans la filière cacao porte essentiellement sur le financement d'une troisième phase de restructuration visant la relance de la production cacaoyère. Le COM 1990 prévoit une seule opération de ce type, concernant la sauvegarde de l'appareil de production et de distribution de semences de caféiers et cacaoyer pour un coût de 150 MFCFA, soit 0.6 % du transfert Stabex 1990. La place de ce type d'opérations de support à la production cacaoyère dans le COM 1991 est plus importante puisqu'il concerne près de 10 Mds de FCFA finançant des opérations de support aux organisations de producteurs, de crédit rural, de système d'information sur les prix, de réhabilitation de séchoirs cacao et de conservation de matériel de recherche et de semences cacaoyère⁶⁵. Au contraire des opérations d'apurement financier de la filière qui venaient s'inscrire dans un cadre d'une politique claire de libéralisation de la filière cacao, les opérations de relance à la production ont été identifiées et entreprises en l'absence d'un tel cadre. De ce fait, l'affectation des fonds Stabex dans les COM 1991 et 1992/93 a été basée sur des requêtes de financement isolées poursuivant des objectifs souvent mal définis et correspondant à des opérations à envergure très limitée.

C. MISE EN ŒUVRE ET GESTION DE L'AIDE

C1. Mise en œuvre et gestion du COM 1990

Le processus de préparation et de signature (février 1992) du COM 1990 a été très rapide (1 an après la notification statistique en mars 1991 et 5 mois après la notification du montant du transfert en novembre 1991). La préparation du COM 1990 a bénéficié de l'expérience gagnée lors des précédents transferts Stabex, notamment du transfert Stabex 1989⁶⁶, et du cadre général de dialogue entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement dans lequel les grandes lignes des réformes à mettre en œuvre et des opérations à financer d'urgence étaient déjà clairement définies et acceptées.

Lors de l'évaluation des transferts Stabex (COM 1990 et 1991) réalisée par le CIRAD en 1996, la mise en œuvre du volet d'assainissement financier de la filière du COM 1990 a été jugée particulièrement efficace malgré le lourd travail préparatoire entrepris alors que celle du volet d'appui à la restructuration institutionnelle (paiement d'arriérés sociaux) est jugée moins efficace du fait de nombreux retards dans la détermination des droits sociaux à payer. La mise en œuvre a été réalisée par la cellule Stabex, mise en place en 1992.

C2. Mise en œuvre et gestion du COM 1991

Identification et formulation. La phase de préparation du COM 1991 a pris un an (notification du montant des transferts en Juillet 1992, signature du COM 1991 en Août 1993)⁶⁷. Comme noté ci-dessus, les activités de relance à la production favorisées dans le COM 1991 (et dans le COM 1992/93) ne pouvaient pas s'appuyer sur un cadre de politique de la filière défini par le Gouvernement. De ce fait, les propositions d'intervention dans le COM 1990, établies conjointement par les ministères techniques concernés et la cellule Stabex, ne concernent que des catégories générales permettant l'identification d'actions plus précises au cours de la mise en œuvre du COM⁶⁸ par les services du Ministère de l'agriculture ou les autres opérateurs dans la filière (y inclus parfois d'autres bailleurs de fonds cherchant des partenaires pour cofinancer des projets). Le processus d'identification et de formulation des propositions suit un schéma classique aboutissant à l'élaboration de protocoles de financement (une cinquantaine sous le COM 1991). **Dans le COM 1991 les projets concernant uniquement la filière cacao ne sont qu'au nombre de six⁶⁹ et parmi ceux-ci, seul un semble avoir été inspiré par le Ministère de l'agriculture (le PSCC). Cette situation illustre la difficulté que la Commission rencontre dans la recherche de points d'application pour l'aide disponible sous l'instrument du Stabex. De nouveau, la faiblesse de la gestion du Ministère est un important facteur explicatif de cet état de fait.**

Mise en œuvre. La mise en œuvre des activités de support à la filière cacao se distingue par le rôle limité des ministères techniques dans l'exécution des projets et le recours à l'AT ou à des ONG pour leur mise en œuvre. Parmi les six projets cacao, seul le projet PSCC est totalement exécuté par le Ministère de l'agriculture, les autres projets tombant sous la responsabilité d'exécution d'ONG, d'AT ou de banques commerciales. Le suivi de la mise en œuvre et de la gestion des projets ainsi que leur suivi comptable et financier est assuré par la cellule Stabex. La cellule participe aux réunions des comités de pilotage des projets et joue souvent un rôle central dans la résolution de difficultés éventuelles (par exemple dans la recherche d'un terrain d'entente entre plusieurs opérateurs impliqués dans un projet comme dans le Simarc-Cramis). Les procédures de mise en œuvre adoptées pour les projets dans le secteur cacao sont les mêmes que celles suivies pour les projets FED décrits dans le rapport principal (Chapitre 4) et n'appellent pas de commentaire particulier.

Evaluation. Les opérations financées sous les COM 1990 et 1991 ont fait l'objet d'une évaluation globale en 1996 (évaluation CIRAD) ; de plus, des évaluations ponctuelles pour des projets spécifiques ont été entreprises selon les besoins ressentis (notamment pour les projets PSCC, Simarc-Cramis, et CUROR en ce qui concerne le secteur cacao). Deux audits financiers des opérations financées par les fonds Stabex ont été réalisés (dont un en Février 1998).

Deux commentaires peuvent être faits sur l'appréciation de la qualité d'évaluation des projets cacao :

- premièrement, **l'évaluation ex ante des opérations apparaît insuffisante** : les COM 1991 et 1992/93 n'ont pas été basés sur une évaluation ex-ante des opérations à financer, ce qui aurait été d'autant plus utile que le cadre de politique sectorielle défini par le Gouvernement faisait défaut. Les interventions financées par le Stabex (dans la filière cacao ou dans d'autres filières) donnent l'impression d'un saupoudrage de fonds sur des actions manquant d'objectifs clairs et de cohérence. Une étude du secteur et de ses besoins dans la période post libéralisation aurait pu contribuer à identifier un ensemble d'actions cohérentes visant à relancer le secteur.

- deuxièmement, l'essentiel de l'effort des intervenants (ON, Délégation, cellules de suivi) a porté sur le suivi de gestion et le suivi comptable et financier de la mise en œuvre : **peu ou pas**

d'attention a été portée à l'évaluation de la pertinence et de l'impact des opérations en cours de financement. Ainsi certains projets continuent à être financés même si leur intérêt a disparu ou est remis en question : c'est le cas notamment des lignes de crédit (largement inutilisées), ou des projets en attente d'être clôturés (PSCC et U4C). Ainsi, même quand l'information sur l'appréciation de la pertinence et/ou de l'impact des projets est disponible, les actions nécessaires pour arrêter leur financement ne sont pas toujours prises.

C3. Mise en œuvre et gestion du COM 1992/93

Les transferts Stabex 1992 et 1993 n'ont fait l'objet que d'un seul COM (signé en mai 1995) à cause du délai important survenu dans la notification des montants de transfert au titre du Stabex 1992 (l'insuffisance de ressources Stabex par rapport aux besoins ayant entraîné de longues négociations entre les états membres et les pays ACP sur l'enveloppe à allouer). La préparation et négociation du COM 1992/93 s'est déroulée dans un temps comparable à celle des COM précédents (environ un an) et a suivi un processus semblable à ceci près que les services de la Commission semblent avoir joué un plus grand rôle dans la négociation des engagements de l'Etat : l'article 5.3 du COM relatif aux modifications des fonctions de l'ONCC a représenté un point de discussion particulièrement important entre la Commission et le Gouvernement. Le retard pris par l'Etat dans le respect de cette conditionnalité a bloqué la mise en œuvre du COM 1992/93 (et la négociation de tout nouveau protocole sous ce COM) jusqu'à août 1997 (publication du décret relatif aux fonctions de l'ONCC) et a abouti à la suspension des travaux de préparation du COM 1994 (non négocié à ce jour). Les seules activités entreprises sous le COM 1992/93 à ce jour ont concerné le financement des cellules de gestion et le transfert de 35 MECU (23 Mds de FCFA) à l'appui à l'ajustement structurel.

D. PERFORMANCE DU PROGRAMME D'INTERVENTION

Des résultats très positifs ont été obtenus par la Commission dans le dialogue sur la libéralisation de la filière cacao ; les mesures d'accompagnement financées par les transferts Stabex en matière d'apurement financier de la filière étaient tout à fait pertinentes par rapport aux besoins de la filière et ont ainsi pu contribuer au succès de la libéralisation⁷⁰. Par contre, le dialogue visant la restructuration de la filière et la relance de la production n'a jamais réellement abouti et la performance des projets cacao est donc médiocre⁷¹. Cette médiocrité se mesure à plusieurs niveaux :

- Faiblesse de la part relative des financements disponibles alloués à la filière cacao : l'enveloppe financière disponible grâce aux transferts Stabex pour le cacao de 1990 à 1994 représente un peu plus de 150 MECU, soit environ 100 Mds de FCFA. A ce jour, seuls 21.7 % de l'enveloppe disponible a été engagée et/ou utilisée pour le support de la filière cacao⁷². Bien que la Convention de Lomé ne limite plus l'utilisation des fonds Stabex au secteur ayant souffert la perte de recettes d'exportation, il semble que la faible part prise par la filière cacao dans l'allocation des ressources disponibles traduise non une absence de besoins mais un échec dans l'identification d'applications potentielles de l'aide.

- Pertinence des projets : sur les six projets cacao identifiés, trois sont de pertinence très limitée. Les lignes de crédit campagne (5 Mds de FCFA) sont restées largement inutilisées car elles sont mises en place dans une conjoncture de liquidité bancaire et font l'objet des mêmes conditions que les prêts bancaires normaux. Le projet PSCC (580 MFCFA sous COM 1990 et 1991, faisant suite à 334 MFCFA financés avec les transferts Stabex 1988 et 1989) a soulevé très peu d'intérêt parmi les planteurs : seuls 10 % des boutures de cacao produites ont été reprises par les planteurs. Enfin, le projet séchoirs cacao (budget 1,1 Mds de FCFA prévu) n'a reçu le support d'aucun opérateur concerné démontrant le peu d'intérêt montré pour cette opération par les intéressés.

- Résultats des projets : sur les six projets, seul celui de conservation des collections caféière et cacaoyère (U4C, 189 MFCFA) a reçu une évaluation positive bien que l'intervention ne prend en compte qu'une partie du problème de la recherche. Les autres projets ont eu des résultats mitigés, soit par leur manque de pertinence, soit par les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre (FONDAOR, Simarc-Cramis) dus principalement à leur conception peu adéquate.

- Efficienc e de la mise en œuvre : la mise en œuvre des projets cacao reflète les difficultés de conception et/ou de pertinence des projets. Les taux d'exécution des projets restent faibles. A la clôture de FONDAOR I, seul 44 % du budget est décaissé et FONDAOR II ne vient que de démarrer. L'utilisation des lignes de crédit campagne est restée très faible : les avances de campagne (mis en place en avril 1995) ont eu un taux d'utilisation de 31,5 % et aucune demande n'a encore été faite pour les lignes de crédit pour l'achat des produits phytosanitaires (projet commencé en mai 1995). Les projets PSCC, Simarc-Cramis et U4C sont soit clôturés, soit en attente d'être clôturés. Le projet séchoirs n'a pas encore pu réellement démarrer dû à des divergences de vue entre la Délégation, le CICC et le Ministère de l'agriculture sur le choix d'un agent d'exécution. Bien que le taux d'exécution des projets cacao soit faible, la comparaison avec le taux d'exécution des projets de développement rural financés sous le 7ème FED montre une efficacité relativement plus forte pour les projets financés avec l'instrument du Stabex (à fin février 1998 le ratio d'exécution sur engagements primaires des projets de développement rural 7ème FED était à 9,5 % contre un taux comparable de 74 % pour le COM 1991). Ceci peut être attribué à l'existence de la cellule Stabex et à l'utilisation de procédures de paiement simplifiées qui accélèrent potentiellement l'exécution des projets Stabex.

- Renforcement des capacités institutionnelles : une des caractéristiques majeures des projets financés sous fonds Stabex est l'importance du rôle joué par la cellule Stabex dans la coordination de tous les aspects de conception, mise en œuvre et suivi des projets. Bien qu'il apparaisse que l'existence de cette cellule ait permis une plus grande efficacité dans l'exécution des projets, elle se situe totalement en dehors des structures administratives locales et ne permet donc en rien de renforcer celles-ci. L'absence d'homologues ainsi que la situation géographique de la cellule ne font que renforcer l'externalisation de la cellule par rapport à l'administration camerounaise. La cellule est perçue par l'administration comme une extension de la Délégation plutôt que comme une partie de l'ON : ceci n'empêche pas que son travail soit nécessaire et extrêmement utile mais pose la question de la pérennité du travail accompli. Il en est de même pour l'utilisation quasi automatique d'agents extérieurs à l'administration publique pour l'exécution des projets : bien qu'on puisse défendre le recours à des AT ou ONG pour assurer l'efficacité à court terme de la mise en œuvre des projets, cette approche ne renforce en rien les structures existantes qui bénéficieraient d'autant plus d'un appui institutionnel qu'elles sont très affaiblies. Une vision à plus long terme permettrait d'ores et déjà de lancer des initiatives de renforcement des institutions existantes sur lesquelles devront reposer la continuation des projets après l'arrêt des financements extérieurs.

Au total, les faiblesses dans la performance du dialogue sur la relance de la production cacao et dans la performance des projets mis en œuvre en support de cette relance ainsi que les difficultés rencontrées par la Commission dans la mise en œuvre de son programme d'aide dans la filière cacao peuvent être expliquées par deux facteurs eux-mêmes reliés : la faiblesse de la capacité institutionnelle de l'administration, en particulier du Ministère de l'agriculture, et l'absence d'une politique sectorielle cacao dans les années suivant la libéralisation de la filière.

E. COMPARAISON AVEC L'INTERVENTION DES AUTRES BAILLEURS DE FONDS

La mise en œuvre de l'aide au secteur cacao (et plus largement agricole) des autres bailleurs de fonds se heurte aux mêmes obstacles rencontrés par la Commission. Elle se caractérise notamment par les difficultés à trouver des points d'application de l'aide et à mettre en œuvre les projets identifiés dans le climat de faiblesse institutionnelle de l'administration. L'absence d'un cadre de politique cacao défini par les autorités aboutit aussi parfois au chevauchement d'actions similaires non coordonnées financées par des bailleurs de fonds différents. Il est à regretter que le dialogue concerté de l'ensemble des bailleurs de fonds lors des négociations sur la libéralisation de la filière ne se soient pas prolongées au-delà pour coordonner leurs interventions sur le terrain.

⁶¹ Pour un compte rendu détaillé des réformes, voir CIRAD, 1997.

⁶² Voir CFD, Juin 1993

⁶³ Un aide-mémoire des bailleurs de fonds (BM, USAID, CE et CCCE) fixant les conditions de leur soutien est envoyé au Gouvernement en Juillet 1990 et résulte en la publication de la 'Lettre d'intention du Gouvernement de la République du Cameroun relative à la restructuration des filières cacao-café en septembre 1990.

⁶⁴ Même les négociations sur le PASA soutenu par tous les bailleurs de fonds lequel aurait formé un nouveau cadre de politique agricole n'ont jamais pu aboutir malgré trois ans de discussions intenses (1993 à 1995).

⁶⁵ Le COM 1991 inclut aussi un volet de 10.7 Mds de FCFA pour l'entretien et l'amélioration des pistes rurales en zone de production café-cacao; ce volet est analysé séparément dans l'annexe transport.

⁶⁶ Le transfert de 1989 avait déjà bénéficié d'un système de cogestion (DCE-administration) en anticipation des dispositions de Lomé IV.

⁶⁷ Pour un compte rendu détaillé de l'élaboration du COM 1991, voir CIRAD 1996.

⁶⁸ Malgré le fait que le COM 1991 ait fait l'objet de quatre avenants (en Juin 1994 pour prendre en compte le reliquat du Stabex 1990 (9.5 Mds de FCFA) et la dévaluation du FCFA qui porte l'enveloppe disponible au titre du transfert 1991 à 48 Mds de FCFA; en Octobre 1995 pour prendre en compte les intérêts cumulés (6.7 MECU); en Février 1996 pour modifier l'allocation au projet d'hydraulique villageoise; et en Mai 1997 pour prendre en compte de nouveaux intérêts cumulés (6.5 MECU)), la répartition des allocations parmi les grandes rubriques n'a pratiquement pas changée: seuls les montants alloués à l'appui à l'ajustement structurel ont été fortement accrus.

⁶⁹ Il s'agit des projets suivants: (1) FONDAOR (I et II) lequel cherche à organiser le monde rural en offrant un soutien financier à des groupements de producteurs; (2) la mise à disposition de lignes de crédit (pour l'achat de la production et de produits phytosanitaires); (3) le Projet Semencier café-cacao (PSCC); (4) Simarc-Cramis (système d'information sur les prix); (5) la réhabilitation des séchoirs cacao, et (6) les unités de conservation des collections café-cacao (U4C, sauvegarde du matériel de recherche café-cacao).

⁷⁰ Actuellement le secteur cacao est totalement libéralisé mais des problèmes dans la performance de la filière subsistent. Ces problèmes, liés au processus de libéralisation ou à des facteurs externes ou structurels, sont en particulier:

- la baisse de la qualité du cacao Camerounais et la décote obtenue sur le prix mondial,
- le manque de clarté dans la définition des rôles des intervenants (notamment CICC et ONCC) et une structuration des organisations rurales encore très fragile,
- la non liquidation effective de l'ONCPB pour laquelle existent toujours des arriérés de paiement non réglés, et
- l'intervention récente de l'ONCC dans des opérations commerciales qui laisse penser que son nouveau rôle n'a pas encore été accepté malgré l'existence d'une nouvelle législation depuis 1997.

En points positifs on peut noter:

- une reprise de la production (passée de 102,000T en 1990/91 à 130,000T estimés en 1996/97),
- l'augmentation absolue des prix aux producteurs (220 FCFA/kg en 1990/91, 172 FCFA/kg en 1993/94 et 450 FCFA/kg en 1996/97), et
- l'augmentation de la part relative du cours mondial (prix FOB) revenant aux producteurs (estimé à 71 %-75 % par Gilbert (1997) en 1996, comparé à 45 %-64 % estimé par CIRAD (1996) entre 1989/90 et 1993/94 avant la libéralisation), aux autres opérateurs (21 % en 1994/95 contre 12 % en moyenne avant la libéralisation) et à l'état (15 % depuis 1994/95 contre 10 % en moyenne avant la libéralisation) par une diminution des coûts de commercialisation et la disparition des coûts de stabilisation.

⁷¹ Voir le rapport trimestriel de la cellule Stabex (Décembre 1997), l'audit 2AC de Décembre 1997 et l'évaluation CIRAD (1996).

⁷² Se limitant au COM 1991, les projets cacao concernent 24 % du transfert au titre des pertes des revenus d'exportation du cacao.

ANNEXE 3 : SECTEUR DES TRANSPORTS

A. CONTEXTE

Les réseaux routier (environ 86 % du fret et 95 % des voyageurs transportés) et ferroviaire, peu étendus et surtout en mauvais état, le port de Douala, lent et cher, sont des goulets d'étranglement majeurs de l'économie – non seulement nationale mais aussi régionale. En effet, le Cameroun assure le transit des pays enclavés que sont le Tchad et la RCA. En 1988 seulement 38 % des 3.800 km de routes revêtues que compte le pays étaient considérées en bon état, contre par exemple 75 % pour la Côte d'Ivoire⁷³.

L'amélioration des infrastructures de transport constitue une priorité de la politique de relance des autorités. Le Gouvernement a formalisé son programme sectoriel des transports (PST), dont la gestation a commencé en 1991, au travers de la Déclaration de stratégie sectorielle des transports du 19 juin 1996. Les réformes proposées par le PST peuvent se regrouper en trois catégories :

- Des réformes institutionnelles et réglementaires. Il s'agit principalement de la privatisation et de la liquidation d'entreprises publiques du secteur des transport aérien, urbain et maritime (Camair, Rncfc, Camship, Camtainer) ; de la restructuration et de la privatisation d'entreprises publiques impliquées dans l'entretien du réseau routier (Matgénie, Labogénie) ; de la réorganisation du Ministère des travaux publics (MTP) et du Ministère des transports (MT) ; de la libéralisation du transport maritime et la réorganisation du port de Douala.
- Un programme d'entretien routier. La Priorité est donnée à la réhabilitation et à l'entretien, et non aux nouveaux investissements. Un réseau routier prioritaire est défini. L'accent est porté sur la réalisation des travaux par le secteur privé national.
- La participation aux investissements routiers régionaux. Le Cameroun, dans le cadre du Programme régional de réforme de l'UDEAC, souhaite contribuer au développement des routes régionales, notamment en direction des pays enclavés.

Les quatre principaux bailleurs de fonds impliqués dans le secteur du transport sont la Commission, la Banque mondiale, la CFD et la GTZ. **En termes d'engagement financier, la Commission devance largement les autres donateurs depuis plusieurs années.** Par exemple, en 1996, les fonds décaissés par la Commission s'élevaient à environ 22 MECU, contre 3,3 MECU pour l'IDA et 0,9 MECU pour la CFD. Comme on le détaille plus bas, **la Commission** a été active dans la réhabilitation et l'entretien des routes en terre, l'appui institutionnel au MTP, la construction de nouvelles routes régionales. **La Banque mondiale** a été particulièrement active dans le dialogue de politique sectorielle et a fortement contribué à l'émergence du PST. Son appui financier dans les années récentes a essentiellement concerné l'assistance technique au Gouvernement dans le domaine de la privatisation, de la libéralisation et des Réformes institutionnelles des ministères de tutelle. Son appui financier dans ce cadre s'élève à environ 9,2 MECU⁷⁴. **La CFD** a financé la réhabilitation de pistes rurales (projet d'environ 9 MECU) ; l'amélioration des aéroports du Cameroun (environ 12 MECU). **La GTZ** s'est concentrée, comme elle le fait depuis plus de 20 ans au Cameroun, sur l'entretien des routes bitumées.

B. DIALOGUE DE POLITIQUE ET ASSISTANCE SECTORIELLE DE LA COMMISSION

B.1. Principaux programmes de la Commission. L'implication de la Commission dans les transports camerounais est ancienne, puisque 44 % des cinq premiers FED y étaient consacrés ; routes, pistes, chemin de fer et infrastructures portuaires en ont bénéficié. Les dons de la Communauté dans les transports totalisent ainsi au début du 7ème FED plus de 520 MECU dont 227 MECU pour les routes. Les 7ème et 8ème FED confirment les transports comme secteur de concentration des activités de la Commission au Cameroun. **Les engagements primaires dans le secteur représentaient à la fin de l'année 1996 58 % des engagements pris sur le PIN 7ème FED.** En même temps, les 7ème et 8ème FED ont reflété l'importance nouvelle donnée à la maintenance des infrastructures existantes, par opposition aux nouveaux investissements, ainsi que la nécessité d'une implication accrue du secteur privé. Les principaux programmes sont les suivants :

- **Entretien routier.** Les trois principaux instruments du FED, à savoir le PIN, le Stabex et l'AAS, ont été utilisés pour appuyer l'entretien routier au Cameroun. Le programme d'entretien des routes en terre au titre du 7ème FED (« PER/FED »), d'un montant de 22,5 MECU, est terminé à 90 % (mars 98). Le Stabex a été utilisé pour l'entretien des pistes rurales (« PEAR Stabex » : 16,5 MECU sur Stabex 91, décaissés à hauteur de 90 % ; 20 MECU sur Stabex 92/93). La « Caisse d'avance pilote » contribue à l'entretien courant et périodique des grandes routes de transit du réseau prioritaire ; son montant est d'environ 11 MECU et provient de l'AAS.
- **Appui institutionnel.** Divers projets sur les 7ème et 8ème FED se concentrent sur la réorganisation du MTP, y compris pour les entreprises publiques sous tutelle (Labogénie et Matgénie), pour un montant total d'environ 7,3 MECU. De ce total, 1,93 MECU est fourni via le PIN et le complément par l'AS.
- **Investissements routiers.** Les PIR 6ème, 7ème et 8ème FED, pour 75 % du total, et les PIN 7ème et 8ème FED, pour 25 % du total, se partagent le financement de la route Bertoua-Garoua Boulai, pour un montant total de 98 MECU ; les travaux devraient commencer en 1998. L'investissement dans la nouvelle route de la Plaine Tikar, d'un montant de 14 MECU, est financé par le PIN 7ème FED ; les travaux ont commencé en décembre 97. Signalons aussi l'utilisation des fonds AAS 97/98 pour la réparation urgente du pont de Gashiga, pour un montant de 2,1 MECU.

B.2. Cadre de politique sectorielle. L'existence d'une politique sectorielle bien constituée a guidé l'action de la Commission dans le secteur. Tous les programmes du 7ème et du 8ème FED ci-dessus se sont inscrits dans le cadre du PST. Pour l'entretien des routes en terre, cela a signifié que les tronçons choisis font partie du réseau prioritaire retenu par le PST ; que la sous-traitance aux entreprises privées s'est faite en conjonction avec le désengagement parallèle du MTP des travaux en régie, préconisé par le PST. Pour l'appui institutionnel fourni par la Commission, le PST a également été important pour donner une direction politique claire pour des Réformes parfois délicates de restructuration du MTP et des entreprises publiques sous tutelle. De plus, **le PST forme un cadre de coordination des bailleurs de fonds qui s'est avéré efficace**⁷⁵. Ces derniers ont tout simplement choisi certaines Activités dans le menu général proposé par le PST – menu qui était dès l'origine muni d'une forte cohérence interne. L'organe de suivi du PST, **la Cellule de coordination du PST, qui est une structure légère extérieure aux deux principaux Ministères Impliqués (MTP et MT)** mais sous leur double tutelle, a également renforcé cette coordination. Par exemple, alors que la Commission se concentre sur l'entretien des routes en terre, la GTZ s'est impliquée dans l'entretien des routes Bitumées, selon les mêmes principes de participation du secteur privé national. Les investissements de la CFD dans de nouvelles routes se sont harmonisés avec les routes régionales soutenues par la Commission, également gr. ce au réseau prioritaire défini par le PST.

B.3. Dialogue de politique sectorielle. Le cadre du dialogue de politique entre la Commission et les autorités est donné par le PST. Ainsi, **le poids financier de la Commission dans le secteur n'est pas**

un indicateur fidèle de sa contribution à l'élaboration de la politique sectorielle, car la Banque mondiale a été l'interlocuteur clé du Gouvernement dans l'élaboration du PST. On peut voir dans ce fait **une illustration supplémentaire de la plus grande implication de la Banque mondiale dans le dialogue de politique générale, dont la politique sectorielle des transports a découlé dans une large mesure.** Par exemple, les Réformes institutionnelles du PST (privatisation, réorganisation des Ministères) ont dérivé d'orientations de politique générale, de même que la sous-traitance des travaux au secteur privé. Cependant, il ne semble pas, loin s'en faut, que le leadership général et sectoriel de la Banque mondiale ait nui à l'intervention de la Commission dans le secteur. Les priorités choisies par le PST reflètent les options défendues par la Commission, notamment dans l'accent mis sur l'entretien routier, par opposition aux nouveaux investissements, et l'implication du secteur privé national. En tout état de cause, ni la Délégation ni les autres représentants des bailleurs de fonds ne jugent excessif le rôle de la Banque mondiale dans le dialogue de politique sectorielle.

En outre, **il semble que l'implication de la Commission dans le dialogue de politique sectorielle ait malgré tout augmenté au fil des Années.** C'est ainsi que les conditionnalités du 8ème FED, qui contiennent l'essentiel de la concertation de politique sectorielle récente entre la Commission et l'administration, ont été activement discutées par la Commission avec la Cellule de coordination du PST, l'ON (souvent représenté par la Cellule de coordination des programmes FED), le MTP et le MT. Notamment, les conditions négociées avec le Gouvernement au titre du PIN 8ème FED pour la libéralisation du transport maritime, qui s'inscrivent bien sûr dans le PST, sont de plus en plus acceptées par la Banque mondiale comme des références en la matière.

B.4. Questions transversales. Les implications directes des programmes de transport en matière de lutte contre la pauvreté, du rôle de la femme sont faibles et n'ont pas été l'objet d'une attention particulière.

On trouve en revanche dans la Déclaration de stratégie sectorielle des transports une mention d'une "politique de protection de l'environnement". Même si l'impact potentiel des routes sur l'exploitation forestière et la pollution urbaine aurait pu également justifier une réflexion particulière - ce qui n'a pas été le cas - cette intention a été effectivement suivie effets pour les programmes les plus importants du FED. La convention de financement du PER FED donne comme objectif la préservation des paysages lors des travaux d'entretien routier. L'évaluation du programme signale que cet objectif a été atteint⁷⁶.

La nécessité de "bonne gouvernance", une question naturellement très importante pour les projets d'infrastructure (où les fonds publics représentent souvent l'essentiel du financement), **a fortement influencé la conception des programmes.** Le souci d'assurer une bonne qualité de la **dépense a conduit la Commission à prévoir un contrôle direct des fonds et de l'exécution des travaux par des structures indépendantes promues par le FED.** Il faut cependant remarquer que l'impact de ce choix sur la bonne gouvernance de l'administration nationale est par nature ambigu : si l'objectif de court terme d'assurer une dépense publique de qualité est renforcé, **le risque est réel d'inhiber du même coup l'amélioration des institutions nationales,** tout simplement parce que le besoin en est ressenti avec moins d'urgence. En même temps, ces structures propres au programmes peuvent servir d'exemple et aider à diffuser des compétences dans l'administration. La section suivante explique comment cette ambiguïté a été favorablement résolue dans la mise en œuvre des programmes. D'autre part, la préoccupation de bonne gouvernance s'est aussi traduite dans les programmes spécifiques d'appui institutionnels aux MTP et MT (voir plus haut). A noter d'ailleurs que les structures indépendantes promues par le FED n'ont pas eu des délégations complètes de maîtrise d'œuvre ni de maîtrise d'ouvrage. Pour le secteur routier le maître d'œuvre reste le Directeur des routes.

C. MISE EN OEUVRE ET GESTION DE L'AIDE (GESTION DU CYCLE DU PROJET)

C.1. Programmation indicative et identification. Le choix des transports comme secteur de concentration ne semble pas avoir fait l'objet d'une analyse susceptible de le mettre en question au

moment de l'élaboration des PIN du 7ème et du 8ème FED. **La continuité des actions passées paraît avoir été le critère essentiel de sélection.** Il semblerait même, selon les entretiens menés par la mission, que **la confirmation de ce choix pour le PIN 8ème FED tient aussi à une particularité technique de cet instrument et pas seulement à une analyse des besoins et des politiques du pays.** En effet, les transports étant réputés de décaissement relativement rapide, ils ont été perçus comme avantageux pour déboursier rapidement la première tranche de 70 % et ainsi faciliter l'accès à la deuxième tranche⁷⁷. Toutefois, compte tenu de l'insertion des programmes de la Commission dans le PST (lui-même étant inséré dans une politique économique générale), **au total le choix des transports paraît répondre aux priorités explicites du Gouvernement. Ceci est Particulièrement vrai concernant l'entretien routier,** qui est donné dans le PST comme un axe d'action prioritaire. Mais c'est également le cas de l'appui institutionnel, lui aussi repris du PST.

L'identification a été menée par la Délégation en liaison avec la Cellule de coordination du PST, le MTP, le MT et la Cellule de coordination des projets FED, représentant de l'ON. C'est ainsi que l'initiative formelle des programmes est souvent venue du Gouvernement, au travers de l'ON. Par exemple, le programme PEAR Stabex a été initié officiellement par une requête de l'ON datant d'août 93 sollicitant le financement de l'entretien des pistes rurales.

C.2. Formulation. Concernant l'entretien routier, un point à noter est la **séparation en plusieurs projets séparés d'une même activité, à savoir l'entretien des routes en terre (PER FED et PEAR Stabex, Caisse d'avance pilote).** Dans le cas du PER FED et du PEAR Stabex en particulier, qui ont été menées parallèlement⁷⁸, **cette duplication semble difficile à expliquer autrement que par le rattachement des projets à des instruments différents (PIN et Stabex).** Il vaut la peine de mettre ce choix en question car, comme on va le voir plus bas, chacun a opté séparément pour une large autonomie vis-à-vis de l'administration, c'est-à-dire pour une assistance technique expatriée relativement lourde. En tout état de cause les différences du champs d'application et de méthodes entre les deux projets ne semblent pas pouvoir expliquer leur séparation⁷⁹. Les deux projets reposent sur le principe clé d'une large sous-traitance aux entreprises privées et d'une concentration sur le réseau prioritaire du PST.

Il faut malgré tout souligner que le projet PEAR Stabex a évité l'écueil majeur de dépendre seulement de la politique agricole et s'insère bien dans le PST et donc dans le réseau routier prioritaire.

Il n'a pas été jugé utile par la Commission de préparer des études économiques pour les projets d'entretien routier. En effet, le rendement de l'entretien routier est perçu comme très élevé, puisque les routes existent déjà. Cette approche ne semble pas déraisonnable, car en effet un abandon total des itinéraires existants classés dans le réseau prioritaire du PST paraît peu probable⁸⁰. Concernant les nouveaux investissements, des études économiques ont en revanche été menées selon les méthodes habituelles d'évaluation, aboutissant au calcul d'un taux de rendement. Les études consultées par la mission (notamment celle concernant la route Bertoua-Garoua Boulai) ont été préparées avec compétence ; elle explicitent clairement les options disponibles, avec pour chacune d'elles une quantification du rendement économique.

C.3. Financement. Les exemples de propositions de financement examinées par la mission (notamment celle pour le projet régional de la route Bertoua-Garoua Boulai, d'un montant de 98 MECU) sont de bonne qualité et n'appellent pas de commentaire particulier. **Les délais imposés par les procédures de l'aide programmable sont souvent longs :** si certains projets ont pu être traités rapidement (par exemple, l'avis favorable du FED pour la route Bertoua-Garoua Boulai a été donné en avril 97, seulement trois mois après la soumission de la proposition de financement ; la signature de la Convention de financement est maintenant soumise à l'entrée en vigueur du PIN 8ème FED), ce n'est pas le cas d'autres projets ; ainsi l'autre gros projet du secteur, le PER FED, dont la proposition de financement a été soumise en septembre 1992 n'a vu sa Convention de financement signée qu'en août 1993. Soulignons que cette situation ne dépend pas réellement du travail réalisé par la Commission au Cameroun mais renvoie plutôt aux procédures générales des Conventions Union européenne-ACP.

Concernant les accords de financement, seule appelle un commentaire particulier une certaine imprécision juridique, notamment en ce qui concerne les conditions engageant le Gouvernement. Un exemple de cette imprécision est fourni par la Convention de financement du PER FED, qui fait état de la mise en œuvre de la “nouvelle Stratégie de l’entretien routier” par le Gouvernement comme d’une condition de l’accord, sans que soit explicité le contenu de la “nouvelle Stratégie” dans la Convention. Cette remarque, qui peut paraître de détail, rejoint toutefois l’absence de formalisme juridique que l’on retrouve dans l’exécution des accords de financement (voir ci-dessous).

C.4. Mise en œuvre et suivi. La principale question que pose la mise en œuvre de l’appui de la Commission aux transports camerounais est celle de l’internalisation et du transfert de compétence aux nationaux. En effet, comme on l’a dit le choix a été fait par la Commission d’une large autonomie vis-à-vis de l’administration et par conséquent de la mise en place de structures propres relativement lourdes. Par exemple, environ 20 % du budget total du PER FED a été consacré à l’assistance technique et au support logistique. Le projet a été dirigé par une “Cellule de coordination” créée en dehors de l’administration et dirigée par des assistants techniques expatriés. De même, le PEAR Stabex s’est appuyé sur deux structures *ad hoc*, également en dehors de l’administration : l’une était la Cellule de coordination Stabex, où un cadre expatrié a été assigné à temps plein au projet, l’autre la cellule du bureau de surveillance sélectionné pour le suivi des travaux (Transroute), employant plusieurs expatriés à plein temps. Le seul budget de Transroute pour ce projet est de 2 MECU.

Concernant le PER FED, une conséquence de cette implication directe dans la gestion du projet a été l’efficacité de sa mise en œuvre, relevée par l’évaluation intermédiaire⁸¹, et ainsi la satisfaction des objectifs de court terme du projet (notamment : amélioration de la capacité des PME, réalisation de travaux d’entretien urgents, optimisation de la dépense). Le bilan opérationnel du PEAR Stabex est plus mitigé ; le programme accuse de lourds retards (environ 18 mois) dus à un conflit interne à l’administration dans le choix des tronçons, mais aussi aux délais de recrutement du bureau de surveillance⁸². Enfin, pour la plus grande partie des programmes de transports, le dispositif de gestion directe des programmes a été complété par la Commission spéciale d’attribution des marchés financés par l’Union européenne, qui a traité la majorité des fonds de ces programmes.⁸³

L’isolement relatif des programmes vis-à-vis de l’administration est toutefois à replacer dans son contexte. Au moment où ils ont été conçus, les capacités de gestion de l’administration étaient de l’avis général singulièrement affaiblies. De plus, l’appui institutionnel, on l’a vu, a toujours été un des axes majeurs du secteur, parallèlement aux autres programmes, de même que le choix de favoriser le transfert de compétences vers le secteur privé national. Enfin, **l’évolution dans le temps des programmes d’entretien routier va dans le sens d’une implication croissante de l’administration** : alors que le PER FED ne prévoyait que la présence d’homologues⁸⁴, pour la Caisse d’avance pilote le rôle de l’assistance technique est nettement réduit, au profit de l’administration⁸⁵. Le Fonds routier qui sera mis en place prochainement avec le soutien actif de la Commission, représente une forte internalisation de l’entretien routier, puisque son financement et sa gestion seront à la charge du Gouvernement. Au total, l’équilibre entre pragmatisme dans la réalisation des programmes et souci de traiter les enjeux de long terme que sont l’internalisation et le transfert de compétence semble satisfaisant⁸⁶.

Toutefois, dans ce contexte, la décision de séparer l’entretien des routes en terre en deux projets parallèles paraît d’autant moins opportune que chaque projet a dû, face une administration défaillante, reconstruire séparément de coûteux instruments d’exécution des projets⁸⁷.

Un dernier point concernant la mise en œuvre est que **l’imprécision juridique relevée dans les accords de financement s’est prolongée dans la mise en œuvre des programmes par une interprétation des conditions écrites qui a été perçue par certains représentants des autorités comme une source d’incertitude, voire d’arbitraire.** Notamment, les conditions d’un accord déterminé ont pu être invoquées pour bloquer les décaissements d’un autre accord. C’est par exemple

le cas des conditions relatives au secteur du transport du PIN 8ème FED (qui, rappelons-le, n'est pas encore entré en vigueur), et qui ont été invoquées par la Commission dans le blocage des fonds Stabex, en 1997.

C.5. Evaluation. Les évaluations des programmes individuels sont satisfaisantes : elles ont été menées par des cabinets indépendants, et en temps utile⁸⁸. Cependant, **la fragmentation des programmes se retrouve aussi dans l'évaluation qui en a été faite** : il n'y a pas eu d'évaluation de l'action globale de la Commission dans le secteur des transports. C'est ainsi que le morcellement de l'entretien des routes en terre en deux projets concomitants (PER FED et PEAR Stabex) n'a été relevé par aucune évaluation, puisque chacune était centrée sur un projet en particulier. Il est significatif à cet égard que le projet PEAR Stabex ait toujours été évalué comme une sous partie de l'ensemble des programmes Stabex, alors qu'il est du point de vue opérationnel très proche du PER FED et des autres programmes d'entretien routier.

D. PERFORMANCE DU PROGRAMME

La performance des programmes est globalement satisfaisante.

Tout d'abord, **l'appui de la Commission au secteur des transports s'inscrit dans une véritable politique sectorielle** (le PST), qui a garanti une grande cohérence des programmes du FED avec l'action du Gouvernement et des autres bailleurs de fonds dans le secteur, y compris pour ce qui concerne la conditionnalité des programmes. Le PST est à la fois le fruit et le cadre d'un dialogue de politique satisfaisant entre la Commission et les autorités. A l'origine, soit à partir de 1991, il a été le fruit d'un dialogue mené par les bailleurs de fonds, sous le leadership de la Banque mondiale, avec l'administration. Au fur et à mesure de sa constitution (qui a abouti à la déclaration de stratégie de 1996), il est devenu le cadre où tous les programmes du FED, dans leur double dimension de ciblage et de conditionnalité, se sont insérés. **Le secteur des transports au Cameroun est une illustration de l'importance du dialogue de politique générale pour les choix de politique sectorielle - et la difficulté croissante qu'il y a à séparer ces deux niveaux de dialogue.** La Banque mondiale, bien que jusqu'à présent moins impliquée financièrement dans le secteur des transports que la Commission, a été le leader naturel de politique sectorielle, tout simplement parce qu'il était le leader du dialogue de politique générale. Il faut toutefois souligner que le double résultat du leadership de la Banque mondiale a été la constitution du PST et, partant, une excellente coordination des bailleurs de fonds.

Deuxièmement, **les évaluations des programmes du FED montrent une bonne efficacité de mise en œuvre.** Non seulement les travaux d'entretien et les nouveaux investissements se réalisent dans des conditions économiques globalement adéquates, mais un investissement substantiel dans les qualifications du secteur privé a été fait, conformément aux orientations de la politique sectorielle et générale du Gouvernement.

Troisièmement, un équilibre satisfaisant semble avoir été trouvé entre une prise en charge directe des projets face à une Administration défailante - tout au moins à l'époque de la conception des programmes - et l'objectif de plus long terme d'internalisation de l'aide. Cet équilibre et la direction générale des programmes sont particulièrement apparents quand on examine l'évolution des programmes dans le temps, comme on l'a vu.

Une ombre à un tableau nettement positif concerne le morcellement des projets d'entretien routier. La séparation entre PER FED et PEAR Stabex semble répondre davantage à des contraintes de procédure internes à la Commission qu'aux besoins dictés par la situation du secteur des transports camerounais. Au contraire, ce fractionnement est d'autant plus surprenant qu'un besoin a été tôt reconnu de prendre en charge les projets par un investissement dans des structures propres de gestion et de suivi - et que par conséquent la possibilité de réaliser des économies d'échelle n'a pas été exploitée.

Enfin, si la Commission spéciale du FED a indubitablement eu une grande utilité au plus fort de la crise de la fonction publique au Cameroun, son maintien indéfini ne pourrait être qu'un obstacle à la nécessaire internalisation de l'aide de la Commission.

E. COMPARAISON AVEC L'EXPERIENCE D'AUTRES BAILLEURS DE FONDS

Concernant le dialogue de politique sectorielle, hormis la Banque mondiale qui tient son rôle de leader, les principaux bailleurs de fonds présents dans les transports agissent tous dans le cadre du PST et ne diffèrent pas significativement de la Commission.

En revanche, certaines différences dans la mise en œuvre des programmes méritent d'être relevées. Concernant les procédures et les délais associés, il a été souvent remarqué⁷⁹ **que la Banque mondiale, la CFD et la BAD, pour ne citer que les plus importants, en faisant l'économie de la signature des PIN et des PIR** (lesquels sont intimement liés aux Conventions Union européenne-ACP elles-mêmes), **gagnent souvent en flexibilité et en rapidité**. La Banque mondiale, par exemple, passe directement du cadre donné par son « Country Assistance Strategy » aux accords de financements eux-mêmes, y compris les accords d'ajustement structurel mais aussi les programmes d'investissement sectoriels.

Signalons aussi **que la Banque mondiale et la CFD utilisent les commissions d'attribution des marchés ordinaires prévues par la législation camerounaise**. Malgré les délais qui ont souvent résulté du passage devant ces commissions, ces deux bailleurs de fonds n'envisagent aucune solution du type de celle utilisée par le FED. La Banque mondiale et la CFD estiment notamment que l'enjeu de long terme de développement institutionnel national justifie probablement des inconvénients de court terme.

Concernant la séparation entre PER FED et PEAR Stabex de l'entretien des routes en terres, remarquons qu'aucun autre bailleur de fonds ne fournit d'exemple d'un tel morcellement de ses programmes. Par exemple, les interventions de la Banque mondiale dans le secteur sont structurées en deux instruments correspondant chacun à un accord de financement, l'un pour l'appui institutionnel et l'autre pour les investissements.

⁷³ Rapport sur le développement dans le monde 1994, Banque mondiale.

⁷⁴ L'accord concernant ces activités est entré en vigueur en 1995. Il a entre autres servi à refinancer des « Project Preparation Facilities » utilisés dans ce domaine.

⁷⁵ Il est vrai dans le cas du secteur routier – qui bénéficie de la part du lion de l'appui de la Commission pour l'amélioration des infrastructures de transport – que la dimension proprement spatiale des programmes permet une coordination par simple allocation de tronçons.

⁷⁶ PEF FED/ Evaluation intermédiaire, Eugène Rausch, juillet 96.

⁷⁷ Rien n'indique cependant dans le texte du PIN que la deuxième tranche serait perdue pour le pays si la première tranche n'était pas entièrement déboursée avant la date butoir du 31 décembre 1999. Au contraire, il est prévu à cette date une revue qui déciderait du sort de la deuxième tranche, quels que soient les montants déboursés jusqu'alors.

⁷⁸ La Convention de financement du PER FED a été signée en août 1993, alors que le Protocole particulier n°12, le premier concernant le projet PEAR Stabex était signé en août 1994. En fait, les opérations elles-mêmes se sont peu chevauchées, principalement à cause des retards accumulés par le PEAR Stabex. Les derniers contrats des PME PER FED se sont terminés en septembre avril 1996 tandis que les premiers contrats PEAR Stabex ont

démarré en mars 1996. On retiendra que les deux activités auraient pu coïncider dans le temps s'il avait été décidé de les fusionner.

⁷⁹ Les différences sont les suivantes : (i) le PER FED a agi sur des « routes de transit », alors que le PEAR Stabex a agi sur des « routes rurales », ces deux termes correspondant à la classification du réseau prioritaire du PST ; (ii) le PER FED a assuré un entretien sur toute la longueur des tronçons, alors que le PEAR Stabex a seulement amélioré les points critiques ; (iii) le PER FED a eu un fort contenu de formation auprès des PME, et non le Stabex. Au total, on voit mal comment ces différences auraient pu constituer un obstacle au regroupement des projets, compte tenu des économies d'échelle potentielles.

⁸⁰ La question du choix de quels tronçons doivent être réhabilités ou entretenus en priorité a été, elle, généralement traitée par des études menées dans le cadre des exécutions des projets eux-mêmes. La quasi totalité des tronçons couverts par les programmes soutenus par la Commission font partie du réseau prioritaire retenu par le PST.

⁸¹ PEF FED/ Evaluation intermédiaire, Eugène Rausch, juillet 96. La qualité du suivi des travaux, qui a également été utilisé à des fins de formation des entreprises est notamment mise en exergue par l'évaluation.

⁸² Audit Stabex Cameroun, par le cabinet 2 AC, décembre 1997 ; Evaluation intermédiaire Stabex.

⁸³ Pour l'entretien routier sur AAS 97-98, la commission compétente était la Commission Ministérielle.

⁸⁴ Cette expérience n'a pas produit les résultats escomptés, principalement parce que les homologues ont été extraits de leur administration d'origine pendant la durée du projet, sans véritable responsabilité de décision. (voir Evaluation intermédiaire, Eugène Rausch, juillet 96).

⁸⁵ A noter aussi que la Commission ministérielle d'attribution des marchés, et non la Commission spéciale d'attribution des marchés financés par l'Union européenne, a en une occasion et pour la première fois concernant le FED été utilisé dans le cadre de ce programme.

⁸⁶ Les évaluations des projets, notamment celle du PER FED, avaient perçu le danger de programmes menés en vase clos. Il semble que les recommandations des évaluateurs aient été entendues.

⁸⁷ Notamment, on peut se demander si les importants retards qu'a connus le PEAR Stabex n'auraient pu être minimisés si l'acquis du PER FED avait été mieux utilisé.

⁸⁸ Les évaluations portées à la connaissance de la mission sont les suivantes : (i) Evaluation intermédiaire du PER FED, par Eugène Rausch, juillet 1996 ; (ii) Audit Stabex Cameroun, par le cabinet 2 AC, décembre 1997 ; (iii) Evaluation intermédiaire Stabex ; (iv) Evaluation de la Caisse d'avance pilote, par ADE, 1997 ; (v) Evaluation de l'ASS, octobre 1996.

⁸⁹ Cette remarque vaut bien sûr pour d'autres secteurs et d'autres pays.

The author accepts sole responsibility for this report, drawn up on behalf of the Working Group of Heads of Evaluation Services (Development) of the European Union and the Commission. The report does not necessarily reflect the views of the Working Group or the Commission, which funded this report.

