

La dette, un enjeu pour la démocratie au Cameroun

Genèse du programme concerté pluri-acteurs (PCPA) Cameroun

« A quoi bon annuler la dette si les ressources dégagées vont renforcer des régimes dictatoriaux ou corrompus ? ». Cette inquiétude légitime, partagée par nombre de militants lors de la campagne pour l'annulation de la dette, a obligé la Plate-forme Dette et Développement à chercher des réponses, en lien étroit avec ses partenaires, associatifs et syndicaux, des pays du Sud.

Surveiller les engagements de la France

La Plate-forme se mobilise d'abord dans le suivi des allègements de dette par pays et veille à leur réalisation effective. Mais l'enjeu va au delà des montants allégés ; à travers eux, ce sont les choix de développement d'un pays qui sont en jeu. La plate-forme s'attache donc à promouvoir la transparence et la participation de la société civile dans les processus de désendettement, notamment dans la mise en œuvre des Contrats de désendettement et de développement (C2D)¹ par la France. L'objectif est de permettre aux sociétés civiles du Sud de s'affirmer comme force sociale d'interpellation et de proposition, afin d'ancrer de manière durable le jeu démocratique dans leur pays.

Pour surveiller le respect de ces principes, la plate-forme a créé un groupe de travail élargi de "suivi pays", qui vise à partager les informations et les analyses sur les enjeux des allègements de dette dans les pays bénéficiaires. Elle a également suscité la création, au sein du Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), d'un Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres, à parité entre la Plate-forme et le HCCI. Cet Observatoire a disparu avec la réforme du HCCI engagée par le gouvernement Raffarin, mais la plate-forme reste vigilante et intervient régulièrement auprès du Ministère des affaires étrangères, du Ministère des finances et, surtout, de l'Agence française de développement (AFD), maître d'œuvre pour la France des C2D, pour s'inquiéter de la tenue à l'écart des organisations de la société civile dans la définition des priorités et des programmes du C2D.

L'échec du premier C2D

Le premier C2D, au Mozambique, a échoué à associer la société civile à sa mise en œuvre. Dans son rapport de mission en 2002², l'Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres a relevé plusieurs défaillances majeures. Le Comité d'orientation et de suivi (COS) qui pilote, au Sud, la mise en œuvre du C2D, a rencontré de nombreux obstacles à sa création et cette expérience a révélé une quasi-absence de consultation de la société civile ; de même, la rédaction du PARPA (le document stratégique mozambicain de réduction de la pauvreté) n'avait pas fait apparaître de réelle participation des organisations de la société civile (OSC) mozambicaines.

Cette absence de concertation de la société civile n'a pas permis l'appropriation du mécanisme du C2D par cette dernière. Le C2D pêchait ainsi dans l'une de ses principales ambitions. Selon l'Observatoire, « [ce déficit d'appropriation] *fait perdre à cette idée française une partie de son originalité et de sa crédibilité* ».

¹ Sur ce sujet voir le chapitre 4

² Observatoire de la participation de la France au processus d'allègement de la dette des pays pauvres, Rapport de mission au Mozambique, Paris, Juillet 2002

S'engager auprès des acteurs de terrain

Après l'échec du C2D Mozambique, que la plate-forme n'a pu que constater et dénoncer, se profilait l'un des deux principaux C2D³ quant au montant en jeu : le Cameroun, avec près d'1 milliard d'euros « refinancés » par don. Il était important, au vu de cette première expérience décevante, de prendre les devants pour que la société civile soit pleinement associée au suivi des allègements de dette. Outre par le montant considérable de sa dette extérieure - et donc de son C2D -, le Cameroun était un enjeu essentiel en raison de l'intérêt qu'y portait la France, alors que le pays approchait de son point d'achèvement, ainsi que des liens existant entre les OSC des deux pays.

Au delà de la critique et des interpellations vis-à-vis du gouvernement français sur les insuffisances des C2D, la plate-forme a vu là l'occasion de renforcer la capacité des acteurs locaux à peser dans le débat public. Depuis plusieurs années déjà, plusieurs organisations membres de la plate-forme s'étaient engagées auprès de leurs partenaires africains en vue de les aider à suivre l'évolution de la situation d'endettement de leur pays et à participer concrètement au processus d'élaboration des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP)⁴. Ces liens de partenariat ont permis de créer, entre la plate-forme dette et développement et les organisations camerounaises mobilisées sur la dette, une alliance basée sur une vision commune d'une société civile engagée dans le débat public national. C'est forte de cette expérience et de sa pluralité, et tirant les leçons de l'expérience mozambicaine, que la plate-forme Dette et Développement a proposé au Ministère des affaires étrangères (MAE) français l'élaboration d'un programme de renforcement de la société civile camerounaise.

C'est ainsi qu'a été créé le Programme concerté pluri-acteurs (PCPA), qui se définit comme un « *programme de renforcement des capacités des acteurs non gouvernementaux camerounais, destiné à accompagner la mise en œuvre du C2D de ce pays* »⁵. Ce programme est né de l'idée que la société civile est un ensemble d'acteurs incontournables du développement démocratique, qui doivent jouer un rôle d'interpellation des autorités, notamment dans la gestion et la mise en œuvre des ressources publiques –dont celles dégagées dans le cadre de l'IPTE. Pour nous, la société civile n'est pas une alternative, encore moins un substitut, à l'action de l'Etat⁶ : elle est l'espace démocratique par excellence, espace d'expression, de confrontation et d'alliance d'idées, d'intérêts et d'acteurs divers (syndicats, ONG de développement, de défense des droits de l'Homme, acteurs confessionnels, etc.), d'où émergent des contre-pouvoirs, capables de peser sur la définition des politiques publiques et de demander des comptes à l'Etat pour son action.

³ L'autre étant la Côte d'Ivoire.

⁴ Sur ce sujet des DSRP, voir Chapitre 1

⁵ Cité dans « Termes de référence de l'étude préalable », document réalisé par le comité de pilotage du PCPA, 2003.

⁶ Contrairement à l'appropriation de cette notion par la vulgate néo-libérale, qui tend à en faire un marché concurrentiel d'ONG prestataires de services.

Le PCPA : un défi dans la situation camerounaise

Le Programme concerté pluri-acteurs représente un réel défi pour le Cameroun, dont le système politique fonctionne de manière très verticale. Le pays souffre de l'opacité et de l'absence de concertation véritable entretenues par le gouvernement, tant avec la population et ses représentants qu'au niveau des différentes instances gouvernementales. Cette absence d'information est d'ailleurs dénoncée par les ONG camerounaises, qui réclament plus de transparence sur les dispositifs et les instruments liés au traitement de la dette. Le pouvoir, répressif, ne laisse que très peu d'espace à l'expression de la société civile, qui ne peut donc pas jouer son rôle de contre-pouvoir actif. Face à cette absence de tradition consultative, l'enjeu d'un programme comme le PCPA est crucial pour le Cameroun.

Dans un pays potentiellement riche mais très corrompu (il est régulièrement classé par l'ONG *Transparency International* en tête du classement des pays les plus corrompus), il s'agit de renforcer une société civile dense mais éclatée, pour construire un Etat de droit garant d'un développement durable. Le PCPA doit permettre à ces organisations diverses de mieux travailler ensemble, de s'impliquer dans le débat public et de se construire en tant que force collective de réflexion et de proposition, face à un gouvernement réticent à leur ouvrir l'espace du dialogue.

La société civile camerounaise face à la dette

Les missions des membres de la plate-forme au Cameroun (CGT, Secours Catholique, CCFD...) ont révélé que la société civile camerounaise (SCC) était fortement mobilisée autour de l'Initiative PPTTE, une mobilisation qu'elles ont contribué à renforcer. La SCC avait été amenée à participer au Comité Consultatif de Suivi et de gestion des fonds PPTTE, mis en place par le gouvernement camerounais sous la pression des bailleurs de fonds. Elle a cependant rapidement fait le constat de l'échec de cette participation. Tout en dénonçant l'exclusion de nombreux acteurs de ce processus, en particulier des syndicats et des groupes à la base, et le manque de volonté manifeste du gouvernement camerounais, elle a réalisé que son déficit de structuration et d'organisation ne lui permettait pas de peser suffisamment sur les pouvoirs publics. De multiples initiatives ont de ce fait germé, aboutissant à des actions communes autour de la cause fédératrice de la dette, renforçant les relations entre les différentes organisations composant la société civile.

Pour la SCC, le développement du Cameroun passe par une véritable démocratisation de la vie publique ; en ce sens, l'idée de programme devrait à terme permettre de favoriser la démocratie locale et le contrôle citoyen, en facilitant le débat entre les différents acteurs locaux et au niveau des structures représentatives sur le plan national. Dans cette perspective, les organisations camerounaises perçoivent le PCPA comme une réponse complémentaire aux efforts entrepris par nombre d'entre elles, depuis plusieurs années, pour l'élaboration de prises de position collectives sur des enjeux majeurs, dont le processus de désendettement et la stratégie de développement proposée par le gouvernement à travers le DSRP.

Petit historique

L'idée du PCPA est née, on l'a vu, d'une réflexion menée par la plate-forme Dette et Développement, désireuse de créer un dispositif qui donnerait les moyens à la société civile camerounaise de s'impliquer dans le suivi des annulations de dette.

* Dans le cadre de la mise en œuvre du C2D Cameroun, le MAE a organisé en 2002 une consultation des acteurs non gouvernementaux français. Lors de ces réunions, les organisations françaises ont fait des propositions, tandis que le C2D était négocié avec les autorités camerounaises. Parmi ces propositions, ont été distinguées celles qui relevaient directement du C2D et de sa mise en œuvre, de celles qui relevaient plutôt d'un programme d'accompagnement destiné à renforcer les acteurs non gouvernementaux camerounais dans leur capacité à peser sur la vie publique dans leur pays.

* Un Comité paritaire de programmation (CPP), regroupant des représentants du MAE et des acteurs non gouvernementaux français, a été mis en place le 18 décembre 2002 afin de travailler sur

ce deuxième type de projet (programme d'accompagnement). C'est à partir d'une **proposition de la Plate Forme Dette et développement** que le CPP a rédigé une idée de programme. La Plate-forme avait préalablement débattu ce document avec les principaux regroupements associatifs camerounais (Plate-forme d'information et d'action sur la dette au Cameroun, Forum camerounais, Groupe des 22...), avant que le CPP ne le présente au Comité paritaire d'orientation et de programmation (CPOP) de la Commission coopération et développement (CCD), qui s'est prononcée en faveur d'une telle opération.

* Un groupe de travail issu de la plate-forme française s'est constitué afin d'élaborer une réponse à l'appel à proposition lancé par le MAE pour la mise en œuvre du PCPA Cameroun. Il est constitué de l'AFVP (Association Française des Volontaires du Progrès), du CCFD (Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement, qui coordonne le programme), de la CGT (Confédération Générale du Travail), du Service Protestant de Mission (DEFAP), du Secours Catholique – Caritas France et d'AIDES (qui n'est pas membre de la Plate-forme Dette et Développement).

Ce groupe a pris pour engagement de placer **les organisations de la société civile camerounaise au cœur du programme**, à tous les niveaux (élaboration de l'appel à proposition, conception de la réponse collective à cet appel, étude préalable, pilotage du programme au Cameroun...). Celles-ci ont ainsi été impliquées dans la rédaction lors de deux ateliers de concertation, qui se sont tenus à Yaoundé le 26 mars et les 16 et 17 avril 2003. Les textes de base⁷ de la réponse à l'appel à proposition ont ainsi été rédigés et validés par plus d'une vingtaine d'organisations issues de différentes « familles » de la société civile.

* le Comité Paritaire de Programmation a par la suite retenu la proposition émise par les organisations issues de la plate-forme Dette et Développement pour mettre en œuvre le PCPA. La participation au programme de l'Institut Panos Paris / CNRL (la Confédération nationale des radios libres) et du Rafod / Ciedel est à l'étude.

Ce programme est juridiquement placé sous la responsabilité d'un chef de file, le CCFD, choisi par le groupe issu de la plate-forme française et accepté par les OSC camerounaises engagées. Les auteurs de cette réponse à l'appel à propositions ont adopté comme principe fondateur que le programme PCPA soit piloté au Cameroun, et qu'il fonctionne, à tous les niveaux de son exécution, sur la base de conventions d'objectifs.

Au Cameroun, un comité restreint⁸, chargé de faire circuler l'information et d'organiser les consultations, a été constitué pour faciliter le travail entre les organisations camerounaises et françaises.

Un programme extrêmement novateur

Le PCPA est un programme tout à fait novateur à plus d'un titre : c'est le premier programme pluri-acteurs conduit par des acteurs non gouvernementaux français et co-financé par le Ministère des affaires étrangères. C'est aussi un infléchissement de la politique française de développement au Cameroun, jusqu'alors exclusivement intergouvernementale. Le soutien d'un programme de renforcement de la société civile au Cameroun n'est effectivement pas, c'est un euphémisme, dans la tradition de la coopération française. Enfin, ce programme implique, directement ou non, des acteurs institutionnels et non gouvernementaux dans chacun des deux pays. C'est sans doute dans le fonctionnement de ce « jeu à quatre », entre sociétés civiles et pouvoirs publics français et camerounais, que se situera la clé du succès, ou non, de ce programme.

L'objectif général du PCPA est de "renforcer la capacité d'intervention et d'interpellation des acteurs non gouvernementaux camerounais et de promouvoir particulièrement leur participation au processus de désendettement et de développement"⁹. Les termes de référence du programme définissent trois objectifs spécifiques :

⁷ Situation de départ - § 2.1.1, perception de l'idée de programme - § 2.1.2, activités envisagées -§ 2.1.3 et modalités d'organisation du futur programme - § 2.4

⁸ Composé du Basc/ Caritas-Cameroun, de la Femec et de la Confédération du Secteur public. L'Apdhac et la Foscam, représentant respectivement les organisations de défense des droits de l'Homme et les ONG de développement se sont jointes à ce comité.

⁹ Selon les Termes de référence de l'étude préalable du PCPA Cameroun

- Objectif spécifique 1 : assurer sur le long terme la reconnaissance et la légitimité des acteurs impliqués dans les processus de désendettement et de développement.
- Objectif spécifique 2 : encourager les actions collectives, le regroupement des acteurs et le désenclavement des différentes familles d'acteurs (associations, syndicats, **collectivités territoriales**, chercheurs, organisations de défense et de promotion des droits de l'homme...), promouvoir l'accès aux droits et aux services, notamment pour les personnes atteintes du sida et leurs familles.
- Objectif spécifique 3 : permettre l'accès à l'information, à la formation, soutenir le renforcement institutionnel des OSC camerounaises et appuyer les collectivités territoriales dans la gestion participative du territoire.

Mise en œuvre du PCPA¹⁰

Sur la base des objectifs poursuivis par le programme, les acteurs camerounais ont défini deux axes prioritaires : participer à l'élaboration et au suivi des politiques publiques et contribuer à la construction d'un Etat de droit démocratique. Les enjeux majeurs. Au-delà des questions de désendettement et de développement, ils ont également identifié les thèmes majeurs autour desquels le programme axera la mobilisation sociale, en particulier : le contrôle citoyen et la bonne gouvernance (dans la lutte contre la corruption, la mise en œuvre des programmes de développement, l'utilisation des fonds issus de la réduction de la dette...), la lutte contre le VIH / SIDA, ainsi que le respect des droits fondamentaux des citoyens et les problématiques de coopération et du financement du développement (maîtrise des nouveaux prêts contractés, aide internationale...).

Etude préalable

Afin de préciser les champs thématiques retenus, les activités envisagées et le mode de fonctionnement du programme, une étude préalable est en cours de réalisation (octobre 2003-mars 2004). Elle doit permettre de définir précisément le contenu du programme. Les termes de référence lui assignent notamment 4 objectifs :

1. Procéder à une analyse détaillée des dynamiques de la société civile au Cameroun et de l'environnement institutionnel dans lequel elle évolue en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés.
2. Définir les modalités pratiques de mise en œuvre des champs d'activité prioritaires en termes de programme d'action, partenariats locaux et internationaux, dispositifs, calendrier d'exécution, budget afférent.
3. Identifier les partenaires définitifs du programme.
4. Identifier les risques, contraintes et atouts pour la mise en œuvre de ce programme.

Cette étude est réalisée par une équipe composée d'une experte française, de deux experts camerounais et de membres d'organisations de la SCC, responsables de l'animation de la réflexion thématique. Elle devrait être remise au Comité paritaire de programmation à la fin du mois d'avril 2004. Le CPP se prononcera au cours du mois de juin sur le contenu du futur programme, tandis que les premiers décaissements (et le début du programme) ne devraient pas intervenir avant début 2005.

¹⁰ Les orientations définies ici sont évidemment provisoires, étant donné que le programme en tant que tel n'a pas commencé : il en est, début 2004, à l'étape de l'étude préalable.

Surmonter les inévitables obstacles

Si le PCPA est aujourd'hui bien amorcé, il serait pourtant prématuré à ce jour d'en tirer un bilan. Cependant, on perçoit de mieux en mieux les enjeux auxquels il aura à faire face. Ce programme original se distingue par la place centrale qu'occupe la société civile camerounaise dans son élaboration et sa réalisation. Très ambitieux, très novateur, le PCPA ne manquera pas de rencontrer des obstacles, dont on peut déjà lister certains. S'il parvient à les surmonter, ces derniers constitueront alors autant d'atouts pour son succès :

* **Les lenteurs administratives** : les gels budgétaires ont lourdement affecté le PCPA qui, en 2003, n'a reçu aucun des financements publics prévus pour l'étude préalable¹¹. Quant aux méandres de la prise de décision administrative, ils ne facilitent guère plus le commencement rapide du programme : prévu initialement dès juin 2004, il ne débutera sans doute pas avant 2005. Les financements pour 2004 ne sont d'ailleurs pas confirmés. Ce retard pénalise nos partenaires camerounais car parallèlement, le premier C2D est déjà « bouclé ». De plus, il est difficile de maintenir l'intérêt des acteurs camerounais pour un programme qui souffre de reports et de périodes de latence. Ces difficultés, probablement à mettre sur le compte des restrictions budgétaires, ne doivent pas cacher les clivages que génère certainement un tel programme au sein des pouvoirs publics.

Sans le gouvernement français, les organisations membres de la plate-forme dette et développement auraient pu initier, plus tôt et de façon totalement indépendante, un programme moins coûteux de renforcement de leurs partenaires camerounais. Et pourtant, l'implication du Ministère des affaires étrangères est un atout majeur dans ce programme. Au-delà même de l'appui financier important qu'il représente, c'est l'idée même d'un « **jeu à quatre** », évoquée plus haut, que rend possible ce cofinancement public. Or, c'est bien cet enchevêtrement de stratégies d'acteurs qui permet de croire au renforcement du débat public au Cameroun.

* **Les différences de « cultures » des acteurs impliqués** : les conceptions, les intérêts et les traditions des différentes parties prenantes du projet entrent évidemment en jeu dans un programme aussi politique que peut l'être le renforcement d'une société civile. Entre les OSC et le MAE, entre OSC françaises et camerounaises, comme entre « familles » d'OSC d'un même pays (associations professionnelles ou non, syndicats, mouvements sociaux, etc.), ces cultures sont différentes et génèrent, naturellement, des tensions régulières. D'un acteur à l'autre, les visions des rapports sociaux diffèrent, le « partenariat » n'a pas la même signification, le remboursement d'une note de frais n'est pas comptabilisé de la même façon.

Ces difficultés, réelles, font à la fois la richesse et la force du programme. C'est dans la résolution de ces tensions que les acteurs apprennent à travailler ensemble, à cerner leurs divergences et à construire des consensus. **Le large spectre des acteurs impliqués**, tant en France qu'au Cameroun, donne au programme une légitimité et une crédibilité importantes. Déjà, l'adoption par la France de l'idée d'un tel programme ne fut possible que parce qu'il était proposé à la fois par l'AFVP, le CCFD, la CGT, le DEFAP et le Secours catholique, autant d'acteurs à légitimité forte, mais qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Au Cameroun, où la société civile est traditionnellement très cloisonnée, la convergence de « familles » d'acteurs très distinctes est déjà un résultat du PCPA.

* **Les tentatives de récupération** : programme éminemment politique, le PCPA suscite et suscitera inévitablement des conflits de pouvoir au Cameroun. Des moyens et de l'influence sont en jeu, qui suscitent aussitôt la convoitise. Des « ONG unipersonnelles » (autorisées par la loi camerounaises) ne manqueront pas de frapper à la porte du programme ; certains acteurs tenteront de prendre le contrôle de la dynamique, tandis que le gouvernement cherchera peut-être à influencer sur le cours du programme.

¹¹ Les OSC françaises se sont vu contraintes de pré-financer l'étude préalable.

Dans ce contexte, les organisations camerounaises membres du comité de pilotage de l'étude préalable ont jusqu'à présent su **gérer ces enjeux avec habileté, tout en conservant le caractère d'ouverture du PCPA**. Le programme ne cesse d'ailleurs de s'élargir avec succès à d'autres acteurs, mais également à d'autres régions du Cameroun. Toujours est-il que le PCPA devra constamment faire face à ces questions majeures que sont la gestion de la diversité des acteurs, l'articulation entre niveaux local et national du programme et l'attitude face au pouvoir.

Enfin, l'enjeu du PCPA Cameroun dépasse son simple sort : c'est un dispositif pilote qui, s'il réussit, pourrait non seulement servir de modèle pour les futurs programmes d'allègements de dette dans d'autres pays concernés par les C2D¹², mais aussi, plus largement, marquer un tournant dans la coopération non-gouvernementale.

¹² Un projet de PCPA Guinée est d'ailleurs en cours d'élaboration.