

**CONTRAT CADRE EUROPEAID/127054/C/SER/MULTI (BENEF 2009)
LOT 7 (GOUVERNANCE & AFFAIRES INTERIEURES)**

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE AU CAMEROUN

**CARTOGRAPHIE DES ACTEURS NON ETATIQUES
CAMEROUNAIS DANS LES DOMAINES DE LA JUSTICE
PENALE, DES FINANCES PUBLIQUES ET DU
DEVELOPPEMENT RURAL**

LETTRE DE CONTRAT 2013/331641

RAPPORT FINAL VERSION FINALE

AOÛT 2014

AUTEURS

Zakaria AMAR, Chef d'équipe

Gérard NANKO LEDOUX, Expert en développement rural

Guy Alain EBOUELE NGOUME, Expert en justice pénale

Mme Nadine MACHICKOU NGAMENI, Expert en finances publiques

La présente étude a été réalisée par des experts indépendants recrutés par le cabinet COWI à la demande de la Délégation de l'Union Européenne au Cameroun. Elle ne reflète pas nécessairement l'opinion de cette dernière

DELEGATION DE L'UNION EUROPEENNE AU CAMEROUN

CARTOGRAPHIE DES ACTEURS NON ETATIQUES CAMEROUNAIS DANS LES DOMAINES DE LA JUSTICE PENALE, DES FINANCES PUBLIQUES ET DU DEVELOPPEMENT RURAL

LETTRE DE CONTRAT 2013/331641

RAPPORT FINAL VERSION FINALE

AOÛT 2014

PROJECT NO.	MFC7-476 Cameroun
DOCUMENT NO.	5
VERSION	Finale
DATE OF ISSUE	26/08/2014
PREPARED	Zakaria AMAR, Guy Alain EBOUELE, Gérard NANKO LEDOUX, Nadine MACHIKOU NGAMENI
CHECKED	Matteo Giarrappa
APPROVED	Matteo Giarrappa

TABLE DE MATIERES

REMERCIEMENT	4
ACRONYMES	5
RESUME EXECUTIF.....	8
INTRODUCTION	16
Partie I : Analyse synthétique du contexte et des acteurs de la société civile au Cameroun	18
I.1 Le contexte du Cameroun	19
I.1.1 Le contexte politique et socio-économique et évolution des relations Etat-société au Cameroun.....	19
I.1.2 Le cadre juridique et institutionnel régissant les OSC au Cameroun.....	21
I.2.1.1 Analyse succincte du Cadre légal régissant les associations et les ONG	21
I.2.1.2 Analyse succincte du Cadre légal régissant les coopératives et les GIC	23
I.2 Evolution et caractéristiques de la société civile camerounaise.....	23
I.2.2.1 Evolution et caractéristiques générales de la société civile au Cameroun.....	23
I.2.2.2 Evolution et caractéristiques spécifique de la société civile dans les secteurs ciblés par l'étude.....	25
I.3 L'appui de l'UE à la société civile au Cameroun : leçons apprises	30
I.4 Conclusions : Enjeux majeurs pour la société civile camerounaise	31
Partie II : CARTOGRAPHIE FONCTIONNELLE DES OSC PAR SECTEUR	33
II.1 Rôle des OSC dans la chaîne de la Justice pénale.....	34
II.1.1 Le cadre théorique	34
II.1.1.1 Relations entre Justice pénale, gouvernance et développement durable : l'approche du développement basée sur les droits.....	34
II.1.1.2 Implication des OSC dans la chaîne de la justice pénale : points d'entrée possibles	35
II.1.2 Analyse synthétique du contexte sectoriel et des enjeux principaux aux niveaux national et local.....	37
II.1.2.1 Rappel du contexte légal et institutionnel de la justice pénale au Cameroun	37
II.1.2.2 Les problèmes et les enjeux transversaux	38
II.1.3 Cartographie fonctionnelle des OSC dans le secteur.....	43
II.1.3.1 Les OSC dans la chaîne de la justice pénale : acteurs et rôles	43
II.1.3.2 Analyse de l'interaction des OSC avec les acteurs étatiques (AE)	49
II.1.3.4. Analyse des forces et faiblesses des OSC dans la justice pénale	50
II.1.4 Conclusions : Implication pour la gouvernance sectorielle : opportunités, défis et mesures d'accompagnement	52
II.2 Rôle des OSC dans la gouvernance des finances publiques.....	54
II. 2.1. Le cadre théorique d'intervention des OSC dans les finances publiques	54
II.2.1.1. L'encadrement de la gestion des finances publiques.....	55
II.2.1.2. Le cycle de la dépense publique	57
II.2.1.3. Les points d'entrée possibles à l'engagement des OSC dans le champ des finances publiques	57
II.2.2 Analyse synthétique du contexte sectoriel et des enjeux principaux de la réforme des finances publiques aux niveaux national et local	65
II.2.2.1. La réforme des finances publiques : une fenêtre d'opportunités à la structuration et à l'implication de la société civile	65
II.2.2.2. Les défis majeurs et transversaux	66
II.2.2.3. Les contraintes sectorielles	68
II.2.3 Cartographie fonctionnelle des OSC dans le secteur.....	71
II.2.3.1 Les OSC dans la gouvernance du secteur : des finances publiques aux politiques publiques.....	71
II.2.3.2 Analyse des interactions entre les OSC et les acteurs étatiques dans le secteur des finances publiques	82

II.2.3.3 Analyse des forces et des faibles des OSC dans le secteur des finances publiques	83
II.2.4 Conclusions : Implication pour la gouvernance sectorielle : opportunités, défis et mesures d'accompagnement	86
II.3 Rôle des OSC dans l'accès aux services de base pour les populations rurales et dans la promotion des « chaînes de valeur et de production agricole »	88
II.3.1 Le cadre théorique	88
II.3.1.1 Relations entre gestion des ressources naturelles et développement durable / rôle des OSC	88
II.3.1.2 Implication des OSC dans le secteur du développement rural : points d'entrée possibles	89
II.3.2 Analyse synthétique du contexte sectoriel et des enjeux principaux aux niveaux national et local	90
II.3.2.1 Le contexte sectoriel.....	90
II.3.2.2 Les principaux enjeux du secteur	92
II.3.3 Cartographie fonctionnelle des OSC dans le secteur.....	94
II.3.3.1 Les OSC actives dans l'amélioration de l'accès aux services de base et la gestion des filières agricoles : acteurs et rôles	94
II.3.3.2 Analyse fonctionnelle et d'économie politique des OSC dans les thématiques ciblées.....	100
II.3.3.3 Analyse de l'interaction des OSC avec les AE et le secteur privé	103
II.3.3.4 Analyse des faiblesses des OSC du secteur de développement rural.....	105
II.3.4 Conclusions, opportunités et défis	107
II.3.4.1 Opportunités	107
II.3.4.2 Défis et mesures d'accompagnement	108

Partie III : Feuille de route pour un engagement stratégique avec les OSC au Cameroun dans les secteurs cibles 109

III.1 Préalable : vers une nouvelle approche, renforcée plus stratégique de l'engagement avec les OSC dans la coopération européenne avec le Cameroun	110
III.2 Opportunités concrètes.....	110
III.2.1 Recommandations générales.....	110
III.2.2 Recommandations pour l'engagement avec les OSC dans les secteurs ciblés.....	111
III.2.2.1 Justice pénale	111
III.2.2.2 Finances publiques	113
III.2.2.3 Développement rural.....	114

REMERCIEMENT

La mission tient à remercier particulièrement la Délégation de l'Union Européenne au Cameroun, ainsi que les services de la Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du FED, les programmes financés par l'UE pour leur accueil, leur disponibilité et leur appui tout au long du processus de l'étude.

Elle tient également à remercier les différentes institutions publiques et privées, les organisations de la société civile nationale et leurs représentants, les universitaires et personnes ressources qui ont été consultés, ainsi que les représentants des partenaires techniques et financiers pour leur disponibilité, les informations fournies et les conseils précieux.

ACRONYMES

AàP	Appel à propositions
ACDIC	Association citoyenne de défense des intérêts citoyens
ACEP	Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée au Cameroun
ACO	Association des chefs traditionnels de la région de l'Ouest
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
AE	Acteurs ou Autorités étatiques
AEP	Adduction d'eau potable
AER	Agence d'électrification rurale
AFDJ	Association pour l'épanouissement des femmes, des démunis, et des jeunes détenus
AL	Autorités locales
ANE	Acteurs non étatique
APADER	Association pour la promotion des actions de développement endogènes rurales
APE	Associations de parents d'élèves
APESP	Association pour l'Élevage en zone soudanienne et sahélienne
APOPC	Appui à la Professionnalisation des Organisations Paysannes du Cameroun,
ARMP	Agence de Régulation des Marchés Publics
ARSF	Association des Réfugiés sans frontières
ASDI	Association pour un développement intégré
ASJ	Acteurs du secteur de la justice
ASPPA	Projet d'appui aux stratégies paysannes et à la professionnalisation de l'agriculture
ASSOAL	Actions solidaires de soutien aux organisations et d'appui aux libertés
ASUFOR	Associations des usagers de forages
BAD	Banque africaine pour le développement
BIP	Budget d'investissement public
BM	Banque mondiale
CAFOR	Cellule d'Appui et de formation
CAJAD	Centre d'appui à la Justice et d'Animation au Développement
CGPE	Comités de Gestion des points d'Eau
CANADEL	Centre d'accompagnement de nouvelles alternatives de développement local
CAPEF	Chambre d'Agriculture, des Pêches, de l'Élevage et des Forêts
CAPLAHN	Coopérative agricole de Planteurs du haut-Nkam
CAPLANKAM	Coopérative agricole des planteurs du Nkam
CARBAP	Centre africain de recherches sur les bananiers et plantains
CAT	Convention Against torture, and other cruel, inhuman and degrading Treatments
CDD	Comité Diocésain de développement
CDJP	Commissions Diocésaines Justice et Paix
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CE	Commission européenne
CED	Centre pour l'environnement et le développement
CFDT	Compagnie Française de Développement des Textiles
CHASOH	Charité sociale Humanitaire
CHRAPA	Center for Human rights and Peace advocacy
CIBAEVA	Centre international bilingue d'accueil et d'encadrement des enfants vulnérables
CICC	Conseil interprofessionnel du Café et du Cacao
CIESP	Comité Interministériel Élargi au Secteur Privé
CIRAD	Centre international de recherche agronomique pour le développement
CLGB	Comité Local de Gouvernance Budgétaire
CNDHL	Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés
CNOP-CAM	Concertation nationale des Organisations Paysannes au Cameroun
CNOPROCAM	Conseil national des organisations des petits producteurs du Cameroun
CNP	Conseil National Phytosanitaire
CNPCC	Confédération Nationale des Producteurs de Coton du Cameroun
CNSOV	Conseil National des Semences et Obtentions Végétales
CNCTC	Conseil National des Chefs Traditionnels du Cameroun
CODASC	Comité diocésain d'actions socio- caritatives

COOP-CA	Société Coopérative avec Conseil d'Administration
CONAC	Commission nationale anti-corruption
COGE	Comité de gestion
COSADER	Collectif des ONG sur la Sécurité alimentaire et de développement rural au Cameroun
COSAN	Comité de santé
CPC	Code de Procédure pénale
CPCC	Conseil des producteurs de coton du Cameroun
CRADEC	Centre Régional Africain pour le Développement Endogène et Communautaire
CRC	Conseil de Régulation et de Compétitivité
CREG	Cercle de réflexion économique du GICAM
CRPA	Le Centre Régional d'appui à la Professionnalisation Agro- Pastorale
CTD	Collectivités locales décentralisées
CUROR	Central Unit for Rural Organisation Reform
CY JULERC	Cameroon Youngs Jurists Legal Resource Center
DCP	Droit civile et politique
DESC	Droits économiques, sociaux et culturels
DESC-CAM	Plateforme des Organisations de la Société Civile sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels au Cameroun
DGSN	Délégation Générale à la Sûreté nationale
DPP	Dialogue Public-Privé
DSCE	Document de stratégie pour la croissance et l'emploi
DSDSR	Document de stratégie de développement du secteur rural
DUE	Délégation de l'Union européenne
EM	État membre de l'UE
FED	Fonds européen de développement
FEICOM	Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale
FODECC	Fonds de Développement des Filières Cacao et Cafés
FONDAOR	Fonds d'appui aux organisations rurales
GAM	Groupements d'agriculteurs modernes
GIC	Groupement d'initiative communautaire
GICAM	Groupement inter-patronal du Cameroun
GiZ	Coopération technique Allemande
GPE	Groupe d'analyse des politiques économiques de l'Université de Yaoundé
HCIG	Haut-Commissariat d'Intervention générale
ICENECDEV	International Center for Environmental Education and Community Development
ICLARM	International Center for living aquatic resource management
ICRAF	International Center for research in agro-forestry
IDE	Infrastructure de développement économique
IEDDH	Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme
IITA	International institute for tropical agriculture
IPAVIC	Interprofession avicole du Cameroun
IRAD	Institut de recherche agricole pour le développement
LDL	Ligue des droits et des libertés
LNDH	Ligue du Nord des Droits de l'homme
LUKMEF	Martin Luther King Memorial Foundation
MAMI	Mouvement d'Aide aux Mineurs Incarcérés
MDDT	Movement for Democracy, Development and Transparency
MINADER	Ministère de l'agriculture et du développement rural
MINATD	Ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation
MINEPAT	Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire
MINEPIA	Ministère de l'élevage, des pêches et des industries animales
MINERSI	Ministère de la recherche scientifique et de l'innovation
MINFI	Ministère des finances
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NPA	Nouvelle politique agricole
NWCA	North West Cooperative Association
OCB	Organisation des communautés de base

OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
ON	Ordonnateur national du FED
ONCPB	Office national de commercialisation des produits de base
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OP	Organisation de producteurs
OPCC	Organisation des producteurs de coton du Cameroun
OPJ	Officier (s) de Police judiciaire
OSC	Organisations de la société civile
PAFIP	Programme d'appui aux finances publiques (UE 10 ^{ème} FED)
PAJ	Programme d'appui au secteur de la justice (UE 10 ^{ème} FED)
PAPA	Programme d'Amélioration de la Productivité Agricole (UE 10 ^{ème} FED)
PARI	Projet de professionnalisation agricole et de renforcement institutionnel
PASC	Programme d'appui à la société civile (10 ^{ème} FED)
PASOC	Programme d'appui aux organisations de la société civile (9 ^{ème} FED)
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PDR	Programme de développement rural (UE 10 ^{ème} FED)
PLANOPAC	Plate-forme nationale des organisations professionnelles agro-sylvo- pastorales du Cameroun
PDDAA	Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine
PIDCP	Pacte International relatif aux droits civils et Politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PJ	Police Judiciaire
PNDP	Programme national de développement participatif
PPTTE	Initiative des pays pauvres les plus endettés
PROPAC	Plateforme régionale des organisations paysannes d'Afrique centrale
PTF	Partenaire technique et financier
REPERID	The research Center for Peace, Human rights and Development
REWAC	Refugees Welfare Association
RHOTICAM	Réseau des Horticulteur du Cameroun
RIDDEV	Research Institute for development
SAILD	Services d'Appui aux Initiatives locales de Développement
SED	Secrétariat d'Etat à la Défense
SCOOP	Sociétés Coopératives Simplifiées
SNV	Organisation néerlandaise de développement
SOREIN	Solidarity and Rehabilitation ministry to Inmates
UCAL	Union des coopératives agricoles du Littoral
UCCAL	Union Centrale des Coopératives agricoles du Littoral
UCCAO	Union centrale des coopératives agricoles de l'Ouest
UDHL	Union des Droits de l'Homme et des Libertés
UE	Union européenne
UICN	Union internationale pour la nature
UNDVA	Upper Noun Valley Development Authority
VOPS	Victims Offenders Prison Care Support
TdR	Termes de références

RESUME EXECUTIF

Dans le contexte **d'évolution vers un engagement plus stratégique et intégral avec les organisations de la société civile (OSC) dans la coopération européenne, l'objectif général de la présente étude** est de contribuer à une meilleure compréhension du rôle sociopolitique et économique des OSC au Cameroun en vue d'une meilleure prise en compte de ces acteurs dans les processus décisionnels, la programmation, la mise en œuvre et le suivi des interventions et le dialogue sur les politiques publiques ainsi que dans les programmes de développement. La présente étude consiste en une cartographie de 3^{ème} génération des OSC dans les domaines de la justice pénale, des finances publiques et du développement rural en analysant les profils d'acteurs en présence, leurs champs d'intervention, leurs modalités d'organisation, leurs capacités d'influence ainsi que leur pertinence au regard des enjeux économiques, sociaux et environnementaux et des priorités d'intervention de l'Union européenne mais aussi et surtout par rapport aux besoins du pays bénéficiaire, en l'occurrence le Cameroun.

En termes d'approche méthodologique, l'équipe de consultants s'est basée sur un modèle avec trois niveaux d'analyse :

- **Analyse du contexte des relations État – Société** (1^{er} niveau d'analyse) ;
- **Cartographie fonctionnelle des acteurs** (2^{ème} niveau d'analyse) ;
- **Analyse de l'économie politique des acteurs non étatiques** (3^{ème} niveau d'analyse)

L'étude a été réalisée suivant un processus évolutif en trois phases¹ sur une période allant de février à juin 2014 par une équipe de quatre experts du Bureau d'études COWI Belgium.

ENJEUX MAJEURS POUR LA SOCIETE CIVILE AU CAMEROUN

Les enjeux-clés suivants sont généralement perçus par les acteurs au Cameroun pour une plus grande implication des OSC dans la gouvernance sectorielle au Cameroun :

- La nécessité de révision du cadre juridique limitatif régissant les OSC au moins sur les questions suivantes : (i) la protection des organisations œuvrant sur des questions sensibles ou risquées (défense des droits de l'Homme, transparence dans la gestion des finances publiques, etc.) ; (ii) l'absence d'un dispositif contraignant pour l'accès des OSC à l'information pertinente à tous les niveaux ; (iii) le vide juridique caractérisant le fonctionnement des organisations faïtières, notamment les plateformes en ce qui concerne leur création et la relation avec les membres ; (iv) la superposition des textes notamment ceux relatifs aux ONG ; (v) l'absence de mesures transitoires et de modalités pratiques permettant un passage harmonieux du statut de GIC à celui prévu par l'Acte Unique OHADA ;
- Enjeux de reconnaissance par les Pouvoirs publics, mais aussi par la société ; il s'agit en particulier de réduire la méfiance mutuelle entre l'Etat et les OSC. A cet égard la loi portant création de la CNDHL porte déjà en filigrane une reconnaissance des OSC de défense des droits de l'homme en ce qu'elle donne à cet Organe la responsabilité d'assurer leur formation, leur supervision, leur protection et leur financement ;
- Les modalités traditionnelles de financement des PTF (appels à proposition) ne stimulent pas les OSC pour diversifier leurs fonctions ; les flux de financements sont également imprévisibles ; l'appui externe aux OSC devrait être basé sur un **partenariat** plutôt que sur un accord de financement ;

¹ Voir Annexe 1 pour la planification des trois phases

- Enjeux de légitimité et de gouvernance : question de l'adéquation entre **l'action des OSC** et le soutien de leurs membres ; **l'amélioration de la gouvernance interne** apparaît à cet égard comme l'un des plus grands défis des OSC camerounaises ;
- Enjeux de renforcement de capacités pour devenir une force de propositions alternatives en vue d'influencer la gouvernance sectorielle ;
- Enjeux de structuration par le bas des OSC pour réduire la fragmentation et la division des OSC notamment du mouvement paysan camerounais qui a créé ainsi un paysage organisationnel plutôt confus au sein duquel il n'est pas facile de discerner la vraie nature des principaux intervenants ;
- La **gouvernance locale**, devrait être renforcée comme espace d'apprentissage de la citoyenneté ; à cet égard il y a un intérêt de capitaliser des expériences réussies notamment celles appuyées par la GiZ ;

CARTOGRAPHIE DES OSC PAR DOMAINE

La mission a identifié des acteurs clés au niveau de chacun des domaines ciblés et leurs caractéristiques institutionnelles. Elle s'est particulièrement intéressée : (i) à l'analyse de la gouvernance interne des organisations ; (ii) à la légitimité et la représentativité des acteurs ; (iii) aux intérêts, enjeux de pouvoir, tensions et clivages au sein des OSC ; (iv) et aux relations liées au positionnement des OSC dans les arènes politiques ;

Une attention particulière a été prêtée aux organisations émergentes, aux organisations insuffisamment prises en compte dans la coopération européenne. Les possibilités d'amélioration des capacités techniques des OSC, les relations / le rôle des institutions académiques publiques et privées, les synergies possibles avec les institutions de recherche et les chercheurs ont également été explorés.

a) Rôle des OSC dans la justice pénale

Des problèmes importants et transversaux minent le fonctionnement de la justice pénale au Cameroun. Ce sont principalement les lenteurs et pesanteurs de toutes sortes, la corruption et le racket, le cloisonnement des maillons de la chaîne, le déficit en nombre et en formation des personnels, la pénurie en matériels de travail, une absence d'informatisation, etc. Tous ces problèmes aboutissent à des violations des dispositions du droit international pertinent.

Le secteur de la justice pénale est le parent pauvre en matière d'intervention des OSC, alors qu'il met en jeu la liberté et même la vie de nombreuses personnes au quotidien. Par craintes de représailles, la société civile intervient très peu dans ce secteur. Néanmoins, les organisations religieuses, et plus particulièrement l'Eglise Catholique au travers des CDJP ont des actions plus systématiques, car elles interviennent soit dans toute la chaîne –CDJP- soit en soutien dans les établissements pénitentiaires. Les OSC de défense des droits de l'homme sont davantage fortes et sollicitées par les populations dans les zones où le nombre d'avocats est réduit. Elles œuvrent alors soit comme des para-juristes dans le système judiciaire, soit comme médiateurs pour les cas de violations des droits des parties. Elles dénoncent aussi dans cette même posture les dysfonctionnements et abus constatés. De plus, dans ce type de zones, les OSC sont plus tolérées par les OPJ et les autorités judiciaires, et la collaboration est un peu moins tendue.

Dynamiques des OSC dans l'ensemble de la chaîne de la justice pénale

Eléments d'entrée dans le système	Les défis de l'implication des OSC dans l'ensemble de la chaîne de la justice pénale
Activités générales	
Cadre de concertation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence de cadre de concertation des AE avec les ASJ au niveau national et régional ▪ Faibles initiatives locales : Prison centrale Yaoundé, projet plate-forme Douala
Définition de la politique pénale et pénitentiaire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistence d'un document stratégique : politique pénale ▪ Inexistence ou faiblesse de l'implication des OSC dans la définition et la redéfinition de la politique pénitentiaire
Accès à l'information pertinente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Difficile accès à l'information ▪ Risques sécuritaires
Visites, contrôles, inspections	<ul style="list-style-type: none"> • Activités de monitoring non systématiques • Rôle déterminant de la CNDHL qui ouvre les portes du SJP aux OSC lors de ses descentes sur le terrain
Influence dans les processus décisionnels	<ul style="list-style-type: none"> • Plaidoyer des OSC • Pas d'influence-clé
Activités par champ d'intervention	
Enquêtes préliminaires	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring, assistance juridique, amélioration des conditions matérielles des gardes à vue, saisies du Procureur si irrégularités, médiatisations, rapports, etc.
Instruction et jugement	<ul style="list-style-type: none"> • Plaidoyer, assistance judiciaire, mise en état des dossiers, paiement des amendes, chroniques judiciaires, sensibilisation du public, lutte contre la corruption, analyse de la jurisprudence
Détention	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfaction des DESC², plaidoyer, suivi et accompagnement en milieu fermé, prise en charge des mineurs, informatisation des greffes pénitentiaires, protection contre la torture
Assistance postpénale et réinsertion sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à disposition de foyers d'accueil, accompagnement vers la réintégration communautaire

b) Rôle des OSC dans la gestion des finances publiques

Le cadre formel législatif et réglementaire de la gestion des finances publiques au Cameroun repose depuis l'indépendance sur des principes hérités du protectorat français (ordonnance de 1962 inspirée de l'ordonnance française de 1959). De l'époque de l'indépendance date également la pratique d'un budget dual (investissement/fonctionnement) supporté par les plans quinquennaux de développement et les modèles de croissance privilégiant les investissements publics. Les différentes réformes en finances publiques ont conduit à une configuration nouvelle où les défis d'engagement sont en particulier :

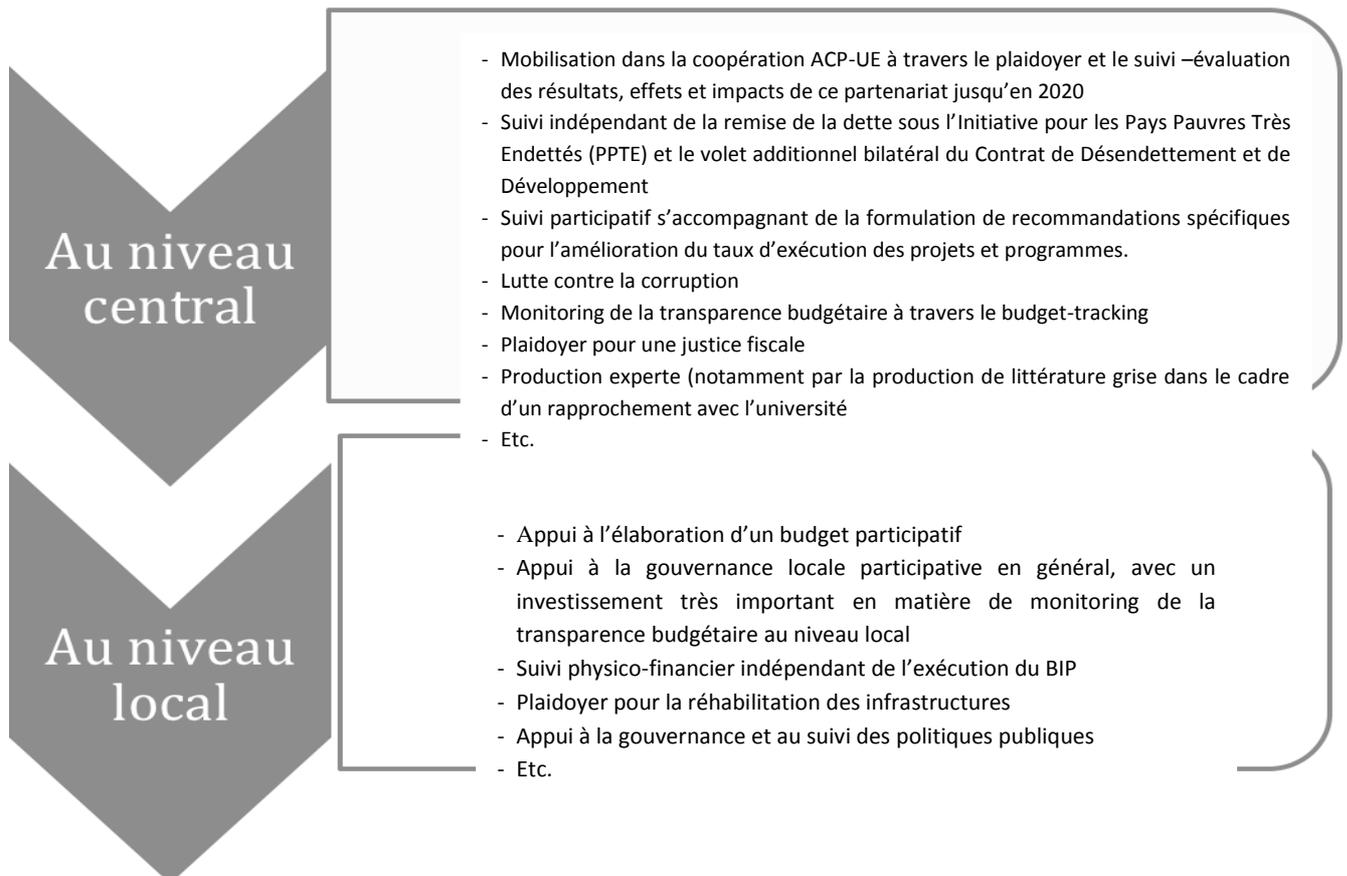
- **Le défi de l'accès à l'information.** En effet, l'engagement des OSC pour influencer la conduite des processus budgétaires et des politiques publiques est largement dominé par des actions de surveillance et d'information ;
- **Le défi de la participation à la production des politiques publiques.** Il s'agit de l'aménagement de plateformes pour une implication tangible des OSC dans les phases de mise sur agenda et de processus décisionnels des questions de finances publiques ;
- La capacité de participation est aussi **un défi de technicité** au regard de la complexité des questions de finances publiques et des processus de production des politiques publiques.
- Le défi de la **reddition verticale des comptes** (encore appelé reddition sociale) marqué par la faible place de l'usager dans la gestion des finances publiques

La toile de fond de la réforme du régime financier de l'Etat confère aux OSC une spécialisation progressive en matière de finances publiques notamment dans le contrôle externe des finances publiques et le suivi des politiques publiques dans la perspective de la garantie de la qualité de la dépense publique. De fait, elles s'illustrent par une véritable présence et un réel activisme,

² Droits économiques, sociaux et culturels

notamment sur ce terrain. La volonté d'inclusion de la société civile a donné lieu à leur participation au titre de membre du Comité de pilotage sur la réforme des finances publiques et du Comité de suivi du DSCE. Soutenue par les PTF, l'intégration formelle de la société civile dans la Plateforme de dialogue des finances publiques depuis sa création constitue une évolution essentielle pour renforcer l'appropriation et la redevabilité nationales. Elle apparaît de plus en plus comme acteur et partenaire du développement aux côtés de l'Etat et des PTF mais son impact et sa représentativité au niveau du dialogue reste limité. La figure qui suit présente cet engagement de manière très synthétique :

Domaines d'engagement des OSC aux niveaux central et local



c) Rôle des OSC dans l'accès aux services de base pour les populations rurales et dans la promotion des « chaînes de valeur et de production agricole »

Les orientations de la politique actuelle du développement du secteur rural ne peuvent pas se limiter au secteur agricole, de même que les actions du Gouvernement sont adossées sur des cadres de référence tant sous-régionaux que nationaux et locaux.

Les principaux enjeux tels que présentés ci-après sont issus des différents documents de stratégies de mise en œuvre des politiques en rapport avec le secteur de développement rural.

- **Au niveau sous régional :**

Le taux de croissance du secteur agricole doit être d'au moins 6% par an conformément aux engagements pris par le Cameroun dans le cadre de la mise en œuvre du PDDAA.

- **Au niveau national :**

Les cibles actuelles des appuis du Gouvernement dans le secteur de développement rural sont prioritairement les coopératives et leurs organisations faitières.

Le Gouvernement doit créer un cadre approprié pour une réelle professionnalisation des OP : afin de rendre effective leur participation dans la prise des décisions, et leur

représentativité dans les plateformes de concertation. Il existe déjà des interprofessions dans certaines filières (CICC, IPAVIC³) ; les autorités de tutelle pourraient en promouvoir d'autres.

Le cadre de Dialogue Public-Privé (DPP) doit être formalisé : afin de permettre au secteur privé d'accompagner l'État dans les diverses réformes nécessaires à l'amélioration de l'environnement des affaires dans le secteur de développement rural.

Le Gouvernement doit aussi rendre opérationnel le cadre de concertation entre le MINADER/MINEPIA et les OPA, sylvicoles, pastorales et halieutiques et d'autres acteurs du développement rural (CTD, ONG et associations).

Les conditions de pérennité des OSC doivent être assurées dans un environnement en évolution rapide.

▪ **Au niveau local :**

Le transfert des moyens financiers et humains d'accompagnement aux communes doit être effectif et adéquat : afin de permettre le développement des initiatives locales associant réellement les OSC.

Rôle des OSC intervenant dans l'accès des populations aux services de base

Groupes d'acteurs	Rôles	
Structure de gestion à la base	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilisation des financements - Suivi des travaux - gestion et maintenance des infrastructures et équipements 	
ONG et associations d'appui	ONG internationales : SNV, GIZ ⁴ , Heifer-international, CARE International, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Appui technique, accompagnement, renforcement de capacités, etc.
	Organisations nationales : CODAS-CARITAS, CAFOR, ADAPA, ACEEN, CADEPI ⁵ , etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Organismes d'appui conseil et de service - Mobilisation directe des financements des bailleurs de fonds pour le développement des infrastructures de base, le renforcement des capacités
	Faïtières : CRPA, CNPCC	
	Plateforme des ONG : Dynamique citoyenne	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre de concertation entre les différentes organisations les ONG et associations nationales - Interface entre le Gouvernement, les CTD et les membres - Diffusion des informations aux membres
Medias : Radios communautaires	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation et éducation des masses rurales notamment à travers la conception et la diffusion d'émission 	

³ CICC : Conseil interprofessionnel du Café et du Cacao, IPAVIC : Interprofession des aviculteurs du Cameroun

⁴ SNV : Organisation néerlandaise de développement, GIZ : Coopération technique allemande

⁵ SAILD : Services d'Appui aux Initiatives locales de Développement, APESS : Association pour la promotion de l'élevage en Savane et au Sahel, CED : Centre pour l'environnement et le développement, CAFOR : Cellule d'Appui et de formation, ACDIC : Association citoyenne de défense des intérêts citoyens, ADAPA ACEEN, CADEFI : ACEP : Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée au Cameroun

Rôles des OSC intervenant dans la gestion des filières agricoles

Groupes d'acteurs		Rôles
Organisations de base de premier niveau	Groupements intra villageois, villageois et inter-villageois : GIC et coopératives	<ul style="list-style-type: none"> - Fourniture des services de base aux producteurs membres (intrants, renforcement des capacités techniques, commercialisation groupée)
Organisations de base de deuxième et troisième niveaux	Union, fédération, confédérations de coopératives	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement en intrants des groupements ci-dessus - Organisation des campagnes agricoles - Commercialisation des produits agricoles - Négociation avec les autres acteurs de la filière pour réguler leurs relations avec les OP : Cas de la CNPCC dans la filière coton, RHORTICAM dans la filière horticole, CONAPROCCAM dans la filière cacao, CRPA⁶ dans les filières hors Cotton en régions septentrionales
Organisations fédératives de développement local	UCCAO	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte et transformation et commercialisation des produits cacaoyers et caféiers - Appui au développement local
Organisations interprofessionnelles	CICC (cacao et café) IPAVIC (filière avicole)	<ul style="list-style-type: none"> - Regroupement de tous les acteurs de la filière ; vision "chaîne des valeurs", - Partage d'intérêts communs (interne) et défense de ceux-ci (externe) ; - Concertation avec les ministères de tutelle (dans les 2 sens). - Gestion des appuis aux membres (sur budget propre ou non) : équipements, formations, etc.
Plateformes nationales	PLANOPAC CNOP-CAM	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre de concertation entre les différentes organisations de producteurs de toutes les filières agropastorales et halieutiques - Interface entre le Gouvernement et les producteurs - Réalisation des actions de plaidoyer et de lobbying auprès des instances de décisions gouvernementales et internationales en faveur des producteurs et du développement du secteur rural - Diffusion des informations sur l'évolution du secteur auprès des producteurs
Plateforme sous-régionale	PROPAC	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre de mobilisation, de dialogue et de concertation des paysans d'Afrique Centrale à travers les cadres de concertation nationaux - Structuration, renforcement des capacités, harmonisation des stratégies et des actions des OP nationales d'Afrique Centrale - Mise en œuvre et évaluation des politiques et stratégies de développement agricole au niveau national, sous-régional et international - Développement des partenariats en vue du renforcement des liens entre les différents acteurs - Contribution à la définition des options politiques et des stratégies pour leur mise en œuvre

PISTES D'ENGAGEMENT POUR L'UE AVEC LES OSC DANS LES SECTEURS CIBLES PAR L'ETUDE

a) Justice pénale

⁶GIC : Groupe d'initiative commune, RHORTICAM : regroupement des producteurs exportateurs de fruits et légumes, CONAPROCCAM : Confédération nationale des producteurs de cacao du Cameroun, CRPA : Centre régional d'appui à la professionnalisation agropastorale, CNPCC : Confédération nationale des producteurs de coton du Cameroun, UCCAO : Union centrale des sociétés coopératives agricoles de l'Ouest, PLANOPAC : Plateforme Nationale des Organisations Professionnelles agrosylvopastorales et halieutiques du Cameroun, CNOPCAM : Concertation Nationale des Organisations Paysannes du Cameroun

- **Axe 1 : Une contribution dans la mise en place d'un Observatoire de la justice pénale.** Du suivi des violations des dispositions du CPC et des droits de l'homme au niveau des OPJ, à la diminution des mauvaises conditions de vie dans les prisons en passant par une coopération forte avec les Parquets, le monitoring des procès, l'analyse de la jurisprudence, les chroniques judiciaires (etc.), l'idée d'un Observatoire mettant à contribution les OSC de défense des DCP fournit des perspectives intéressantes.
- **Axe 2 : Une contribution significative à la publication de rapports périodiques sur la situation dans le secteur.** Sortir la justice pénale de l'opacité et la rendre à l'opinion publique, pourraient être un travail permettant de mettre les AE devant leurs responsabilités le cas échéant et de favoriser les échanges entre les OSC intervenant dans la chaîne pénale.
- **Axe 3 : Une contribution à l'analyse indépendante du fonctionnement de la Justice pénale.** L'analyse de la chaîne pénale à partir de la fin peut constituer une initiative à encourager. La recherche, l'analyse et la publication de la jurisprudence en matière pénale est l'un des volets des activités de certaines OSC, à l'instar de SOS justice Afrique.
- **Axe 4 : Une contribution à une implication plus stratégique des OSC dans le système pénitentiaire.** Acteurs-clés de l'amélioration des conditions de vie des détenus au Cameroun dans un environnement de contraction budgétaire et de mal gouvernance, les OSC ne sont pas encore suffisamment pris en compte dans l'Administration pénitentiaire, notamment au niveau de l'élaboration des politiques pénitentiaires et de la surveillance des prisons.
- **Axe 5 : une décentralisation de certaines activités aux OSC dans le cadre des programmes sectoriels justice.** Cela peut concerner l'implication des OSC dans les activités d'accès à la justice telles la tenue de bureaux d'accueil des justiciables dans les tribunaux, la mise en état des dossiers dans le cadre d'une activité d'assistance judiciaire, la mise en œuvre d'activités de préparation à la réinsertion sociale dans les centres pénitentiaires, la vulgarisation du droit, et
- **Axe 6 : amorcer une collaboration stratégique avec certaines structures qui travaillent avec les OSC.** La CNDHL et la CONAC sont des structures qui peuvent influencer la gouvernance du secteur de la justice pénale au Cameroun.

b) Finances publiques

La position stratégique de l'Union européenne qui doit repenser les termes de son accompagnement : Bien qu'elle soit le plus important partenaire en termes de contributions financières du secteur, la part totale de ses financements ne représente qu'une très faible part du budget de l'Etat. Au-delà de ses appuis techniques et financiers, c'est principalement par son implication et engagement sur le long terme que l'UE s'est progressivement imposée dans le secteur comme un acteur important et crédible vis-à-vis du pays partenaire mais également au sein de la communauté des bailleurs. Les pistes d'engagement suivantes de l'Union européenne avec les acteurs de la société civile pour améliorer la qualité de l'implication de la société civile dans la gestion des finances publiques au Cameroun ont été identifiées :

- Accompagnement de la société civile pour avoir une meilleure lisibilité et compréhension des documents stratégiques (facilitation conduisant à un forum approprié et endogène) ; par exemple une plateforme d'échange réguliers pourrait permettre d'asseoir un dialogue plus structuré avec l'UE et les autres PTF sur les FP ;
- Facilitation d'une plus grande opérationnalisation de la plateforme de dialogue sur les FP ; appui à l'identification des mécanismes de retour d'informations et de redevabilité des représentants de la société civile dans cette plateforme ;
- Facilitation de l'accès des OSC aux conclusions des commissions parlementaires pertinentes ; échange d'informations avec le Parlement pour donner des évidences aux chambres en charge du contrôle de l'action du Gouvernement ;
- Appui à la mise en place Cycle de formation des OSC pour renforcer leurs capacités sur les différentes dimensions liées aux FP en particulier les processus budgétaires à tous les niveaux ;

- Facilitation de la mise en place d'alliances stratégiques avec des acteurs pertinents (secteur privé, recherche/académique et medias) en vue d'accroître les capacités d'analyse, d'action et de communication de la société civile dans le domaine des finances publiques ;
- Capitalisation des nombreuses expériences de suivi du budget au niveau local et les porter pour nourrir les initiatives au niveau national
- Trouver des modes d'engagement (instruments adéquats) pour l'appui aux OSC dans les finances publiques ; il s'agira en particulier d'éviter la multiplicité des actions, donc le saupoudrage ; identifier des focus avec une approche graduelle (notamment en privilégiant l'appui dans la durée de coalitions / initiatives pertinentes d'OSC) ;
- Plaidoyer (appuyé et soutenu y compris dans le cadre du dialogue politique par l'UE) pour la révision du processus d'élaboration du budget qui ne reflète pas le point de vue des citoyens par l'implication à la base des OSC et des AL ;
- Opportunité pour les OSC d'accompagner la réforme budgétaire au niveau des CTD : à saisir, valeur ajoutée reconnue au niveau local ; moins de blocage dans le contexte actuel du pays ;

c) Développement rural

i) Recommandation générale : Développer le cadre de concertation entre les OSC, les CTD et les AE à la base et appuyer les opportunités de création des richesses à la base

ii) Accès aux services de base

- Faciliter les synergies entre les diverses OSC et capitaliser les acquis de gestion et techniques
- Appui aux initiatives des OSC pour la création d'emplois de jeunes dans les zones vulnérables (notamment le nord et l'extrême nord) pour éviter leur enrôlement par les groupes criminels (plaidoyer, activités génératrices de revenus, formations aux petits métiers, etc.) ;
- Appui des initiatives multi-acteurs de plaidoyer et sensibilisation pour réduire la méfiance entre les populations des zones ciblées et les autorités locales ;
- Appui aux initiatives d'accompagnement des OSC des CTD pour l'amélioration de l'accès des populations aux services de base (appui technique, prestation de services en délégation, suivi et contrôle citoyen, action communale, etc.)

iii) Filières agricoles et chaînes de valeur

- Renforcement des capacités des plateformes de concertation
- Appui à la création des interprofessions dans les filières porteuses
- Appui des initiatives de plaidoyer des OSC pour une gestion plus équitable du foncier et leur contribution à la facilitation de la résolution des conflits foncier ;
- Appui à la mise en conformité des OSC du secteur productif aux textes OHADA

L'environnement des OP est actuellement dominé par les GIC qui souffrent pour la plupart d'importants déficits structurels et organisationnels.

INTRODUCTION

Dans le contexte **d'évolution vers un engagement plus stratégique et intégral avec les organisations de la société civile(OSC)⁷ dans la coopération européenne, l'objectif général de la présente étude** est de contribuer à une meilleure compréhension du rôle sociopolitique et économique des OSC au Cameroun en vue d'une meilleure prise en compte de ces acteurs dans les processus décisionnels, la programmation, la mise en œuvre et le suivi des interventions et le dialogue sur les politiques publiques ainsi que dans les programmes de développement.

La présente étude entend restituer un état des lieux de la dynamique de la société civile dans les secteurs de la justice pénale, des finances publiques et du développement rural. Ceci consiste en une cartographie de 3^{ème} génération des OSC en analysant les profils d'acteurs en présence, leurs champs d'intervention, leurs modalités d'organisation, leurs capacités d'influence ainsi que de leur pertinence au regard des enjeux économiques, sociaux et environnementaux et des priorités d'intervention de l'Union européenne mais aussi par rapport aux besoins du pays bénéficiaire. L'étude propose une explicitation du contexte en dégagant les enjeux concrets et les défis sociaux, économiques et politiques auxquels les OSC sont confrontées dans l'optique d'un système fondé sur la gouvernance sectorielle, c'est-à-dire sur l'interaction croissante, sur la négociation et sur le partenariat entre une multitude d'acteurs publics à différents niveaux (national, régional et local), d'acteurs privés et d'acteurs de la société civile.

Cette étude se déroule dans un contexte de mobilisation stratégique et intégral des organisations de la société civile par l'Union européenne dans le cadre de la programmation, la mise en œuvre et le suivi des interventions au titre du 11^{ème} FED.

En termes d'approche méthodologique, l'étude s'est basée sur le modèle suivant :

1) Analyse du contexte des relations État – Société (1^{er} niveau d'analyse)

L'étude s'est d'abord focalisée sur l'analyse des relations entre l'État et la société civile : pratiques formelles, informelles et institutionnalisées : quelles sont les «règles du jeu». Une attention particulière a également été donnée au cadre juridique régissant les différentes catégories d'OSC (dans toute leur diversité) en explorant en particulier les opportunités de réformes endogènes. Les relations qu'entretiennent les OSC avec les autres groupes d'acteurs (principalement étatiques, parmi lesquels les institutions de contrôle et de contre-pouvoir, les prestataires de services de première ligne, les administrations publiques et agences, le système politique et le Gouvernement) ont aussi été examinées y compris l'action d'acteurs extérieurs, comme les PTF, qui peuvent également influencer le comportement et l'efficacité des OSC.

2) Cartographie fonctionnelle des acteurs (2^{ème} niveau d'analyse)

L'étude a ciblé un grand nombre d'acteurs clés couvrant la typologie des OSC dans les 3 secteurs ciblés par l'étude principalement à travers : (i) l'analyse de la gouvernance interne des organisations ; (ii) la légitimité et la représentativité des acteurs ; (iii) les intérêts, les enjeux de pouvoir, tensions et clivages au sein des OSC ; (iv) les relations liées au positionnement des OSC dans les arènes

⁷ L'UE considère que les OSC englobent toutes les structures non étatiques, à but non lucratif, non partisans et non violentes, dans le cadre desquelles des personnes s'organisent pour poursuivre des objectifs et des idéaux communs, qu'ils soient politiques, culturels, sociaux ou économiques. Elles comprennent les OSC fondées sur l'adhésion, la défense d'une cause et l'offre d'un service, parmi lesquelles les associations locales, les organisations non gouvernementales, les organisations confessionnelles, les fondations, les instituts de recherche, les organisations de promotion de l'égalité des sexes et de défense des droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres, les coopératives, les associations professionnelles et commerciales, et les médias sans but lucratif. Les syndicats et les organisations patronales (les «partenaires sociaux») constituent une catégorie d'OSC particulière.

politiques. Une attention particulière a été portée aux mouvements citoyens y compris les acteurs culturels, traditionnels et religieux (organisations et coalitions), ainsi que les organisations insuffisamment prises en compte dans la coopération. Les possibilités d'amélioration des capacités techniques des OSC, les relations, le rôle des institutions académiques publiques et privées, les synergies possibles avec les institutions de recherche et les chercheurs ont également été explorées.

3) Analyse de l'économie politique des OSC (3^{ème} niveau d'analyse)

L'étude a également procédé à l'analyse des fonctions des OSC ainsi qu'à l'examen des opportunités offertes aux OSC pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance des 3 secteurs ciblés par l'étude. Mise à part l'analyse contextuelle basée sur de nombreux documents collectés auprès de la DUE, des sources locales (Départements ministériels, Universités, Groupes de réflexion, OSC, analyses des médias, etc.) ou d'autres PTF, les auteurs ont réalisés :

- **Des entretiens et des séances de travail** : les différentes sections de la DUE, les Ministères sectoriels concernés (au niveau central, régional et local), les collectivités locales, les principales organisations faîtières, les OSC de 2^{ème} niveau et les OCB (organisations communautaires de base), les autres PTF actifs dans l'appui aux OSC (avec une attention particulière aux États membres (EM- de l'UE), des personnes ressources, des chercheurs, des journalistes, etc.;
- **Un approfondissement de terrain**: plusieurs missions de terrain ont été conduites⁸ (i) des entretiens individuels avec une panoplie d'acteurs étatiques et non étatiques : services déconcentrés et agences de l'État, les collectivités locales, les plateformes, les ONG (y compris les ONGI), les associations de défense des droits humains, les organisations oeuvrant dans la gouvernance financière, les organisations communautaires de base (OCB), les organisations paysannes (OP), les comités villageois, les institutions religieuses, les chercheurs, les universitaires, les artistes, la presse locale, les personnes ressources, etc.; (ii) focus group sectoriels ou thématiques ; (iii) des mini-ateliers multi-acteurs⁹.

L'étude est structurée de la manière suivante :

- **Partie I : Analyse synthétique du contexte et des acteurs de la société civile au Cameroun** : donne un **bref aperçu historique** sur l'évolution du mouvement associatif et les principales caractéristiques des OSC au Cameroun y compris une analyse du cadre juridique régissant les OSC et les modalités d'engagement de l'UE avec la société civile au Cameroun;
- **Partie II : Cartographie fonctionnelle des OSC dans les 3 secteurs ciblés par l'étude** : comporte une analyse synthétique des enjeux de chacun des secteurs ; analyse du rôle et des potentialités des OSC dans le secteur ; et dresse des opportunités pour l'engagement des OSC dans la gouvernance sectorielle ;
- **Partie III : Feuille de route pour un engagement stratégique de l'UE avec les OSC dans les secteurs ciblés par l'étude** : donne un aperçu des pistes d'engagement de l'UE pour améliorer le rôle et l'efficacité des OSC pour l'amélioration de la gouvernance sectorielle.

L'étude a été menée suivant une approche participative multi-acteurs. Cela a permis d'impliquer au cours des différentes étapes du processus des dizaines d'acteurs de la société civile, des institutions étatiques et des PTF, en particulier au cours des missions de terrain et des mini-ateliers. Un atelier national multi-acteurs de restitution du rapport provisoire a eu lieu le 28 mai 2014 à Yaoundé à l'hôtel Djeuga Palace¹⁰. Le présent rapport a pris en compte les observations et recommandations de cet atelier.

⁸ à Yaoundé, dans les régions du Littoral, du Sud-ouest, du Nord Ouest, du Sud, de l'Ouest, du Nord et de l'extrême Nord ;

⁹Plusieurs mini-ateliers sectoriels ont été organisés notamment pour le secteur de la justice pénale (à Bamenda et Douala), pour les finances publiques (Douala) et pour le développement rural (Garoua, Bafang et Fombot).

¹⁰ Voir Annexe 6, Synthèse de l'atelier national de restitution du rapport provisoire de cartographie

PARTIE I : ANALYSE SYNTHETIQUE DU CONTEXTE ET DES ACTEURS DE LA
SOCIETE CIVILE AU CAMEROUN

I.1 Le contexte du Cameroun

I.1.1 Le contexte politique et socio-économique et évolution des relations Etat-société au Cameroun

Il s'agit de saisir les facteurs de nature socio-politiques, économiques et culturels, qui influencent fondamentalement la nature de l'Etat et la structure des relations sociales de manière directe et indirecte tout en déterminant les traits de la gouvernance au Cameroun.

La détermination historique du contexte par la colonisation et la trajectoire autoritaire de l'Etat : elle se traduit par une mémoire collective marquée par un faible recours à la mobilisation contestataire en raison des modalités violentes de gestion étatique à laquelle elle a donné lieu¹¹. La trajectoire historique fonde le cadre pour la mise en place d'un ordre politique autoritaire¹². Ici, plusieurs dynamiques s'entrecroisent : d'un côté, les conditions de l'accession à l'indépendance pour laquelle certains groupes ont payé un tribut lourd (populations de l'Ouest et du pays Bassa notamment¹³) mettent à mal la cohésion nationale et appellent à un investissement autoritaire pour la formation de la conscience nationale. La violence de l'entreprise de pacification qui y fait suite et qui sert à neutraliser les poches de résistances nationalistes est source de traumatismes et d'un façonnement de la perception de l'Etat comme entreprise de violence. Néanmoins, elle va contribuer à consolider l'entreprise de formation de l'identité nationale. De ce passé colonial naît un rejet de toute action interprétée comme portant atteinte à la souveraineté nationale (réticence de se mettre en dépendance notamment à l'égard des PTF pour un pays qui a connu une colonisation puis un protectorat, un mandat et une tutelle). D'un autre côté, la configuration autoritaire qui se met en place puise dans un fonds commun idéologique et se décline aussi de façon spécifique en fonction de la personnalité des chefs d'Etat. Les racines en sont aussi structurelles notamment économiques.

Un Etat paisible mais fragile et résilient : Le Cameroun est en effet l'un des plus stables de la sous-région Afrique centrale. La dernière élection présidentielle a été présentée comme source d'un risque d'instabilité important mais se soldera par un processus sans violence et un climat postélectoral apaisé. Le double scrutin législatif et municipal du 30 septembre 2013 a faiblement reconfiguré le paysage politique local pour les cinq prochaines années même si il consacre l'émergence de forces politiques nouvelles.

Une faible différenciation de l'espace public et de l'espace privé : L'un des ressorts en est l'inclinaison néo-patrimoniale du pouvoir qui fonde la gestion des affaires publiques comme élément du patrimoine privé à l'encontre des règles formelles qui peuvent être tactiquement utilisées à des fins personnelles. Ceci a des incidences sur la conception du pouvoir et l'attitude des acteurs politiques et constitue un frein à l'institutionnalisation de l'Etat.

Une géographie humaine et du territoire complexe : Le Cameroun compte une population de 19,3 millions d'habitants avec les moins de 20 ans formant près de 40% de l'ensemble et une population féminine de plus de 50%. Elle est majoritairement urbaine et vit sous le seuil de pauvreté à près de 50%. La situation démographique témoigne d'une grande fluidité identitaire fondée sur la grande diversité humaine du pays. Elle connaît deux polarités : sur le plan linguistique francophone - anglophone, et sur le plan ethnique autochtone - allogène. Le pays compte 250 ethnies réparties en

¹¹ Pommerolle M.E., « La démobilité collective au Cameroun : entre régime post-autoritaire et militantisme extraverti », *Critique internationale*, 40, mars 2008, pp.73-94.

¹² Bourmaud D., « Aux sources de l'autoritarisme en Afrique : des idéologies et des hommes », *Revue internationale de politique comparée*, 13, 2006, p. 625- 641.

¹³ Mbembe A., « Mémoire historique et action politique », in Bayart J.P., Mbembe A., Toulabor C., *Le politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2008, pp.129- 190.

5 aires géographiques et culturelles distinctes (organisation politique et sociale, système de parenté, etc.).

Les schémas de la distribution de la rente très discrétionnaires : Marqués par un fort clientélisme, ils s'inscrivent dans une stratégie de pouvoir et paraissent limités à ceux qui seraient tentés de recourir à la violence pour contester ou s'approprier le pouvoir (militaire, religieux, économique ou politique). Il fonde un système rentier généralisé sous-tendant les pratiques de corruption.

Un fort niveau d'urbanisation et une fracture énergétique et infrastructurelle ville- campagne sont également à relever. En 20 ans, la population urbaine a presque doublé et près de sept camerounais sur dix vivent en ville. Elle est source d'une grande pression dans le développement et la gestion spatiaux.

L'administration du territoire en cours de refondation à la faveur de la décentralisation et un profil des territoires sociopolitiques différenciés. L'organisation administrative du Cameroun est complexe. Il s'agit d'un Etat unitaire décentralisé même si le transfert des compétences et des moyens aux collectivités territoriales décentralisées n'est pas optimal et est confronté au défi de la qualité des ressources humaines au niveau municipal. La gestion budgétaire et comptable, l'exécution et le contrôle du budget en particulier dans les communes est un indicateur pertinent des défis contemporains de la gestion des finances publiques au niveau local et une épreuve pour l'effectivité des politiques publiques. D'un autre côté, le bilan de la décentralisation témoigne d'une faible capacité d'influence et en même temps, une opportunité pour innover en matière de structuration et de revendications pour les OSC.

Une structure socioéconomique traditionnelle et un potentiel de croissance contraint : Le PNB/habitants, d'un montant de 1136\$, le situe dans la tranche basse des pays à revenu intermédiaire. Il apparaît que l'existence de nombreuses ressources naturelles fait du Cameroun une des nations les plus potentiellement prospères d'Afrique tropicale, même si elles sont sous exploitées notamment en raison de crises successives et de mal gouvernance. Son économie est essentiellement traditionnelle, reposant sur le secteur agricole à 63%. Bien que le taux de croissance soit estimé à 6%, l'économie reste confrontée au défi de la création d'emplois à travers notamment l'amélioration de la productivité, la consolidation du tissu productif, ainsi que la poursuite de la diversification des partenaires commerciaux et l'amélioration du climat des affaires¹⁴. Alors qu'en février 2013 les autorités publiques camerounaises se réjouissaient des avancées en matière de gouvernance économique en soulignant notamment « l'effectivité d'une cinquantaine de réformes bénéfiques à l'amélioration du climat des affaires »¹⁵, l'évaluation du pays dans le *Doing Business 2014* témoigne d'une rétrogradation de 6 places (168^e sur 189 économies).

Des contraintes socio-culturelles marquées par une porosité entre le système moderne et traditionnel déterminantes. Elle s'exprime par le poids des dettes sociales multiples et source de pratiques déviantes (clientéliste et corruption). Le pouvoir politique s'est employé à assoir son hégémonie sur les structures traditionnelles qui en sont des relais (au plan administratif).

La répartition du pouvoir entre les acteurs clés marquée par un certain déséquilibre malgré les dispositions de la Constitution du 10 janvier 1996 révisée en février 2008 fondant un régime parlementaire rationalisé. Les traits en sont une hégémonie de l'Exécutif fortement centralisé autour de la Présidence de la République; un Législatif dont les performances en matière de propositions ou d'amendements de projets de loi et d'exercice de ses prérogatives en contrôle externe de l'action

¹⁴ Document annexe de la loi de finances.

¹⁵ Cf Communiqué final à l'issue de la quatrième session du *Cameroon Business Forum*, 21 février 2013 (source <http://www.spm.gov.cm/fr/actualites/actualite/article/communiqua-l-issue-de-la-quatrieme-session-du-cameroon-business-forum.html>).

gouvernementale est assez faible ; un Judiciaire dont l'indépendance est régulièrement remise en question tant sur la base de son statut que de son fonctionnement.

Les partis politiques d'opposition balkanisés et en érosion constante : s'ils sont nombreux (près de 250 en 2013), la réalité de leur participation au jeu politique est très mitigée. Largement instrumentalisés et inaudibles, les partis politiques d'opposition passent par un long processus d'érosion malgré l'émergence d'une force politique nouvelle lors du scrutin du 30 septembre 2013. L'espace politique est donc amplement déséquilibré avec une surreprésentation du parti au pouvoir, et une absence de capacité technique et politique de s'opposer et de se constituer en alternative pertinente.

Un champ médiatique varié mais instrumentalisé : En effet, malgré l'existence de centaines de titres et de chaîne audio-visuelles, le champ médiatique est affaibli par des facteurs politiques, économiques et techniques (répression des journalistes, faible autonomie financière des médias, peu subventionnés par l'Etat).

Une reconfiguration de la dynamique d'intégration des partenaires techniques et financiers. Le Cameroun a retrouvé une autonomie par rapport à l'emprise financière des programmes de stabilisation sous lesquels il ployait il y a quelques années. Ceci va de pair avec une nouvelle dynamique de financement avec le recours au marché à travers l'emprunt obligatoire ou à de nouveaux partenaires financiers comme la Chine.

Une tendance lourde marquée par une dynamique d'assainissement de la gestion publique encore fragile (un Premier ministre et une dizaine de ministres en prison dont trois Secrétaires Généraux de la Présidence). Perçue comme fortement politisée, elle reste un ressort essentiel de la lutte pour la transparence et la bonne gouvernance au Cameroun tout en étant un mécanisme de régulation interne du système.

I.1.2 Le cadre juridique et institutionnel régissant les OSC au Cameroun

Le cadre légal régissant les OSC au Cameroun, relativement récent (postérieur à 1990) est composé d'un arsenal de textes dont les principaux sont :

- La loi n° 90/053 du 19 Décembre 1990 portant sur la liberté d'association au Cameroun ; entrée en vigueur dans le contexte euphorique de la publication de la loi sur les libertés ;
- La loi n°92/006 du 14 Août 1992 sur les sociétés coopératives et les Groupes d'Initiative Commune (GIC) ;
- La loi n°92/007 du 14 août 1992 portant code du travail et régissant les Syndicats ;
- La loi n° 93/015 du 22/12/1993 sur les groupements d'intérêt économique (GIE) ;
- La loi n°99/014 du 20 Juillet 1999 sur les ONG ;

Tous ces textes avaient comme trait commun de jeter les bases du retrait de l'État des mouvements associatif, syndical et coopératif.

Eu égard à l'objectif de la présente étude, on se limitera aux deux premières catégories en plus des ONG.

I.2.1.1 Analyse succincte du Cadre légal régissant les associations et les ONG

Le cadre légal régissant les associations au Cameroun bien que fragmenté est plutôt libéral dans la mesure où :

- il instaure un régime déclaratif pour les associations (à l'exception des associations confessionnelles ou étrangères soumises au régime de l'autorisation préalable) ;
- il autorise les associations d'ester en justice ;

- il consacre le principe de la libre administration des associations en respect de la législation en vigueur et des statuts internes ; obtenu uniquement par décret du Président de la République¹⁶ ;

Toutefois, Il est particulièrement imprécis voir contraignant sur des questions cruciales, dont :

- **Un statut juridique flou pour les réseaux, organisations faitières et plateformes.** Dans l'histoire de la société civile camerounaise, la dernière décennie a été marquée par l'apparition de nombreuses plateformes d'associations dans plusieurs secteurs, allant de la promotion des droits humains au suivi de la gestion des finances publiques. Dans la plupart des cas, ces plateformes prennent la forme juridique d'une association lorsqu'elles prennent la peine de rendre formelle leur existence. Ce qui est contraire aux principes posés par la loi sur les associations et par la Loi sur les ONG. D'après les dispositions de ces textes législatifs, l'association est un groupement de personnes physiques (donc les plateformes doivent en être exclues). L'objectif des plateformes étant, entre autres, de constituer un espace d'échanges entre les associations et les individus membres et de constituer un mécanisme de coordination des interventions, il faut souligner l'existence d'un vide sur ce plan dans le dispositif juridique actuel régissant les OSC.
- **L'absence de garantie / protection pour les acteurs de gouvernance.** Le cadre juridique régissant les OSC ne présente d'ailleurs aucune garantie pour les organisations (et leurs militants) œuvrant sur des questions de gouvernance comme la défense des droits humains, la lutte contre la corruption, la lutte contre l'impunité et la prévention des conflits. La plupart des militants des OSC actives dans la justice pénale et certaines dans les finances publiques que la mission a rencontrés, disent clairement qu'ils se sentent menacés dans l'exercice de leur mission sans pour autant pouvoir bénéficier de la protection des services de l'État ;
- **Difficultés récurrentes d'accès à l'information pertinente / fiable.** Les OSC ont également de grandes difficultés à accéder à l'information pertinente auprès des institutions étatiques nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Il n'y a aucun dispositif légal contraignant qu'ils peuvent faire valoir auprès des agents de l'Etat afin d'avoir accès à ces informations ;
- **L'ouverture laissée par la loi à une dissolution discrétionnaire d'une association par arrêté du Ministre de l'Administration territoriale et de la Décentralisation si celle-ci s'écarte de son objet et si ses activités portent atteinte à l'ordre public et à la sécurité de l'Etat ;**
- Seules les **associations d'utilité publique** peuvent recevoir des subventions publiques, dons et legs de personnes privées

S'agissant de la loi sur les ONG, elle consacre un principe de superposition des textes répandu en Afrique francophone. En effet, le statut d'ONG est conféré aux associations moyennant un certain nombre de critères. Toutefois, il y a **beaucoup de contraintes d'ordre institutionnel relatives à l'octroi d'agrément pour les ONG.** La loi sur les ONG précise qu'il appartient à un Comité désigné à cet effet de statuer sur les demandes d'agrément et d'octroyer celui-ci lorsque certaines conditions sont remplies. En réalité, le Comité n'est pas vraiment fonctionnel et se réunit de manière irrégulière à la discrétion du Gouvernement. Ceci constitue une contrainte majeure pour les ONG, qui doivent ainsi se contenter de la déclaration d'existence pour fonctionner. Par ailleurs, les règles juridiques et administratives relatives aux ONG ne sont pas encore suffisamment vulgarisées au niveau de toutes les régions au Cameroun.

¹⁶ Cette procédure complique l'accès à ce statut ;

I.2.1.2 Analyse succincte du Cadre légal régissant les coopératives et les GIC

La loi de 92/006 relative aux sociétés coopératives et groupes d'initiative commune (GIC) consacre l'option politique de désengagement de l'État camerounais et de libéralisation de la commercialisation des produits d'exportation mettant ainsi fin aux dispositions de la loi *loin*° 73/15 du 7 décembre 1973 qui avait pour objectif la mise en place par l'Etat de sociétés coopératives dans toutes les régions du pays.

L'Acte Uniforme OHADA relatif au droit des sociétés coopératives, adopté en décembre 2010 édicte différentes dispositions ayant pour but d'unifier le statut et le fonctionnement des coopératives, unions et fédérations de sociétés coopératives, agricoles ou non agricoles, existantes ou en voie de création dans les États membres. Entrée en vigueur le 15 mai 2011 cet acte communautaire apporte deux innovations majeures dans la constitution des coopératives agricoles :

- les agriculteurs peuvent choisir de s'organiser en Sociétés Coopératives Simplifiées (SCOOP) constituées de cinq personnes physiques au minimum ;
- une Société Coopérative avec Conseil d'Administration (COOP-CA) dont la constitution exige 15 personnes physiques ou morales au moins. Dans les deux cas, les sociétés coopératives ont l'obligation de déclarer leurs résultats. C'est dans cette voie que l'État voudrait orienter la transformation des Groupes d'Initiatives Communes qui fonctionnent actuellement sous la loi de 1992 évoquée ci-haut et dont les activités ne sont pas suffisamment suivies ou contrôlées ;

Un Registre des Sociétés Coopératives est désormais tenu au niveau départemental par le Délégué du MINADER ce qui facilite de ce fait l'enregistrement des organisations ainsi créées.

Les missions de terrain ont permis de constater que la transition vers l'Acte Uniforme notamment pour les GIC n'est pas à la portée de ces groupements en l'absence de directives claires de l'administration et en l'absence d'un accompagnement approprié.

I.2 Evolution et caractéristiques de la société civile camerounaise

I.2.2.1 Evolution et caractéristiques générales de la société civile au Cameroun

La société civile au Cameroun est née au confluent de plusieurs dynamiques : l'émancipation politique vers l'indépendance puis la culture démocratique, les crises socio-économiques graves des années 90, l'offre de financement des Bailleurs de fonds internationaux et des organismes de coopération, l'émergence des médias alternatifs aux médias gouvernementaux comme porteurs des cris et d'aspirations, et la prise de conscience de plus en plus poussée de la population camerounaise de la nécessité de s'impliquer dans son destin.

Les poussées vers l'indépendance du Cameroun de la tutelle française sont fondées sur le syndicalisme¹⁷ dont l'une des figures marquantes reste Ruben Um NYOBE. Cette adhésion aux mouvements syndicaux européens dans les Cameroun anglophone et francophone a permis de développer une culture de la contestation qui a plus tard muée en revendications politiques indépendantistes. Cette culture a été tempérée par l'accession au pouvoir du président AHIDJO qui a mis tout en œuvre pour promouvoir un syndicalisme unique calqué sur le modèle du parti unique.

Les profondes mutations sociopolitiques qui ont affecté le bloc de l'Est à partir de l'effondrement du mur de Berlin en 1989, l'appel du Sommet de la Baule¹⁸ à la démocratisation, ont été pour le continent africain et particulièrement pour le Cameroun, une aubaine pour l'émancipation d'une

¹⁷ Voir Joseph Epée EKWALLA, in *Les syndicats au Cameroun : genèse, crises et mutations*, ed L'Harmattan, page 50-70

¹⁸ Discours du Président français, François Mitterrand, lors de la 16^{ème} conférence des chefs d'État d'Afrique et de France (1990): « Le vent de liberté qui a soufflé à l'Est devra inévitablement souffler un jour en direction du Sud (...) Il n'y a pas de développement sans démocratie et il n'y a pas de démocratie sans développement »

société civile confinée à la satisfaction des besoins socioéconomiques et à une alliance vicieuse et réductrice avec le pouvoir politique. En effet, l'adoption des lois sur les libertés publiques ont ouvert la voie à l'émergence d'associations de défense et de promotion de Droits de l'Homme, d'associations de développement, de corporations et de syndicats indépendants.

Dans un pays qui compte aujourd'hui plusieurs milliers d'organisations de la société civile, quelques éléments permettent de caractériser leur parcours : une forte implication dans les politiques sectorielles avec pour ambition d'encadrer la population, faire contrepoids à l'Etat en contrôlant ses actes, mobiliser des ressources ou appuyer l'administration, une présence dans les plateformes de concertation et de pilotage des politiques (exigence des PTF mais progressivement normalisée)¹⁹. Elle est aussi marquée par une volonté d'agir sur le plan de la gouvernance démocratique pour une amélioration du processus électoral, de faire le suivi participatif des politiques publiques, la lutte contre la corruption, la protection environnementale, le plaidoyer pour transparence dans la gestion des finances publiques ou dans l'exploitation des ressources naturelles), une certaine implication du secteur privé à travers les organisations patronales dans *le Cameroon Business Forum* contribuant à l'assainissement du climat des affaires. **Une influence très relative et fortement déterminée dans un grand nombre de secteurs²⁰ caractérise également la dynamique des OSC camerounaises.**

L'emprise étatique sur la société civile est largement ancrée comme indiqué dans la sous-section précédente dans le cadre de la réglementation peu favorable à la contestation. L'emprise étatique s'exprime dans le fait que les autorités administratives peuvent refuser de délivrer des récépissés de déclaration des associations, assigner les associations aux individus qui les créent, ce qui renforce la fragilité institutionnelle des OSC ou encore alourdit les procédures de déclaration.

Les questions globales de financement rythment parfois le cycle de vie, le dynamisme et les thématiques de certaines OSC. Sans focus particuliers ces OSC, voguent au gré des enjeux financiers ou actuels, et changent aussitôt après de thématique dès qu'elles ont ciblé une source de financement différente.

Les questions similaires à toutes les OSC se posent ici. La légitimité de la sphère dirigeante est problématique pour plusieurs OSC rencontrées. Le renouvellement démocratique des Responsables n'est pas périodique²¹. La légitimité aussi peut se comprendre de la capacité à mobiliser les membres et partisans, futurs contributeurs au travers des cotisations. Parfois après 10 ans d'existence, certaines OSC n'ont pas 20 membres actifs.

Parmi les associations rencontrées certaines ont fait également montre de beaucoup de sérieux dans l'exécution de projets antérieurs sur fonds propres ou sur financement international. L'éligibilité aux financements internationaux a permis une amélioration significative de la gouvernance interne, ainsi que l'appropriation de certaines habitudes. Le recours aux évaluations et audits rentre de plus en plus dans les habitudes des OSC, surtout de celles qui ont déjà bénéficié de financement. Cependant les manuels de procédure administrative et financière permettant de standardiser les pratiques internes sont plus rares.

La question des capacités des OSC à porter le débat et à influencer la gouvernance sectorielle est un véritable problème. Parfois les promoteurs d'OSC pour défendre une cause ne sont pas intellectuellement et techniquement compétents pour porter le changement ou la dynamique créée,

¹⁹ Voir notamment Gatsi J., *Société civile*, Yaoundé, Presses universitaires d'Afrique, 2001.

²⁰ Abega CS., *Le retour de la société civile en Afrique*, Yaoundé, Presse de l'UCAC, 2007 et encore du même auteur *Société civile et réduction de la pauvreté*, Yaoundé, Editions CLE, 1999 ; Monga C., *Anthropologie de la colère : société civile et démocratie en Afrique noire*, l'Harmattan, 1994.

²¹ Certaines OSC font plusieurs années sans tenue d'une assemblée générale

dialoguer avec les acteurs et faire des contributions significatives sur des thématiques particulières. Pour plusieurs AE et OSC, le renforcement des capacités est une transition obligée vers l'émergence d'une société civile plus dynamique et plus efficace dans sa contribution à l'amélioration de la gouvernance sectorielle.

La société civile a deux façons de dialoguer avec le gouvernement soit : (i) via les Comités participatifs soutenus par les bailleurs de fonds mais où leurs recommandations ne sont pas toujours prises en compte ; ou (ii) via le « suivi indépendant » qui est l'option actuellement considérée la plus efficace qui leur permet de faire leur propre analyse alternative et de faire entendre leur voix.

I.2.2 Evolution et caractéristiques spécifique de la société civile dans les secteurs ciblés par l'étude

Secteur de la Justice pénale

L'émergence d'une société civile dans le secteur de la justice pénale est l'histoire des OSC de défense des droits de l'Homme. Celle-ci peut se décliner en deux moments dont le tournant décisif est l'année 1990.

Des Indépendances à 1990 : de l'inexistence au réveil progressif

La vie associative durant cette période a surtout été caractérisée par une méconnaissance juridique, une centralisation du mouvement syndicaliste, et une vitalité des associations religieuses. En effet, dans un contexte de fermeture politique, les organisations existantes se réduisaient à des mouvements de solidarité, des associations d'entraide et d'assurance en cas de décès, comités de développement, groupements de femmes, coopératives et éventuellement associations professionnelles, syndicats, ou groupements religieux²². Aucune Association de défense des droits de l'homme n'était connue. Cependant des Intellectuels, généralement littéraires ou universitaires²³ prenaient des positions parfois tranchées sur la gouvernance politique, sans une identification à un mouvement politique spécifique. La crise économique grave qu'a connu le pays à partir de 1986, et ses effets –notamment le désengagement de l'Etat de plusieurs entreprises publiques, la contraction de la fourniture de services sociaux, la paupérisation des populations-, a constitué le ferment à partir duquel une prise de conscience des populations à la base, qui ont commencé à se regrouper pour solidariser leurs actions. Si la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels était le cheval de bataille de départ, très tôt un réveil encore plus grand se fera, surtout à l'occasion des événements politiques mondiaux²⁴ qui ont abouti au Cameroun à des revendications politiques fortes, y compris de la Société civile. Cette dynamique aboutira aux Loi sur les libertés publiques de 1990 comprenant la Loi sur la liberté d'association.

1990- Aujourd'hui

C'est dans cette mouvance que les premières associations de défense des droits de l'Homme ont commencé à exister. Leur vitalité s'est abreuvée au contexte des années de revendications et de contestations politiques qui ont abouti aux élections multipartistes de 1992. Dans les grandes villes de Douala et Bamenda ces mouvements étaient plus poignants, et plus critiques. Les approches des associations basées dans ces localités ont commencé progressivement à dériver de la simple satisfaction des besoins socioéconomiques à la participation aux questions de gouvernance, par l'interrogation des politiques publiques au travers des débats sur la gestion des biens publics, des rapports critiques, la collaboration avec les ONG internationales (FIDH, Human Rights Watch, Transparency international, etc.), la dénonciation des violations des droits de l'Homme²⁵. Ce dernier

²² Quentin GAUSSET, *Organisations communautaires de base et renforcement de la société civile en milieu rural*, Rapport d'études réalisée entre novembre 2001 et février 2002 dans la province de l'Adamawa et financées par le conseil pour la recherche d'outre-mer (RUF) de DANIDA (coopération danoise),

²³ A l'instar de Mongo Beti, Jean Marc Ela,

²⁴ Chute du mur de Berlin, embrasement politique de l'Afrique, à l'occasion des transitions pénibles vers un modèle démocratique

²⁵ L'un des points les plus marquants de la mobilisation des OSC autour des violations des droits de l'homme sont notamment les critiques sur le Commandement opérationnel à Douala, et l'affaire désormais célèbre des 9 disparus de Bépanda ;

aspect se situait au début des années 1990 dans l'immédiateté, car de nombreux militants des partis politiques de l'opposition ainsi que des membres des OSC des premières heures ont été interpellés par les Forces de sécurité et placés en détention.

Cependant la même dynamique se vérifie moins auprès des OSC installées à Yaoundé, et dans la région du Centre de manière générale. La majorité de celles-ci, engluées dans des rapports suspects avec le Pouvoir politique notamment dans les processus de validation des grandes options politiques et économiques²⁶, sont confinées à la satisfaction des droits socioéconomiques. Elles participaient beaucoup moins aux joutes démocratiques.

La Déclaration sur les Défenseurs des droits de l'Homme des Nations unies du 9 Décembre 1998 est venue davantage donner de la légitimité à cette catégorie d'acteurs. Sur le plan national, l'appropriation de cette Déclaration a permis aux Défenseurs des droits de l'Homme de développer une prise de conscience plus accrue de leur reconnaissance internationale, et de leur rôle dans la construction de l'Etat de droit. Elle est venue pallier le vide juridique caractérisant le statut de ces Acteurs, en leur permettant notamment d'être plus dynamiques. Sur le plan international ce dynamisme s'est reflété dans la participation de plus en plus active des OSC de défense des droits de l'Homme aux sessions du Comité puis de la Commission des droits de l'Homme de L'ONU ainsi qu'aux sessions de la CADHP. Cette participation a permis la prise en compte au niveau international d'opinions alternatives sur les questions d'Etat de droit, de justice et de gouvernance au Cameroun. Les effets directs ou indirects de cette activité sont sans doute l'abrogation du Décret n° 90-1459 du 8 novembre 1990 portant création du Comité national des droits de l'Homme et des libertés, par la Loi n°2004-16 du 22 juillet 2004 portant création, organisation et fonctionnement de la CNDHL et le début de l'élaboration d'un Code de procédure pénale plus respectueux des droits humains.

La forte restriction de la liberté de réunion et de manifestations publiques depuis 2008²⁷ a fortement entravé sur tout le territoire national, l'action des OSC de DH. En effet, du fait de l'assimilation de leurs actions à celles des partis politiques, les OSC de défense des droits de l'Homme n'ont pas pu mener des actions d'envergure.

Si l'on ne peut nier les bienfaits des financements extérieurs des OSC dans un contexte de carence financière sérieuse, l'éventail de financements a plutôt donné naissance à une nouvelle forme d'OSC, celle des Prestataires de services, voire de Spécialistes des prestations sociales notamment dans le secteur de la Justice.

Secteur des finances publiques

Le secteur des finances publiques a connu une dynamique historique des OSC marquée selon les périodes par des contraintes spécifiques.

Un tournant décisif : le début des années 1990

L'intervention des OSC en matière de finances publiques est marquée par le poids de deux décennies de réformes pour faire face à la crise économique et financière des années 1990 et dans le cadre des programmes successifs de stabilisation et d'ajustement structurel. Les problèmes identifiés dès cette époque avec la participation d'un petit nombre d'OSC historiques se rapportent alors à l'assainissement des finances publiques ; la mise en œuvre de nouveaux outils de gestion budgétaire, comptable et informatique ; la politique fiscale et l'administration de l'impôt ; la maîtrise de la masse salariale ; le désendettement puis l'annulation de la dette extérieure et la réduction des arriérés intérieurs ; et enfin le renforcement de certaines structures de contrôle.

²⁶ Les instances internationales exigent généralement la participation de la société civile dans l'élaboration des rapports internationaux, des Documents de stratégies sectorielles (ex DSRP, etc.).

²⁷ Refus systématique depuis Février 2008 par les S/préfet des autorisations de manifestation publique lorsqu'elles concernent les OSC/DH

Sur le terrain fiscal, il s'agit d'enjeux relatifs à la politique fiscale, telles que l'introduction de la TVA à partir de 1999, l'élargissement de l'assiette, la restructuration de la fiscalité forestière, et le dysfonctionnement de l'administration de l'impôt. À cela s'ajoute la question de la modernisation de la douane avec la mise en place d'un système de gestion de la performance et une amélioration de la gouvernance qui s'est traduit par une meilleure efficacité.

1996-2004 : une décennie inaugurant l'amorçage d'un dialogue structuré de l'Etat avec la société civile

Fruit d'une exigence essentiellement faite par les donateurs, la participation de la société civile à la bonne gouvernance se donne déjà à voir à partir de la **deuxième moitié des années 90** à travers la participation aux processus d'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté. La participation des OSC est alors réputée regorger d'un potentiel très important en matière de développement économique et social, de renforcement de l'Etat de droit et de promotion de la bonne gouvernance. Aussi, son rôle en matière de renforcement des capacités et de relais d'opinion des citoyens est promu.

L'amorce d'un début de dialogue Etat- OSC et PTF s'est davantage renforcé au début des **années 2000** dans le cadre du processus de mise en œuvre de l'Initiative PPTTE (Pays pauvres très endettés). La société civile est alors associée au Comité consultatif et de suivi de la gestion des ressources PPTTE, conformément au Décret du 1^{er} décembre 2000 portant création, organisation et fonctionnement dudit comité qui devait être constitué de 22 organisations de la société civile sélectionnées à l'issue d'un appel à participation du Gouvernement. L'admission à l'initiative PPTTE supposait la présentation à court terme d'un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) dont la spécificité était l'exigence d'une implication des OSC. Le Ministère des Finances prend alors l'initiative d'associer, en amont, la société civile à la préparation et à l'élaboration dudit document. Alors que son dépôt était fixé au mois de juin 2002, ce n'est que trois ans plus tard soit le 9 Avril 2005 que le Gouvernement transmet le DSRP au FMI et à la Banque Mondiale sur fond de critiques des OSC. Ces critiques étaient notamment relatives à la qualité du dialogue entre Etat et OSC ayant structuré le travail d'élaboration du Document, sa monopolisation par les institutions publiques centrales et le manque de transparence.

Une autre avancée a été constatée dans le cadre du Programme national de gouvernance dès sa première phase **en 2001** dont l'un des objectifs comportait un appui au renforcement des capacités des acteurs du secteur de l'économie sociale, notamment ceux de la société civile du Cameroun (ONG, coopératives, mutuelles, comités de développement économique et social) et un accompagnement des OSC en vue de leur intégration dans la stratégie de développement économique et social du Cameroun.

A partir de 2005 : consécration de l'implication des OSC dans la gouvernance des finances publiques

L'adoption de la seconde phase du PNG dès **2005**, -qui s'appuie sur six priorités- comporte notamment un volet amélioration de la gestion des finances publiques. La mise en œuvre de ce programme s'est faite avec la participation d'OSC au cœur d'une volonté de « consolidation des relations de partenariat entre les trois acteurs du développement que sont le secteur public, le secteur privé, les citoyens et la société civile ».

L'élaboration du Document de Stratégie pour la Croissance et Emploi (DSCE) s'opère sous les mêmes exigences d'inclusion, de même que le processus d'élaboration de nouveaux outils budgétaires, comptables et informatiques mis en place notamment le Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). A cela s'ajoute la révision du code portant réglementation des marchés publics qui a profondément

modifié les procédures de passation des marchés publics avec l'introduction d'un dispositif institutionnel nouveau comportant des commissions de passation des marchés déconcentrées et spécifiques, l'institution des observateurs indépendants et une Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) chargée de veiller au respect des normes réglementaires de passation des marchés.

Au plan juridictionnel, et administratif, les politiques de lutte contre la corruption et de renforcement du contrôle et de la redevabilité se lit notamment à travers la mise sur pied de la Chambre des comptes devenue opérationnelle **en 2006**, et pour le contrôle administratif, de la création de la Division de Contrôle des opérations budgétaires et de la création des Comités Locaux de suivi de l'exécution du budget d'investissement public mis en place dans chaque région avec une approche participative pour le suivi et le contrôle des investissements publics.

La plateforme de dialogue sur les finances publiques a été instaurée en **février 2007** et regroupe en plus des administrations clés, les représentants de la société civile, du secteur privé et des partenaires techniques et financiers. Conformément à ses missions cette Plateforme a réalisé le diagnostic PEFA, élaboré le plan de réforme global des finances publiques, coordonné les appuis des bailleurs et réalisé le suivi-évaluation de la réforme. En interne à l'administration, un Comité de pilotage de la réforme assure la validation technique et la mise en œuvre des actions de réforme. Le Comité de pilotage des réformes est appuyé par un Secrétariat Technique des Réformes (STR).

La coordination Gouvernement / partenaires techniques et financiers s'est aussi progressivement renforcée. A partir de 2003 en effet fut mis en place un cadre de dialogue entre bailleurs de fonds dans le cadre du suivi du DSRP et de l'initiative PPTe. Suite à l'adoption de la Déclaration de Paris (2005) et après l'atteinte du Point d'achèvement par le Cameroun (2006), les PTF conviennent avec le Gouvernement en 2007 sur la base du rapport ODI de faire évoluer ce cadre de partenariat qui ne répondait plus ni aux évolutions du contexte ni à la teneur des échanges. *Ce cadre évolue encore en 2010 pour devenir le Comité Multi Partenaires (CMP)* dont le principal objectif est d'appuyer la mise en œuvre du Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) pour la période 2010-20. Les principales évolutions du comité sont la mise en place d'une présidence conjointe Gouvernement / PTF et l'ouverture du dialogue à d'autres parties prenantes tels que la société civile et le secteur privé.

Sur le terrain syndical²⁸, les avancées sont notables, en particulier pour **les syndicats patronaux qui ont contribué à la discussion sur la réforme notamment en matière de finances publiques**. Certains se sont particulièrement illustrés en la matière non seulement dans le dialogue sur la réforme mais aussi par la qualité des propositions avancées de manière globale²⁹.

De nombreuses autres plateformes ont aussi vu le jour, intégrant les organisations de la société civile : comité de pilotage de la plateforme de dialogue sur les finances publiques, comité consultatif et de suivi de la gestion des ressources PPTe, comité d'orientation et de suivi du contrat désendettement et développement, comité de concertation et de mise en œuvre de la décentralisation, comité interministériel des services locaux, Initiative sur la transparence des industries extractives (plus connu sous le sigle en anglais EITI), comités locaux de suivi de l'exécution du budget d'investissement, comité de suivi évaluation de la mise en œuvre du DSRP, comité technique de pilotage du programme national de bonne gouvernance, etc.

²⁸. Voir par exemple le travail de Joseph Epee Ekwalla qui présente diachroniquement le mouvement syndical camerounais, de la période coloniale, marquée par le conflit, à l'ère, plus apaisée, de la convention collective, en passant par l'étape du monolithisme syndical, caractéristique du système du parti unique (in *Les syndicats au Cameroun. Genèse, crises et mutations*, L'harmattan, Yaoundé, 2009).

²⁹ André Fotso, Roger Tsafack Nanfosso, *100 propositions pour l'Emergence du Cameroun*, Yaoundé, CREG, 2014.

Secteur du développement rural

L'évolution et la caractérisation des différentes formes d'organisations de producteurs à vocation économique dans le secteur agricole au Cameroun ont été marquées par plusieurs phases :

a) Des coopératives de mouvance étatique dans les années 1950 - 1980

La mise en place de ces coopératives remonte aux années 1920, tant au Cameroun occidental sous colonisation britannique, qu'au Cameroun oriental sous colonisation française (Prod'Homme, 1993). En 1973, l'Etat met en place des sociétés et missions de développement, ainsi que des coopératives dans différentes régions du pays. Leur mission étant la promotion de la culture d'exportation de leur zone d'intervention respective et l'encadrement des populations. Elles jouent ainsi le rôle de relais dans l'organisation de la distribution des intrants, la collecte des produits, etc. (TchalaAbina, 1985).

b) Libéralisation du mouvement coopératif au début des années 1990 et foisonnement des organisations de producteurs

Suite à la crise économique du milieu des années 1980, des réaménagements législatifs vont intervenir à partir de 1990 point de départ du désengagement de l'État et de libéralisation de la commercialisation des produits d'exportation.

c) De grands projets par filières et un nouveau foisonnement d'OP à partir des années 2000

La fin des années 1990, le bilan mitigé des OP entraîne un ralentissement dans le rythme de création des GIC et coopératives. A partir de 1999, le Ministère de l'agriculture et du développement rural a engagé l'élaboration et la mise en place de grands projets par filière agropastorale qui travaillent avec les organisations de producteurs. Ainsi, seuls les producteurs organisés, et donc les OP légalisées, bénéficient des activités et services de ces projets et programmes. Mais, la forte dépendance de la plupart de ces OP à l'égard des projets et de leurs activités a créé en fait et très souvent des dynamiques pilotées par les projets, peu appropriées par les membres et donc assez vulnérables.

d) Plateformes d'OP créées et fin du projet PARI vers la fin de décennie 2000

La décennie 2000 est marquée par un regain d'intérêt pour la création des OP suite à la multitude des projets et programmes étatiques offrant des appuis aux producteurs organisés. En effet, au début des années 2000, l'action de l'État en matière d'appui aux OP est poursuivie à travers le projet PARI qui à partir de 2002 prend la suite des projets ASPPA et APOPC³⁰ et dont l'un des axes prioritaires a été l'installation d'une plateforme nationale des OP et de plateformes aux niveaux infranationaux (région, département, arrondissement) chargées de l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des projets. Les deux principales plateformes de niveau national sont la CNOP-CAM créée en 2000 et la plus ancienne, la PLANOPAC créée en 2007 et principale plateforme promue par l'État à travers le projet PARI. Vers 2008, une troisième plateforme était en construction, mais se trouvait confrontée à des difficultés de légalisation dans la mesure où l'État lui demandait de se joindre à la PLANOPAC qui venait d'être créée. Il s'agit du conseil national des organisations des petits producteurs du Cameroun (CNOPROCAM).

e) L'adoption de l'Acte uniforme OHADA sur le droit des sociétés coopératives depuis le 15 décembre 2010

L'Acte Uniforme relatif au droit des sociétés coopératives, adopté en décembre 2010 édicte différentes dispositions ayant pour but d'unifier le statut et le fonctionnement des coopératives, unions et fédérations de sociétés coopératives, agricoles ou non agricoles, existantes ou en voie de création dans les États membres.

³⁰ APOPC : Appui à la Professionnalisation des Organisations Paysannes du Cameroun, PARI : Professionnalisation Agricole et renforcement Institutionnel, ASPPA : Appui aux Stratégies Paysannes et à la Professionnalisation de l'Agriculture

I.3 L'appui de l'UE à la société civile au Cameroun : leçons apprises

Entre 2007 et 2013, plus de 30 millions d'euros ont été engagés afin d'appuyer des initiatives des acteurs non étatiques au Cameroun au titre du FED et du budget de l'UE. L'on peut notamment citer les programmes spécifiques du 9^{ème} FED (Programme d'Appui à la Structuration de la Société Civile – PASOC) et 10^{ème} FED en cours (Programme d'Appui à la Société Civile - PASC) ainsi que le programme thématique Acteurs non Etatiques et l'Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH).

En complément de ces programmes spécifiques d'appui à la société civile, l'UE a financé sur le FED plusieurs programmes sectoriels qui ont pris en compte la dimension « société civile » dans leurs modalités de mise en œuvre. On peut en citer sans être exhaustif : le Programme d'Appui à la Justice (PAJ), le Programme de Développement rural (PDR, couvrant 3 régions : Extrême Nord, Est et Nord-Ouest) ou encore le Programme d'Amélioration de la Productivité Agricole (PAPA, couvrant 3 filières : laitière, coton et café/cacao). Toutefois, cet engagement n'est pas systématique dans les programmes financés sur le FED et se limite souvent à l'appui d'actions de prestation de services et de façon marginale à des actions dans le champ de la gouvernance.

Toutefois, la tendance de l'UE était de financer des projets plutôt que des processus qui s'inscrivent dans une logique de renforcement des liens entre État et société autour de politiques publiques et autour d'une redevabilité envers le citoyen. Le mécanisme prédominant est principalement les différentes formes d'appels à propositions qui a favorisé les OSC bien organisées, que les donateurs connaissent déjà et auxquelles ils font déjà confiance (grosses OSC professionnalisées établies principalement à Yaoundé et à Douala).

Cette « offre » de financement ne correspond pas à la « demande » des OSC et exclut d'office la plupart d'entre elles notamment les petites organisations et celles basées hors des grandes villes principalement pour des considérations de faibles capacités techniques, à l'accès limité à l'information, aux contraintes linguistiques et au manque de moyens financiers³¹. Même si le PASOC a octroyé de petites subventions et que le PASC a récemment obtenu une dérogation par rapport aux dispositions du PRAG 2013 pour octroyer de petites subventions en dessous de 10,000€. Toutefois, les restrictions croissantes en termes de ressources humaines au sein des délégations vont constituer une contrainte certaine dans l'engagement de l'UE avec les organisations de base.

Les efforts d'accompagnement des OSC ont consisté principalement dans le renforcement des capacités d'exécution en tant que prestataires de services (notamment dans les secteurs du développement rural et de la justice) et de recherche de financement pour répondre à ces appels à propositions (montage de projets). Le renforcement de ces acteurs dans leur dimension politique davantage orienté sur les nouveaux rôles de la société civile (plaidoyer, suivi citoyen de l'action publique), sur sa structuration, ainsi que sur la construction de partenariats État - société civile n'a pas suffisamment été poussé à bien. Il est à noter cependant, **que le PASC après un démarrage difficile essaie malgré les contraintes de sa modalité de mise en œuvre de s'inscrire dans cette démarche.**

Malgré la stratégie d'engagement de l'UE avec les OSC dans les pays partenaires clairement annoncée dans les plus récents documents stratégiques en particulier la communication (492) « les racines de la démocratie », la DUE ne dispose toujours pas d'instruments adéquats notamment pour s'engager avec les OSC sur la base de création d'un partenariat plutôt que sur un accord de financement. En effet, l'impossibilité de l'octroi aux OSC d'un appui institutionnel et de

³¹Il y a un « business » très lucratif qui s'est développé ces dernières années au Cameroun à savoir la rédaction de propositions de projets par des « experts » qui maîtrisent la gestion du cycle de projet et les procédures de l'UE ;

fonctionnement mais aussi d'appuis dans la durée³² les empêche de définir leur propre agenda et encourage les pratiques opportunistes.

Par ailleurs, les modalités de mise en œuvre des programmes d'appui à la société civile (PASOC 9^{ème} FED et PASC 10^{ème} FED) avec une régie indirecte à des bureaux d'études a montré ses limites (notamment en ce qui concerne les questions de garantie des subventions et de qualité de l'expertise mise à disposition) en plus des difficultés inhérentes au processus administratif via la CAON et l'ON³³ qui peuvent s'avérer très longues jusqu'à menacer le bon déroulement des activités.

S'agissant des lignes budgétaires thématiques, la réduction annoncée du staff au sein des Délégations de l'UE, emmène certaines DUE³⁴ à réfléchir sur les modalités d'exécution alternatives autres que celles de se restreindre à de grands contrats et à explorer le financement en cascades comme il est suggéré par le siège³⁵.

I.4 Conclusions : Enjeux majeurs pour la société civile camerounaise

Les enjeux clés suivants sont généralement perçus par les acteurs au Cameroun pour une plus grande implication des OSC dans la gouvernance sectorielle au Cameroun :

- La nécessité de révision du cadre juridique limitatif régissant les OSC au moins sur les questions suivantes : (i) la protection des organisations œuvrant sur des questions sensibles ou risquées (défense des droits de l'Homme, transparence dans la gestion des finances publiques, etc.); (ii) l'absence d'un dispositif contraignant pour l'accès des OSC à l'information pertinente à tous les niveaux; (iii) le vide juridique caractérisant le fonctionnement des organisations faitières, notamment les plateformes, en ce qui concerne leur création et la relation avec les membres; (iv) la superposition des textes notamment ceux relatifs aux ONG; (v) des mesures transitoires et des modalités d'application pour le passage harmonieux du statut de GIC à celui requis par l'Acte Uniforme OHADA;
- Le cadre d'interaction actuel entre l'État et les acteurs de la société civile circonscrit au niveau des consultations devra évoluer vers **un nouveau mécanisme de dialogue/négociation** en vue de renforcer le lien État - Société et par ce biais aboutir à un nouveau contrat social;
- Enjeux de reconnaissance par les Pouvoirs publics, mais aussi par la société; il s'agit en particulier de réduire la méfiance mutuelle entre l'Etat et les OSC. A cet égard la loi portant création de la CNDHL porte déjà en filigrane une reconnaissance des OSC de défense des droits de l'homme en ce qu'elle donne à cet Organe la responsabilité d'assurer leur formation, leur supervision, leur protection et leur financement;
- Les modalités traditionnelles de financement des PTF (appels à propositions) ne stimulent pas les OSC pour diversifier leurs fonctions; les flux de financements sont également imprévisibles; l'appui externe aux OSC devrait être basé sur un **partenariat** plutôt que sur un accord de financement;

³² Les processus de changement sociaux nécessitent un appui dans la durée et ne peuvent pas être obtenus dans la durée de projets; Toutefois, il est à noter que bien l'approche projet de l'UE permet le financement de projet d'une durée maximale de 5 ans, les OSC acceptent rarement de bénéficier de cette opportunité et s'inscrivent plutôt dans une approche court-terme (2-3 ans maximum) !

³³ L'approbation des dossiers des bénéficiaires de subventions par un Ministère (ON) peut être un facteur limitatif notamment dans le cas de projets liés à l'amélioration de la gouvernance (justice, finances publiques, etc.);

³⁴ Etude d'identification de mécanismes alternatifs de financements pour les OSC malgaches, ECDPM, Bossuyt, Amar et al, Février 2014;

³⁵ Instruction envoyée aux délégations et réitérée par M. Baglio, Chef de l'unité DEVCO B2 à la clôture du séminaire régional pour l'engagement stratégique de l'UE avec les OSC dans la zone ENPI, Bruxelles, Avril, 2014;

- Enjeux de légitimité et de gouvernance : question de l'adéquation entre **l'action des OSC** et le soutien de leurs membres ; **l'amélioration de la gouvernance interne** est sans doute l'un des plus grands défis des OSC camerounaises ;
- Enjeux de renforcement de capacités pour devenir une force de propositions alternatives en vue d'influencer la gouvernance sectorielle ;
- **Le travail en alliances** qui devra être davantage stimulé : entre activistes (quelques syndicats et Organisations non gouvernementales) et porteurs de connaissances (centres d'analyses, institutions de recherche, universités, etc.) ; entre organisations au niveau national et au niveau local ; entre mouvements citoyens et collectivités locales, etc. ;
- Enjeux de structuration par le bas des OSC pour réduire la fragmentation et la division des OSC notamment du mouvement paysan camerounais qui a créé ainsi un paysage organisationnel plutôt confus au sein duquel il n'est pas facile de discerner la vraie nature des principaux intervenants ;
- La **gouvernance locale**, devrait être renforcée comme espace d'apprentissage de la citoyenneté ; à cet égard il y a un intérêt de capitaliser des expériences réussies notamment celles appuyées par la GiZ ;

PARTIE II : CARTOGRAPHIE FONCTIONNELLE DES OSC PAR SECTEUR

II.1 Rôle des OSC dans la chaîne de la Justice pénale

II.1.1 Le cadre théorique

La justice pénale s'entend de la partie du système judiciaire d'un pays qui œuvre à donner des réponses légalement prévues aux infractions à la loi pénale. Sur le plan institutionnel, elle est déclinée en un certain nombre d'institutions³⁶ : les officiers de police judiciaire (OPJ), les Parquets, les juridictions d'instruction et de jugement, les centres de détention, les structures de suivi postpénal. Au Cameroun, les OPJ comprennent les fonctionnaires de la Police nationale et de la Gendarmerie ; les Magistrats du Parquet et les centres de détention relèvent de l'autorité du Ministère de la justice, les Juridictions d'instruction et de jugement relèvent du Pouvoir judiciaire.

A la différence de la justice « civile » qui engage plus le statut des personnes et leurs biens, la justice pénale menace la liberté voire la vie des personnes, elle touche dans une perspective foucauldienne à ce que la personne a de plus personnel, à savoir son corps. Elle s'exprime par la contrainte physique dont l'expression la plus frappante est l'enfermement au moyen de la prison.

II.1.1.1 Relations entre Justice pénale, gouvernance et développement durable : l'approche du développement basée sur les droits

La République est en principe le site de réalisation du pacte social, lequel fait peser sur le pouvoir politique surtout dans l'actuel contexte de modernité une forte demande de droits de l'homme. En effet, la ratification par le Cameroun de plusieurs normes juridiques contraignantes des droits de l'homme³⁷ crée la nécessité, voire l'urgence d'arrimer la gestion de la chose publique et celle des personnes à une éthique fondée sur les droits de l'homme. Il ne s'agit plus d'adopter une approche volontariste de développement en fonction des dispositions du Pouvoir politique, mais de réaliser et de protéger des droits garantis par le droit conventionnel des droits de l'homme, en tant qu'obligation fondamentale découlant du principe *Pacta Sunt servanda*³⁸ après la ratification d'un traité. La Conférence mondiale de 2005 sur les droits de l'homme a clairement fait le lien entre les droits de l'homme, la justice sociale, la paix et le développement. Dans cette perspective, la satisfaction des droits humains qui passe par un processus programmatique doit consister tant en amont qu'en aval à une inclusion de la disparité sociale, des différentes sphères de décision et d'activités dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques, afin d'atteindre des niveaux appréciables d'efficacité, gage de paix.

Cependant, la paix et la justice sociale se construisent dans un contexte général de promotion mais surtout de protection des droits garantis. L'institution judiciaire et plus particulièrement le système de justice pénale apparaît ainsi au cœur de la paix. En effet la sphère des droits définit une normativité infranchissable sous peine de sanctions. Le Code pénal définit les atteintes aux valeurs reconnues socialement comme bonnes, et l'institution judiciaire apparaît dans cette logique comme un mécanisme de contrôle social permettant de protéger les droits individuels et collectifs³⁹ et de corriger les dérives. Dans tout pays, le fonctionnement optimal de la justice pénale devrait permettre de maintenir un niveau acceptable d'éthique dans la gestion des affaires publiques. En menaçant les gouvernants, et en mettant un terme à l'impunité, les pratiques de corruption aux conséquences néfastes peuvent à tout le moins diminuer. Par exemple, la récente « Opération épervier⁴⁰ » est une

³⁶ Exemple pris du Cameroun

³⁷ Dont les plus importants sont : le PIDCP, le PIDESC, la CAT, etc.

³⁸ La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1965, article 26

³⁹ Le droit au développement est désormais l'un des droits de l'homme les plus importants, classés dans la catégorie des droits de « troisième génération »

⁴⁰ L'arrestation et la détention par effet de surprise de hauts cadres de l'Etat soupçonnés d'avoir commis l'infraction de détournement de deniers publics

illustration de la capacité du juge pénal à sévir sur les atteintes à la fortune publique qui pénalise le développement. En effet, la création du Tribunal criminel spécial⁴¹ inaugure au Cameroun une spécialisation active du Juge pénal dans les affaires de gouvernance -article 2. Son action, préalablement punitive, revêt une dimension préventive par la dissuasion, constituant ainsi un vecteur de bonne gouvernance et donc de développement.

Ainsi posé, la justice pénale doit sortir de sa neutralité ou encore doit se libérer des joutes et enjeux politiques pour devenir un véritable instrument au service de la gouvernance, sans laquelle aucun développement durable n'est possible dans l'Etat ; et donc par ricochet aucune protection des droits de l'homme, bafoués en l'espèce par la gabegie et la corruption. Si le développement signifie une meilleure prise en compte de tous les droits de l'homme dans le contexte sociopolitique⁴² alors, la justice pénale en ce qu'elle prévient les violations de tous les droits, devrait être perçue par les acteurs et les utilisateurs de ses services comme un outil de développement.

Mais la justice pénale doit elle-même pouvoir se réinventer en interrogeant ses pratiques et son fonctionnement au regard du droit conventionnel des droits de l'homme, si elle veut être un acteur et non un frein du développement au Cameroun. Elle doit déférer à la normativité conventionnelle⁴³ en faisant des efforts notamment sur les aspects de procès équitables (lenteurs) et de détentions irrégulières voire arbitraires. L'inégalité dans le traitement de ses justiciables, et la non prévisibilité de ses procédures administratives décrédibilisent l'image de la justice dans les mentalités des populations, et créent une rupture de la confiance. Cela suppose donc qu'elle doit montrer l'exemple en conjurant les violations multiformes des droits de l'homme constatées dans son propre sein. Cela suppose surtout qu'une démarche axée sur la réalisation des droits humains soit plus que jamais au cœur des processus décisionnels et opérationnels du système.

II.1.1.2 Implication des OSC dans la chaîne de la justice pénale : points d'entrée possibles

Incarnation majeure de la souveraineté nationale⁴⁴, la justice pénale met en scène la puissance de l'Etat, et la fragilité, voire le dénuement du justiciable. Celui-ci n'est pas parfois informé des accusations qui pèsent contre lui, ni des procédures, ni des moyens de défense disponibles. Cette situation est davantage prononcée en ce qui a trait à la justice des mineurs, et des personnes analphabètes : ils sont perdus dans l'apparent chaos judiciaire, dans un contexte où les Autorités Etatiques sont peu informés sur leurs droits. Au Cameroun, les structures en charge des enquêtes préliminaires sont en même temps celles qui exercent des fonctions de maintien de l'ordre, et de sécurité ; elles sont donc en cela non seulement impressionnantes par leur dimension, mais elles sont encore porteuses des fantômes des années d'oppression. Parallèlement, les autres maillons de la chaîne pénale – Parquets, Tribunaux, Prisons, etc.- souffrent soit d'un accès⁴⁵ difficile, soit de problèmes d'efficience sérieux qui entament leur efficacité : les procédures sont lentes, le personnel insuffisant et peu ou mal formé, le matériel de travail est souvent inexistant, insuffisant, et/ou inadapté aux nouvelles contraintes, etc.

⁴¹ Le Tribunal criminel spécial est créé par les textes suivants : Loi N°2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal criminel spécial, modifiée et complétée par la loi N°2012/011 du 6 juillet 2012 ; le Décret N°2012/223 du 15 mai 2012 portant organisation administrative du Tribunal criminel spécial

⁴² Approche gestion axée sur les droits humains

⁴³ Plusieurs textes internationaux, contraignants ou directifs encadrent le fonctionnement de la justice pénale

⁴⁴ Le fonctionnement de la justice pénale démontre dans les faits sa capacité à exercer légitimement la contrainte physique exclusive (gardes à vue, détention, mort)

⁴⁵ Accessibilité ici est moins géographique que procédurale

a) *L'action possible des OSC en faveur des droits de l'Homme dans la justice de manière générale*

Dans toute la chaîne pénale, il n'y a pas une lecture approfondie des droits de l'Homme contre lesquels la gestion de la chaîne à différents niveaux de décisions devrait s'insurger, encore moins une gestion basée sur ceux-ci. C'est ainsi que la promotion des droits de l'Homme peuvent opportunément fonder l'intervention des OSC dans le secteur de la justice pénale. Ils constituent des portes d'entrée pertinentes et forts capables d'influencer la gouvernance de ce secteur, et de promouvoir une éthique de gestion adossée aux valeurs reconnues comme les plus élevées de l'humanité. En effet, les OSC en tant que défenseurs des droits de l'homme peuvent s'engager à promouvoir et à veiller à la protection de plusieurs droits au sein de la justice pénale. Chacun de ces droits constitue en lui tout seul des champs ouverts d'activités.

De manière générale l'on peut recenser les droits suivants comme pertinents en matière de justice pénale: 1) Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, 2) Le droit à l'égalité devant la loi et devant les cours et tribunaux, 3) Le principe de l'égalité des armes⁴⁶, 4) Le droit de ne pas être soumis à la torture, 5) Le droit à un tribunal indépendant, impartial et compétent, 6) Le droit à la présomption d'innocence, 7) Le principe de la non rétroactivité de la loi pénale, 8) Le principe "Non bis in idem"⁴⁷ 9) Le droit au respect de la vie privée, du domicile et de la correspondance, 10) Le droit de se faire assister par un défenseur de son choix et à une assistance légale efficace, 11) Le droit au délai et aux facilités nécessaires pour la préparation de sa défense, 12) Le droit d'être informé de ses droits, 13) Le droit à l'assistance gratuite d'un interprète.

Enfin, les OSC peuvent s'impliquer dans l'observation ou le monitoring de la justice en général, ou le monitoring de l'application du code de procédure pénale en particulier (l'éthique du personnel judiciaire, lutte contre la corruption et le racket en milieu judiciaire, dénonciation des interférences de l'exécutif dans les procédures judiciaires, etc.)⁴⁸

b) *L'action possible des OSC en faveur des droits de l'homme au niveau des enquêtes préliminaires et de la phase d'instruction et de poursuite*

A ce stade de la procédure pénale, plusieurs actions sont susceptibles d'être engagées par les OSC pour améliorer la gouvernance du secteur de la justice pénale. Ces actions peuvent se fonder sur les droits de l'homme ci-après, reconnus à toutes les personnes impliquées au stade des enquêtes préliminaires, de l'instruction et de poursuite, ce en plus des droits généraux ci-dessus mentionnés : 1) Le droit à la liberté⁴⁹, 2) Le droit d'être informé de la nature et de la cause de l'accusation portée contre soi, 3) Le droit d'être présenté rapidement devant un juge, 4) Le droit au recours pour contester la légitimité de la détention⁵⁰, 5) Le droit à une compensation pour détention illégale, 6) Le droit de ne pas être forcé à s'avouer coupable ni à témoigner contre soi, 7) Le droit de garder le silence, 8) Le droit à la présence d'un Avocat, 9) L'obligation pour l'autorité de rendre compte de l'interrogatoire, 10) le droit à la visite médicale dans les premières heures de la détention, 11) le droit d'informer par téléphone ou par tous autres moyens disponibles les membres de la famille ou l'avocat ou le conseil, etc.

⁴⁶ Ce principe découle de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, selon lequel l'équilibre des droits des parties (accusation et défense) doit être préservé ;

⁴⁷ Une affaire ayant acquis force de chose jugée ne peut être ré-ouverte que dans des conditions très strictes (découverte de faits ou de preuves nouvelles, etc.)

⁴⁸ Voir aussi partie 3, axe d'intervention des OSC ;

⁴⁹ Les normes internationales notamment le PIDCP, la CAT, recommandent que la détention, en particulier la détention des mineurs soit une mesure de dernier ressort. Le CPC camerounais en son article permet de soumettre la mise en détention pour certaines infractions mineures à la production des cautions (personnelles ou financières) ;

⁵⁰ Article 17 de la Convention internationale contre les disparitions forcées, et article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Les règles internationales sur les femmes⁵¹ dans la justice pénale interpellent également les AE et les OSC sur la nécessité de prendre des précautions particulières permettant notamment de veiller à ce que le recours à la détention soit une mesure de dernier ressort surtout pour les mères, et qu'une évaluation de la capacité d'accueil des femmes dans les lieux de détention (à partir des unités de police judiciaire) avant de transiger sur leur placement en garde à vue ou en détention.

c) L'action possible des OSC en faveur des droits de l'homme dans la phase de jugement

Les OSC peuvent suivre l'effectivité de certains autres droits dans la justice pénale en rapport avec la phase de jugement. Il s'agit de manière non exhaustive de ceux-ci-après : 1) Le droit à la publicité de l'audience, sauf pour les mineurs dont les affaires doivent être jugées à huis clos, 2) Le droit d'interroger et/ou de faire interroger des témoins, 3) Le droit à un jugement motivé, écrit, prononcé en audience publique et dans un délai raisonnable, 4) Le droit de faire appel.

d) L'action possible des OSC en faveur des droits de l'homme au niveau des Etablissements pénitentiaires et post-pénal

L'univers carcéral est une source de demandes permanentes des droits de l'homme de la part des personnes placées sous mains de justice. En effet, plusieurs droits de l'Homme ont besoin d'être satisfaits par les acteurs étatiques (AE), notamment : 1) Le droit d'entrer en contact avec le monde extérieur, 2) Le droit à des conditions humaines de détention⁵², 3) le droit de bénéficier d'un encadrement permettant une réinsertion sociale réussie, etc. Une protection spéciale doit en outre être réservée à certaines catégories spéciales : mineurs, femmes, handicapés, etc. Les OSC de fait, sont fondées à soutenir, à interroger cette responsabilité étatique envers les détenus.

En plus d'une approche orientée vers la promotion et la protection des droits de l'homme, les OSC ont le potentiel au Cameroun par exemple de mener d'autres actions à portée générale. Les campagnes de vulgarisation et d'appropriation du Code de procédure pénale entré en vigueur en 2007 ont mis en exergue les limites des actions des AE à atteindre tous les potentiels utilisateurs. La capacité de mobilisation des OSC et leur rapprochement avec le tissu social peuvent leur faire jouer le rôle de sensibilisation et de vulgarisation des textes juridiques en matière pénale. Elles peuvent aussi provoquer l'objectivité et le changement positif dans le rendu des décisions de justice ou au travers du monitoring des procès et des lieux de détention. Plus que les AE liés par le devoir professionnel de discrétion, les OSC peuvent relayer les préoccupations à divers niveaux de décisions⁵³, susciter des débats au sein des Départements étatiques sectoriels et au sein de l'opinion publique sur les aspects de gouvernance et de corruption dans l'environnement judiciaire, etc. La production d'informations de qualité (rapports, reportages, analyses, etc.) sur le secteur de la justice, peut permettre d'alerter les AE et la communauté internationale ; à cet égard, la production par les OSC de leur rapport alternatif lors de l'examen périodique universel devant le Conseil des droits de l'homme confère aux OSC une légitimité qui peut être exercée dans le secteur de la justice pénale.

II.1.2 Analyse synthétique du contexte sectoriel et des enjeux principaux aux niveaux national et local

II.1.2.1 Rappel du contexte légal et institutionnel de la justice pénale au Cameroun

Le fonctionnement de la chaîne pénale au Cameroun découle du Code de procédure pénale⁵⁴. C'est le référentiel juridique contraignant qui définit la mobilisation de chaque maillon de la chaîne de justice pénale dans le processus judiciaire. Cette loi a consacré l'harmonisation des systèmes judiciaires en matière pénale au Cameroun à savoir : le système fondé sur le CPO (Criminal Procedure

⁵¹ CEDAW, Règles de Bangkok, Principes Directeurs sur le rôle des Magistrats du Parquet, etc.

⁵² Principe 2 des Principes Fondamentaux relatifs au traitement des détenus

⁵³ Par exemple, la CONAC, structure étatique tenue par a discrétion, partage avec les OSC les informations qu'elle ne peut pas publier ;

⁵⁴ Loi N°2005/007 du 27 juillet 2005 portant Code de procédure pénale entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007

Ordonnance), extrait des « Laws of Nigeria » de 1958 dans la zone anglophone et l'Ordonnance du 14 février 1838 portant Code d'Instruction Criminelle dans la zone francophone, et marque un tournant décisif dans la protection des droits du citoyen. Le CPP définit le rôle des OPJ (Titre 2), des Parquets, des Juges d'instruction et des Juges dans le processus de manifestation de la vérité, et fournit des indications générales sur le Régime de détention des différentes catégories pénitentiaires. Des dispositions juridiques spécifiques précisent les règles de fonctionnement des tribunaux militaires surtout en matière de jugement des infractions faisant intervenir des armes de guerre⁵⁵. Ainsi, la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions impliquant des armes de guerre sont effectués par les Tribunaux militaires, l'initiative de poursuite étant strictement réservée au Ministre de la Défense.

Cependant les différents corps de fonctionnaires qui interviennent dans la chaîne pénale relèvent d'administrations différentes et sont régis par des statuts spéciaux différents. La Police nationale relève de la DGSN⁵⁶ et ses Agents sont régis par le décret N°2012/539 du 19 novembre 2012 portant Statut Spécial du Corps des fonctionnaires de la Sûreté Nationale; la Gendarmerie nationale relève du Ministère de la défense⁵⁷, et plus particulièrement du Secrétariat d'Etat auprès du Ministère de la défense en charge de la gendarmerie, et ses fonctionnaires, notamment les Gendarmes qui tiennent un rôle de police judiciaire, sont régis par deux textes, notamment les Décret n° 2001/190 du 25 Juillet 2001 portant Statut particulier des personnels militaires non Officiers des Forces de Défense (Pour les APJ et OPJ-Sous-Officiers) et le Décret n° 2001/188 du 25 Juillet 2001 portant Statut particulier du Corps des Officiers d'active des forces de défense (pour le OPJ Gendarmes). Le corps des Magistrats relève du Ministre de la Justice et du Conseil supérieur de la Magistrature⁵⁸ et est régi par le décret 95/048 du 08 mars 1995 portant statut de la Magistrature, modifié par celui n° 2000/310 du 03 novembre 2000, modifié par le Décret n° 2004/080 du 13 avril 2004. Enfin, le personnel pénitentiaire, relevant de l'autorité du Ministre de la justice est régi par le Décret N°2010/321 du 19 novembre 2010 portant statut spécial du corps des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.

Cette variété d'administrations en charge des différents maillons de la justice criminelle est cause d'un fort cloisonnement des acteurs impliqués qui préjudicie l'efficacité de la chaîne : les informations ne sont pas suffisamment échangées sur un axe horizontal, et il n'existe pas officiellement un cadre de concertation de toutes les composantes. La double hiérarchie des OPJ rend souvent difficiles leurs rapports avec les autorités judiciaires.

II.1.2.2 Les problèmes et les enjeux transversaux

Des problèmes importants et transversaux minent le fonctionnement de la justice pénale au Cameroun. Ce sont principalement les lenteurs et pesanteurs de toutes sortes, la corruption et le racket⁵⁹, le cloisonnement des maillons de la chaîne⁶⁰, le déficit en nombre et en formation des personnels, la pénurie en matériels de travail, une absence d'informatisation, etc. Tous ces problèmes aboutissent à des violations des dispositions du droit international pertinent⁶¹.

A l'échelon national plus particulièrement, plusieurs enjeux peuvent se dégager :

⁵⁵ LOI N° 2008/015 DU 29 DECEMBRE 2008 PORTANT ORGANISATION JUDICIAIRE MILITAIRE ET FIXANT DES REGLES DE PROCEDURE APPLICABLES DEVANT LES TRIBUNAUX MILITAIRES ;

⁵⁶ Vu le décret N°96/034 du 1er mars 1996 portant création d'une Délégation Générale à la Sûreté Nationale ; Vu le décret N°2012/540 du 19 novembre 2012 portant organisation de la Délégation Générale à la Sûreté Nationale ;

⁵⁷ Décret N° 2001/177 du 27 juillet 2001 portant organisation du Ministère de la Défense

⁵⁸ Le Ministère de la justice administre la carrière des Magistrats tandis que les nominations et affectations relèvent du Conseil supérieur de la Magistrature

⁵⁹ Selon la grande majorité des OSC ce serait la principale cause des dysfonctionnements constatés dans le fonctionnement de la chaîne ;

⁶⁰ L'information circule très peu entre les parties qui composent la chaîne, ce qui cause une traçabilité difficile voire impossible des récidivistes. A titre d'exemple, un délinquant recherché pour un motif particulier par un Commissariat de police, peut être détenu dans une Brigade de gendarmerie ou une prison de la même localité, sans que le Commissariat en soit informé ;

⁶¹ Violation du droit au procès équitable, torture et mauvais traitements, détentions abusives et irrégulières.

- *Le défi de la normalisation des pratiques :*

Malgré les efforts entrepris dans tous les maillons de la chaîne aux travers des circulaires et des missions de contrôle en vue de rationaliser et d'uniformiser le travail, l'offre de services demeure disparate et multiforme pour les mêmes faits et les mêmes situations. Les arrestations et les gardes à vue et les détentions sont encore dictés moins par la nature pénale de l'infraction⁶² et les nécessités procédurales que par des motifs subjectifs et peu conformes à l'éthique et à la déontologie professionnelle. La pratique des Parquets et des Tribunaux n'est pas harmonisée⁶³ du fait entre autres d'une circulation inappropriée des informations du sommet à la base, d'une faible capacité managériale des juridictions, etc.

- *Le défi de suivi évaluation des politiques*

Entre les services centraux implantés dans la capitale politique à Yaoundé et les services régionaux, départementaux ou d'arrondissements, ou alors les Cours d'appel, et les Tribunaux, plusieurs disparités persistent. Les politiques conçues au niveau central n'ont pas souvent la résonance souhaitée au plan local⁶⁴. Les Inspections des services des structures composant la chaîne de justice pénale effectuent peu de missions annuelles du fait notamment de la faiblesse des budgets. De plus la capacité institutionnelle de ces instances dépend plus du Ministre auquel elles rendent compte que de leur saisine propre. Même lorsque cela est possible les outils d'inspection ne sont pas élaborés ou suffisamment pointus pour une inspection utile tant sur le plan pédagogique que sur celui de l'appui à l'atteinte des objectifs.

- *Le défi de sanctionner*

Les sanctions se font de plus en plus nombreuses au sein de la Police, de la Gendarmerie et de l'administration pénitentiaire⁶⁵. Le CSM se prononce moins souvent sur la discipline des Magistrats alors que la corruption en milieu judiciaire va en augmentant⁶⁶ au point de situer la judiciaire à la tête des institutions les plus corrompues au Cameroun. Par ailleurs, la capacité d'auto saisine du Procureur général devrait être encouragée pour enquêter sur les atteintes à la fortune publique, la mal gouvernance et toutes les violations des droits de l'homme et réduire le climat d'impunité qui favorise la mal gouvernance.

- *Le défi du cloisonnement et de l'accessibilité*

Les diverses institutions composant la justice pénale au Cameroun sont cloisonnées : les informations circulent difficilement entre les maillons de la chaîne. Un délinquant recherché pour une infraction par une unité de gendarmerie peut être détenu dans la cellule d'un commissariat de police ou une prison situé(e) à proximité de cette brigade sans que la Gendarmerie en soit informée⁶⁷. L'échange d'informations sur les criminels est aussi rare que mal perçue par les différentes administrations qui composent les OPJ qui semblent plutôt engagés dans une dynamique concurrentielle⁶⁸. Le processus judiciaire apparaît comme le confluent des initiatives des OPJ. Cependant même à ce niveau, les Jurisprudences dans les mêmes villes comprenant plusieurs Tribunaux varient en fonction du Tribunal et même des juges, car il n'y a pas un dispositif de communication ou de publication des

⁶² Les commissariats et les brigades de gendarmerie détiennent encore des particuliers pour des motifs relevant du droit civil : dette, paiement des loyers, etc.

⁶³ Les réquisitions du Ministère public ainsi que la jurisprudence des tribunaux varient souvent dans les mêmes cas, parfois à l'intérieur d'une même juridiction

⁶⁴ A titre d'exemple, lors des rencontres annuelles des Chefs des Cours d'appel autour du Ministre de la justice, ou lors des rencontres annuelles des Délégués régionaux de l'administration pénitentiaire autour du Ministre de la justice (voir rapports 2007-2013), des approches claires sont conçues pour diminuer le recours systématique à l'incarcération

⁶⁵ Plus 200 policiers ont été sanctionnés depuis 2009, et un grand nombre révoqué ; cf site internet des services du Premier ministre : www.spm.gov.cm ; plusieurs personnels pénitentiaires ont fait l'objet de détention pour des violations des droits de l'homme

⁶⁶ Cf Rapport Transparency international Cameroun, 2013

⁶⁷ Lire, Guy Alain EBOUELE NGOUME, *La contribution d'un système d'information dans le fonctionnement de la justice pénale au Cameroun*, 2004, Mémoire, ENAP, Cameroun

⁶⁸ Guy Alain EBOUELE, ibid

décisions rendues. Le système d'information de l'administration pénitentiaire est tout autant défectueux. Un multirécidiviste dans la prison d'une localité, peut être jugé comme délinquant primaire par les Tribunaux d'une autre localité et incarcéré comme tel dans l'établissement de cette nouvelle localité. Se pose alors avec acuité la question du fonctionnement du casier judiciaire- et en filigrane celle de l'état civil.

- *Le défi de la bonne gouvernance*

Pour beaucoup d'Acteurs⁶⁹, le secteur de la justice pénale est celui où la corruption et le racket sont le plus généralisé. Dans les zones rurales le phénomène a plus d'ampleur au niveau des OPJ à cause de l'ignorance des populations et la surévaluation de leur rôle. Peu formés aux enjeux et formes de la procédure pénale à ses étapes préliminaires, les Agents de Police et de Gendarmerie se font souvent l'écho des règlements de compte personnels et de l'expression de la reconnaissance : ils mettent les populations en garde à vue, plus pour satisfaire l'égo démesuré d'un plaignant ou d'un corrupteur, que pour rechercher et rassembler les preuves afin de les remettre au Ministère public. C'est ainsi que des personnes se retrouvent en cellules pour des motifs ne relevant pas du pénal (non- paiement de loyers, réclamation de dot, etc.). Les déplacements pour constat ou interventions sont souvent monnayés. Les Magistrats du Parquet et les Juges sont accusés de rançonner les justiciables, souvent par l'intermédiaire d'autres personnels judiciaires- greffiers, Avocats, etc. Les prisons ne sont pas en reste : les places pour dormir sont achetées, les visites aux détenus sont monnayées⁷⁰, l'administration et la distribution des droits légitimes des détenus sont discriminatoires et conditionnées par des pourboires. Beaucoup d'Avocats sont indexés sur la question de percevoir des honoraires sans prêter, surtout pour les détenus. Les Greffiers, les Huissiers –etc.-, tous ont leur répertoire de corruption.

Face à cette galaxie de la corruption⁷¹, qui pénalise fortement l'accès à la justice pénale en le rendant cher et presque totalement adossé au justiciable, la nécessité est poussée à son paroxysme, celle d'interroger l'éthique professionnelle, les modes de recrutement et de formation, et même le système social global⁷². De plus, des institutions comme la CONAC ou les Inspections générales des services concernés devraient davantage s'intéresser à ces questions

II.1.2.3. Les contraintes inhérentes à l'activité des maillons de la chaîne pénale

Les problématiques sectorielles éclairent davantage sur les contraintes qui entament l'efficacité et l'efficacités de la chaîne pénale :

➤ **Au niveau de la Police judiciaire**

De façon non hiérarchisée, les problèmes et enjeux majeurs suivants sont notables dans le fonctionnement de la Police judiciaire au Cameroun :

- Dépassement des délais légaux de garde à vue
- Conditions de garde à vue rudes, du fait de l'absence de crédits pour l'entretien des détenus, d'infrastructures inappropriées, et d'une formation adéquate des OPJ
- Absence ou manque du matériel technique et du personnel adéquatement formé : trousse de l'enquêteur⁷³
- Médecine médico-légal quasi inexistante
- Formation inappropriée et insuffisante des personnels chargés des enquêtes préliminaires⁷⁴

⁶⁹ Tous les Responsables des antennes régionales de la CNDHL et les OSC rencontrées sont constants sur ce point

⁷⁰ Parfois il est exigé à certaines familles de détenus des sommes d'argent allant jusqu'à 5000 FCFA par visite, surtout dans les grandes prisons de Yaoundé et de Douala ;

⁷¹ Transparency international Cameroon décrit très souvent cette situation ; cf Rapports annuels 2009-2012 ;

⁷² Les pratiques de corruption au sein de la justice pénale ne sont que le reflet peut-être démesuré de l'ensemble de la société ;

⁷³ Dans la région du centre par exemple, au niveau des services de gendarmerie, un seul spécialiste en criminalistique est disponible ;

- Non spécialisation des OPJ : les personnels de la Police et de la Gendarmerie sont affectés, nommés ou mutés dans des services différents, requérant des aptitudes différentes⁷⁵
- L'inadéquation entre le profil des Commandants de brigades de Gendarmerie et les fonctions d'OPJ⁷⁶ occupées
- Etc.

➤ **Au niveau des parquets, tribunaux et juridictions militaires**

- Les lenteurs judiciaires (liées à la rédaction des réquisitoires introductifs d'instance du Parquet⁷⁷)
- Recours quasi systématique à l'incarcération
- Difficultés des Magistrats francophones à appliquer les dispositions du nouveau Code de procédure pénale
- Dépassement des délais de détention provisoire
- Absence de délais lorsque la juridiction de jugement est saisie
- Irrégularités des contrôles des détentions préventives
- Pertes ou disparitions de dossiers des détenus
- Management inadéquat des juridictions, qui se manifeste par l'absence d'une traçabilité des dossiers
- Productivité relative des Magistrats en termes de rédaction de factum
- Fonctionnement déficient des greffes : pertes de dossiers, soustraction de pièces de procédure, retards dans la délivrance de plusieurs pièces
- Assistance judiciaire insuffisante
- Pour les Tribunaux militaires : l'initiative de poursuite est centralisée entre les mains du Ministre de la défense, ce qui est source de retards incommensurables
- Etc.

➤ **Au niveau des prisons et de l'Administration pénitentiaire**

- Absence d'un système d'information fiable de l'administration pénitentiaire
- Surpopulation carcérale avec un impact négatif sur les conditions de détention et les droits des détenus
- Budget insuffisants : alimentation, santé, matériel de travail, etc.
- Absence d'une politique de réinsertion sociale et de budget pour les activités de réinsertion sociale⁷⁸ : pas d'écoles surveillées
- Outils de gestion des prisons surannées : exemple : pas de logiciels pour les greffes pénitentiaires
- Mauvaise gouvernance interne des prisons, corruption, rackets
- Etc.

➤ **Les auxiliaires de justice et personnels non magistrats**

Les Greffiers et les Huissiers participent aux lenteurs observées dans la justice pénale. Les pertes de dossiers⁷⁹, les retards dans la mise en état des procédures devant le Juge⁸⁰ sont bien souvent causés

⁷⁴ Au niveau de la Police, les Inspecteurs de Police recrutés avec le BEPC diligent des procédures et mène des enquêtes, sur la base desquelles les autorités judiciaires s'appuient pour décider de la situation des personnes ; au niveau de la Gendarmerie, les Commandants de brigades ont un statut d'OPJ alors qu'ils sont recrutés avec un BEPC et n'ont pas une connaissance suffisante du droit, même avec un stage d'OPJ.

⁷⁵ A titre d'exemple, les services de Police comme l'ESIR ou le GMI, ou le GSO sont des services opérationnels où les Responsables nommés sont les plus violents ; lorsqu'ils sont affectés à des fonctions de Police judiciaire, ils ont recours plus aisément à la torture pour obtenir des aveux, et des procédures rapides

⁷⁶ Les Commandants de Brigades de Gendarmerie généralement Adjudants, sont recrutés avec le diplôme de BEPC de l'enseignement secondaire. Le statut d'OPJ, conféré après un stage sommaire sur la police judiciaire est problématique car leur formation est largement insuffisante au regard des responsabilités énormes tenues sur les droits et libertés des personnes ; cf Me ETEME ETEME Simon-Pierre, *Droits de l'homme et police judiciaire au Cameroun : la protection du suspect dans le code de procédure pénale*, L'Harmattan, 2009

⁷⁷ Le Procureur de la République doit faire des réquisitoires introductifs et définitifs au début et à la fin de chaque instruction judiciaire

⁷⁸ Entre 2009 et 2011 l'Administration pénitentiaire a reçu dans le cadre de l'IADM/PSTE un financement pour les activités de réinsertion sociale (production) pour les prisons principales ; l'évaluation de ces activités a révélé une mauvaise structure interne et des problèmes de gouvernance. Les AGR financées par le PACDET 2 sont résiduelles aujourd'hui

⁷⁹ Les greffiers sont souvent impliqués dans des situations de pertes intentionnelles, ou non intentionnelles (négligence, déficit de formation, etc.)

par ces deux catégories d'acteurs. Les pertes de dossiers en effet, ou le non-retour des citations entraînent des renvois nombreux des affaires.

➤ **Le cas spécifique du Barreau**

Les Avocats sont aussi parfois des sources de lenteurs : demandes de renvois sollicités de nombreuses, absences aux audiences, assistance minimale accordée aux clients surtout les plus démunis, peu d'investissement dans la recherche des pièces des dossiers, etc.

En tant qu'institution, le potentiel pour le Barreau d'être un véritable acteur de gouvernance s'est davantage révélé lors de la soumission au Ministère de la Justice à la demande de celui-ci, d'un rapport alternatif sur la situation des droits de l'homme au Cameroun. Cependant les clivages internes ont ralenti cette posture, dont les acteurs n'ont pas véritablement conscience. Le Barreau ne dispose pas d'un dispositif formel de surveillance du fonctionnement de la chaîne pénale, et les préoccupations du nouveau Conseil de l'ordre sont d'assainir la profession et d'asseoir l'image institutionnelle de la corporation.

Les Relations des Avocats avec les autres maillons de la chaîne ont connu une amélioration, accentuée suite à de nombreux incidents⁸¹ dont l'un a causé l'intervention du Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Défense spécialement chargé de la Gendarmerie⁸² officiellement saisi par le Barreau. Les Représentant du Bâtonnier dans différentes régions ont aussi été amené à saisir les chefs des cours d'appel du ressort afin d'harmoniser les pratiques.

➤ **Les victimes, les justiciables et les mineurs**

Les questions d'accès à la justice sont transversales à toute la chaîne. Les populations ne sont pas suffisamment sensibilisées sur leurs droits, les victimes ne sont pas souvent prises en compte dans le procès pénal, ou sont menacées⁸³. Les modes alternatifs de résolution sont inexistant⁸⁴ ou peu connus.

La justice demeure chère, surtout lorsqu'un avocat est nécessaire, dans un contexte où le Barreau n'engage des Avocats à collaborer que sur la base d'une perspective d'honoraires.

Les délinquants mineurs sont insuffisamment pris en compte au niveau des OPJ et des tribunaux. Les procès-verbaux d'enquête signés ne reflètent pas souvent les faits commis. A défaut de cellules de garde à vue ou de prison pour mineurs, ceux-ci sont logés dans des conditions de promiscuité qui défient le droit international et national pertinents. Les Instituts pour l'enfance délinquante⁸⁵ qui devaient recueillir les enfants en conflit avec la loi fonctionnent au ralenti du fait d'une insuffisance de budgets de fonctionnement, et d'une indifférence de l'Etat. Ces structures sont donc incapables de fournir actuellement une réponse appropriée à la situation de la justice juvénile.

➤ **Les contraintes des structures externes de contrôle**

La CNDHL apparait dans cette configuration, comme une structure dont les missions textuelles⁸⁶ et les actions quotidiennes peuvent permettre de limiter les abus et les violations des droits de

⁸⁰ Les Huissiers du fait des coûts textuels peu incitatifs du prix/km ne notifient pas souvent les actes juridictionnels aux personnes pour lesquelles ils sont mandatés

⁸¹ Des Avocats ont été placés en garde à vue à Limbé, Garoua parce qu'ils venaient assister leurs clients ;

⁸² En Novembre 2012 une avocate a été molestée par les Eléments de la Brigade du SED ; le Barreau a rencontré le Secrétaire d'Etat en charge de la Gendarmerie de ce cas, qui a pris une note administrative ;

⁸³ Dans la région du Nord, les femmes et les populations villageoises victimes sont menacées par les Chefs traditionnels de bannissement si elles saisissaient la justice ;

⁸⁴ L'OSC VOPS de la Sœur Jacqueline développe et mène des campagnes en vue de l'adoption de la justice réparatrice au Cameroun

⁸⁵ Borstall Institute de Buéa, ou le Centre de Betamba.

⁸⁶ CNDHL créée par la Loi N° 2004/016 du 22 Juillet 2004 promulguée par le Président de la République.

l'homme dans la justice pénale, moyennant un renforcement institutionnel⁸⁷ et une allocation de moyens, sans lesquels son travail quotidien n'aurait pas l'impact souhaité. La refonte des textes en cours, qui va augmenter les pouvoirs et l'indépendance de la CNDHL font de cette structure, un point d'intérêt pour toute intervention structurante dans la justice pénale. Par ailleurs, les relations entretenues par cet organe avec les OSC donnent à ces dernières une plus assurance⁸⁸.

II.1.3 Cartographie fonctionnelle des OSC dans le secteur

II.1.3.1 Les OSC dans la chaîne de la justice pénale : acteurs et rôles

a) Aperçu général

Le secteur de la justice pénale est le parent pauvre en matière d'intervention des OSC, alors qu'il met en jeu la liberté et même la vie⁸⁹ de nombreuses personnes au quotidien. Par craintes de représailles, la société civile intervient très peu dans ce secteur. Néanmoins, les organisations religieuses, et plus particulièrement l'Eglise Catholique au travers des CDJP ont des actions plus systématiques, car elles interviennent soit dans toute la chaîne –CDJP- soit en soutien dans les établissements pénitentiaires.

L'Eglise catholique romaine, acteur de premier plan dans le secteur de la justice pénale

Dans le secteur de la Justice pénale, l'Eglise catholique romaine au travers des Commissions Diocésaines justice et Paix (CDJP) et des Communautés de Saint Egidio, apparait désormais comme l'un des acteurs les plus importants parmi les intervenants dans le secteur de la Justice pénale. Les CDJP, existant dans chaque Diocèse ou Archidiocèse, sont constituées de personnels (bénévoles ou salariés) qui œuvrent quotidiennement sur quatre thématiques principales en rapport avec la dynamique sectorielle : 1) le monitoring⁹⁰ de la situation pénale des détenus et l'assistance juridique et judiciaire en collaboration avec des Avocats ; cette rubrique comporte des interventions ponctuelles dans les lieux de garde à vue des OPJ et en cas de violation des droits humains, 2) la formation initiale et professionnelle des détenus et la formation du personnel pénitentiaire, 3) l'assistance spirituelle aux détenus, 4) l'accompagnement en vue de la réintégration communautaire des détenus. Cette posture et le sérieux dans le travail ont permis que dans certaines régions⁹¹, le PACDET 2 décentralise l'activité d'assistance judiciaire aux CDJP. La collaboration privilégiée avec les autorités de la chaîne pénale et surtout le crédit institutionnel de ces structures font des CDJP des acteurs majeurs capables d'influencer la gouvernance sectorielle au Cameroun.

La Communauté Saint-Egidio s'intéresse beaucoup plus à la situation des Condamnés à mort dans les prisons camerounaises : encadrement, soutien moral, alimentation, etc.

Les OSC de défense des droits de l'homme sont davantage fortes et sollicitées par les populations dans les zones⁹² où le nombre d'avocats est réduit. Elles œuvrent alors soit comme des para-juristes⁹³ dans le système judiciaire, soit comme médiateurs pour les cas de violations des droits des parties. Elles dénoncent aussi dans cette même posture les dysfonctionnements et abus constatés. De plus, dans ce type de zones, les OSC sont plus tolérées par les OPJ et les autorités judiciaires, et la collaboration est un peu moins tendue.

⁸⁷ Parfois les Responsables de la CNDHL ont été arrêtés (Bamenda) par les Services de Police lors des descentes d'enquêtes sur les violations des droits de l'homme, ou alors l'accès à certaines informations leur a été refusé, par des fonctionnaires ignorant de leurs missions ;

⁸⁸ La plupart des Responsables d'OSC rencontrées se disent protégés avec la présence de la CNDHL ;

⁸⁹ La peine de mort n'est plus exécutée au Cameroun depuis plusieurs décennies. Cependant, de nombreux décès surviennent encore dans les prisons camerounaises du fait d'une prise en charge médicale et alimentaire inadéquate, transformant ainsi pour plusieurs les peines à temps en peines de mort de facto ;

⁹⁰ Le monitoring est effectué en collaboration avec les Directeurs des Etablissements pénitentiaires et les greffes pénitentiaires et consiste à rechercher tous les cas de détentions irrégulières ou nécessitant un appui juridique

⁹¹ La région du Nord, du Nord- Ouest

⁹² Exemple du Grand nord Cameroun ;

⁹³ Termes utilisés dans certaines Déclarations notamment dans la **Déclaration de LILONGWE sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique** en ces termes : « Point 7 :. Il est de plus largement reconnu que le seul moyen faisable de prodiguer une assistance juridique efficace à un maximum de personnes est de s'appuyer sur des non-avocats, y compris les étudiants en droit, les assistants juridiques et les para-juristes. Ces derniers (assistants juridiques et para-juristes) peuvent faciliter aux personnes qui en ont besoin l'accès au système judiciaire, assister les prévenus et délivrer connaissance et formation à tous ceux aux prises avec la justice pénale, afin qu'ils fassent valoir leurs droits. Pour être efficace, un système d'assistance juridique devrait faire appel aux services complémentaires des assistants juridiques et des para-juristes » ;

Par contre dans les zones à forte concentration d'avocats, et les zones urbaines, les AE acceptent moins les interventions des OSC. Les relations sont plus tendues dans tous les maillons de la chaîne, particulièrement au niveau des OPJ et des Juridictions. Il faut parfois passer par des compromis de toutes sortes – notamment en épuisant des répertoires de diplomatie et de délicatesse- pour atteindre les objectifs⁹⁴. Le travail dans les prisons obéit aux mêmes règles : les Associations qui œuvrent essentiellement dans la fourniture des services socioéconomiques doivent faire montre de discrétion et d'empathie : les critiques et remarques sous toutes les formes se soldent généralement par des interdictions d'accès.

Les relations entre le Barreau et les Associations qui tiennent le rôle de Para-juristes sont parfois très tendues. Depuis des années le Barreau demande en effet au Gouvernement un texte consacrant le monopole de l'avocat dans toutes les procédures, et conséquemment la suppression d'un métier communément appelé « Agents d'affaires⁹⁵ ». L'inégale répartition des Avocats dans le territoire national et le niveau de revenus faible des populations constituent la source principale de réticence de l'Etat.

Il existe plusieurs Associations de détenus dans les prisons camerounaises. Elles sont constituées de détenus qui coordonnent les activités d'éducation et d'animation⁹⁶ dans les prisons. Elles regroupent aussi des détenus qui solidarisent sur les enjeux communs du VIH/SIDA⁹⁷.

b) Approche sectorielle

Il s'agira d'analyser l'implication des OSC dans la chaîne pénale par maillon avec une attention particulière sur les thématiques suivantes : implication dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques, le monitoring de la chaîne, les actions de promotion, de protection et de satisfaction des droits de l'homme,

b-1) Au niveau des OPJ

L'action des OSC au niveau de la Police judiciaire (Police nationale et Gendarmerie) est très marginale. De plus, peu d'OSC interviennent à ce niveau, pour des raisons liées à la sécurité personnelle des Responsables, et compte tenu de la méconnaissance par les OPJ du rôle des OSC.

L'implication des OSC dans l'élaboration des politiques sectorielles, la mise en œuvre et le suivi-évaluation est très faible, voire inexistant. Les unités de police judiciaire du fait de leur caractère militaire ou paramilitaire appliquent fortement les instructions de la hiérarchie avec peu d'adaptations locales. Bien plus, les OSC ne se positionnent pas sur cet aspect comme des forces de propositions dans le contexte où elles mènent leurs activités.

⁹⁴ L'ONG CAJAD par exemple dans le cadre d'un projet de visite des détentions irrégulières dans les Commissariats de Police et les Unités de Gendarmerie en 2008 dans la ville de Limbé, devaient prévoir des rations alimentaires supplémentaires en plus de celles apportées pour les personnes détenues

⁹⁵ Les Agents d'affaires sont une catégorie de juristes non-avocats qui abonde dans les zones rurales et dans les zones urbaines où le nombre d'Avocats est inférieur à 4. Dans ces régions les Agents d'affaires sont présents dans tous les contentieux (civil, pénal, commercial, etc.) et sont acceptés par les Autorités judiciaires

⁹⁶ Par exemple la FESCULT à la Prison centrale de Yaoundé

⁹⁷ Ces Associations de détenus qui existent à Bamenda et Bafoussam ont été mises en place par le GIZ dans le cadre du Programme germano-camerounais de lutte contre le VIH/SIDA et la tuberculose

CAJAD et l'assistance aux personnes gardées à vue dans les commissariats de police et les brigades de Gendarmerie du Sud-ouest 2008-2010

En 2008, les mouvements d'humeur des populations ont entraîné l'arrestation et la détention⁹⁸ dans les Brigades de Gendarmerie et les Commissariats de Police de plusieurs centaines de personnes. Elles étaient détenues dans ces unités dans des conditions défilant toutes les normes internationales protégeant la personne humaine. Dans ce contexte, le rôle du CAJAD à travers un projet de deux ans (2008-2010) a consisté à protéger les droits des personnes détenues, en 1) mettant à contribution les avocats pour veiller au paiement exact de la caution exigée, et assister juridiquement ces personnes, 2) visiter les personnes en garde à vue dans la perspective de pourvoir à leurs besoins élémentaires (alimentation et santé) et de favoriser les contacts avec les familles. Malgré les fortes réticences de départ, la collaboration a pu être établie, et de nombreuses personnes ont bénéficié des services d'un avocat, et ont maintenu une vie relativement acceptable. Bien plus, l'OSC n'a adressé des courriers aux services centraux des unités de police judiciaire locales pour déplorer l'état des cellules de ces unités

Le monitoring du travail des OPJ n'est pas une activité permanente et systématique des OSC, sauf dans le cadre de la mise en œuvre de projets⁹⁹. Certaines OSC comme ACAT, dans le cadre de leurs activités contre la torture sont parfois appelées à s'intéresser à ce phénomène dans les unités de police judiciaire -Commissariats de police et les Brigades de Gendarmerie. D'autres OSC tels le HCIG documentent des cas de violations des droits de l'homme dans la ville de Douala. Dans le Sud-Ouest, certaines OSC telle MDDT, adressent à l'Antenne régionale de la CNDHL des rapports relatant des irrégularités procédurales et des cas de violations des droits de l'homme lors des enquêtes préliminaires, à charge de celle-ci d'adresser des Demandes d'information aux unités en cause. Enfin, le Barreau du Cameroun a transmis un rapport sur l'état des droits de l'homme au Cameroun au Ministère de la justice, dans lequel il est mentionné de nombreuses irrégularités dans les fonctions des OPJ. La production de ce rapport a supposé à tout le moins un dispositif permettant de suivre ou de rassembler des données sur le fonctionnement de la PJ au Cameroun.

Le secteur de la promotion et de la protection des droits de l'Homme est plus largement accessible aux OSC. A ce niveau, plusieurs OSC¹⁰⁰ organisent des activités de formation et de concertation dans lesquelles les OPJ sont invités. De plus, les OSC mènent des actions de plaidoyer et d'assistance juridique surtout dans les régions où le nombre d'avocats est limité. Elles parviennent comme dans le Nord, à se faire connaître et accepter des OPJ et des Populations et deviennent le recours des populations défavorisées, qui craignent de recourir directement aux OPJ. Dans cette région plus précisément, les OSC n'hésitent pas, avec le soutien des familles des victimes à se transporter dans des localités lointaines sur les lieux où les violations des droits humains sont alléguées pour les documenter et saisir les autorités compétentes. Elles servent alors d'alerte même pour les OPJ, notamment lorsque les modes traditionnels de règlement des conflits autour des Autorités traditionnelles mettent en péril les droits des personnes. Ce travail des OSC du Nord est peu connu.

JADE Cameroun : l'implication des journalistes dans le suivi des unités de police judiciaire

Dans le cadre d'un projet financé sur fonds européen (IEDDH) – « *Promouvoir les droits de l'homme en milieu carcéral en renforçant sa visibilité dans les médias* »- et mis en œuvre entre 2010 et 2013, l'OSC JADE a réuni au cours d'ateliers régionaux de concertation des OPJ, Magistrats, Personnels pénitentiaires, les OSC et les journalistes pour discuter des problèmes qui entravent l'accès aux informations dans la chaîne pénale. Au cours de ces ateliers, la perception mutuelle des acteurs ont été discutées ainsi que les clivages qui existent entre eux. Ces ateliers ont permis ainsi aux Journalistes d'accéder aux unités des OPJ, aux Tribunaux et aux prisons et ainsi de publier plus de 100 articles sur les gardes à vue et les prisons.

Les CDJP interviennent au niveau des enquêtes préliminaires sous la forme de plaidoyers dans tous les ressorts des Diocèses d'intervention : leurs actions permettent ainsi de mettre fin à des arrestations abusives. Enfin, certaines OSC jouent le rôle de Watch Dog, en dénonçant parfois avec

⁹⁸ Expression prise ici dans le sens de L'Ensemble des principes pour la protection de toutes les personnes sous une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement

⁹⁹ Voir ci-contre encadré sur l'action de l'OSC JADE

¹⁰⁰ CY JULERC, Reach out Cameroon, VOPS, JADE, CDJP, etc.

violence les irrégularités observées. Cette modalité d'intervention des OSC alimente davantage les tensions existantes entre les OSC et les OPJ. Enfin, plusieurs OSC interviennent dans l'assistance juridique aux mineurs¹⁰¹ dès l'arrestation et dans la fourniture des repas aux personnes gardées à vue¹⁰².

b-2) Au niveau des juridictions

L'activité des OSC à ce niveau est multiforme, et varie selon qu'il s'agit des Parquets ou des juridictions de jugement. De manière générale, les OSC ne sont pas impliquées dans les questions d'administration des Tribunaux de leurs ressorts territoriaux, ni à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques et stratégies. Pas ou peu d'associations font du monitoring des procès ou des activités des juridictions. Les actions sont donc plus centrées sur la promotion, la protection et la satisfaction des droits de l'homme.

ALL FOR CAMEROON et l'assistance judiciaire gratuite

Implantée dans le Nord-ouest et particulièrement à Bamenda, l'ONG propose une assistance judiciaire gratuite pour les justiciables démunis. Depuis trois ans près de 200 personnes ont bénéficié des services de la Responsable de cette structure qui est avocate de profession. En plus de plaider des affaires devant les juridictions nationales, cette ONG porte les affaires devant les instances quasi judiciaires internationales –la Commission des droits de l'homme de l'ONU- et régionales – La Commission africaine des droits de l'homme.

Le Parquet est généralement la porte d'entrée des OSC. Dans certaines localités, telles le Nord et le Nord-Ouest, elles interviennent à ce niveau pour alerter les Procureurs sur des situations de violations des droits de l'homme en cours au niveau des unités de police judiciaire¹⁰³ ou pour plaider une situation en faveur des Populations démunies¹⁰⁴. Cette collaboration est fondée sur la sensibilité personnelle de ces Autorités judiciaires et non sur une situation systémique

Les OSC intervenant au niveau des juridictions de jugement s'impliquent beaucoup plus dans l'assistance judiciaire et l'aide juridique. Certaines mettent à la disposition des personnes démunies les services rémunérés d'un avocat. C'est ainsi que des programmes d'assistance judiciaire sont largement répandus au niveau des juridictions. L'Association des Avocats ressortissant du Sud par exemple organise chaque année des caravanes juridiques dans le Sud et particulièrement à Ebolowa, caravanes au cours desquelles elle offre gratuitement les services d'avocats aux populations et aux détenus. D'autres organisations prodiguent des conseils juridiques aux justiciables.

SOS JUSTICE AFRIQUE : analyse du fonctionnement de la justice pénale en aval

Depuis 2007, cette Association travaillant dans la promotion du bon fonctionnement des institutions judiciaires s'investit dans la recherche et l'analyse de la jurisprudence des tribunaux. A partir des jugements et arrêts rendus par les juridictions dans les Cours d'appel du Centre et du Littoral, cette ONG entend apprécier le degré d'indépendance et de formation des Magistrats afin d'une part d'enrichir le plan de formation interne, et d'autre part de dénoncer les pratiques de corruption qui minent le rendu de la justice au Cameroun.

La situation des mineurs fait l'objet d'un suivi tenu¹⁰⁵ de la part de plusieurs associations. L'accompagnement des mineurs se fait à la fois par une aide juridique et une assistance judiciaire gratuites. En plus de ces apports, les OSC s'investissent dans un travail de recherche des pièces et de mise en état des dossiers des justiciables démunis et particulièrement des détenus au niveau des greffes des juridictions. Certains journaux/médias se livrent à la chronique judiciaire, surtout pour les affaires célèbres¹⁰⁶ mais cette activité est bien marginale par rapport à la ligne éditoriale. Enfin, à la faveur des dispositions du CPC relatives au recouvrement forcé des amendes, plusieurs OSC s'engagent à payer les amendes en faveur des justiciables démunis ou des détenus.

¹⁰¹ Par exemple, l'OSC CHASOH dans la ville de Douala,

¹⁰² CAJAD, voir encadré

¹⁰³ Exemple : La Une des droits de l'homme et des Libertés (UDHL-Nord)

¹⁰⁴ Exemple : la Ligue des droits de l'homme du Nord (LDHN), CDJP, REPERID, CHRAPA (Nord-ouest – Bamenda)

¹⁰⁵ CDJP, VOPS, CY JULERC, Mouvement d'aide aux mineurs incarcérés

¹⁰⁶ Les journaux produisent généralement un petit encadré sur les affaires des anciens membres du Gouvernement incarcérés

Au plan national, certaines OSC participent au processus de validation des Rapports annuels sur l'état des droits de l'homme du Ministère de la Justice. Leurs contributions sont intégrées et sont importantes en ce qu'elles fournissent des lectures nouvelles aux analyses faites par les AE.

b-3) Au niveau des prisons

L'appui apporté par les OSC au fonctionnement des Etablissements pénitentiaires au Cameroun est considéré comme essentiel par les AE. Cependant les OSC ne sont pas impliquées dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques pénitentiaires. Des projets de plates-formes d'OSC sont en cours dans les Prisons de Yaoundé et Douala, et pourraient constituer des cadres stratégiques de dialogue entre les AE et les OSC. De fait ils sont à soutenir. Ces Plates-formes pourraient être étendues au niveau régional, voire national.

L'action de VOPS¹⁰⁷ dans la justice pénale au Cameroun : cas de la Prison centrale de Douala

VOPS est une ONG fondée par une sœur catholique qui œuvre dans le système de justice pénale camerounais depuis une décennie. Analysant le fonctionnement de la chaîne pénale à partir de la Prison, l'OSC a identifié, sur la base d'une enquête les causes de la délinquance et de la criminalité, dont entre autre le déficit éducationnel. Elle a ainsi entrepris un programme de formation des mineurs et des adultes en établissant des liens avec le système formel d'éducation. Ce faisant, l'OSC a été conduite au regard des conditions de détention difficiles, à s'attaquer à la question de la surpopulation carcérale, en ciblant les cas des détentions révélant les dysfonctionnements de la chaîne pénale. C'est ainsi qu'elle a initié d'une part une importante activité d'assistance judiciaire et juridique au profit des détenus vulnérables tout en aidant à rationaliser le fonctionnement du greffe- appareils photos, chemises cartonnées, projet de logiciel de gestion des greffes, etc., et d'autre part, elle s'est investi dans la promotion sur le territoire national de la justice réparatrice comme mécanisme permettant à la fois de prévenir les conflits et le recours systématique à la détention, mais aussi de prendre en compte la victime dans le déroulement du procès pénal. Cette promotion se fait au travers de séminaires régionaux impliquant toutes les composantes de la chaîne pénale, y compris les Leaders communautaires et religieux.

Le travail des OSC est multiforme. Il part de l'assistance spirituelle au travers des Associations religieuses, jusqu'à la fourniture des services de préparation à la réinsertion sociale, en passant par l'assistance judiciaire et juridique aux détenus, l'alimentation et la santé, etc. Des initiatives encore plus techniques sont parfois engagées¹⁰⁸.

SOREIN et la santé des détenus dans les prisons camerounaises

L'ONG SOREIN travaille depuis 33 ans dans les prisons camerounaises. Même si elle effectue des actions dans le domaine de la réinsertion sociale des détenus, le secteur de la santé pénitentiaire constitue son secteur de concentration. Dans ce secteur, elle met régulièrement à la disposition des infirmeries pénitentiaires de plus d'une dizaine de prisons, des médicaments ainsi que du personnel médical (Dentistes et Chirurgien). Au début de l'année 2014, une équipe de chirurgiens a ainsi été mobilisée à la prison principale de Mfou dans la région du centre par cette OSC pour faire des opérations chirurgicales gratuites aux détenus. Plus d'une dizaine de détenus ont ainsi été opérés gratuitement, y compris avec prise en charge des frais connexes. D'autres prisons avant celle de Mfou avaient bénéficié des actions de SOREIN en particulier certaines prisons du Nord-ouest et de l'ouest

Le tableau suivant donne un bref aperçu des dynamiques de l'implication des OSC dans l'ensemble de la chaîne de la justice pénale au Cameroun.

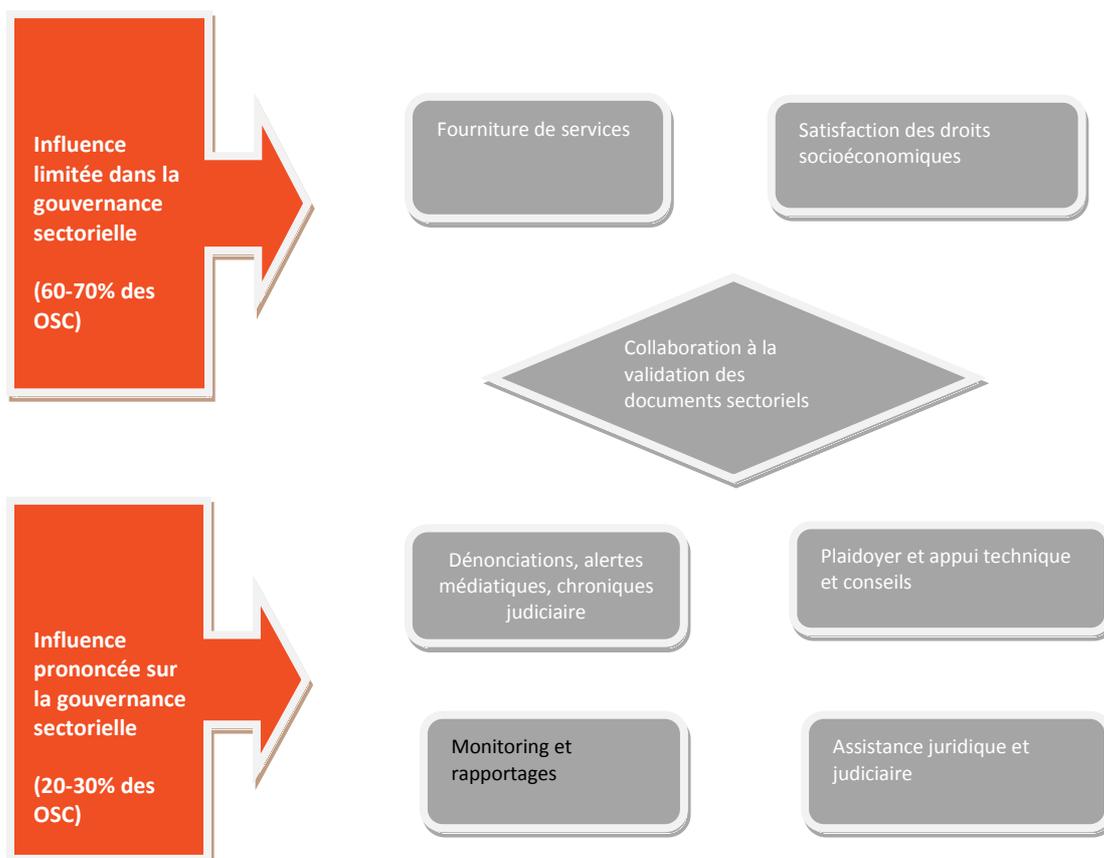
¹⁰⁷ L'exemple de VOPS (Victims Offenders Prison Care support) ne discrédite pas l'action louable des autres associations, ni ne met cette association à la tête d'un quelconque choix ; cet exemple permet seulement d'illustrer le rôle que les OSC peuvent jouer dans le système de justice pénale ;

¹⁰⁸ Projet d'informatisation du greffe pénitentiaire de la Prison centrale de Douala par VOPS

Tableau 1 : Dynamiques des OSC dans l'ensemble de la chaîne de la justice pénale

Eléments d'entrée dans le système	Les défis de l'implication des OSC dans l'ensemble de la chaîne de la justice pénale
Activités générales	
Cadre de concertation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence de cadre de concertation des AE avec les ASJ au niveau national et régional ▪ Faibles initiatives locales : Prison centrale Yaoundé, projet plate-forme Douala
Définition de la politique pénale et pénitentiaire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inexistence d'un document stratégique : politique pénale ▪ Inexistence ou faiblesse de l'implication des OSC dans la définition et la redéfinition de la politique pénitentiaire
Accès à l'information pertinente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Difficile accès à l'information ▪ Risques sécuritaires
Visites, contrôles, inspections	<ul style="list-style-type: none"> • Activités de monitoring non systématiques • Rôle déterminant de la CNDHL qui ouvre les portes du SJP aux OSC lors de ses descentes sur le terrain
Influence dans les processus décisionnels	<ul style="list-style-type: none"> • Plaidoyer des OSC • Pas d'influence-clé
Activités par champ d'intervention	
Enquêtes préliminaires	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring, assistance juridique, amélioration des conditions matérielles des gardes à vue, saisies du Procureur si irrégularités, médiatisations, rapports, etc.
Instruction et jugement	<ul style="list-style-type: none"> • Plaidoyer, assistance judiciaire, mise en état des dossiers, paiement des amendes, chroniques judiciaires, sensibilisation du public, lutte contre la corruption, analyse de la jurisprudence
Détention	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfaction des DESC¹⁰⁹, plaidoyer, suivi et accompagnement en milieu fermé, prise en charge des mineurs, informatisation des greffes pénitentiaires, protection contre la torture
Assistance postpénale et réinsertion sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Mise à disposition de foyers d'accueil, accompagnement vers la réintégration communautaire

La figure¹¹⁰ suivante synthétise l'influence que les OSC peuvent avoir dans le secteur de la justice pénale.



¹⁰⁹ Droits économiques, sociaux et culturels

¹¹⁰ Le graphique a été élaboré en tenant compte d'une part des activités menées par les OSC dans la Chaîne pénale et d'autre part en recueillant les impressions des AE sur l'action des OSC

Figure 1 : Rôles des OSC rencontrées dans la gouvernance du secteur de la justice

II.1.3.2 Analyse de l'interaction des OSC avec les acteurs étatiques (AE)

Cadre relationnel encore à améliorer avec les AE

Dans la réalité de la dynamique des OSC au Cameroun, elles ne sont pas encore réellement perçues comme de véritables acteurs de gouvernance, partenaires stratégiques pour le développement. Relativement jeunes¹¹¹, les OSC au Cameroun subissent encore le contrecoup d'une époque de dictature à peine terminée où les AE en position dominante n'avaient pas de comptes à rendre sur la gestion des politiques publiques. La posture d'Etat-débiteur de droits découlant de la ratification des instruments internationaux des droits de l'homme, est encore peu ou pas comprise des AE, ce qui renforce chez eux le sentiment de rejet des OSC qui leur demandent des comptes.

Dans le cadre spécifique de la justice pénale les OSC ne sont pas impliquées dans l'élaboration des politiques, ni dans leur mise en œuvre et le suivi évaluation. Au contraire, elles sont à peine tolérées. De manière générale les OSC qui sont admises à collaborer sont celles qui œuvrent à la promotion des droits économiques, sociaux et culturels. Dans ce contexte, le travail dans les unités de Police et de Gendarmerie, dans les Etablissements pénitentiaires, et dans une moindre mesure lors des médiations dans les Tribunaux, est sous haut contrôle, et des dérives sont constantes¹¹². Les OSC de défense des droits de l'homme, qui assurent le contrôle effectif des lieux de détention, et dénoncent les abus et dysfonctionnements sont très mal perçues et pas tolérées.

Dans les localités parcourues, il n'existe pas de cadre formel ou informel de concertation entre les AE et les OSC. La mission effectuée a parfois eu pour impact de susciter ce cadre de concertation (Prison de Yaoundé et Douala, OSC de défense des droits de l'homme de Douala, Ebolowa. Mais une forte réticence se fait encore sentir au niveau des OPJ et des Juridictions. Pour les premiers, les OSC sont à peu près considérées sinon comme des Ressorts locaux de l'influence de l'Occident sur la vie politique, du moins comme des agents perturbateurs dont l'action ne vise qu'à compromettre la crédibilité de l'Etat. Pour les juridictions, les acteurs rencontrés excipent le défaut de qualité des OSC à collecter des informations sur le fonctionnement de la juridiction dans un contexte où l'instruction des affaires devrait être entourée de secret.

S'agissant particulièrement de l'accès à l'information, celle-ci constitue pour les OSC un véritable chemin de croix. Tandis que les autorités judiciaires excipent le principe du secret de l'information, les OPJ estiment que les OSC font une immixtion dans le traitement des affaires ; enfin pour les personnels pénitentiaires les informations glanées par les OSC peuvent être utilisées dans des buts négatifs susceptibles de ternir l'image de l'institution pénitentiaire camerounaise. La quasi-totalité des AE reprochent un professionnalisme embryonnaire dans le traitement de l'information juridique par les responsables des OSC, et estiment que la loi ne permet pas à ces dernières d'accéder aux informations concernant les procédures en cours. Ce dernier point est partiellement partagé par le Barreau, qui voit dans l'action des OSC une forme de concurrence, surtout quand elles interviennent pour soutenir les intérêts des victimes ou qu'elles font des médiations dans les Tribunaux.

L'amélioration du cadre relationnel des OSC avec les AE passe par des rencontres d'information et de formation, les ateliers regroupant ces acteurs autour des thématiques ciblées, et sur des discussions sur les rôles mutuels tenus ou à tenir. Certains Responsables¹¹³ ont particulièrement souligné

¹¹¹ Existence effective à partir des lois sur les libertés de 1990

¹¹² Certains Responsables d'OSC ont été molestés dans les unités de Police et de Gendarmerie. Ces personnes sont souvent secourues par la CNDHL

¹¹³ Le commandant en second de la Légion de Gendarmerie du centre

l'importance de ce genre de rencontres. Des OSC à l'instar de JADE¹¹⁴ ont recherché cette collaboration, et les résultats obtenus renforcent la pertinence de l'approche proposée. Enfin, il y a lieu de relever que les Autorités judiciaires sont souvent sollicitées par les OSC pour animer des sessions de formations touchant diverses questions de droit. Cette collaboration dans la dissémination des savoirs confère de la légitimité aux OSC hôtes.

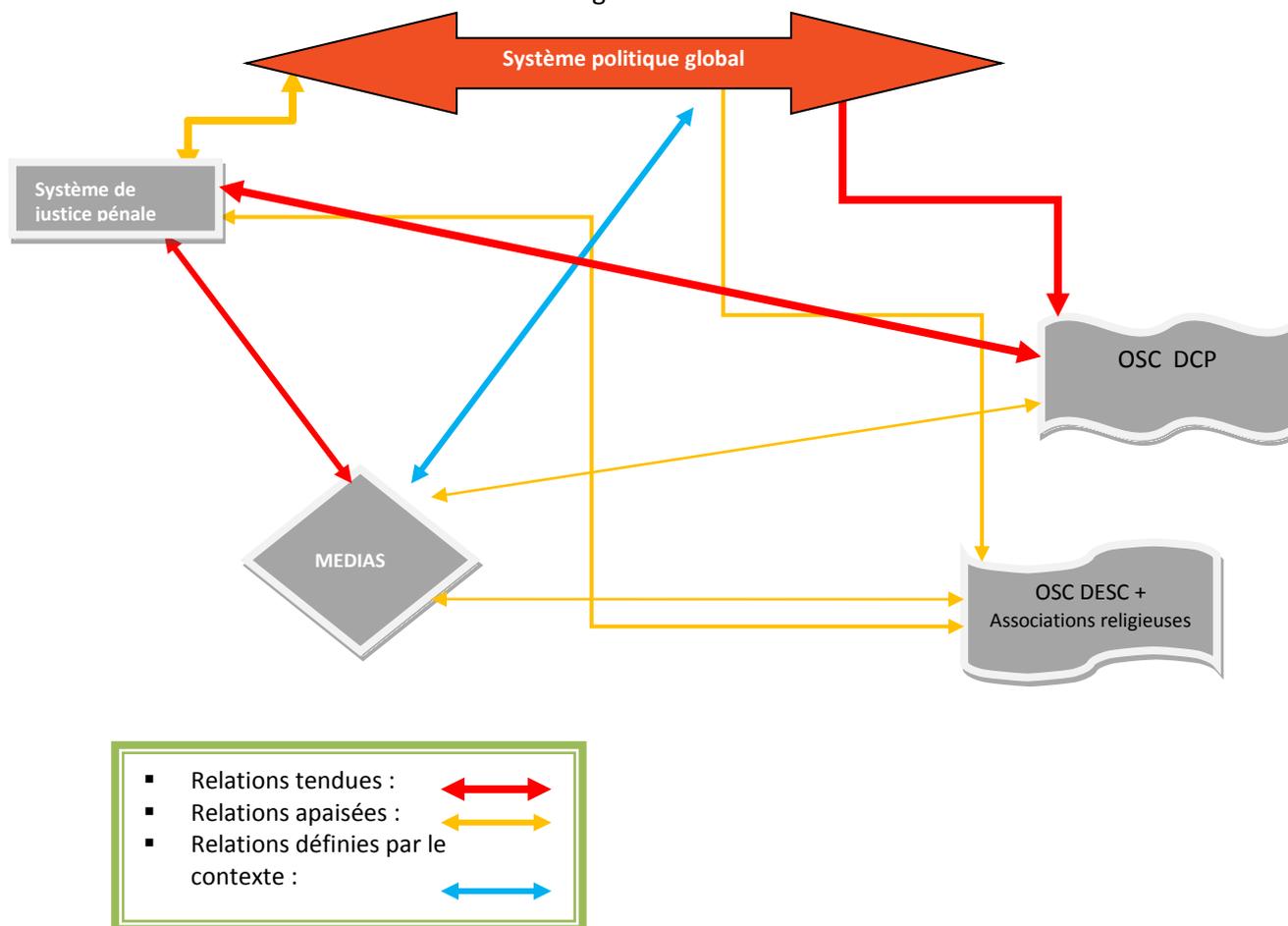


Figure 2 : Rôles des OSC rencontrées dans la gouvernance du secteur de la justice

II.1.3.4. Analyse des forces et faiblesses des OSC dans la justice pénale

Pour permettre un enrichissement du répertoire de l'Union européenne, la mission en accord avec la DUE avait choisi de s'orienter vers les OSC encore peu connues. Ces OSC qui fonctionnent avec des moyens propres ou grâce à l'appui de Bailleurs de fonds différents de l'Union européenne développent des thématiques très pertinentes avec la justice pénale.

Typologie des OSC intervenant dans le secteur de la justice pénale¹¹⁵

De manière générale l'on peut regrouper les OSC intervenant dans la justice pénale en trois grandes entités : les Associations religieuses, les OSC engagées dans la satisfaction des Droits économiques, sociaux et culturels (DESC), et enfin les OSC spécialisées dans la promotion et la protection des Droits civils et politiques (DCP). Alors que dans les deux premières catégories les Associations sont plus nombreuses, les OSC engagées dans les DCP sont plus rares et leurs actions plus critiques. Dans

¹¹⁴ L'ONG JADE a mis en œuvre un projet financé par la DUE au Cameroun sur fonds IEDDH intitulé « promouvoir les droits de l'homme en milieu carcéral en renforçant sa visibilité dans les médias », au cours duquel les ateliers regroupant les AE, les OSC et les Journalistes ont permis de discuter des points de dissensions entre les acteurs en présence

¹¹⁵ Les OSC internationales ne seront pas prises en compte ici

toutes ces catégories, il se retrouve des prestataires de services (surtout au sein des deux premières formes d'associations), et aussi des OSC qui fonctionnent sans financements externes.

Les Associations religieuses apparaissent comme les mieux structurées, notamment celles dont l'existence est très ancienne : l'Eglise catholique romaine, les Eglises protestantes. L'on note aussi une vitalité et une forte expansion des Eglises pentecôtistes. L'action de ce type d'Association est beaucoup plus focalisée sur le soutien matériel et spirituel aux détenus¹¹⁶.

De même les OSC axées sur les DESC concentrent leurs activités sur les plus démunis dont les détenus, tout en ciblant parfois des thématiques particulières, voire originales sur les femmes¹¹⁷, les mineurs, etc.

Enfin les OSC axées sur les DCP moins nombreuses ont un large spectre d'intervention, qui parfois embrasse toute la chaîne pénale. Elles ciblent généralement les thématiques liées à la torture, au procès équitable, aux arrestations et détentions arbitraires, à la protection des témoins, et à la promotion des droits de l'homme. Ces OSC collaborent plus activement avec la CNDHL.

Structuration, fonctionnement et moyens¹¹⁸

Les OSC rencontrées présentent une structuration et une organisation moyennes. L'architecture institutionnelle gravite trop souvent autour du Président de l'OSC. Le nombre de membres est généralement réduit (6-15 membres), même pour les OSC dont la durée de vie avoisine ou excède 10 ans, ce qui pose un problème de légitimité. En effet, le nombre de membres est un indicateur important de l'attractivité d'une OSC et constitue le gage de sa vigueur et de la légitimité de ses positions et de ses activités. Inversement, un nombre restreint de membres peut traduire soit la fracture existant entre le pilotage de l'association et sa base, soit l'inertie de l'OSC.

Plusieurs OSC travaillent sans grands moyens, sur la base du volontariat. C'est le cas notamment des OSC de défense des droits de l'homme du Nord, du Sud et du Nord-ouest. Cette proportion peut être estimée à 40-50%. Les autres OSC fonctionnent soit sur financement extérieur –notamment les OSC intervenant dans le Sud-ouest-, soit sur fonds propres. Les OSC qui interviennent en milieu carcéral mobilisent généralement des ressources propres. Entre 50 et 60% ont pu recevoir la mission dans un siège social plus ou moins convenable. Cependant, le fonctionnement de ces structures est fortement centré sur la personne du Coordonnateur de l'ONG¹¹⁹.

Pour plusieurs des OSC rencontrées, les procédures de recherche et d'accès au financement des PTF, en particulier l'UE sont peu connues. Cette situation peut s'expliquer soit par une insuffisance de l'approche communicationnelle des relais des Programmes financés par le FED, soit par des lacunes dans leurs capacités propre à rechercher les financements au soutien de leurs actions. Pour d'autres les mécanismes et instruments utilisés par l'UE requièrent une expertise technique bien au-delà de la leur, et apparaissent de ce fait inaccessibles¹²⁰.

L'immixtion du pouvoir politique

Plus que pour toutes les autres catégories d'OSC, celle regroupant les OSC militant en faveur des DCP font l'objet d'un suivi particulier des services de renseignement des Forces de sécurité. Les OSC se sont plusieurs fois plaints de l'infiltration du pouvoir politique au sein des OSC de 3^{ème} ou de 4^{ème} niveau, ce en vue de les déstabiliser. Cette infiltration vise à fragiliser voire à anéantir le

¹¹⁶ Voir cependant Encadré plus haut, l'action spécifique de l'Eglise catholique romaine

¹¹⁷ Exemple : Association Relai Mère-enfants, qui prend en charge la situation globale des mères détenues et y compris l'éducation et la prise en charge psychosociale de leurs enfants

¹¹⁸ Cette analyse ne concerne pas les Associations religieuses

¹¹⁹ Dans les zones anglophones une meilleure implication de plusieurs ressources humaines externes est notable : membres ou employés

¹²⁰ Les OSC des zones anglophones excipent l'obstacle linguistique

fonctionnement des OSC en créant des clivages irréconciliables entre les membres. La sollicitation des Pouvoirs publics est davantage forte lors de la production des rapports périodiques à soumettre aux Organes des Traités internationaux, ainsi que lors de l'élaboration des rapports alternatifs adressés à ces Organes.

II.1.4 Conclusions : Implication pour la gouvernance sectorielle : opportunités, défis et mesures d'accompagnement

L'importance des actions actuelles et surtout du potentiel d'action des OSC dans la gouvernance du secteur de la justice pénale incite à explorer davantage les possibilités d'une plus forte implication de ces acteurs. Une forte demande est en effet constante de la part des populations confrontées souvent aux rudesses de la chaîne pénale au Cameroun. Ces rudesses concernent tant les procédures que la technicité du droit et des droits de l'homme en cause.

Mais plusieurs préalables fondent cette implication, notamment :

- **L'assainissement du secteur associatif.** Plusieurs OSC travaillent dans le secteur de la justice pénale -avec une plus grande concentration sur les juridictions et les prisons-, sans faire preuve de sérieux et de constance dans leurs activités, donnant l'impression de s'engager dans le secteur pour obtenir des financements. Un ciblage d'OSC sérieuses et à fort potentiel, à identifier à l'intérieur de la chaîne pénale elle-même, apparaît ainsi incontournable et confirme davantage la pertinence de la présente cartographie ;
- **Renforcement institutionnel.** Les OSC de défense des Droits de l'Homme rencontrées et particulièrement celles engagées dans les DCP revendiquent un véritable statut juridique les protégeant, malgré la Déclaration relative aux Défenseurs des droits de l'homme des Nations unies –qui n'a pas de valeur contraignante-, et leur reconnaissance in fine au Cameroun notamment dans la Loi créant la CNDHL ; la réflexion peut être mûrie sur cet aspect afin de diminuer le sentiment d'insécurité dans lequel se déploie ces OSC et qui diminue leur rendement et leur efficacité. Le renforcement institutionnel passe aussi par leur valorisation auprès des Acteurs étatiques au travers d'une meilleure sensibilisation de ceux-ci dans l'amélioration des capacités d'intervention des acteurs par une activité soutenue de formation dans les matières juridiques, les techniques d'enquêtes, de rédaction de rapports, etc. . Enfin, un accompagnement technique en vue de l'élaboration d'outils de gestion, de meilleurs modes de gouvernance interne, et surtout de maîtrise des procédures et mécanismes internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme et de coopération avec les Organes des Traités, apparaît nécessaire ;
- **La promotion de cadres permanents de dialogue avec les autorités nationales pouvant aboutir à une inclusion dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre, et de suivi évaluation des politiques.** Des ateliers de concertation aux niveaux national, régional ou local, réunissant les OSC, les acteurs de la chaîne pénale et la CNDHL devraient être organisés et animés, afin de planifier les craintes et suspicions, et d'inaugurer d'axes de collaboration fertiles. Les ateliers organisés à cet égard par l'ONG JADE¹²¹ sur financement IEDDH et réunissant les OPJ, les Magistrats du Parquet et du siège, les pénitentiaires, les journalistes et les OSC sont en cela révélateur. En plus de ces ateliers inter-sectoriels, des concertations intra-sectorielles peuvent être promues pour chaque composante de la chaîne pénale ; cette approche pourrait permettre une spécialisation des OSC dans chaque maillon de la chaîne pénale. Le Code de procédure pénale, les Conventions internationales des droits de l'homme, et le contexte actuel du secteur de la justice pénale marqué par la corruption

¹²¹ Voir Encadré ci-dessus

constituent des opportunités permettant d’ancrer solidement cette coopération des deux catégories d’acteurs ;

- **La disponibilité des financements** : les OSC fonctionnant dans le secteur de la justice pénale manquent cruellement de financements¹²², en particulier les OSC engagées dans la protection des DCP, car leur utilité immédiate est faiblement perçue. Sans négliger les autres OSC, une meilleure attention devrait être apportée aux projets en matière de gouvernance de la chaîne pénale portés par ces « Watch Dogs » dont l’action dans le secteur peut atténuer les dérives précédemment analysées ;
- **La mutualisation des compétences**. Décrite ailleurs, l’idée de *plateformes régionales et nationale Justice* regroupant les OSC orientées sur les DCP, a été évoquée plusieurs fois¹²³ et des initiatives de regroupement sont en cours dans le Nord et le Nord-ouest. Un appui permettant d’encourager la dynamique ressentie pour la mise en place de tels cadres spécialisés ne manque pas de pertinence. Cela pourrait permettre entre autres, une plus large diffusion des informations sur les contraintes du secteur. De plus, la collaboration de ces OSC avec les journalistes moyennant la formation de ces derniers aux termes, contextes et enjeux de la justice pénale semble également cruciale à cet effet ;
- **Une meilleure représentativité des OSC engagées dans justice pénale devant les Instances internationales et régionales (CDH, CADHP, CADH, Union européenne, etc.)**. Des changements peuvent intervenir dans le secteur à partir de l’extérieur, à condition que des informations actuelles et précises permettent aux instances internationales et régionales de faire des observations consistantes au Gouvernement. Il y a ainsi lieu d’encourager la participation des OSC aux débats touchant à la justice pénale au sein de ces instances.

¹²² Ne pouvant obtenir le statut d’ONG du fait de la neutralité problématique des comités décisionnels au niveau du MINATD, et de la nature de leurs activités ;

¹²³ Notamment dans les régions du Littoral, du Nord, Nord-Ouest et du Sud.

II.2 Rôle des OSC dans la gouvernance des finances publiques

Au regard des exigences basiques en matière de gestion des finances publiques, le Cameroun se distingue par une performance en-deçà de la note des pays à revenu faible et de celle des pays à revenu moyen. C'est dans ce cadre qu'il convient de situer l'avènement du nouveau régime financier (2007) dont le défi est de trois ordres : réformer en profondeur l'ordonnance de 1962 qui ne correspondait plus aux exigences internationales en matière budgétaire et comptable ; modifier le cadre législatif et réglementaire pour qu'il garantisse une meilleure déclinaison des politiques fondées sur le budget-programme assorti d'indicateurs de performances ; une implication plus grande des Ministères sectoriels dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, un renforcement de la fonction de contrôle parlementaire des politiques publiques et un renforcement des prérogatives du Trésor Public .

La gestion des finances publiques est confrontée à de nombreux défis¹²⁴ mais est aussi source d'opportunités pour les OSC. C'est pour cela qu'un exercice de cartographie analytique requiert qu'un ensemble de précautions empiriques soient prises pour ne pas retenir uniquement les acteurs les plus en vue dans le champ. La technicité du domaine des finances publiques rend plus important l'enjeu de la crédibilité, de la rigueur et de la fiabilité intrinsèque des intentions affichées par les différents acteurs.

Dans cette perspective, lire les mobilisations des acteurs des OSC requiert de les mettre en relief avec trois ressorts : le contexte politique de l'environnement global et sectoriel qui autorise et contraint en précisant d'entrée de jeu le cadre théorique d'intervention des OSC dans les finances publiques, les mécanismes de mobilisation et de défense de cause déterminants la capacité d'action, et les enjeux sectoriels pour la réforme.

II. 2.1. Le cadre théorique d'intervention des OSC dans les finances publiques

Instrument privilégié d'analyse des sociétés politiquement organisées¹²⁵, les finances publiques posent le problème de leur excès de technicité en raison de la forte polarisation sur les systèmes financiers de plus en plus difficiles à analyser, mais aussi à gérer et à contrôler.

Si elles se rapportent principalement, au plan juridique et économique, aux finances des personnes morales de droit public (État, collectivités territoriales décentralisées, établissements publics administratifs), elles recouvrent les actions financières et comptables des acteurs publics (établissement des budgets et des comptes, perception des impôts, exécution des dépenses, contrôles) et s'étend à tous les domaines de l'action publique en tant que principal levier de la décision politique à travers l'impôt et la dépense publique.

Or les finances publiques doivent surtout être replacées dans un vaste contexte comprenant l'ensemble des systèmes économiques, sociaux et politiques nationaux ; l'approfondissement de la démocratie et de ses exigences de transparence et de « redevabilité » qui consiste à rendre des comptes ; les politiques publiques pour la réalisation des objectifs de développement, d'équité et de stabilité macroéconomique ; les divers outils de gestion publique, qui doivent viser à une mise en œuvre efficace des politiques publiques¹²⁶.

¹²⁴ Matt Andrews "How far public financial management have reforms come in Africa" Faculty research working paper series 10-018. Harvard Kennedy School. May 2010.

¹²⁵ Bouvier M., Esclassan M.C., Lassale J.P., *Les finances publiques*, Paris, LGDJ, 2012 (11^e édition), p.9.

¹²⁶ Les politiques publiques doivent être entendues comme l'expression d'une volonté gouvernementale d'action à savoir des « ensembles structurés, réputés cohérents, d'intentions, de décisions et de réalisation, imputables à une autorité publique (locale, nationale ou

L'atteinte des objectifs de politiques publiques passe par la mobilisation d'un ensemble de leviers interdépendants au rang desquels l'on peut citer la politique fiscale et la politique de dépense publique ; la politique réglementaire ; la politique monétaire ; les obligations de service public imposées aux entreprises publiques ou encore les accords de partenariat avec le secteur privé¹²⁷.

Rendre compte du cadre théorique de la gestion des finances publiques revient ainsi à s'arrêter sur l'encadrement de la gestion des finances publiques d'une part et le cycle de la dépense publique et les points d'entrée pour les OSC d'autre part.

II.2.1.1. L'encadrement de la gestion des finances publiques

Élément du système des finances publiques, la gestion des finances publiques renvoie principalement aux dépenses budgétaires. Ce faisant, elle se concentre sur les instances et les procédures qui doivent garantir la transparence, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, y compris dans l'utilisation de l'argent public.

Trois *objectifs majeurs de gestion moderne* des finances publiques (la contrainte globale, l'efficacité de l'allocation et l'efficacité de la gestion) s'accompagnent de principes organisationnels spécifiques à savoir la discipline, la flexibilité, la transparence et la responsabilité¹²⁸.

a) S'agissant des objectifs majeurs de la gestion des finances publiques

La contrainte globale se rapporte aux grandeurs globales du budget qui peuvent être des flux, des dépenses totales, des recettes totales, des encours, en particulier la dette publique. En effet, avant toute considération d'allocation, les finances publiques doivent respecter une contrainte globale relative à un minimum de quatre agrégats à savoir : les dépenses totales, les recettes totales, le solde du budget, la différence entre les recettes et les dépenses et la dette publique. Ces éléments résultent d'un choix explicite du Gouvernement. Le total des dépenses est décidé avant l'allocation entre les secteurs ; il ne peut résulter de l'agrégation des dépenses souhaitées par les ministres. La contrainte globale doit être soutenable à moyen terme ; elle ne se conçoit donc qu'associée à un cadre de dépenses à moyen terme, c'est-à-dire à une prévision des dépenses et des recettes à moyen terme. D'autres agrégats peuvent être contrôlés, par exemple la dette garantie par l'Etat. Les contraintes globales peuvent être permanentes ou révisables (à l'exemple de l'obligation constitutionnelle d'un budget en équilibre, ou d'un déficit limité au seul investissement), externes ou internes (à l'image des contraintes liées à l'ajustement structurel imposées par le Fonds monétaire international), annuelles ou pluriannuelles (le Cadre de Dépenses à Moyen Terme en est une illustration).

Pour ce qui est de l'efficacité de l'allocation, il s'agit de la conformité du budget aux choix stratégiques du Gouvernement. L'allocation est soit entre les secteurs, soit à l'intérieur d'un même secteur. Elle s'opère selon les règles prédéfinies de la procédure budgétaire et implique une évaluation des programmes nouveaux ou en cours. Tout ceci se réfère à la capacité gouvernementale à répartir les ressources entre les secteurs sur la base de l'efficacité de leurs programmes, des exigences de satisfaction des objectifs stratégiques. Ceci implique la capacité de déplacer les ressources des anciennes priorités vers les nouvelles et des programmes les moins efficaces vers les plus efficaces. La réalisation de l'allocation peut s'appuyer sur l'évaluation des politiques et programmes publics. Elle consiste à informer l'allocation de ressources financières à partir d'une

supranationale) » (Thoenig J.C., « L'analyse des politiques publiques » in M. Grawitz, L. Jean, *Traité de science politiques*, Paris, PUF, 1985, tome 4, p.6).

¹²⁷ Tomasi D., *Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement. Un outil au service du financement des politiques publiques. Quelques exemples dérivés du modèle français*, AFD, août 2010p.16.

¹²⁸ Cf Schick A., *A contemporary approach to public expenditure*, Washington, World Bank Institute, 1999.

analyse en détail des opérations et des résultats de l'action publique. Ici, les indicateurs de performance mesurent les aspects clefs de la contribution d'une politique à des objectifs publics.

L'efficacité de la gestion quant à elle repose sur le déplacement du contrôle des intrants vers celui des produits ou des résultats. Un produit est un bien ou un service produit par une administration, un résultat est une amélioration du bien-être de la population. Elle consiste en des opérations de contrôle qui peuvent être externes faites par une instance distincte et ne s'exerçant que sur les dépenses, interne (c'est-à-dire conduit par l'instance qui décide de la dépense et visant à évaluer sa régularité) ou relatif à la responsabilité opérationnelle (sorte de contrôle du compte rendu de gestion). Assimilable à l'efficacité, elles s'ancrent dans la recherche de la minimisation des coûts pour un résultat donné par un rapprochement entre ressources consenties et produits/ résultats obtenus. Le contrôle traditionnel de la dépense suppose que les montants autorisés à la dépense sont inscrits dans une nomenclature budgétaire.

b) S'agissant des principes organisationnels

La mise en œuvre des trois grands objectifs de la procédure budgétaire passe par le respect d'un ensemble de principes organisationnels dont on peut retenir quelques-uns des plus significatifs et des plus modernes au-delà des quatre grands principes du droit budgétaire classique (annualité, unité, universalité et spécialité) :

- *Discipline* : Elle se rapporte à la contrainte globale, l'allocation sectorielle et l'efficacité. Elle signifie que les ressources et les coûts futurs doivent être prévus de façon raisonnable. La présence de dépenses hors budget, ou mal coordonnées avec le budget (tels l'investissement public – PIP) sont un des moyens d'échapper à la discipline de la contrainte globale. La discipline vise la maîtrise des équilibres (contrôle des totaux), qui est à la base de toute gestion budgétaire ; les totaux (recettes, dépenses et financement des administrations publiques) doivent être définis en conformité avec les objectifs macroéconomiques et doivent être viables à moyen terme.
- *Flexibilité*. Elle signifie que les décisions doivent descendre au niveau où toute l'information nécessaire est effectivement disponible. Les décisions opérationnelles doivent être prises par les gestionnaires ; les choix de programmes doivent être plus souvent délégués aux ministres concernés. Les délégations de pouvoir ont pour contrepartie la transparence et la responsabilité ; elles impliquent également une définition rigoureuse des stratégies.
- *Légitimité*. Elle désigne la légitimation démocratique des décisions de politique financière. Elle englobe également une participation appropriée, équilibrée et non discriminatoire de la population. Par ailleurs, il s'agit de prendre des décisions avec l'accord de tous les acteurs pertinents du processus. Le principe de légitimité signifie également que les décisions prises dans le cadre du budget doivent être principalement des décisions de politique publique. En effet, le principe de légitimité a deux corollaires : d'une part, c'est aux services opérationnels qu'il appartient de décider de l'emploi optimal des intrants ; d'autre part, les décisions doivent être prises par la communauté et le secteur privé quand ceux-ci sont les mieux placés pour prendre de telles décisions.
- *Obligation de sincérité et de transparence*. Ce principe repose sur l'exigence d'honnêteté des comptes de l'Etat qui suppose exhaustivité, cohérence et exactitude des informations financières fournies par l'Etat. Ceci suppose que l'information budgétaire soit publiquement disponible en temps utile et que la terminologie budgétaire soit bien expliquée.
- *Obligation de rendre compte*. Ce principe comprend la responsabilité et l'obligation des instances étatiques de rendre compte aux citoyens de leurs actes et passe par la transparence sur les activités

de l'Etat. L'efficacité et l'efficience de l'administration des finances publiques dépendent en effet de la possibilité dont bénéficient et usent la société et ses citoyens de demander des comptes à l'Etat.

- *Légalité.* Ce principe oblige la politique et l'administration financière publique à respecter un cadre légal valable pour tous, équitable et impartial (obligation de l'administration de respecter le droit). La légalité des finances publiques garantit principalement leur prévisibilité et leur contrôle en toute fiabilité.

- *Efficacité.* Ce principe décrit la volonté et la capacité des organes et institutions publics d'accomplir leurs tâches. L'amélioration de l'efficacité dans le cadre de la bonne gouvernance financière passe avant tout par le renforcement des capacités des institutions publiques à gérer les ressources publiques.

- *Action de l'Etat axée sur le développement.* Ce principe se réfère aux valeurs fondamentales qui régissent l'activité étatique : justice sociale, durabilité écologique et économie de marché. Ces valeurs doivent transparaître non seulement dans les recettes, mais aussi dans les dépenses de l'Etat.

II.2.1.2. Le cycle de la dépense publique

La dépense publique est mise en œuvre à travers le budget de l'État dont le processus comporte des phases recouvrant la programmation des dépenses et la préparation du budget ; l'exécution des dépenses ; le suivi de leur réalisation ; l'audit externe et l'évaluation. Le fonctionnement de ce cycle de la dépense budgétaire s'appuie sur une infrastructure législative, réglementaire et technique (comprenant, entre autres, la classification budgétaire, le plan comptable et les systèmes informatiques). Le cycle budgétaire sera présenté à partir de trois grands moments à savoir la programmation des dépenses et la préparation du budget, l'exécution du budget et le contrôle budgétaire.

II.2.1.3. Les points d'entrée possibles à l'engagement des OSC dans le champ des finances publiques

L'implication des OSC trouve son fondement et sa légitimité dans son rôle en matière d'élaboration des politiques publiques et peut au-delà du cycle budgétaire s'articuler autour d'enjeux marqués par les principes modernes de gestion des finances publiques.

a) L'action possible dans la quête de la performance du cycle budgétaire

Cette entrée s'inscrit dans les trois moments du cycle budgétaire en cristallisant un potentiel spécifique en matière d'implication des OSC.

- **La programmation des dépenses et la préparation du budget** se déroule dans la perspective de l'arrimage au nouveau régime financier prévu par la loi N°2007/006 du 26 décembre 2007. Ce nouveau régime qui renforce les pouvoirs des gestionnaires met en exergue le principe de leur responsabilité caractérisé par l'impartialité, la production d'un compte administratif et d'une comptabilité patrimoniale et analytique. Il prescrit l'approche programme dans la préparation du budget (le budget doit désormais se présenter sous forme de programme et projet). La préparation du budget se déroule principalement en 08 phases aussi importantes les unes que les autres et par rapport auxquelles l'engagement des OSC n'est pas rationalisé :

- le cadrage macro-économique et budgétaire,
- l'élaboration des CDMT ministériels,
- les pré- conférences budgétaires,
- le cadrage budgétaire,
- les conférences budgétaires,
- les derniers arbitrages,

- le projet de Loi de Finances et
- l'adoption, validation et promulgation du budget.

Le cycle global de préparation du budget est intégré à la chaîne PPBS et est supporté par deux institutions le MINFI et le MINEPAT. Elle comporte une action de la planification stratégique nourrie par le cadre prospectif qu'est le Document de la vision 2035 et intègre le DSCE, les stratégies thématiques, les stratégies sectorielles et ministérielles. D'elle découle la programmation budgétaire via le Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT auparavant appelé cadre de d »pense à moyen terme central –CDMT central) et les CDMT sectoriels qui fonderont la phase de budgétisation proprement dite¹²⁹.

Une insertion des OSC dans la programmation budgétaire est essentielle pour prévenir, en amont, des failles. Malheureusement, leur action est très limitée en l'absence de plateformes et de mécanismes spécifiques garantissant véritablement leur participation et plus largement la faible accessibilité du citoyen à l'information sur les finances publiques tant au niveau central que local¹³⁰. La construction d'un système d'information fiable sur la gestion des finances publiques est un enjeu majeur. Peu d'OSC sont ainsi présentes de manière effective à ce stade. Parmi elles, le réseau Dynamique citoyenne, composé d'environ cent soixante-deux OSC, syndicats et mouvements d'Église organisés autour de dix coordinations régionales, s'est spécialisé dans l'analyse du budget de l'Etat.

Dynamique citoyenne et l'analyse du budget de l'Etat

Il s'agit de vérifier chaque année la pertinence, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques en partant de la structure du budget de l'Etat et restitue ses observations devant les parlementaires, les médias et le public. Dans le rapport de décembre 2013, les OSC montrent que les prévisions macro-économiques sur lesquelles se base le gouvernement pour établir le budget sont trop optimistes et approximatives, en raison d'une faible collecte fiscale. Aussi, la part du budget consacrée à l'investissement qui demeure insuffisante ou encore le budget d'investissement public qui demeure trop faiblement exécuté, avec en prime le faible taux d'absorption des ressources externes. Le responsable de la Centrale syndicale du secteur public est le point focal du réseau dans ce cadre.

- **La procédure d'exécution de la dépense publique** comprend quatre étapes dont trois relèvent de l'ordonnateur (engagement, liquidation et ordonnancement) et une du comptable (paiement)¹³¹.

Quelques étapes sont préalables à l'exécution de toute dépense à savoir, le vote de la loi de finances, le décret de promulgation de la loi de finances, l'émission de la Circulaire d'exécution par le Ministre en charge des finances, la mise en œuvre des dispositions ministérielles -dispositions d'accréditation des ordonnateurs principaux, chargement des budgets et mises à disposition des fascicules ; plan d'engagement des dépenses par ministère et blocage de précaution par quota d'engagement - ; accréditation des ordonnateurs délégués et secondaires, des contrôles financiers et des chefs de secrétariat particulier. Tout ceci aboutit à l'ouverture des lignes de crédits aux ordonnateurs.

De fait, l'exécution du budget de l'Etat suppose la signature de la lettre circulaire du MINFI portant instructions relatives à l'exécution et au contrôle du budget de l'Etat et des organismes

¹²⁹ Le cadre juridique de ce processus s'appuie sur la Constitution du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972 et modifiée et complétée par la Loi constitutionnelle n°2008/001 du 14 avril 2008), la Loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation, la Loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, la Loi n°2004/019 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions notamment, la Loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant nouveau régime financier de l'Etat, la loi sur les régimes fonciers et domaniaux, les textes sur l'aménagement du territoire, les textes sur l'environnement et notamment la Loi n°96/06 du 05 août 1996 portant loi cadre relative à la gestion de l'environnement, la Directive n°01/2008-UEAC-190-CM-17.

¹³⁰ Les décrets fixant les modalités de la préparation de la loi des finances en sont une illustration. Ils ne prévoient pas que les opérations préalables que sont la revue des politiques publiques, des programmes et des projets, le cadrage macroéconomique et budgétaire à moyen terme, les pré-conférences budgétaires et la confection et le dépôt du projet de loi de finances au Parlement ; intègre un droit de regard des OSC. La publicité de l'évaluation des feuilles de routes ministérielles aurait été une entrée.

¹³¹ Cf Article 47 de la Loi portant régime financier de l'Etat.

subventionnés. Par la suite, il y a le lancement au niveau central et dans les régions d'une campagne d'explication du contexte, des enjeux et des innovations pour la nouvelle année budgétaire. Après le lancement du budget suit l'acheminement des autorisations de dépenses (les fameux « cartons ») dans les régions ainsi que d'autres supports tels que le journal des projets, les carnets de bon de commande, les carnets de bon d'engagement. Cette phase est accompagnée par le changement du budget dans les ordinateurs du contrôle financier.

Qu'il s'agisse du monitoring, du rapportage et du plaidoyer, les actions des OSC peuvent contribuer à l'efficacité de l'exécution budgétaire. Le Budget information Centre, par l'opération de **Budget-tracking** en est un exemple.

S'agissant de l'engagement juridique de la dépense, c'est un acte passé en vue de l'exécution d'un projet susceptible d'entraîner une dépense (marché signé, bon de commande, ordre de mission, contrat de loyer, etc.). Il faut dire que la dépense peut être engagée tant au niveau central que local. Une attestation de situation de stocks doit être préalablement établie avant de passer une commande. La procédure d'engagement est différente pour l'un ou l'autre niveau. Elle peut être accélérée pour des cas d'urgence ou alors suivre son cours normal.

S'agissant de la liquidation de la dépense (engagement comptable), c'est l'opération qui consiste à déterminer le montant exact et définitif de la créance que le prestataire de service détient sur l'Etat après avoir exécuté la commande qu'il a reçu. Il y a en outre l'ordonnancement et le paiement de la dépense. Ici, l'ordonnateur qui ordonnance la dépense en établissant l'ordre de paiement qui est transmis au Trésor pour exécution. Le Trésor public reçoit pour paiement les avis de crédits ou de bons transmis par les ordonnateurs. En fonction des disponibilités de la trésorerie, le Trésor public établit un programme de paiement¹³².

- **Le contrôle quant à lui est à la fois administratif, juridictionnel et parlementaire.** C'est un contrôle interne et externe, à priori et à postériori. L'essentiel du contrôle interne à l'exécutif repose sur les contrôles financiers et comptables exercés a priori par le MINFI. Les sources de la dépense étant multiples et le contrôle formel de l'engagement ne suffisant pas à prévenir les risques financiers, à ce contrôle s'en ajoute un autre. En effet, l'utilisation et l'affectation des actifs physiques, qui font souvent l'objet de dégradations, gaspillages et détournements échappent aux contrôles budgétaires. Le Contrôle supérieur de l'Etat exerce un contrôle interne sur la base des normes de L'International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

Le contrôle externe quant à lui peut se traduire par un audit externe. La Chambre des comptes juge les comptes des comptables publics et vérifie la régularité des dépenses et des recettes décrites dans la comptabilité publique.

S'agissant du contrôle parlementaire, il s'agit pour les acteurs de garantir que les politiques publiques correspondent aux besoins des citoyens, et de vérifier qu'elles sont exécutées conformément aux prévisions et à la planification. D'entrée de jeu, le Parlement vote les lois de finances. La Commission des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale tiennent un rôle clé dans l'examen des projets de budget.

¹³² L'exécution du budget a pour textes de référence outre la Loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant nouveau régime financier de l'Etat, la Circulaire d'exécution budgétaire pour l'exercice, le décret n°2005/275 du 24 décembre 2004 portant Code des marchés publics, le Décret n°2013/16 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique, le Décret fixant le régime particulier du Contrôle administratif prévu par la Loi de 2007 portant nouveau régime financier de l'Etat, l'Instruction générale sur la comptabilité de l'Etat.

Plusieurs OSC œuvrent à cette phase en matière de lutte contre la corruption. Des initiatives originales ont été identifiées à l'exemple du *Citizens led monitoring-improving access to basic medication* ou le plaidoyer contre la corruption et le rançonnement dans le secteur des moto-taxis dans l'Adamaoua (avec le Collectif des OSC de l'Adamaoua) et la dénonciation de la corruption en milieu scolaire. Il est essentiel que le potentiel des OSC soit reconnu en matière de lutte contre la corruption et de construire des passerelles plus fortes avec les instances/organes de contrôle interne et externe. Ici encore les OSC membres du **réseau Dynamique citoyenne font une activité de monitoring et de rapportage chaque année comportant un volet suivi-évaluation physique de l'exécution du budget de l'État et des investissements publics**. Leur objectif est de pointer les dysfonctionnements et appeler l'attention du Gouvernement sur les incidences dans la lutte contre la pauvreté. Dynamique citoyenne a ainsi pu pointer l'importance disproportionnée des projets liés aux infrastructures et obtenu une plus grande prise en compte des secteurs de l'éducation, la santé ou l'agriculture.

b) L'action possible dans la garantie des principes modernes de gestion des finances publiques

Dans une perspective de renforcement de la responsabilité des acteurs de la gestion des finances publiques et d'importance des mécanismes nationaux de contrôle, les OSC ont un rôle fondamental à jouer. Cet axe d'action serait articulé autour de l'engagement des autorités nationales de contrôle de l'exécution du budget tant au niveau interne qu'externe (Inspection générale au sein des ministères, Chambre des comptes, Contrôle supérieur de l'Etat, CONAC, Parlement notamment). Cette implication peut aussi se faire au niveau local dans un contexte de renforcement du transfert des moyens aux collectivités locales.

Les OSC ont un champ d'action très large en matière de « responsabilité » dans la gestion des finances publiques, c'est-à-dire au sens de l'OCDE, « l'obligation de rendre compte et de répondre de la manière dont les responsabilités sont acquittées à travers les structures politiques et constitutionnelles ». Ainsi l'exécutif rend-il compte aux citoyens et au parlement de la manière dont il s'acquitte de ses responsabilités. En son sein, la responsabilité des gestionnaires de budgets est bien précisée. Une instance externe indépendante établit, au moins une fois par an, un rapport sur l'exécution du budget qui doit être public. De manière corollaire, la transparence des finances publiques se rapporte à l'existence d'une information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de gestion des finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires.

Un positionnement net des OSC en la matière permet d'accroître et de consolider la responsabilisation et la crédibilité des autorités et partant de l'Etat. A l'inverse, une faible implication en matière de transparence est génératrice de dépenses inappropriées, inutiles et liées à la corruption, elle réduit la légitimité et l'impact des initiatives de lutte contre la pauvreté. Cet engagement pourra s'étendre tant dans le domaine de la transparence dans la mobilisation et la gestion des fonds publics (**l'initiative autour de la justice fiscale dans le cadre de la Tax Justice network-Africa, en est un exemple**).

Le CRADEC et la construction d'un partenariat pluri-acteurs pour l'éducation au civisme fiscal au Cameroun

En août 2013, un accord de deux ans a été passé entre les acteurs de la société civile, les ministères en charge des politiques budgétaire et fiscale et les services de contrôle spécialisés en vue de l'organisation des campagnes de sensibilisation, d'information et d'éducation de la population pour la culture du civisme fiscal au Cameroun. Ceci, en vue de lutter contre la corruption d'origine fiscale. Les OSC présentes se sont ainsi engagées à concevoir des supports de sensibilisation, d'information et de formation sur la mobilisation des recettes douanières, fiscales et parafiscales.

Il s'agit de la gestion des fonds publics, des mécanismes de passations de marchés publics mais aussi la gouvernance du secteur foncier ou encore la gestion des ressources minières. **Le Centre pour l'environnement et le développement** est très actif pour obtenir plus de transparence dans ce secteur.

En revanche, la transparence et la redevabilité suppose un accès à l'information budgétaire clé tant des OSC que du citoyen. Ceci passe par la mise en place de nouveaux outils et modes d'information du citoyen sur les processus de préparation, de suivi et de contrôle du budget. Le potentiel des OSC traverse l'ensemble des enjeux que recouvre le tableau qui suit.

Tableau 2 : Quelques principes et des règles fondamentales de transparence des finances publiques

	Principes	Règles fondamentales	Actions des OSC
<i>Définition des attributions et des responsabilités</i>			
1.1	Le secteur de l'administration publique doit être distinct du reste du secteur public et du reste de l'économie, et la répartition des attributions au sein du secteur public en matière de décision et de gestion doit être claire et rendue publique.	<ul style="list-style-type: none"> • Un tableau institutionnel publié fait clairement apparaître la structure du secteur public, et énumère toutes les entités de l'administration publique, ventilées par niveau, et toutes les sociétés publiques. • La portée et le but de toutes les activités quasi fiscales sont expliqués. • Les recettes et les responsabilités sont clairement réparties entre les différents échelons des administrations publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring • Rapportage • Plaidoyer • Information et alertes en direction des médias <p>OSC identifiées: les OSC membre du réseau Dynamique citoyenne, GICAM et ECAM, Ordre national des conseillers fiscaux, CRADDEC, Club Medias Ouest</p>
1.2	La gestion des finances publiques doit s'inscrire dans un cadre juridique, réglementaire et administratif clair et ouvert.	<ul style="list-style-type: none"> • Les fonds publics ne peuvent être dépensés sans que la preuve de leur affectation par le pouvoir législatif ne soit portée à la connaissance du public. • Le recouvrement des recettes est régi par des lois et règlements clairs et facilement accessibles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring • Rapportage • Information • Plaidoyer auprès des acteurs du contrôle interne et externe <p>OSC identifiées: réseau Dynamique citoyenne, CRADDEC, Budget Information Centre, GICAM et ECAM, Ordre national des conseillers fiscaux, CRADDEC, AIMF.</p>
<i>Processus budgétaires ouverts</i>			
2.1	La préparation du budget doit suivre un calendrier établi et obéir à des objectifs de politique budgétaire et macroéconomique bien définis.	<ul style="list-style-type: none"> • Un projet de budget réaliste est présenté à la législature conformément au calendrier prescrit. • Les coûts et les effets prévisibles des nouvelles mesures de dépenses et de recettes proposées sont clairement expliqués. • Un cadre budgétaire pluriannuel cohérent, fondé sur des hypothèses économiques réalistes, est fourni. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring • Plaidoyer auprès des parlementaires (en particulier de la Commission des finances) <p>OSC identifiées: réseau Dynamique citoyenne, Budget Information Centre, Les Jeudis de Cotonou.</p>
2.2	L'exécution, le suivi et l'information budgétaires doivent faire l'objet de procédures claires	<ul style="list-style-type: none"> • Le suivi des recettes, des engagements, des paiements et des arriérés peut être fait efficacement. • Les comptes définitifs audités et les rapports d'audit sont présentés aux autorités législatives et publiés dans un délai d'un an. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring et information sur l'exécution budgétaire <p>OSC identifiées: réseau Dynamique citoyenne, CRADDEC, Budget Information Centre, AIMF- SIMBA, Cudas Caritas, SAILDEED, CED.</p>
<i>Accès du public à l'information</i>			

3.1	Le public doit être pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue et des principaux risques financiers.	<ul style="list-style-type: none"> • La documentation budgétaire couvre l'intégralité des activités budgétaires et extrabudgétaires de l'administration centrale, la situation budgétaire des collectivités territoriales et les finances des sociétés publiques. • Les informations publiées sur l'administration centrale comprennent des détails de sa dette, de ses ressources financières et naturelles importantes et de ses obligations non liées à la dette et passifs éventuels. 	<ul style="list-style-type: none"> • Collecte et mise à disposition de la documentation budgétaire • Plaidoyer auprès des institutions productrices d'études (FMI, Banque mondiale notamment pour un accès à ces rapports souvent confidentiels)
3.2	Les informations financières doivent être présentées de manière à satisfaire aux besoins de l'analyse des politiques publiques et à promouvoir la responsabilisation.	<ul style="list-style-type: none"> • Les propositions principales et le contexte économique du budget sont expliqués clairement au public. • Les recettes, dépenses et financements sont présentés sur une base brute, avec une ventilation économique, fonctionnelle et administrative des dépenses. • Les résultats des programmes de l'administration centrale sont présentés à l'organe législatif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Appui technique • monitoring • Evaluation d'impact des politiques publiques <p>OSC identifiées: réseau Dynamique citoyenne, CRADDEC, Budget Information Centre, AIMF- SIMBA.</p>
3.3	Un engagement public de diffuser en temps voulu des informations sur les finances publiques doit être pris.	<ul style="list-style-type: none"> • La loi exige la publication d'informations à jour. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring et plaidoyer <p>OSC identifiées : réseau Dynamique citoyenne, CRADDEC, Budget Information Centre.</p>
Garantie d'intégrité			
4.1	Les données budgétaires doivent être conformes aux normes de qualité reconnues.	<ul style="list-style-type: none"> • Les pratiques comptables satisfont aux normes généralement acceptées. • Les comptes définitifs correspondent parfaitement aux crédits ouverts et les résultats globaux correspondent aux prévisions. • Les pays adhèrent au SGDD (système général de diffusion des données) s'ils ne sont pas en mesure d'adhérer à la NSDD (norme spéciale de diffusion des données). 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring • Enquête et rapportage <p>OSC identifiées : réseau Dynamique citoyenne, CRADDEC, Budget Information Centre, AIMF- SIMBA.</p>
4.2	Les activités financières doivent être soumises à des sauvegardes et à un contrôle interne effectif.	<ul style="list-style-type: none"> • Les normes de passation de marchés, celles visant les opérations financières auxquelles participe le secteur public et les normes déontologiques concernant les fonctionnaires sont claires, accessibles au public et observées dans la pratique. • Les procédures d'audit interne 	<ul style="list-style-type: none"> • Plaidoyer auprès des structures de contrôle interne • Monitoring des conditions de passation et d'exécution des marchés publics <p>OSC identifiées: réseau Dynamique citoyenne, Budget Information Centre, AIMF- SIMBA.</p>

		sont claires.	
4.3	Les informations relatives aux finances publiques doivent être soumises à un examen extérieur.	<ul style="list-style-type: none"> • Une instance nationale d'audit indépendante du pouvoir exécutif remet aux autorités législatives et au public (avec une périodicité au moins annuelle) des rapports récents sur l'intégrité financière des comptes de l'administration publique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring • Enquête et rapportage <p>OSC identifiées: réseau Dynamique citoyenne.</p>

Source : FMI, *Manuel sur la transparence des finances publiques* (2007).

c) L'action possible dans l'évaluation/contrôle de la performance des politiques publiques

En tant qu'acteurs indépendants d'accompagnement dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, les OSC ont un potentiel pour participer plus systématiquement au cycle de leur production. Il s'agit en l'occurrence de conduire un monitoring des conditions d'établissement des priorités publiques et de design des politiques publiques, d'affectation des ressources et de délivrance du service public. Dans une perspective extensive, le contrôle citoyen des politiques publiques s'entend de toute action de la part des citoyens ou des OSC qui vise à contrôler l'action publique ou à obliger l'Etat à rendre compte et à rendre des comptes. Cette définition induit les obligations d'imputabilité des dirigeants ou des gestionnaires. Cette évaluation peut se faire en appui ou en collaboration avec les acteurs de l'évaluation ou du contrôle institutionnels exercés par le Parlement et l'appareil judiciaire et le contrôle interne fait par le Contrôle supérieur de l'Etat -qui a aussi une mission d'évaluation des politiques publiques. Ce pouvoir d'évaluation détenu par le corps social participe d'une conception sociale et citoyenne du contrôle mobilisant des techniques aussi variées que la négociation, le plaidoyer et la contestation.

Elle peut aussi revêtir les formes suivantes : études d'évaluations ou d'impact, suivi physico-financier de l'exécution de l'investissement public, revues, analyse de performance, suivi-évaluation, analyse budgétaire ou encore planification participative du budget, audits sociaux, suivi citoyen des dépenses publiques, évaluation des politiques et programmes publics, comités de cogestion ou jury citoyens. Cette entrée interpelle quant à l'élaboration des indicateurs de performance à court et moyen terme en l'absence de connaissance précise du contenu des feuilles de routes ministérielles.

d) Un ancrage dans la décentralisation budgétaire et les politiques locales

Le processus de décentralisation confère aux OSC une fenêtre d'opportunité spécifique dans le champ des finances publiques. La décentralisation budgétaire vise à garantir la qualité et l'efficacité du service public et la redevabilité à l'égard des citoyens, les collectivités locales leur étant, en principe, plus proches que l'administration centrale. Parce qu'elle peut faciliter une répartition des ressources plus transparente et plus équitable, la décentralisation défère aux OSC un cadre porteur pour le suivi de la mobilisation et de la gestion des ressources au niveau local. S'il est aujourd'hui admis qu'un transfert même partiel des compétences relatives aux dépenses courantes et d'investissement s'est fait, l'effectivité des politiques publiques au niveau local n'est pas acquise. Les transferts de compétences et de moyens posent beaucoup de problèmes : Pour les recettes, il peut s'agir d'un enjeu de concurrence fiscale entre administrations. Pour les dépenses, les inégalités d'allocation sont réelles et peuvent engager les OSC dans des actions de suivi et de plaidoyer, outre le contrôle budgétaire citoyen local.

S'agissant du processus budgétaire communal, l'appui à l'élaboration d'un budget participatif part de son expérimentation dès 2004 (dans cinq communes à savoir Batcham, Edzendouan, Sa'a, Mfou et Yaoundé 6) au lendemain de la tenue du sommet Africités en 2003.

L'engouement autour du budget participatif

Un grand nombre de communes manifestent un intérêt pour l'outil de programmation et de gestion budgétaire qu'est le budget participatif. La coopération allemande, dans le cadre de son appui à la décentralisation est en première ligne du financement des activités. Un acteur s'est illustré en la matière : une plateforme d'organisation, l'Alliance Camerounaise pour le Budget Participatif et la Finance Locale (ACBPFL) qui couvre 7 régions et regroupe les OSC AJEM, AJPCEDES, APELF, ASSOAL, CAFER, CANADEL, CRADEL, GRAAD, MSORAD, REPRODII, RNHC, ROJEDUC, SESED et ZENÜ Network. Cette mobilisation est cependant largement portée par l'ONG ASSOAL, brooker entre les collectivités camerounaises et l'Agence de coopération des municipalités brésiliennes et la Coordination de l'Amérique latine et les Caraïbes du Programme gestion urbaine. Il mettra sur pied un Réseau national des habitants du Cameroun constitué d'associations de quartier. En juillet 2013, lors d'un forum sur «Participation, transparence, redevabilité et efficacité des politiques publiques au Cameroun : quelle peut-être la contribution du budget participatif ?», le constat est fait : 94 communes seulement sur les 374 au Cameroun, l'ont adopté et le mettent en œuvre de manière très disparate, en l'absence d'une expertise technique homogène. La question du transfert des ressources, au-delà des compétences, est une fois de plus une explication à retenir ici.

Plus fondamentalement, le suivi de la production des politiques publiques locales est un champ d'intervention des OSC à l'énorme potentiel en raison tant des problèmes de coordination entre les différents niveaux de l'administration publique que de la capacité des acteurs locaux. Aussi, le local recouvre une signification plus grande au regard des principes de transparence et de redevabilité. Les expériences de budgets participatifs qu'ils soient informatifs ou visent à amener le citoyen à s'impliquer dans les prises de décisions au niveau local, permettent de connaître les activités des collectivités locales et reposent sur une volonté de renforcer les mécanismes de reddition des comptes et de réduire les inefficacités dans la fourniture des services publics. Elles attestent de la fécondité du niveau local.

Des actions les visent d'ailleurs en particulier. Il s'agit notamment d'un appui technique en matière de TIC.

L'appui par les TIC : l'apport de Progiciel gratuit SIM-BA – Financial management information system for local authorities-

Elaboré par l'Association internationale des maires francophones (organisation technique de l'OIF), le progiciel permet d'assurer l'informatisation complète de la chaîne budgétaire et comptable des collectivités locales. Ceci garantit la transparence et la reddition des comptes au niveau local, le reporting et la publication de l'information budgétaire. Le progiciel est fourni par un Expert- AIMF, par ailleurs responsable d'une OSC nationale. Il permet de réaliser en temps réel toutes les opérations de l'ordonnateur et du receveur (fonctions séparées au regard de la loi) afin de réduire les délais de traitement des dossiers des prestataires, de favoriser une meilleure prise de décision par l'ordonnateur municipal, de mettre l'information budgétaire et comptable à la disposition, d'éliminer les points de contacts inutiles entre prestataires et fonctionnaires locaux pour endiguer les poches de corruption.

C'est également **dans le cadre d'un plaidoyer pour la réhabilitation des infrastructures que les OSC se sont illustrées.** En l'espèce, l'appui de l'Union européenne sous le PASOC a conduit à structuration de l'engagement en matière de suivi indépendant des politiques infrastructurelles.

Le plaidoyer pour la réhabilitation des infrastructures au niveau local : approche de la Ligue des droits et libertés

Sur le constat d'une forte dégradation de la voirie urbaine à Bafoussam dans un contexte politique marqué par un basculement de la commune dans l'opposition SDF (les budgets d'investissements des communes de Bafoussam 1^{er} et 2^e ont décliné de manière très importante), l'OSC s'est proposé d'informer son plaidoyer de preuves en s'appuyant sur un relevé de toutes les dégradations. Une promenade a permis de relever l'existence de 2000 dégradations et à l'issue, une étude sur la perception populaire de la voirie a été conduite et a permis de mettre en lumière le fort discrédit des autorités publiques, la corruption et l'opacité dans les procédures d'attribution des marchés publics en matière d'infrastructure, l'incivisme des populations et l'absence de contrôle. Cette étude a nourri un plaidoyer dans le cadre d'un memorandum adressé aux autorités publiques et une enveloppe cumulée d'environ 7 milliards de Fcfa a été investie à Bafoussam soit 30,75 % consacrés à l'entretien ou la réhabilitation contre 69% pour la construction des routes. Cette initiative d'une grande simplicité mais d'un impact très important peut inspirer très fortement sur la conduite d'une entreprise d'évaluation des politiques publiques.

Elles attestent de la fécondité du niveau local en matière de potentiel de structuration et de participation des OSC.

II.2.2 Analyse synthétique du contexte sectoriel et des enjeux principaux de la réforme des finances publiques aux niveaux national et local

C'est à partir d'un rappel du contexte de la réforme des finances publiques et des défis et difficultés sectorielles que sera faite l'analyse synthétique du contexte.

II.2.2.1. La réforme des finances publiques : une fenêtre d'opportunités à la structuration et à l'implication de la société civile

L'avènement du Nouveau régime financier de l'Etat de 2007 constitue une fenêtre d'opportunités à la structuration et à l'implication de la société civile. Cette réforme de 2007 ouvre *une fenêtre d'actions allant du contrôle budgétaire citoyen à l'information et au reporting en passant par le contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques tant à l'échelle nationale que locale* dans un contexte de mise en œuvre progressive de la décentralisation. Que ce soit en amont (préparation du budget) et surtout en aval du processus de gestion des finances publiques (exécution, contrôle, reddition des comptes), les OSC ont un champ d'action très important autour des exigences basiques mais aussi en matière d'efficacité et d'effectivité des politiques publiques. En l'espèce, la mise en œuvre des orientations stratégiques consignées dans la *Vision 2035* ou le *Document de stratégie pour la croissance et l'emploi*, leur offre des « causes »¹³³ nouvelles, notamment en matière de contrôle de la performance de l'administration publique camerounaise. En tant que toile de fond de l'analyse, la réforme permet de cerner le potentiel des OSC dans l'appui à la gouvernance du secteur. L'action de la société civile en matière de gestion des finances publiques consiste à construire un droit de regard du public sur les recettes et les dépenses de l'État et la mise en œuvre des politiques publiques à travers des outils et modes d'information du citoyen sur les processus de préparation, de suivi et de contrôle du budget. Ce contrôle citoyen vise à obtenir la crédibilité, la transparence et la redevabilité de la gestion des finances publiques. Elle est déterminée par sa capacité à accéder aux systèmes d'information financière et procédures de gestion de trésorerie, les audits internes et externes notamment.

Au Cameroun, le poids du clientélisme dans les relations sociales, couplé à une dynamique néopatrimoniale du pouvoir qui amène à une confusion entre la propriété privée et de la fortune publique, la dilapidation des biens publics dans des transactions non productives¹³⁴ ; ont une incidence grave sur la conduite de la réforme des finances publiques. Ceci se traduit par des pratiques de trafic d'influence, de blanchiment d'argent, de détournement des avoirs, de malversations financières, d'enrichissement illicite et d'abus de fonctions. Ce sont là autant de maux de l'Etat en Afrique subsaharienne¹³⁵. Il est à ce titre nécessaire de répondre au défi de la singularité du contexte¹³⁶ (une belle illustration en est faite par Béatrice Hibou dans le cadre de la Tunisie¹³⁷). Cette réforme est révélatrice des liens entre l'économie et le politique¹³⁸. L'analyse d'économie

¹³³ La cause peut être définie comme l'enjeu autour duquel un ensemble d'efforts concertés et organisés pour susciter l'engagement et regrouper des personnes touchées directement ou indirectement par un problème donné. Ces personnes ont un intérêt commun de voir la cause prise en charge par les autorités publiques et mobilisent un répertoire d'action collective diversifié (Cf *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009).

¹³⁴ Voir notamment Brousseau E., « L'approche néoinstitutionnelle des coûts de transaction », *Revue française d'économie*, 4 (4), 1989. pp. 123166.

¹³⁵ Sindzingre A., « Contraintes économiques et institutions politiques : les impacts des réformes et de la dépendance à l'égard des ressources naturelles », Gazibo M., Thiriot C., *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009.

¹³⁶ Voir notamment Hollingsworth R., Boyer R. (dir.), *Contemporary Capitalism, the Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

¹³⁷ Hibou B., "Domination and control in Tunisia: Economic levers for the exercise of authoritarian power", *Review of African Political Economy*, 108, juin 2006, pp. 185-206.

¹³⁸ Le contexte de la quête du développement contraint de manière toute particulière les interactions entre le politique et l'économie (Kohli A., *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge

politique montre que les intérêts, les incitations guidant les conduites des individus et des groupes, la distribution du pouvoir et de la richesse entre acteurs sociaux a un impact important sur le devenir de la réforme. Elle souligne la manière dont ces dynamiques et processus sont fondés, transformés et soutenus dans la durée¹³⁹. Elle permet de comprendre la dynamique de la gestion des finances publiques en révélant ses tenants et ses aboutissants.

Les perspectives de la réforme dès 2014 sont marquées par des changements majeurs qui devraient améliorer la gestion des finances publiques et réduire les effets de l'économie politique. L'objectif de la réforme n'est toutefois pas de transposer de manière « plaquée » les bonnes pratiques internationales mais plutôt de trouver les mieux adaptées au contexte pour faire évoluer le système de manière progressive et réaliste. Les grands chantiers structurants entamés pour ce faire sont notamment la mise en place d'un schéma directeur informatique pour introduire un système informatisé intégré de GFP en commençant par un nouveau logiciel intégré de la solde et des ressources humaines ; le renforcement du Trésor et du système comptable ; la mise en place d'une gestion mettant l'accent sur les résultats et du renforcement du contrôle externe (Chambre des comptes) ; le recours du Cameroun à des financements sur le marché financier comme incitation à l'amélioration de la gestion publique.

II.2.2.2. Les défis majeurs et transversaux

Le cadre formel législatif et réglementaire de la gestion des finances publiques au Cameroun repose depuis l'indépendance sur des principes hérités du protectorat français (ordonnance de 1962 inspirée de l'ordonnance française de 1959). Elle s'appuie sur un budget de moyens dans un environnement administratif axé sur le contrôle de régularité des inputs et une approche à dominance juridique basée sur les règles financières et administratives prenant peu en compte les politiques publiques et les résultats. L'application de ces règles s'est progressivement érodée suite aux crises budgétaires et financières et à la réappropriation de la gestion publique par une classe politique pas toujours soucieuse de la qualité de ses performances. De l'époque de l'indépendance date également la pratique d'un budget dual (investissement/fonctionnement) supporté par les plans quinquennaux de développement et les modèles de croissance privilégiant les investissements publics. Les différentes réformes en finances publiques ont conduit à une configuration nouvelle où les défis d'engagement sont en particulier :

Le défi de l'accès à l'information. En effet, l'engagement des OSC pour influencer la conduite des processus budgétaires et des politiques publiques est largement dominé par des actions de surveillance et d'information. Or pour que cette implication soit efficace et indépendante, l'accès à l'information budgétaire et financière est une exigence clé. Si le cadre juridique prévoit un ensemble de mécanismes garantissant l'accès à l'information, dans la réalité, l'accès aux documents budgétaires de qualité, faciles à comprendre et à utiliser par les OSC et les citoyens est loin d'être acquise¹⁴⁰. En effet, elle suppose que dans une marge mesurée, les autorités rendent l'information disponible en temps opportun pour la participation soit possible et pertinente. En matière de recettes et de dépenses à toutes les échelles (MINFI, MINEPAT, ministères sectoriels, etc.), le préalable et la condition de légitimité première pour pouvoir participer à un dialogue significatif est l'information présentée sous une forme utilisable par le citoyen. Les budgets participatifs ou citoyens

University Press, 2004 ; Haggards S., *Pathways from the periphery : The politics of growth in the newly industrializing countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990 ; Haggard S., Kaufman R., *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995).

¹³⁹ Cf *Using Political Economy Analysis to improve EU development effectiveness*. A DEVCO background Note, draft, January 2011, p.3. Cette approche est similaire au sens que donne la Banque mondiale à la notion d'économie politique (cf *The Political Economy of Policy Reform. Issue and implications for Policy dialogue and development operations*, Report N° 44288-GLB, Social Development Department, November 2008, p.4.

¹⁴⁰ Tools and Methods series, reference document, *Promoting civil society participation in policy and budget processes*, may 2014 (inédit).

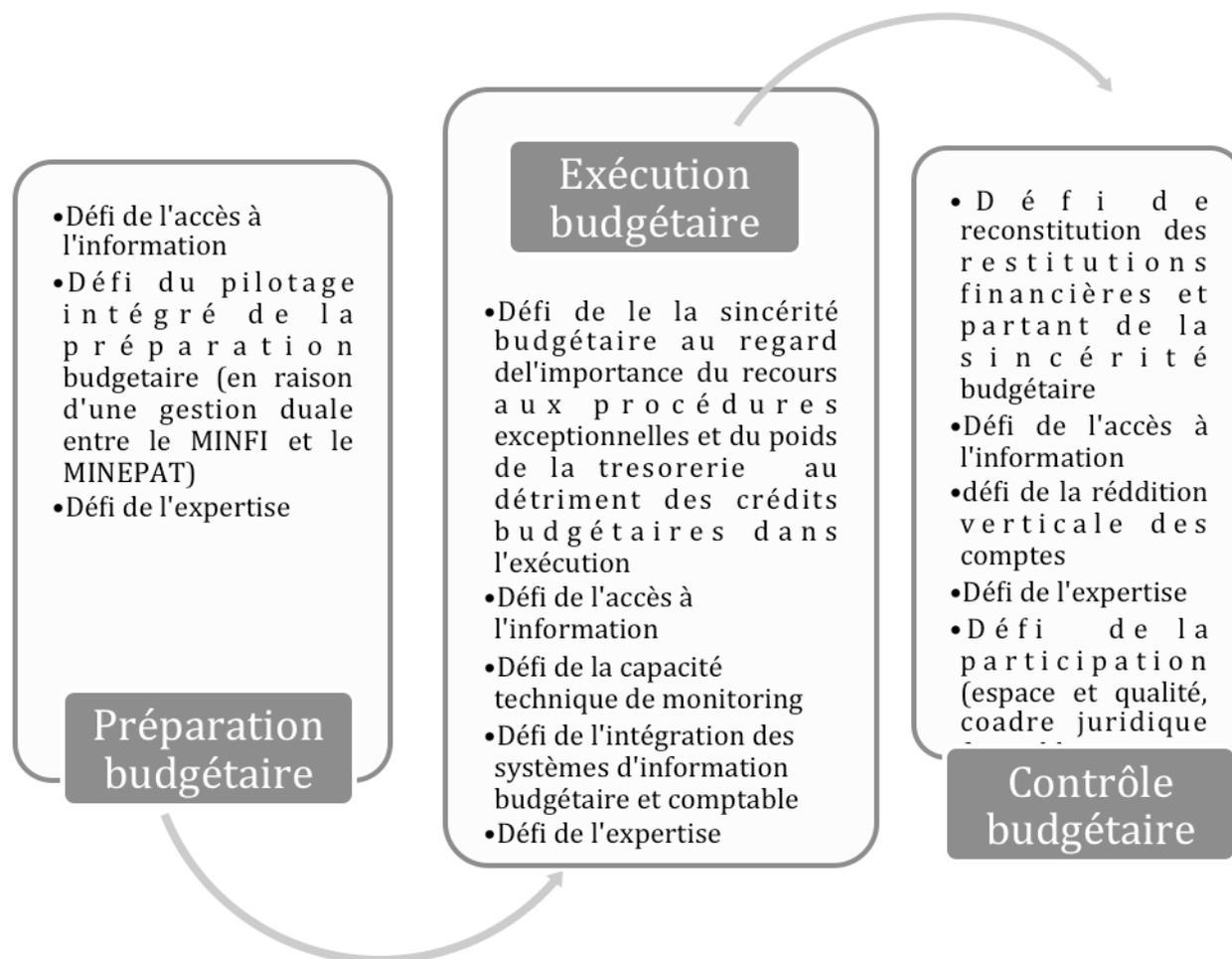
sont une réponse à ce défi. Une passerelle entre les OSC et les acteurs médiatiques peut permettre de répondre à ce défi. En effet, une presse libre et indépendante joue un rôle important dans la sécurisation de l'accès à l'information à travers les journaux, la radio et la télévision, ainsi que les plateformes de nouveaux médias.

Le défi de la participation à la production des politiques publiques, il s'agit de l'aménagement de plateforme pour une implication tangible des OSC dans les phases de mise sur agenda et de processus décisionnels des questions de finances publiques. Les cadres généraux de coopération entre les autorités publiques nationales (politiques et administratives) et internationales et la société civile doivent être repensés en l'absence de leur véritable institutionnalisation. Si des espaces tels que les forums consultatifs, les observatoires, les plates-formes locales ou nationales de discussion ou par l'intermédiaire des sites Web, des réseaux sociaux des médias audio-visuels et écrits existent, leur statut reste à conforter. Ceci passe aussi par un cadre juridique de fonctionnement de la société civile favorable. Certains leaders des OSC en finances publiques avancent l'idée d'une répression latente ou ouverte de la part des pouvoirs publics.

La capacité de participation est aussi **un défi de technicité** au regard de la complexité des questions de finances publiques et des processus de production des politiques publiques. Des passerelles doivent être aménagées pour un dialogue en la matière avec les parlementaires et les administrations notamment pour permettre un engagement dans les phases de d'établissement des choix stratégiques et de priorisation dans la prise de décision.

A ce défi s'ajoute celui de la **reddition verticale des comptes** (encore appelé reddition sociale) marqué par la faible place de l'usager dans la gestion des finances publiques. Des mécanismes doivent alors être aménagés pour rendre possible la responsabilisation des décideurs devant la population tout au long du cycle budgétaire et tant dans la mobilisation que dans l'utilisation des recettes et la production des services publics. Cette reddition des comptes porte-t-elle à conséquence pour les décideurs ? Ces dernières années, les OSC n'ont pas été à même de conduire à des sanctions d'autorités publiques indélicates ou incompétentes à l'issue de la présentation de solides preuves de leur indélicatesse à l'issue d'audits sociaux et citoyens, même si l'approche par le plaidoyer a permis d'améliorer la qualité des politiques publiques. Cela reste un enjeu de légitimité du pouvoir et de démocratie et précisément de capacité d'influence des OSC.

Figure 3 : Les défis de l'implication des OSC dans le cycle budgétaire



II.2.2.3. Les contraintes sectorielles

Les contraintes sont de deux ordres.

a) Les contraintes procédurales et managériales

Les règles formelles se sont traduites par une chaîne de dépenses lourde aux effets néfastes et une multiplication de « mesures d'exception » qui ont altéré la qualité de la gestion publique. Ce processus complexe favorise d'un côté la multiplication des contrôles et des « coûts de transactions » affectant l'efficacité de l'administration publique. D'un autre côté, les adaptations réglementaires partielles introduites pour contourner ces lourdeurs, telles que les « procédures d'exception et d'imputations provisoires » se sont généralisées à 30 ou 40% du budget altérant d'autant l'intégrité du budget. Ce sont notamment les « débloques et caisses d'avance » qui permettent d'engager des fonds qui ne seront éventuellement justifiés qu'à postériori.

Certaines réformes ont été introduites sans véritablement être intégrées dans le cadre réglementaire. Ce sont de nouvelles pratiques, tels que les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), qui ont finalement eu peu d'impact sur la qualité du budget. De nouveaux outils de gestion

budgétaire, comptable et informatique ont également été mis en place, mais partiellement intégrés, laissant des disfonctionnements opérationnels qui n'ont pas permis d'atteindre les exigences de base en matière de gestion des finances publiques, dictées par les bonnes pratiques internationales.

Parallèlement aux règles formelles se sont développées des pratiques informelles. Celles-ci ont pris un essor particulier suite à la crise financière des années 80 et aux réformes des années 90. Ces pratiques ont nourri des mécanismes de recherche de rente et de mauvaise gestion dont les origines se trouvent aussi bien dans le contexte économique que social et politique. Cette situation introduit un gap grandissant entre le cadre de jure formel et les pratiques.

Un contexte se traduisant par une détérioration de la qualité de la gestion budgétaire. Ainsi, la revue PEFA de 2007, reflète une détérioration des scores entre la préparation, l'exécution du budget, la comptabilité et le contrôle. En cela, la gestion des finances publiques du Cameroun rejoint les caractéristiques de la plupart des pays en développement telles que relevé par les revues PEFA. Toutefois, les performances du Cameroun en matière de comptabilité et de contrôle sont légèrement en deçà de celles des pays à revenus équivalents.

L'analyse PEFA se focalise principalement sur les questions techniques et formelles, tandis que l'origine des problèmes se trouve plus souvent dans les règles et incitations informelles. Ces problématiques relèvent principalement de règles du jeu et de pratiques informelles qui outrepassent les règles formelles et les chaînes de commande formelles à tous les niveaux de l'Etat. L'analyse de ces problématiques relève principalement du domaine de l'économie politique au niveau général du pays (PEA pays développées ci-dessus) et de ses conséquences sur l'économie politique spécifique du secteur des finances publiques.

Une organisation interne caractérisée par un système managérial centralisé, une chaîne de commande peu lisible et des agents assez peu motivés. Cette structure managériale est caractérisée par un processus de recrutement clientéliste. Le top management est adverse au risque et à l'initiative, ce qui ne favorise pas les réformes. Les administrations sont plutôt en caisson avec peu de coordination, un système d'incitation formel plutôt axé sur des règles hiérarchiques que sur la performance et un système d'incitations informel clientéliste dans lequel les intérêts économiques et politiques prédominent. Le personnel n'est pas toujours choisi par les responsables directs mais cooptés par des réseaux divers rendant difficiles l'exercice de l'autorité de la chaîne hiérarchique formelle et la gestion axée sur les résultats. Les réseaux, qu'ils soient formels ou informels, sont très influents dans la gestion interne des ministères. Ainsi en matière d'informatique, les problèmes de capacités internes combinés au contexte rendent les ministères dépendant de prestataires privés.

Une sous-consommation du BIP, une faible maturation des projets et l'absence de dispositifs de suivi participatif de la mise en œuvre du BIP. Lors de son discours à la nation du 31 décembre 2013, le Président de la République a clairement fustigé le Gouvernement en soulignant notamment que «Notre croissance est actuellement soutenue par la bonne tenue des recettes pétrolières et les crédits publics. L'investissement privé demeure quant à lui insuffisant. [...] Comment expliquer qu'aucune région de notre territoire ne puisse afficher un taux d'exécution du budget d'investissement public supérieur à 50 % ? ». Au-delà des défis liés aux procédures de passations des marchés publics qui ne sont pas d'une clarté exemplaire et de la faible lisibilité de la coordination entre le Ministère en charge des marchés publics et les organisations publiques (trop d'intervenants dans le processus, des délais excessivement longs, une disponibilité aléatoire des fonds de financement des projets, etc.), les commissions régionales ou locales n'ont pas toujours de budget de fonctionnement, certaines commissions font des propositions qui ne sont jamais prises en compte les Dossiers d'Appel d'Offre (DAO) définitifs, notamment pour ce qui est du signataire et de la notification des ordres de service. Le travail de contrôle des structures demandeuses n'est pas effectif ni doté de moyens de fonctionnement et se trouve parfois déterminé par les adjudicataires,

ce qui peut constituer une opportunité à la corruption. Plus largement, la liste des projets n'est pas toujours disponible ou lisible pour les acteurs locaux. Pour toutes ces raisons, c'est au début du deuxième trimestre, en avril, que le budget commence à être exécuté. La prolongation du délai d'exécution jusqu'à mars 2014 a permis d'augmenter le taux de réalisation jusqu'à 90% dans certaines régions mais ne remet pas fondamentalement en question ces obstacles structurels.

b) Les contraintes politico- institutionnelles

Une gestion des finances publiques soumise au poids de l'Exécutif. Elle donne lieu à une intervention très large de la Présidence de la République dans la gestion de l'Etat et une grille de décisions reposant essentiellement sur le maintien des équilibres politiques internes. La Présidence de la République intervient de manière déterminante à plusieurs niveaux du processus budgétaire se traduisant soit par des opportunités ou des sources de blocages en fonction des enjeux politiques mais pas nécessairement des objectifs de la réforme. Par exemple, la Présidence publie la circulaire budgétaire qui déclenche le processus de préparation budgétaire, mais souvent tardivement en septembre-octobre alors que mars-avril serait un délai plus raisonnable. Elle peut intervenir dans le choix des priorités budgétaires de l'année indépendamment du processus de préparation et d'adoption du budget par le Parlement. Les organigrammes des ministères et de nombreuses nominations relèvent de la Présidence. Le rôle direct de la Présidence dans l'approbation des textes clés de la réforme et les longs délais enregistrés pour leur signature compromet le rythme de mise en œuvre et la profondeur de la réforme.

Un pouvoir législatif peu influent en matière de contrôle du processus budgétaire. Le pouvoir législatif majoritairement représenté par le parti au pouvoir ne se traduit pas par un véritable débat sur les questions de politiques publiques et budgétaires à l'Assemblée nationale. Les lois de finances font rarement l'objet d'amendements, tandis que les rectificatifs budgétaires en cours d'années font l'objet d'ordonnances approuvées ex-post par l'Assemblée nationale. La réforme donne un rôle renforcé à l'Assemblée nationale, qui doit être apprécié dans le contexte actuel et qui déterminera en partie le niveau d'exigence quant aux résultats attendus de la réforme.

Un paysage institutionnel et organisationnel de la gestion des finances publiques fragmenté. Le Premier ministre n'a pas véritablement de pouvoir de coordination mais fait plutôt d'animation gouvernementale. Ceci est de nature à affaiblir la dynamique et la cohérence intersectorielle pour mettre en œuvre une réforme transversale telle que celle des finances publiques ou la politique nationale de développement (DSCE). En effet, il y a trois acteurs principaux parmi les départements centraux de gestion des finances publiques, le Ministère des finances, le Ministère de l'économie de la planification et de l'aménagement du territoire (MINEPAT) qui coordonne également les PTF et le Ministère de l'administration territoire et de la décentralisation (MINADT) en matière de décentralisation et gestion des collectivités locales. Il y a par ailleurs de nombreuses institutions en charge du contrôle et de la gouvernance (CONAC, ANIF, CONSUPE, Chambre des comptes etc.).

Un budget préparé sur une base duale. Le MINFI est responsable des dépenses courantes et de la consolidation du budget et le MINEPAT responsable de la Planification / programmation –et du plan de développement national (DSCE) à long terme et des investissements publics. Il est aussi l'interlocuteur principal des PTF et coordonne l'aide extérieure.¹⁴¹ Si le MINFI et le MINEPAT ont été fusionnés de 2000 à 2002 et de 2004 à 2007 notamment dans le contexte de l'initiative PPTTE, ils sont à nouveau séparés depuis 2007. Cette division opérationnelle et institutionnelle n'est pas optimale dans l'optique de la mise en œuvre du budget

¹⁴¹ Il est l'interlocuteur principal des PTF et coordonne l'aide extérieure.

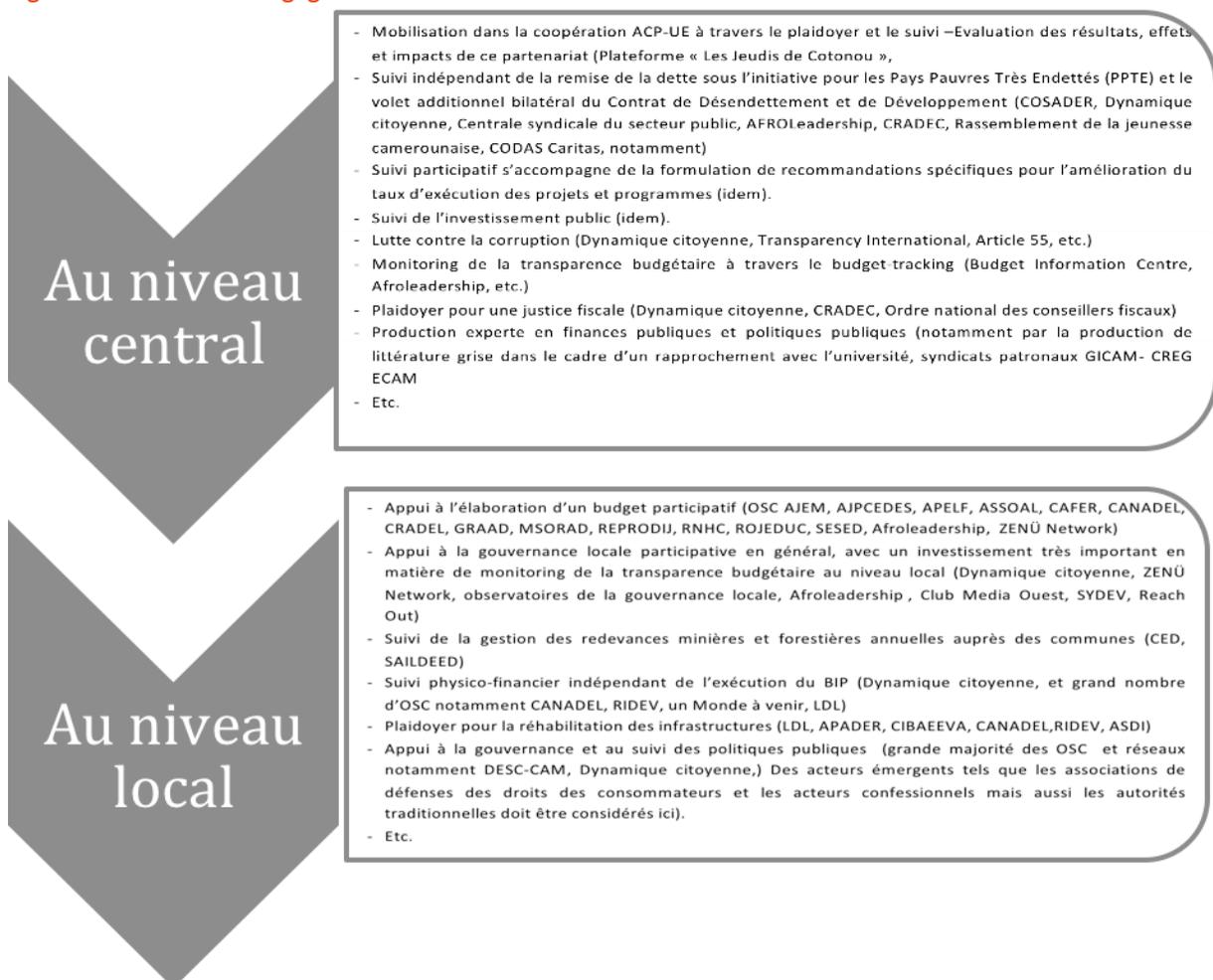
II.2.3 Cartographie fonctionnelle des OSC dans le secteur

L'analyse fonctionnelle des acteurs de la société civile dans le secteur peut se faire à partir de quelques axes structurants.

II.2.3.1 Les OSC dans la gouvernance du secteur : des finances publiques aux politiques publiques

La toile de fond de la réforme du régime financier de l'Etat confère aux OSC une spécialisation progressive en matière de finances publiques notamment dans le contrôle externe des finances publiques et le suivi des politiques publiques dans la perspective de la garantie de la qualité de la dépense publique. De fait, elles s'illustrent par une véritable présence et un réel activisme, notamment sur ce terrain. La volonté d'inclusion de la société civile a donné lieu à leur participation au titre de membre au Comité de pilotage sur la réforme des finances publiques et au Comité de suivi du DSCE. Soutenue par les PTF, l'intégration formelle de la société civile dans la Plateforme de dialogue des finances publiques depuis sa création constitue une évolution essentielle pour renforcer l'appropriation et la redevabilité nationales. Elle apparaît de plus en plus comme acteur et partenaire du développement aux côtés de l'Etat et des PTF mais son impact et sa représentativité au niveau du dialogue reste limité. La figure 4 qui suit présente cet engagement de manière très synthétique :

Figure 4 : Domaines d'engagement des OSC aux niveaux central et local



Ces différentes peuvent également se retrouver dans l’articulation entre les finances publiques et les politiques publiques comme le montre le tableau ci- après.

Tableau 3 : Les OSC dans l’articulation entre les finances publiques et les politiques publiques

Formulation des politiques publiques (une action très faible)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création d’un cadre participatif via consultations des populations pour la présentation d’attentes sociales ; ▪ Plaidoyer et lobbying en vue d’une inscription du l’agenda public de préoccupations des populations ou des groupes d’intérêts
Allocation des ressources et gestion de la dépense publique (une action significative)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse du budget national ou local ▪ Formation des élus locaux en matière de gestion budgétaire ▪ Plaidoyer auprès de parlementaires avec propositions alternatives ▪ Suivi de la conformité aux procédures budgétaires notamment dans le cadre des marchés publics ▪ Sensibilisation de la population sur le civisme fiscal ▪ Réalisation d’études diagnostiques sur la justice fiscale ▪ Analyse des rapports d’exécution, des rapports d’inspection où d’audits notamment par les comités de suivi mis en place sur une base conjointe par l’Etat et les PTF
Evaluation du budget (une action significative)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conduite de l’enquête sur le budget ouvert ▪ Participation aux cadres d’évaluation du budget mis en place par l’Etat ; ▪ Réalisation d’enquêtes de mesure de la performance des autorités publiques dans les politiques publiques

La cartographie des OSC dans la gouvernance des finances publiques peut se décliner à deux niveaux : le niveau central et le niveau local.

a) Au niveau central

• Des mobilisations transversales : poids des plateformes d’OSC

C’est essentiellement autour de la bonne gouvernance et la redevabilité que l’action des OSC s’est construite au niveau transversal. Cette transversalité est également géographiquement marquée puisque les acteurs les plus décisifs ont souvent un ancrage national à travers des plateformes.

Il s’agit d’abord d’une mobilisation soutenue et durable autour de la coopération ACP- UE et de l’aide au développement qui a été un canal de structuration de la société civile. Dès le 9^{ème} FED, un programme d’appui à la société civile (PASOC) avait été mis à contribution et avait appelé l’attention sur la nécessité de donner plus de place à la participation citoyenne dans l’identification des secteurs prioritaires et la programmation. Quelques OSC déjà se montraient porteuses d’une véritable capacité, malgré la faible inclusion de la part notamment des autorités camerounaises. Des actions structurantes sont également menées dans le cadre du 2^{ème} programme (PASC) sur le 10^{ème} FED. Il est à signalé également que la signature de l’Accord de partenariat de Cotonou en 2000 avait permis une harmonisation des interventions de divers acteurs dans le cadre de plateformes d’envergure nationale, l’une des plus actives était “Les Jeudis de Cotonou”.

« Le jeudi de Cotonou »

Il s’agit d’une plate-forme regroupant une dizaine d’associations membres appuyées par des consultants qui organisent des campagnes de sensibilisation au sein des communautés et un recueil des besoins en développement. Elle a également noué un dialogue avec les parlementaires sur leur rôle dans la mise en œuvre de l’Accord de Cotonou en général et dans la programmation en particulier (financé par le FED). Ceci a constitué une véritable légitimité dans le cadre de la réforme des finances publiques où les “Jeudis de Cotonou” sont une des organisations les plus consultées jusqu’à récemment dans le cadre de la réforme des finances publiques¹⁴². Elle est aujourd’hui quasiment en léthargie.

¹⁴² Cf Entretiens mars 2014.

Ce plaidoyer en matière de coopération s'est adjointe d'une action collective dans le cadre du Collectif des ONG sur la Sécurité alimentaire et de développement rural au Cameroun (COSADER).

LE COSADER et la sécurité alimentaire au Cameroun

Fondée en 1996, pendant le sommet mondial sur l'alimentation à Rome, le Collectif est formé d'un groupe d'organisations de la société civile qui travaillaient pour le combat contre la pauvreté et la faim en Afrique. En 2011, le Collectif a conduit une action de suivi de la mise en œuvre du Programme national de sécurité alimentaire qui révèle un faible impact des dysfonctionnements très importants notamment liés à la faible coordination entre toutes les parties prenantes, le caractère fictif de beaucoup de GIC et de coopératives.

Toutefois, c'est sous le suivi indépendant de la remise de la dette sous l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) et le volet additionnel bilatéral du Contrat de Désendettement et de Développement (Coopération française) que des organisations ont développé une expertise intéressante. Un Comité Consultatif de Suivi et de Gestion des Ressources PPTTE a été mis sur pied. Il était constitué de représentants des différents ministères sectoriels (Investissements Publics, Education, Santé, Travaux Publics, Urbanisme et habitat, Agriculture), des représentants de la société civile (un représentant du secteur privé, trois représentants des confessions religieuses, une association professionnelle de micro-finances, deux représentants d'ONG) et les Partenaires Techniques et Financiers (trois bilatéraux et deux multilatéraux).

Projet « Suivi indépendant des projets du C2D 1 et 2 par la société civile » : implication de la Centrale syndicale du secteur public, d'AFROLeadership, du CRADEC, du Rassemblement de la jeunesse camerounaise et de CODAS Caritas

Le projet en bref : Il est mis en œuvre depuis 2007 grâce à un financement du Ministère Français des Affaires Etrangères et Européennes par le biais de l'enveloppe C2D. Son objectif principal est de doter les représentants de la Société Civile des bases de propositions pertinentes dans le processus de dialogue social au sein du Comité d'orientation stratégique /C2D, et de leur permettre de mieux assurer leur rôle de relais entre les populations et les pouvoirs publics du Cameroun et de la France. Le point focal en est la Centrale syndicale du secteur public, a eu pour mission le suivi indépendant de l'utilisation (transparente, équitable et efficiente) des fonds issus du C2D et affectés à des programmes et projets ; et de leur contribution à l'amélioration des conditions des populations bénéficiaires.

Action significative : Il s'agit d'atelier d'information de la société civile sur le C2D dès 2006, et sur le suivi indépendant (2009). De nombreuses organisations ont été appuyées pour conduire ce suivi notamment celles sus-citées. Les OSC sont alors amenées à procéder au suivi physique des projets pour s'assurer de leur efficacité, une analyse comparative du C2D avec les autres instruments de coopération, l'évaluation de la place de la responsabilité sociale des entreprises dans la mise en œuvre en ce qui concerne les entreprises privées adjudicataires des marchés financés sur fonds C2D et l'évaluation des changements dans l'amélioration des conditions de vie des populations. Les OSC sont aussi impliquées en tant que relais entre populations et pouvoirs publics du Cameroun et de France. Les OSC ont mis en évidence une sous- consommation des fonds tant au niveau national que local.

Les OSC impliquées dans le suivi témoignent des critères de choix arbitraires et peu transparents de localités retenues pour l'allocation de fonds, de la complexité des procédures et de l'inclinaison clientéliste dans l'attribution des financements¹⁴³. Le difficile accès à l'information et aux sites de projets, l'absence d'informations sur le budget et de calendrier précis de déblocage de fonds, la mise à disposition tardive des financements nécessaires au suivi indépendant sont autant de raisons avancées.

Le suivi participatif s'accompagne de la formulation de recommandations spécifiques pour l'amélioration du taux d'exécution des projets et programmes. Sur la base de ces recommandations, certaines organisations ont organisé des campagnes de sensibilisation en direction des maîtres d'ouvrage et formulé des pistes de réorientation de l'intervention en direction

¹⁴³ Le Rassemblement de la jeunesse camerounaise a conduit une enquête ayant donné lieu à la révélation de malversations financières de la part d'un des acteurs impliqués dans le cadre d'un marché public.

de la Coopération française tout en plaidant pour un accès plus ouvert à l'information sur les projets et programmes¹⁴⁴..

- **Des mobilisations thématiques**

Au plan thématique, la cartographie des OSC met en évidence un territoire d'actions relativement vaste dont la lutte contre la corruption, le *budget tracking*, le quête de la justice fiscale ou encore la mobilisation du secteur privé.

La lutte contre la corruption au Cameroun : cette action s'inscrit dans un contexte où l'indice de perception de la corruption classe le pays au 144^{ème} rang.

Transparency International Cameroon et la lutte contre la corruption au Cameroun

Le travail de Transparency International Cameroon consiste en la dénonciation de situations de corruption à l'issue d'enquêtes. L'organisation mène aussi plaidoyer pour que le Cameroun se dote de mécanismes juridiques, politiques et d'intégrité publique pouvant efficacement empêcher les titulaires de charge publique d'abuser de leur position pour leur profit personnel (déclaration de patrimoine (article 66 de la Constitution), loi anti-corruption, protection des lanceurs d'alerte, militants anticorruption, enquêteurs et journalistes)¹⁴⁵. Grâce à son lobbying, une Commission de déclaration des biens et avoirs a été mise sur pied. L'organisation a également pu faire du suivi budgétaire grâce à l'appui de la coopération allemande.

D'autres organisations œuvrent en la matière par l'enquête, la sensibilisation et l'information, notamment l'ACDIC, Article 55, ou encore le CED. Un lobbying a été mené sur la transparence dans l'exécution d'investissements publics ce qui a donné lieu à la publication du journal des projets et la mise sur pied de comités locaux de suivi de l'exécution du budget d'investissement public. L'action de monitoring de Dynamique citoyenne a été significative.

La quête de la transparence budgétaire à travers le *budget-tracking* donne lieu à l'engagement d'une OSC qui est le Budget Information Centre dans le cadre de l'enquête sur le budget ouvert.

Le *budget tracking*, une approche pertinente de monitoring

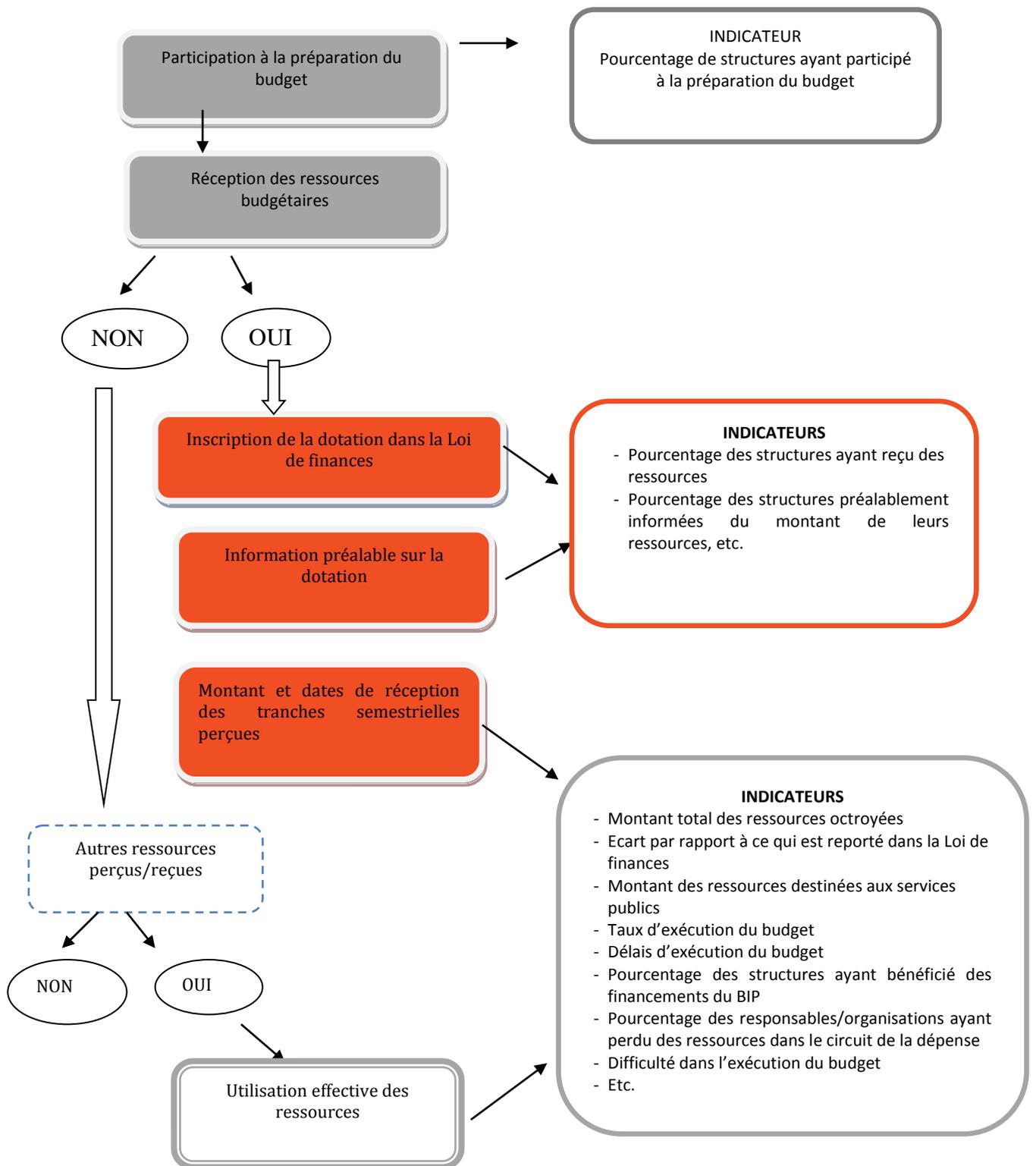
Le *budget tracking* se fonde sur un questionnaire détaillé de 123 questions conçu pour collecter un ensemble de données comparatives sur la disponibilité des informations budgétaires et autres pratiques de budgétisation responsable dans 85 pays (le Cameroun y tient un rang peu flatteur de 10 sur 100 dans le classement de 2012). Les 32 questions restantes portent sur des thèmes liés aux opportunités pour la participation du public dans le processus budgétaire et à la capacité des principales institutions de surveillance du gouvernement. Il guide les OSC de chaque pays à travers chacune des quatre étapes du processus budgétaire, l'accompagnant dans l'évaluation des informations à mettre à la disposition du public lors de chaque étape. Il identifie et évalue également les pratiques de budgétisation responsable durant chaque étape de l'année budgétaire. Dans ce domaine, cinq études du budget étatique ont été menées, trois enquêtes *Open budget survey*, trois études sur le niveau d'ouverture en matière de transparence budgétaire et un calendrier annuel sur le processus budgétaire étatique publié. La demande de la société civile en direction des autorités en charge de l'élaboration du budget est une participation citoyenne plus ouverte à travers l'accès à l'information budgétaire via des sites internet dynamiques et actualisés, une concertation plus inclusive pour les OSC et l'adoption d'audiences publiques à l'Assemblée nationale. Ce domaine d'expertise donne lieu à des prestations de services de la part d'un acteur qui a su valoriser sur le plan marchand une expertise rare et une connexion à l'International, Budget partnership (une ONG américaine).

Le monitoring de la transparence en matière budgétaire de fait sur le base d'un canevas sommairement reconstitué par la figure qui suit.

¹⁴⁴ Voir le compte-rendu de la rencontre du 7 février 2014 organisée par la Centrale syndicale du secteur public sous la coordination de Dynamique citoyenne (<http://zenu.org/Les-fonds-C2D-cherchent-projets-bancables,982.html>).

¹⁴⁵ Déclaration publique de Me NGUINI, Président de l'organisation, à l'occasion de la publication de l'indice de perception de la corruption, 3 décembre 2013.

Figure 5: Modèle de suivi de la traçabilité des ressources budgétaires par les OSC



Un engagement récent sur les questions de fiscalité à travers des initiatives visant la lutte contre l'incivisme fiscal et le plaidoyer pour une justice fiscale de qualité. S'agissant de la première forme d'intervention, le Centre régional africain pour le développement endogène et communautaire (CRADEC) a initié une action de constitution d'un partenariat pluri-acteurs pour l'éducation au civisme fiscal ayant donné lieu à un atelier avec la participation forte de Dynamique citoyenne en août 2013 (cf supra)¹⁴⁶. Elle est en écho d'une initiative collective visant à garantir la justice fiscale.

La collaboration entre la Tax Justice network-Africa (Réseau pour la justice fiscale) et la plateforme Dynamique citoyenne

Elle donne lieu à une étude sur la justice fiscale et publiée en juin 2013. Le leitmotiv en est la promotion d'un système fiscal juste, démocratique, progressif et favorable aux démunis en Afrique. Le contexte de cette étude est spécifique par les niveaux fluctuants de ressources fiscales que connaît le pays, des politiques budgétaires inappropriées, les dysfonctionnements de l'administration fiscale et des pesanteurs excessives dans la collecte fiscale, marqués par l'incohérence d'un système d'incitation aggravé par la fraude croissante. L'étude met en lumière le cadre fiscal camerounais, un aperçu de la décentralisation fiscale, le manque à gagner fiscal et les pertes de revenus au Cameroun, la relation entre la fiscalité et la bonne gouvernance en prenant notamment pour illustration l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). L'équité fiscale et la fuite des capitaux au regard de la problématique des prix de transfert sont aussi abordés. L'étude décrit sans fard les problèmes clés de la justice fiscale au Cameroun en revenant sur la non maîtrise du tissu fiscal du pays, l'inefficacité de certains impôts, l'absence d'audit fiscaux sur les personnes physiques dans un pays où l'enrichissement illicite fait des ravages, la faiblesse structurelle de l'administration fiscale, la fraude et l'évasion fiscale, etc.

A la fin des années 2000, une ouverture d'organisations spécialisées dans la défense des droits civils et politiques vers les droits économiques sociaux et culturels s'observe et ouvre à une articulation originale des mobilisations en faveur des droits de l'homme et du suivi des politiques publiques.

Le suivi des politiques publiques par la défense des droits économiques, sociaux et culturels au Cameroun : « l'approche par les droits »

L'avènement de la Plate Forme des Organisations de la Société Civile sur les Droits Economiques, Sociaux et Culturels au Cameroun (DESC-CAM) y contribue largement à l'articulation entre la défense des droits et le suivi des politiques publiques. Sa coordination est assurée par l'ONG ASSOAL (Actions Solidaires de Soutien aux Organisations et d'Appui aux Libertés), se propose de veiller à ce que les politiques publiques soient conformes aux droits économiques, sociaux et culturels. Cette approche dite « par les droits » repose sur l'idée que les citoyens sont créanciers de droits auprès des pouvoirs publics, et que ces derniers ont la responsabilité de garantir leur accès à des ressources productives qui traduisent la mise en œuvre réelle de ces droits (emploi, santé, terre, information, etc.). Cela implique aussi que les pouvoirs publics sont responsables, vis-à-vis de leurs citoyens, de leur action ou de leur inaction ; les ressources publiques doivent être gérées et utilisées de manière transparente ; les droits des citoyens doivent être garantis juridiquement. Dans ce cadre, l'ASSOAL a engagé un plaidoyer pour amener le gouvernement à élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale de financement du logement social en intégrant les mutuelles et coopératives d'habitat impulsées par les organisations de la société civile.

Avec le concours de Dynamique citoyenne, le réseau a mené un travail de plaidoyer, de mobilisation citoyenne, de contrôle citoyen du budget de l'Etat et de suivi des politiques publiques (2008- 2012) dans le cadre du C2D.

Un des champs regorgeant d'un énorme potentiel est la mobilisation du secteur privé à travers deux organisations patronales. Elle se voit par l'importance de la production d'une expertise en matière de fiscalité et de politiques publiques. La plus importante contribution est faite par le Groupement Inter-Patronal du Cameroun (GICAM).

¹⁴⁶ Cf Kankeu J.F., « Cameroun - Lutte contre l'incivisme fiscal : La société civile dévoile son plan de guerre », *Le Messenger*, 30 août 2013.

Le GICAM et la vigueur du secteur privé

Créé en 1957, le GICAM compte environ 250 adhérents sous des profils aussi divers que les entreprises, les associations et syndicats professionnels). Le secteur privé avance un poids économique d'environ 68% du PIB du Cameroun. En matière de financement publique et de politiques publiques, l'engagement du GICAM vise globalement à appeler à un environnement des affaires plus favorable. Ces dernières années, Il a œuvré à la consolidation de la réforme douanière, à l'adoption d'un code unique avec des incitations fiscales pertinentes, appelé à la mise sur pied d'un régime des zones économiques spéciales et d'une Agence de promotion des exportations. Son plaidoyer porte aussi sur le renforcement du dispositif d'appui aux PME (développement et encadrement de la sous-traitance, promotion de mécanismes de financement adaptés, adoption d'une loi coercitive sur le respect des délais de paiement), l'amélioration de l'offre d'infrastructures¹⁴⁷ et plus largement la promotion du dialogue secteur public/ secteur privé. En outre, le GICAM dans ses rapports d'activités fait valoir cette action notamment auprès du Premier Ministre Chef du Gouvernement, du Secrétaire Général à la Présidence de la République, des Ministres de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Energie, des Finances, des Mines, de l'Industrie et du Développement Technologique ; du Délégué général à la sureté nationale et du Secrétaire d'Etat à la Défense, des ambassadeurs de nombreux pays africains ; du Gouverneur de la Région du Littoral et du Délégué du Gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala. **La défense des intérêts du secteur privé se fait par le biais d'un répertoire d'actions diversifié** : la participation aux concertations dans le cadre du *Cameroon Business Forum* auquel il est étroitement associé, le lobbying auprès de hautes personnalités politico-administratives et diplomatiques pour les sensibiliser aux contraintes pesant sur le climat des affaires et la nécessité d'une politique volontariste de croissance¹⁴⁸ ; le dialogue à l'international (tant avec les entrepreneurs camerounais de l'étranger que dans l'implication au sein d'instance infra communautaires (l'Union des Patronats d'Afrique Centrale). À cela s'ajoute les échanges avec le Comité de Compétitivité ou encore des instances onusiennes. Les dîners-débats sont au GICAM un autre mode d'action. Il donne lieu à la formation d'une expertise spécifique du secteur privé sur des thèmes tels que « Les Codes sectoriels d'incitation à l'investissement perçus comme leviers majeurs pour l'accélération de la croissance ». A cette action s'ajoute une intense communication à travers des bulletins, une revue de presse journalière envoyée aux adhérents renforcée par la création d'une chaîne de télévision (GICAM TV). L'ECAM a organisé en 2012 et 2013 deux forums internationaux sur la PME ; accompagné à la certification des acteurs portuaires en 2013 et organisée plusieurs forums à destination de ses 400 membres.

Le rapprochement du secteur privé avec le monde universitaire a donné lieu à la formation d'un espace original dont la particularité est d'être un outil d'aide à la décision publique et patronale en politiques publiques. C'est dans le cadre d'un contrat avec le GICAM que des universitaires et des responsables d'entreprises mettent sur pied le Cercle de réflexion économique du GICAM en 1990 qui se révèle un think thank articulant opportunément les intérêts et la production de savoirs. Une des réalisations les plus intéressantes et les plus médiatisées du CREG est l'édition, en 2014 des *100 propositions du GICAM pour l'émergence du Cameroun*, paru aux éditions CLE.

¹⁴⁷ Il s'agit notamment en matière routière du lancement effectif de certains projets routiers majeurs tels que (l'autoroute Douala-Yaoundé-Bafoussam, le 2^e pont sur le Wouri, entrées Est et Ouest de la ville de Douala).

¹⁴⁸ Le GICAM dans ses rapports d'activités fait valoir cette action notamment auprès du Premier Ministre Chef du Gouvernement, le Secrétaire Général à la Présidence de la République, les Ministres de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Energie, des Finances, des Mines, de l'Industrie et du Développement Technologique ; le Délégué général à la sureté nationale et le Secrétaire d'Etat à la Défense, les ambassadeurs de nombreux pays africains ; le Gouverneur de la Région du Littoral et le Délégué du Gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Douala.

Cercle de réflexion économique du GICAM (CREG)

Le Think Thank en bref : Créé en 1990, le CREG est une instance de dialogue entre l'Université et les milieux économiques pour constituer une interface privilégiée entre chercheurs, entrepreneurs et décideurs de l'économie et du secteur socio-économique. Il s'est positionné dans le cadre du dialogue public-privé pour nourrir par son expertise la concertation entre entreprises et Gouvernement avec pour but l'élaboration des politiques publiques et la croissance économique.

Action significative : Outre, à travers l'animation scientifique par des conférences, colloques, fora, le CREG a structuré son action autour de l'expertise en s'appuyant sur trois outils principaux : l'élaboration de *Notes techniques du CREG* (bulletin de 4 pages présentant de manière synthétique le point sur des thèmes aussi divers que la corruption dans le secteur privé au Cameroun, le capital-risque comme alternative de financement des PME, le développement des grandes surfaces en libre-service au Cameroun : une opportunité à saisir par les entreprises camerounaises. Il s'agit ensuite de l'activité d'interface « *Œuvres collectives du CREG* », espace d'animation scientifique dans le cadre des Journées de l'entreprise notamment. Les *100 propositions pour l'émergence du Cameroun* sont en sont un résultat concret. Le dernier outil relève du lobbying dans le cadre des « *Eléments de langage du CREG* ». Il consiste une activité de prise de contacts continus avec des organismes économiques, universitaires et industriels de tous horizons et pays pouvant éclairer la décision économique patronale et publique.

b) Au niveau local

C'est dans le cadre de l'articulation entre les finances publiques et les politiques publiques qu'il convient de comprendre l'engagement des OSC au niveau local. Cette articulation est particulièrement sensible dans un contexte de transfert des compétences et des moyens dans le cadre de la décentralisation instituée par la Constitution du 18 Janvier 1996 qui, en son Article 1, alinéa 2, fait du pays « un Etat unitaire décentralisé »¹⁴⁹. A ce titre, il est mis en place un système d'administration territoriale consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique), de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat, en les dotant d'une personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources. Les collectivités territoriales décentralisées sont les communes et les régions qui conséquemment, disposent de l'autonomie financière et de la personnalité morale. La décentralisation, dans ce cas, implique le transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités en questions mais il apparait que ces dernières sont dotées d'un pouvoir faible et très inégal d'une commune ou d'une région à l'autre. Aussi, **le diagnostic général d'un transfert des compétences aux collectivités locales sans plein transfert des ressources humaines et financières adaptées et suffisantes fournit une explication commode mais incomplète. Sans acteurs capacités, engagés et compétents, la décentralisation et le développement local n'ont ni effectivité ni impact réel.**

L'engagement des OSC est contraint par quatre catégories de challenges : une acception floue des rôles assignés (ceci tient à une duplication des fonctions) ; une distorsion entre moyens et nouvelles responsabilités (qui dépend aussi de l'ignorance des procédures de financement local) ; les limites en termes de capacités des ressources humaines en charge de la décentralisation et l'hypertrophie des pouvoirs de l'administration déconcentrée face aux acteurs des collectivités décentralisées.

S'agissant des finances publiques locales au sens strict, au niveau local, les processus budgétaires sont marqués par une approche formaliste de la programmation budgétaire avec une forte emprise de la tutelle administrative. Le cycle budgétaire et comptable n'est bien souvent lisible et transparent que dans sa première étape (la programmation). Les expériences de budget participatif en sont la plus belle expression avec notamment l'investissement de l'ASSOAL. La participation y compris des conseillers municipaux à l'élaboration du budget est longtemps restée un défi. Les opérations comptables se révèlent souvent d'une grande opacité, l'information en la matière n'étant pas vraiment accessible ou disponible. La faible culture participative citoyenne dans un contexte de

¹⁴⁹ Voir aussi la Loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation.

grande démobilisation populaire et la faible culture d'ouverture démocratique de beaucoup d'élus est à prendre en compte dans l'impact des budgets participatifs¹⁵⁰. Des actions les visent d'ailleurs en particulier. Il s'agit notamment d'un appui technique en matière de TIC. Lors de la phase d'exécution, les OSC se sont investies dans le suivi du budget communal. Pour l'essentiel, les OSC ont œuvré dans un souci d'amélioration de la gouvernance locale participative à travers le suivi indépendant des politiques publiques, de l'exécution du BIP (cf supra). De même, la faible capacité d'extraction fiscale locale est un challenge à relever (tant au niveau central que qu'infranational).

Dans la même veine, des initiatives ancrées dans la redevabilité seront entreprises par des acteurs médiatiques à l'exemple du *Club Média Ouest à Bafoussam*. Cette association de journalistes et communicateurs des médias publics et privés a également commis un *Guide sur les techniques de travail avec les médias pour les acteurs de développement* sous l'encadrement technique du GIZ-PADDL.

Journée portes-ouvertes comme outil de redevabilité et vitrine d'une commune

Le projet en bref : Sur la base d'une expérience développée dans la commune de Bafang dans la région de l'Ouest en novembre 2012, le Club Media Ouest, regroupement de journalistes du public et du privé se propose avec l'appui technique et financier du GIZ d'élaborer un guide méthodologique sur la pertinence et les modalités de l'organisation de Journées portes-ouvertes comme instrument de redevabilité à l'échelle communale. Il s'agit au-delà de la transparence, d'un mécanisme de motivation et d'implication du personnel communal, de promotion de l'action de la commune, d'amélioration de l'image et de partage de la vision ainsi qu'un moyen d'être en contact direct avec les citoyens en vue de prendre en compte leurs aspirations .

Action significative : Elaboration d'un guide d'orientation précisant les repères historiques de la décentralisation au Cameroun jusqu'en 2015, un calendrier et une check-list pratique 80 jours avant, pendant et après la tenue de l'évènement

S'agissant de la gouvernance locale participative en général, elle donne lieu à un investissement très important des OSC. On peut citer en particulier le *Projet de promotion de la gouvernance locale et de renforcement des capacités des Acteurs Non Etatiques (PGL/OL)*¹⁵¹ visant le renforcement des capacités des OSC en la matière à la faveur du soutien financier de l'Union Européenne sur 36 mois pour sa mise en œuvre dans trois communes (dans les régions de l'ouest et du littoral). Cependant, si la formation sur les outils de contrôle et d'analyse des performances des collectivités territoriales décentralisées sur la base des indicateurs a été bien menée, par contre, la mise en place d'observatoires locaux de la gouvernance n'a pas été une grande réussite.

S'agissant du suivi indépendant de l'exécution du BIP, un grand nombre d'OSC ont été appuyées tant au plan national que local. Les principaux soutiens techniques et financiers proviennent du GIZ et de la Banque mondiale. La contribution des OSC a permis de montrer de manière très concrète que le BIP est un instrument permettant d'améliorer les conditions de vie des populations et la part qu'il a dans le budget des politiques publiques¹⁵² témoigne de ce que ce domaine d'intervention est capital. Le faible taux de réalisation des projets financés par le BIP dans un contexte de mise en œuvre du budget-programme est une cause pertinente. Les taux de réalisation physique des projets avoisinaient à peine les 10%. Par exemple au 11^{ème} mois de l'année 2013, aucune région du pays n'affiche encore un taux d'exécution du Bip avoisinant seulement les 50%. Dans la région de l'Ouest, les derniers chiffres parlent de 38%, alors que le Nord-Ouest peine à 36% même s'il est passé à moins de 80% en début 2014¹⁵³. Les explications avancées en termes d'insuffisante maturation des projets,

¹⁵⁰ Voir aussi l'expérience de Synergies Développement (SYDEV) en matière de redevabilité dans l'Adamaoua et le Nord-Ouest

¹⁵¹ Mis en œuvre par Zenu Network en partenariat avec l'ONG sénégalaise ENDA Graaf ;

¹⁵² En 2012, le BIP a été porté à 792,2 milliards de FCFA, contre 677 milliards en 2011, soit une augmentation de plus de 115 milliards. En 2013, ce sont 957 milliards de FCFA qui sont consacrés aux dépenses en capital, sur un budget établi en recettes et en dépenses à 3 236 milliards de FCFA. En 2014, il a franchi la barre de 30% de l'enveloppe globale du budget de l'Etat.

¹⁵³ MINEPAT, *Optimisation de l'investissement public pour l'atteinte des objectifs du DSCE*. Conférence annuelle des responsables des services centraux et déconcentrés du MINEPAT, rapport général, 30 janvier 2014.

de faible appropriation de la réforme budgétaire et celle des marchés publics ainsi qu'une faible prise en compte du contexte régional sont autant de champs dans lesquels l'appui de l'Union européenne pourrait se faire.

Des initiatives diverses en matière de suivi physique des marchés d'infrastructures

Le Centre international bilingue d'accueil et d'encadrement des enfants vulnérables (CIBAEVA) de Dschang a par conduit, sur la base de l'expérience de Bafoussam –LDL-, le suivi physique des marchés d'infrastructures dans le cadre du BIP tandis que le CANADEL, le Research Institute for development (RIDEV) dans la Mifi a conduit le Projet de promotion des femmes dans la Gouvernance locale Projet de Suivi Indépendant du Budget d'Investissement public Projet de Mobilisation communautaire à la base (Baleveng, Bandrefam). L'Association pour la promotion des actions de développement endogènes rurales (APADER) dans le NDE, l'Association pour un développement intégré (ASDI) dans le Haut-Nkam et Voies Nouvelles ont révélé l'apport des populations bénéficiaires dans le suivi des projets financés par le BIP en terme de collecte et de transmission des informations sur la réalisation des ouvrages, les malfaçons, le respect des délais notamment. Dynamique mondiale des jeunes s'est pour sa part distingué par la rédaction de rapports sur le travail des Comités locaux de suivi du BIP (dans la Méfou et Akono).

Au total, le suivi des politiques publiques à travers la gouvernance des finances publiques par les OSC se fait à trois niveaux : la formulation, l'allocation des ressources et la gestion de la dépense publique et l'évaluation de l'exécution du budget et de la performance des politiques publiques. Les OSC appuient la gouvernance dans la cadre d'un contrôle citoyen de l'action publique à la faveur de l'exigence participative faite aux autorités publiques d'associer les citoyens à l'identification, la formulation, l'implémentation et l'évaluation des politiques publiques. À cela s'ajoute l'enjeu de la reddition des comptes tant au regard de leurs politiques que de l'utilisation des fonds.

Un appui à la gouvernance et au suivi des politiques publiques par les OSC a donné lieu à des schémas d'action intéressants. Ils vont de la conscientisation des citoyens avec l'impulsion de Comités Locaux de Gouvernance Budgétaire (CLGB), auprès du Conseil et de l'Exécutif communal aujourd'hui pour garantir la fonction de veille citoyenne à la base en matière budgétaire au suivi des infrastructures dans le cadre du Budget d'investissement public en passant par l'appui au civisme fiscal, ou à la gouvernance budgétaire communale tout comme l'élaboration de cadre de référence des initiatives de développement ou le suivi de la gestion de la redevance forestière. Des observatoires de la gouvernance locale ont vu le jour, mais aussi comme on l'a vu plus haut le budget-tracking qui est une option actuellement considérée comme pertinente pour donner de la voix et constituer une expertise alternative. L'objectif serait d'étendre le suivi indépendant à tous les programmes. Un dialogue a été instauré de manière systématique entre la société civile et les parlementaires dans le cadre d'un déjeuner et se rapportant à l'analyse du budget de l'Etat. Ceci augure une consolidation conjointe par ces deux acteurs du contrôle.

Quelques acteurs émergents ont un potentiel à considérer :

- **Les ordres professionnels. C'est le cas de l'ordre national des conseillers fiscaux du Cameroun** dont l'essentiel de l'investissement dans le plaidoyer pour une décreu des taux d'imposition et la formation des chefs d'entreprise pour les doter d'une capacité analytique de la fiscalité est notable. Le manque de lisibilité de la fiscalité (en particulier au niveau local) est une opportunité pour la société civile qui peut s'investir davantage dans ce domaine.
- **Les médias sont un acteur à inclure dans la coalition. Leur structuration dans la région de l'Ouest dans le Cadre du Club Media Ouest (CMO) constitue une piste intéressante des modalités de cette conjugaison de mobilisation.** La mobilisation de la presse spécialisée (Le Quotidien de l'Economie, Kalara notamment) et l'implication de JADE (en raison de son expérience) serait une bonne manière de structurer l'implication des journalistes dans les mobilisations de la société civile.

- **Les acteurs confessionnels tant au niveau local que national en raison du maillage de leur action et de leur contribution au suivi des politiques publiques.** Certaines émergent comme ayant une capacité d'action intéressante même si elles n'ont pas toujours la visibilité et l'appui de partenaires. Il s'agit du Comité diocésain des activités sociales CARITAS (CODAS CARITAS) ou encore Dynamique protestante justice, paix et sauvegarde de la création (DPJSC) dans le suivi indépendant des politiques publiques et la gouvernance dans plusieurs secteurs notamment sociaux essentiels. Dynamique protestante s'est beaucoup illustrée dans le suivi des politiques publiques en matière carcérale par l'observation des prisons et dans le plaidoyer pour la réforme des structures sociales génératrices d'injustices¹⁵⁴.
- **Les associations de défense des consommateurs seraient d'un apport pertinent au suivi de l'effectivité des politiques publiques.** L'une des plus emblématiques en est l'Association citoyenne de défense des intérêts collectifs (ACDIC) qui ces dernières années a mis en lumière de graves dysfonctionnements dans les politiques publiques. L'association réalise de l'évaluation citoyenne des Ministères en fournissant aux citoyens une information pertinente et en l'accompagnant dans l'établissement d'un lien entre les budgets d'une trentaine de Ministères et les effets des politiques sous la forme d'une notation¹⁵⁵. La hausse projetée des prix de l'électricité a donné lieu à une mobilisation remarquable d'association telle que la Ligue Camerounaise des Consommateurs (dont le leader a eu recours à une grève de la faim). Les associations de consommateurs interviennent dans un rayon recouvrant les politiques agricoles et l'alimentation, le développement Economique et Commercial, les politiques locales, l'eau et l'énergie électrique, l'assainissement, l'environnement, la santé et l'habitat notamment¹⁵⁶.

A côté d'eux, au plan local, les chefs traditionnels sont aussi des acteurs ayant un potentiel en matière de suivi des politiques publiques mais pour lequel il faudra faire preuve d'une grande prudence pour identifier leurs attaches (notamment politiques et administratives) avant de les impliquer plus avant. Au niveau national, il existe un Conseil National des Chefs Traditionnels du Cameroun (CNCTC) s'étant notamment illustré dans le cadre de la réforme foncière en formulant des recommandations spécifiques et en engageant un plaidoyer pertinent¹⁵⁷. Cette action résulte de trois années de travail mené avec l'appui d'une OSC de défense de l'environnement, le Centre pour l'environnement et le développement. Dans certaines régions, ils sont structurés en associations (dans le littoral, l'Association des chefs traditionnels du Wouri ou encore à l'Ouest, on a une Association des chefs traditionnels de la région de l'Ouest (ACO) et où les autorités traditionnelles ont un rôle central dans la mise en œuvre du développement local

¹⁵⁴ Née en 13 octobre 2000, la DPJSC est association chrétienne de promotion non violente des droits et dignités humains. Elle entend promouvoir la défense de manière non violente des droits et de la dignité des personnes vulnérable, assister les détenus avant, pendant et après l'incarcération à la lumière de l'Évangile, promouvoir la justice et la paix durable pour un environnement communautaire et susciter autour de sa dynamique une forte mobilisation des chrétiens engagés, exprimée en initiatives concrètes de développement social. Elle œuvre sous l'autorité du Conseil des Eglises protestantes du Cameroun.

¹⁵⁵ L'ACDIC fournit aux citoyens une information pertinente et les accompagne dans l'établissement d'un lien entre les budgets des ministères et les effets des politiques.

¹⁵⁶ On a aussi le Groupement National de Défense des Droits des Consommateurs, l'Association de défense des droits des consommateurs d'eau et de l'énergie électrique du Cameroun ou encore le Mouvement National des Consommateurs.

¹⁵⁷ CED, *Une proposition des chefs traditionnels pour la réforme du foncier rural au Cameroun*. Atelier de réflexion des chefs traditionnels et leaders autochtones sur le foncier rural au Cameroun, Yaoundé, décembre 2013
http://www.cedcameroun.org/images/2014_RapportsCED/122013_proposition%20des%20chefs_fr.pdf.

Le travail du Réseau des Chefs Traditionnels pour la Conservation de la Biodiversité et la Gestion Durable des Ecosystèmes du Bassin du Congo (ReCTra) en matière de gestion de la redevance forestière est aussi à mentionner.

II.2.3.2 Analyse des interactions entre les OSC et les acteurs étatiques dans le secteur des finances publiques

Alors qu'il existe une sorte de consensus sur le rôle que les OSC peuvent jouer en matière de finances publiques chez tous les acteurs publics rencontrés lors de cette étude, c'est en réalité au niveau du rôle spécifique qu'ils peuvent être amenés à jouer et à l'ampleur de leur implication que l'on perçoit que la société civile ne jouit pas d'un crédit extraordinaire. S'il leur est conféré un rôle indéniable en matière de mise à disposition auprès des citoyens des informations sur les finances publiques, les OSC ne sont pas envisagées comme porteuses d'expertise crédible au regard, pour reprendre une expression entendue chez un enquêté, de « la technicité de la question ».

Sinon redoutée, cette implication est perçue comme peu légitime à toutes les étapes du cycle budgétaire pour évaluer la transparence et la redevabilité de la gestion des finances publiques. C'est à la faveur d'une demande pressante des PTF que des espaces de cette participation ont pu être aménagés, en particulier dans la décennie 2000. D'ailleurs certains enquêtés allèguent de manœuvres de la part du Gouvernement pour coopter des associations qui lui était favorable dans les instances de dialogue tels le Comité technique bilatéral du C2D chargé de son suivi.

Dans le même temps, les acteurs des OSC se sentent exclus des débats et des actions dans le secteur, malgré l'expertise et le rôle de passeurs ou *brokers* entre l'Etat et les citoyens dont ils se considèrent porteurs¹⁵⁸. Qu'il s'agisse de l'accès à l'information budgétaire et financière (qui pourrait se faire à travers les sites internet des ministères), à la lisibilité des procédures de gestion de trésorerie, aux résultats des audits internes et externes, *le droit de regard des OSC sur les dépenses de l'Etat n'est pas perçu comme légitime par beaucoup d'acteurs publics.* L'explication se trouve tant dans la matière des finances publiques, enjeu du pouvoir par excellence, que dans la longue tradition de centralisation étatique en matière de gouvernement qui fait la part belle à l'administration. L'on peut y adjoindre le poids d'un régime longtemps marqué par une dynamique autoritaire tenant pour une intrusion inacceptable la participation de la société civile. Puisque les OSC ont le plus souvent recours à des répertoires d'action largement importés, et une faible capacité à construire à et produire un discours propre sur les finances publiques, ils sont perçus comme des capteurs de financements et de discours. De fait le Gouvernement les implique essentiellement dans le domaine de la diffusion d'informations sur la réforme des finances publiques (MINFI) et la légitimation de la plateforme participative pour l'implémentation du budget d'investissement public (MINEPAT).

La conséquence de ces relations quelque peu tendues est la concentration des activités d'un grand nombre d'OSC sur le terrain du plaidoyer et non de l'activisme, le principal écho de leurs revendications se trouvent auprès des PTF qui sont les auteurs des cadres de concertations formelles en matière de finances publiques. Le cantonnement du plaidoyer ou du lobbying à des dynamiques, jamais indexées sur le fonctionnement (ou le dysfonctionnement) d'un appareil politique est très forte et se traduit par le fait que les responsables ne sont jamais montrés du doigt, au risque de se voir affublé du titre peu flatteur d'opposant. Cette dépolitisation semble même intériorisée et perçue comme une condition pour toute action. Elle fragilise la constitution des réseaux puisqu'il s'avère difficile de coaliser divers mouvements autour d'intérêts communs ce qui empêche l'émergence d'un quelconque espace protestataire autonome et pertinent.

Le ton circonspect vis-à-vis des autorités publiques en est une des expressions. Une des illustrations peut être fournie par le suivi du BIP pour lequel une ONG fait le constat d'une répartition des enveloppes budgétaires inéquitable d'un département ou d'une commune à l'autre, des priorités d'investissement très variables, un problème de cohérence de la planification, de la programmation, de la budgétisation et du suivi des investissements publics. Après avoir décrit tout cela, elle conclura

¹⁵⁸ Cf Compte-rendu de l'atelier de Douala dans le Volume 2 de ce rapport.

avec étonnement « nous pensons qu'il revient désormais aux acteurs que sont les CTD, les élites, les partenaires au développement en général d'assurer le relai afin que les projets sectoriels identifiés soient mis en œuvre. Nous sommes convaincus que si chacun des 58 départements du Cameroun disposait d'un document stratégique qui rassemble les projets à mettre en œuvre pour assurer le développement, un grand pas serait franchi. L'étape suivante serait la mobilisation des ressources pour réaliser les projets identifiés, non plus selon une approche de saupoudrage, mais avec la ferme détermination d'apporter des solutions globales susceptibles de produire un impact réel sur les conditions de vie des populations. [...] En ce sens, la vision 2035 validée par le Gouvernement dans son DSCE constitue un repère fort qui interpelle chaque acteur »¹⁵⁹. En tout état de cause, les contraintes de l'environnement politique sur l'espace de la mobilisation impactent les répertoires d'action. On observe de plus en plus, notamment avec l'exemple de Dynamique citoyenne, **une évolution vers un positionnement de contre-pouvoir citoyen capable de faire des contre-propositions.**

C'est en envisageant les **OSC comme de véritables partenaires stratégiques dans la gouvernance des finances publiques et le cycle de production des finances publiques d'une part, et comme relais entre l'Etat et les citoyens**, que cette méfiance peut être dissipée. Elle requiert une réforme du cadre juridique de fonctionnement des OSC et une multiplication des mécanismes de participation.

II.2.3.3 Analyse des forces et des faibles des OSC dans le secteur des finances publiques

a) Typologie des OSC et des modes d'action

Dans les finances publiques, la typologie des OSC est structurée par le cycle budgétaire et le suivi physique des politiques publiques d'une part et, par l'échelle d'action (central- local) d'autre part.

S'agissant de la première typologie, c'est la phase de la préparation du budget au niveau central et local qui donne lieu à l'engagement d'OSC par le monitoring de la transparence budgétaire à travers le budget-tracking et l'élaboration du budget participatif. Elles interviennent en matière de suivi de la coopération à travers le plaidoyer et le suivi –Evaluation des résultats, effets et impacts des accords de coopération, de suivi indépendant de la remise de la dette sous l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) et le volet additionnel bilatéral du Contrat de Désendettement et de Développement, de suivi de l'investissement public, ce qui permet de s'impliquer dans le cycle de production des politiques publiques. Ce dernier volet, très transversal, est formé de la grande majorité des OSC. La lutte contre la corruption et le plaidoyer pour une justice fiscale, constitue des domaines très porteurs.

Au niveau local, c'est l'action d'appui à la gouvernance locale qui regroupe le plus grand nombre d'OSC.

Les répertoires d'actions sont diversifiés, intégrant le plaidoyer, le lobbying, l'information, les enquêtes, la production experte (notamment en lien avec les universitaires), mais aussi la prestation de service. En finances publiques, la plupart des organisations préfèrent le plaidoyer, le lobbying, l'information à l'activisme. Si leur contribution en matière de budget participatif et de suivi du budget d'investissement public est tout de même intéressante, c'est pourtant par l'entrée du suivi des politiques publiques que les OSC peuvent montrer une vraie valeur ajoutée, en particulier lorsque leur accès à l'information publique est garantie. Elles restent néanmoins très limitées dans leur surface d'intervention, en particulier au niveau local et peinent à capitaliser leurs expériences.

¹⁵⁹ RIDEV, *Elaboration du cadre de référence des initiatives de développement. Expérience de mise en œuvre dans le département du Koung Khi*, mars 2012, p37.

La capacité à s’engager autour de la gestion des finances publiques est une équation fonction d’une offre et d’une demande de militantisme : *s’agissant de l’offre*, elle est importante mais très exigeante et sélective au regard de la technicité de l’enjeu qui discrimine et confine souvent à une simple capacité de relais d’information. C’est d’ailleurs à ce niveau que certains fonctionnaires du Ministère des finances situent le recours et la légitimité de la société civile¹⁶⁰. En l’absence d’un accès à l’information pour documenter le plaidoyer et le lobbying notamment en matière de suivi du budget d’investissement public, il est difficile de créer un impact dans le secteur. Beaucoup d’organisations, tant au niveau central que local sont amenées à braver des refus d’autorisation de la part des autorités administratives pour mener leurs activités et appuyer la bonne gouvernance. *Quand à la demande*, elle est importante mais très instable, en raison des exigences requises de sorte que la configuration des OSC est fortement structurée autour de quelques organisations bien connues et plus crédibles en termes d’engagement.

b) Structuration, fonctionnement et moyens d’action des OSC

La fragilité institutionnelle des OSC. Beaucoup d’organisations n’ont pas un siège propre et un personnel permanent et stable ou un schéma de fonctionnement institutionnalisé. Il est « difficile de travailler dans des conditions précaires au quotidien, de payer le loyer, de fidéliser le personnel sans salaire » dira un enquêté. La composition du personnel de ces organisations est aussi un traceur de cette fragilité. Dans ce contexte, la disparité des ressources entre associations pose un problème particulier pour la lecture « associative » de la société civile. Cette inégalité entre associations se traduit par des différences en termes de capacité à faire entendre sa voix, à soutenir un agenda particulier et consolider son engagement en matière de finances publiques.

La faible capacité managériale et une rationalisation très sélective du travail militant des OSC contribue à fragiliser les OSC en finances publiques au regard de leur structuration, de leur fonctionnement interne et de leur moyen d’action. Les principes de transparence prônés ne sont pas l’apanage de tous et la redevabilité est un défi interne pour de nombreuses OSC en matière de finances publiques.

La faible autonomie au regard de leurs moyens. En raison d’une demande internationale forte portée par les PTF soucieux d’accompagner la gouvernance des finances publiques, en particulier l’UE et la Coopération allemande (GIZ), beaucoup d’OSC ont vu le jour. L’on a donc une dynamique des OSC très « *donors-driven* ». Les stratégies de soutien des grands bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux aux OSC déterminent leur capacité. La coopération allemande contribue à une professionnalisation sélective de certains acteurs de la société civile et principalement à l’échelle locale. En même temps, le *capacity building* produit une sorte de formatage et de mise en clientèle sélective de courtiers locaux. Ce formatage a une incidence nette sur la grammaire associative à la faveur de la multiplication des séminaires et de formations de renforcement de capacités. *Les OSC qui maîtrisent le vocabulaire de la coopération et savent écrire de bons rapports ont un accès plus grand aux financements.*

D’une manière générale, avec la fiabilité insuffisante du système de gestion des finances publiques, les principaux bailleurs de fonds du secteur sont actuellement peu nombreux¹⁶¹. Il s’agit de l’UE, de la Banque Mondiale (BM), de la Coopération française, de la Coopération allemande (GIZ), de la Banque Africaine de Développement (BAD) dont le plus important en termes de contribution financière demeure l’UE dans la mesure où le projet de la Banque mondiale vient d’être clos. Par ailleurs, le FMI intervient au travers de nombreuses missions d’appui à la réforme.

¹⁶⁰ Cf entretiens, mars 2014.

¹⁶¹ D’ailleurs, le Cameroun est un pays peu dépendant de l’aide extérieure qui ne représente que 5 à 10% du budget du pays malgré un endettement de plus en plus grand vis-à-vis de la Chine.

Le degré de coordination et d'harmonisation des PTF est insuffisant malgré l'existence d'un Comité Multi Partenaires¹⁶² et d'une plateforme de dialogue sur les finances publiques. Peu de PTF sont impliqués dans l'appui en matière de gestion des finances publiques et qui plus est, dans les actions des OSC en la matière. L'existence de cet espace de dialogue permet d'impliquer les PTF dans le financement de programmes et projets d'appuis à la réforme des finances publiques, mais si elle ne se traduit pas par un partage de référentiel en matière de coopération et une véritable mutualisation des interventions, et encore moins par une conception partagée de ce qu'est la société civile. La coopération française et la coopération allemande s'inscrivent dans des paradigmes très différenciés. Pour la première, il n'y a pas de contact formel entre l'Ambassade et les OSC et l'interaction est très lente et incrémentale, en l'absence d'interlocuteurs crédibles, nous dira un enquêté. Ce dernier fait valoir que la réforme des finances publiques est un échec et le budget –programme une coquille vide, en raison de la très forte résistance de l'Administration. Il n'entend associer les OSC que sous un terme moyen de deux ans, en attendant d'identifier des acteurs qui « comprennent les finances publiques » : en effet, a-t-on entendu, « les OSC ne comprennent pas la réforme et ne voient pas ce que ça induit. Même les universitaires ont besoin d'un renforcement de capacités avant même les OSC ». La coopération allemande quant à elle, plus ancienne en matière d'intervention, notamment sur le terrain local a su construire un maillage intéressant d'acteurs jusqu'à l'échelon de village en matière de suivi des politiques publiques. Les deux acteurs se rejoignent sur l'accent mis sur les finances publiques locales traitées au niveau décentralisation à travers le suivi indépendant du C2D, en privilégiant les mobilisations syndicales¹⁶³.

La technicité des finances publiques, filtre de l'engagement militant mais aussi la capacité d'accès aux ressources matérielles, financières et humaines. Les mécanismes de sélection sont rendus difficiles par la faible marge de manœuvre des organisations qui n'ont pas encore gagné en crédibilité (elles sont nombreuses) malgré des actions notables notamment au niveau local. **La prestation de service peut paradoxalement être une des modalités permettant de renforcer les capacités des organisations.** Le travail de construction de cette expertise pour que le personnel de l'OSC, souvent jeune poursuivant parfois parallèlement des études supérieures (ou entendant le faire), ait une réelle capacité d'influence est biaisée. Un responsable d'OSC disait à ce titre « tu recrutes un jeune, le temps de le former, il est déjà allé ailleurs ou alors il part après que tu lui aies donné les outils puisque tu n'as pas les moyens de le payer et tu es obligé de recommencer tout le temps ». La contrainte financière dans le fonctionnement des associations qui amène à la constitution d'un mode hybride entre engagement et délivrance de services marchands. Au-delà de la prolifération associative, très peu d'organisations sont en capacité d'agir de manière pertinente et durable en raison de leur faible capacité de mobilisation et d'accès aux financements.

Avec les traits d'une « société civile d'experts », beaucoup d'organisations ont une faible base représentative et sont devenus des cabinets de consultants payés par les PTF ou le Gouvernement. De plus **une forte concurrence provenant de l'administration sous les traits d'une « expertise des fonctionnaires » est dénoncée par les OSC** : « pour qu'une proposition soit acceptée, il faut être fonctionnaire, être dans les carcans de l'Administration parce que les fonctionnaires font des notes biaisées à leurs patrons sur la base de nos propositions » ou encore « les fonctionnaires ont confisqué la propriété intellectuelle de l'expertise » dira un des participants à l'atelier de Douala.

¹⁶² Il s'agit d'une structure informelle de dialogue et de concertation. Au départ initié pour assurer le suivi du processus PPTTE et le suivi de la mise en œuvre du DRSP, le comité évolue rapidement vers une plateforme d'échange et de concertation entre partenaires, couvrant une large gamme de thématiques relatives au développement du Cameroun (i.e. finances publiques, économie et commerce, forêts et environnement) et met en place à cet effet des groupes sectoriels et thématiques afin de mieux appuyer le Gouvernement dans sa réflexion nationale. Ce cadre de dialogue promeut une nouvelle dynamique vis-à-vis des bailleurs de fonds.

¹⁶³ Le syndicalisme camerounais, muselé sous le parti unique, est aujourd'hui divisé (selon des clivages communautaires ou personnels), et ne s'investit pas dans des revendications globales autres que salariales. Le poids de l'emprise étatique dans la reconnaissance de certaines fédérations compromet encore plus leur légitimité.

La mobilisation citoyenne reste un défi majeur du fait de son coût en particulier dans un domaine très technique. Ceci tient notamment à la forte démobilisation politique de la société camerounaise. Il est extrêmement difficile d'amener les gens à s'investir dans des causes, sachant que l'engagement présente un coût socio- politique et financier. Dans la région de l'ouest mais aussi dans une moindre mesure dans le littoral, l'apathie est une réalité qui compromet le potentiel militant des OSC.

II.2.4 Conclusions : Implication pour la gouvernance sectorielle : opportunités, défis et mesures d'accompagnement

Des innovations remarquables ont été constatées dans l'activité des OSC en matière de finances publiques. Elles illustrent leur important potentiel militant. Il s'agit du poids et de la capacité d'influence du secteur privé, allié influent (60 % du produit intérieur brut) mais faiblement structuré. A ses côtés, des ordres professionnels très souvent peu pris en compte mais aussi des universitaires et des journalistes, les acteurs confessionnels et les associations de défense des consommateurs. Ces dynamiques constituent des forces de changements susceptibles de renforcer la gouvernance du secteur si des mesures spécifiques sont prises à différents niveaux.

a) Au niveau procédural

- **L'aménagement d'un cadre ouvert où l'accès à l'information budgétaire et financière est garanti aux OSC.** Les procédures d'accès à l'information budgétaire et financière doivent être adoptées et les dispositions pour un accès effectif et en temps réel prévues et garanties au plan juridique. Les TIC sont un terrain sur lequel, il peut être judicieux d'investir dans ce sens en partant des sites web gouvernementaux. Les acteurs médiatiques ont également un rôle essentiel à jouer ;
- **L'aménagement d'espaces efficaces de dialogue où la participation des OSC est valorisée.** Ceci pourrait constituer une exigence fondamentale et consacrée en matière de finances publiques et de politiques publiques en général. Ce dialogue doit être inclusif et intersectoriel et intégrer les acteurs émergents sus-identifiés. Il est nécessaire qu'il porte aussi des enjeux plus spécifiques et non uniquement des enjeux transversaux –tels la réforme des finances publiques-

b) Au niveau organisationnel

- **un appui aux capacités techniques et managériales des OSC est essentiel** pour que le potentiel perçu se transforme en capacité réelle d'influence. D'une part, il s'agit d'accompagner de manière permanente des OSC pour qu'elles renforcent leur expertise en finances publiques (le budget- programme peut être un point d'entrée pour conforter l'appui des OSC à la Réforme des finances publiques). D'autre part, il s'agit d'un appui à la structuration interne et l'accompagnement dans le domaine managérial des OSC pour qu'elles soient à même de planifier, de mettre en œuvre et d'évaluer leur propre action de manière plus autonome et performante. Cet appui est en soi un mécanisme de sélection des OSC à potentiel qui répondront aux exigences en matière de bonne gestion
- **Des schémas de financement des OSC plus performants doivent être élaborés en particulier au niveau local.** Il est nécessaire qu'il intègre la contrainte de la fragilité institutionnelle d'un grand nombre d'OSC en particulier au niveau local, malgré leur potentiel. Le défi de l'autonomie est capital.
- **un accompagnement stratégique des capacités de coordination des OSC à travers des réseaux serait également judicieux.** D'une manière générale, les coordinations régionales sont très inégales en termes de capacités (beaucoup d'OSC ne s'acquittent pas de leurs

cotisations, les rencontres sont irrégulières et le dispositif de coordination peu fonctionnel ou carrément inexistant. Des réseaux thématiques plus solides peuvent permettre une mutualisation des expertises et des moyens. L'appui doit permettre que se nouent des alliances horizontale (entre secteur) et verticale (avec un déploiement local, national et international) des OSC.

- c) **Au niveau politico-institutionnel**, le cadre juridique régissant le fonctionnement de la société civile doit être impérativement assoupli et rendu plus propice à l'engagement et à l'action, y compris en matière de financement. Aussi, une meilleure articulation de l'action gouvernementale en matière de finances publiques et de politiques publiques est également un pré requis.

II.3 Rôle des OSC dans l'accès aux services de base pour les populations rurales et dans la promotion des «chaines de valeur et de production agricole »

II.3.1 Le cadre théorique

II.3.1.1 Relations entre gestion des ressources naturelles et développement durable / rôle des OSC

Le secteur développement rural est défini dans l'étude sur l'État des lieux et diagnostic du secteur rural réalisée en Février 2013 par le MINEPAT¹⁶⁴ comme l'ensemble des activités qui concourent à : (i) la production végétale, animale, halieutique et sylvicole ; (ii) la production des services environnementaux et sociaux en milieu rural ; et (iii) la gestion durable de l'espace rural, de ressources naturelles et de l'environnement.

L'exploitation des ressources naturelles (eau, terre, forêts, ressources animales et végétales) pose le problème d'épuisement de stocks et donc de durabilité. Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. A cet effet, il faut mettre en place un développement économique qui tient compte de contraintes environnementales et sociales afin de s'assurer que les générations futures pourront vivre dans de bonnes conditions, sans souffrir de problèmes de ressources et d'inégalités sociales. Il s'agit dans le secteur de développement rural de promouvoir une agriculture durable respectueuse des trois critères du développement durable (environnemental, social et économique). Les modes de production agricole à promouvoir doivent donc être moins impactant pour l'environnement et répondre à la problématique du développement durable.

La présente cartographie des OSC cible uniquement 2 domaines du développement rural dans deux zones agro-écologiques distinctes du Cameroun :

- La promotion des « chaines de valeur et de production agricole » dans les bassins de production du Moungo-Nkam et du Noun (Ouest et Littoral). Cette promotion renvoie à l'intensification de l'activité agricole et à l'augmentation éventuelle de la superficie à cultiver ; ce qui peut avoir des répercussions négatives sur les ressources naturelles de ces bassins si des mesures ne sont pas prises à cet effet. En effet, le bassin du Noun appartient à la zone agro-écologique des hauts plateaux de l'Ouest dont les problèmes environnementaux sont la déforestation des bassins versants, des forêts galeries et des raphiales dans les bas-fonds, l'érosion des sols, les feux de brousse, l'utilisation peu appropriée et intensive des produits phytosanitaires. Le bassin du Moungo Nkam appartient à la zone forestière humide à pluviométrie monomodale avec pour principaux problèmes environnementaux la déforestation liée au système des cultures sur brûlis et le déboisement des rives des cours d'eau. Les OSC intervenant dans ce domaine sont donc particulièrement interpellées dans la sensibilisation des producteurs à la base pour la prise en compte de cette problématique environnementale y compris la sécurisation foncière afin d'assurer une promotion durable des chaines de valeur et de production agricole garantissant une gestion durable des ressources naturelles dans les deux bassins.

¹⁶⁴MINEPAT / GIZ : État des lieux et diagnostic du secteur rural au Cameroun – Février 2013 : Ce document relève que malgré la réduction de son importance relative depuis l'indépendance, le secteur rural reste l'un des premiers secteurs de l'économie nationale pour sa contribution au PIB. Par ailleurs, le secteur est le premier pourvoyeur de devises du pays avec 55% du total des exportations ; les trois sous-secteurs (agriculture, élevage et pêches, et forêts environnement) contribuant de façon inégale au PIBA, à l'emploi, au commerce extérieur et à l'alimentation de la population.

L'accès aux services de base pour la population rurale dans les régions du Nord et de l'Extrême-nord. Cet accès renvoie à la construction et/ou à la réhabilitation des infrastructures et équipements collectifs permettant l'amélioration du cadre de vie des riverains impliquant l'utilisation des espaces et l'atteinte aux ressources naturelles ; avec des risques de dégradation de ces ressources. En effet, ces deux régions appartiennent à la zone soudano-sahélienne dont les principaux problèmes environnementaux sont axés sur la diminution quantitative des ressources en eau et en terres, la surexploitation des ressources ligneuses, les feux de brousse, la baisse constante de la fertilité des sols. Les OSC intervenant dans ce domaine sont spécialement interpellées dans l'encadrement et la sensibilisation des communautés à la base pour la prise en compte de ces problématiques environnementales afin de garantir la pérennité et la durabilité des équipements et d'assurer un accès durable et équitable aux services de base aux divers utilisateurs aux intérêts souvent divergents. Les actions de sensibilisation concernent entre autres le reboisement, l'hygiène et la salubrité autour des infrastructures, la réduction des conflits d'utilisation des ressources et la sécurisation foncière.

II.3.1.2 Implication des OSC dans le secteur du développement rural : points d'entrée possibles

Les OSC par leur diversité, jouent et peuvent jouer plusieurs rôles dans le secteur du développement rural en fonction de la thématique (accès aux services de base et appui aux filières agricoles). Les interventions des OSC respectent généralement la vision de développement local compte tenu de leur parfaite connaissance des problématiques socio-économiques et environnementales des localités dans lesquelles elles interviennent. En effet, chaque collectivité territoriale décentralisée (CTD) dispose d'un cadre indicatif de son développement matérialisée par un Plan Communal de Développement (PCD) élaboré avec l'appui du Programme National de Développement Participatif (PNDP).

a) Points d'entrée possibles des OSC actives dans la fourniture de l'accès aux services de base

Les points d'entrée possibles sont nombreux, notamment :

- **La participation active à la mise en œuvre de la politique de décentralisation par l'accompagnement des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) :** la Loi N° 2004/017 du 22 juillet 2004, d'Orientation de la Décentralisation transfère d'importantes compétences aux CTD. En effet, conformément à l'article 4(1) de cette loi, le Gouvernement autorise les CTD à exécuter des projets en partenariat avec la société civile ou des partenaires extérieurs dans les conditions et modalités fixées par leurs règles spécifiques ;
- **La mobilisation des financements à la base :** en raison de leur bonne connaissance du terrain et des procédures des **partenaires techniques et financiers (PTF)**, les OSC sont actives dans l'accès aux services de base à travers la mobilisation des fonds de contrepartie des populations et des financements extérieurs nécessaires à la réalisation des microprojets de construction, d'équipement et de maintenance des infrastructures de base en appui et/ou en compléments aux actions des CTD ;
- **Le plaidoyer auprès des pouvoirs publics** pour l'obtention des investissements publics dans les services de base ;
- **La contribution à la bonne gouvernance des financements** et des investissements dans les services de base aux populations à travers les structures de gestion (APEE, COSA, COGES, CGPE) ;
- **L'encadrement des membres des comités de gestion des infrastructures de base et des comités de développement :** il comporte une gamme variée d'activités dont : (i) la structuration des comités susmentionnés à travers l'appui à leur création, à leur légalisation et à leur fonctionnement ; (ii) la facilitation du lien entre la base et les administrations publiques et privées ; (iii) l'accompagnement de la mise en œuvre des microprojets par la fourniture de l'expertise technique et managériale nécessaire à leur réussite.

b) Points d'entrée possibles des OSC actives dans la gestion des filières agricoles

- **La participation des OSC à la définition et la mise en œuvre des politiques de développement du secteur rural** : elles peuvent être impliquées dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques dans le secteur, notamment par la réalisation des études (enquêtes/sondages, diagnostics auprès des populations, etc.), la participation à des rencontres de travail/réflexion, suivi de proposition avec les différents ministères et organes étatiques en charge du secteur ;
- **L'encadrement des organisations de producteurs** marqué par : (i) la structuration des diverses organisations de base (GIC, coopératives, etc.) à travers l'appui à la création et à la légalisation et spécifiquement dans la mouvance actuelle d'arrimage aux textes OHADA ;(ii) l'appui aux OP faitières dans la création d'une OP de niveau inférieur ;(iii) la facilitation du lien entre la base et les administrations publiques et privées ; (iv) l'accompagnement de la mise en œuvre des microprojets des organisations de base à travers la fourniture de l'expertise technique et managériale nécessaire à leur réussite ;
- **La participation effective à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des projets et programmes selon l'approche participative développée par la plupart des PTF dans le secteur**: Ace sujet, les projets de développement rural (PDR)du Nord Ouest, Extrême Nord et Est sur financement de l'Union Européenne (UE) et PNDP sur financement multi-bailleurs pour les organismes d'appui et ACEFA sur financement C2D¹⁶⁵ pour les OP sont des illustrations de la nouvelle approche qui associent fortement les OSC à toutes les étapes du cycle des projets ;
- **La gestion des conflits** agropastoraux ;

II.3.2 Analyse synthétique du contexte sectoriel et des enjeux principaux aux niveaux national et local

II.3.2.1 Le contexte sectoriel

Les orientations de la politique actuelle du développement du secteur rural ne peut pas se limiter au secteur agricole, de même que les actions du Gouvernement sont adossées sur des cadres de référence tant sous régionaux que nationaux et locaux.

- **Au niveau sous- régional**

Le Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) a été adopté par les Chefs d'État et de Gouvernements africains lors du Sommet de Maputo (Mozambique) tenu en 2003. C'est une initiative du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), qui est un programme de l'Union Africaine, conçue et mise en œuvre par les pays africains dans le but de stimuler la croissance et la productivité agricoles en Afrique en vue de réduire la pauvreté et la faim. Sa mise en œuvre au niveau des différents pays implique la révision des politiques sectorielles et la réalisation d'investissements plus nombreux et plus efficaces en faveur de l'agriculture et un accord national (Pacte) entre le Gouvernement, l'organisation économique régionale concernée, le secteur privé, la société civile et les partenaires au développement, puis à des programmes d'investissements et de réformes des politiques. Le pacte du Cameroun a été ratifié par toutes les parties prenantes à Yaoundé le 17 juillet 2013¹⁶⁶.

¹⁶⁵ PNDP : Programme National de Développement Participatif démarré en 2003 et est actuellement à sa deuxième phase de mise en œuvre, ACEFA : Programme d'Amélioration de la Compétitivité des Exploitations Familiales Agropastorales qui est actuellement à sa deuxième phase, C2D : Contrat Désendettement Développement

¹⁶⁶ Pacte PDDAA du Cameroun pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE) à travers le Plan National d'Investissement Agricole (PNIA). – Gouvernement du Cameroun

▪ **Au niveau national**

Le secteur rural occupe une place de premier plan dans le DSCE avec la création d'emplois, en vue d'atteindre un niveau de sous-emploi inférieur à 50%. L'effet d'entraînement attendu sur l'économie nationale est d'autant plus fort que le secteur représente un poids important dans l'économie nationale. Le document de stratégie de développement du secteur rural (DSDSR, 2020) est aligné sur le DSCE depuis 2012 où il a été révisé et est présentement en cours d'actualisation. Le Programme National d'Investissement Agricole (PNIA) est une déclinaison opérationnelle du PDDAA ; il s'appuie sur la SDSR et a été validé le 9 avril 2014.

La stratégie 2020 du sous-secteur agriculture et développement rural : la vision développée dans la version 2012 du DSDSR consiste à renforcer le Cameroun dans son rôle de puissance agricole sous-régionale, où le secteur rural est un moteur de l'économie nationale, assurant la sécurité alimentaire des populations dans un souci de développement durable, respectueux de l'environnement. Les principaux défis à relever dans le sous-secteur sont : la modernisation du monde rural et l'accélération de la croissance, la réduction de la pauvreté en milieu rural, la sécurité et l'autosuffisance alimentaire et la gestion durable des ressources naturelles. En réponse à ces défis, la vision est basée sur quatre piliers qui ont pour objectifs : (i) le développement institutionnel et le renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs étatiques et privés ; (ii) l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des filières, (iii) la modernisation des infrastructures du monde rural et de production agricole, et (iv) la gestion durable des ressources naturelles. Les principales actions prioritaires à mener dans le cadre du développement institutionnel et du renforcement des capacités des acteurs du sous-secteur comprennent : le renforcement des capacités : (i) du MINADER au niveau central et déconcentré en matière de planification et suivi évaluation, de soutien à la recherche agricole, de développement de l'emploi et de la formation agricole et de prévention des risques d'insécurité alimentaire conjoncturelle, (ii) de la profession agricole sylvo-pastorale, (iii) des collectivités territoriales décentralisées.

La stratégie 2020 du sous-secteur élevage, pêches et industries animales : La vision de ce sous-secteurs est de relever les principaux défis que sont : (i) la sécurité et l'autosuffisance alimentaire ; (ii) l'accroissement des revenus des acteurs du milieu rural et la création des emplois décents et (iii) la gestion durable des ressources naturelles. Son objectif global est d'accroître la production pastorale et halieutique en vue non seulement de satisfaire les besoins nutritionnels des populations et les besoins en matières premières des agro-industries mais aussi de dégager des excédents pour l'exportation. Il sera poursuivi à travers trois programmes opérationnels : (i) le développement des productions animales, (ii) le développement des pêches et de l'aquaculture, (iii) l'amélioration des services vétérinaires, et de manière transversale à travers un programme d'appui à l'amélioration du cadre institutionnel sous sectoriel.

▪ **Au niveau local**

Le contexte sectoriel est marqué par l'existence d'un certain nombre de texte juridique applicables aux CTD ; il s'agit notamment : de la Loi N°2004/018 du 22 Juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes, du Décret n°2009/0248 du 05 août 2009 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la dotation générale de la décentralisation, de la circulaire n°001/CAB/PM du 11 janvier 2008 instruisant la prise en compte de la décentralisation dans les stratégies sectorielles ; ce qui a conduit à la publication d'un certain nombre de textes réglementaires fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes. La poursuite de la démarche de décentralisation engagée au cours des dernières années demeure un des objectifs du Gouvernement, notamment dans le cadre du renforcement institutionnel et de la gouvernance dans le secteur de développement rural.

a) En matière d'amélioration de l'accès aux services de base

Les textes concernés sont les suivants :

- Décret N°2010/0246/PM du 26 février 2010 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière de santé publique ;
- Décret N°2010/0247/PM du 26 février 2010 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière d'éducation de base ;
- Décret N°2010/0239/PM du 26 février 2010 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière d'alimentation en eau potable dans les zones non couvertes par le réseau public de distribution de l'eau concédé par l'État ;
- Décret N°2010/0240/PM du 26 février 2010 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière de création et d'entretien de routes rurales non classées, ainsi que de la construction et de gestion des bacs de franchissement.

b) En matière de gestion des filières agricoles

Les textes concernés sont les suivants :

- Décret N°2010/0244/PM du 26 février 2010 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière de promotion des activités de production pastorale et piscicole ;
- Décret N°2010/0242/PM du 26 février 2010 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière de promotion des activités de production et de développement rural.

II.3.2.2 Les principaux enjeux du secteur

Les principaux enjeux tels que présentés ci-après sont issus des différents documents de stratégies de mise en œuvre des politiques en rapport avec le secteur de développement rural.

▪ **Au niveau sous régional :**

Le taux de croissance du secteur agricole doit être d'au moins 6% par an : conformément aux engagements pris par le Cameroun dans le cadre de la mise en œuvre du PDDAA.

▪ **Au niveau national :**

Les cibles actuelles des appuis du Gouvernement dans le secteur de développement rural sont prioritairement les coopératives et leurs organisations faitières. En effet, les coopératives sont les seules formes d'organisations de producteurs reconnues par l'acte uniforme OHADA sur le droit des sociétés coopératives. Tous les pays signataires dont le Cameroun avaient jusqu'à mai 2013 pour se conformer à cet acte. Il est donc impératif que soit révisé le cadre législatif et réglementaire actuellement en vigueur, afin de l'arrimer à l'acte uniforme (OHADA) relatif au droit des sociétés coopératives, et surtout de sensibiliser et accompagner les OP à se conformer à ces textes. Les dites coopératives et leur faitières sont appelées à s'intégrer dans les agropoles qui seront mis en place dans cadre de l'agriculture de seconde génération promue par l'État.

Le Gouvernement doit créer un cadre approprié pour une réelle professionnalisation des OP : afin de rendre effective leur participation dans la prise des décisions, et leur représentativité dans les plateformes de concertation. Il existe déjà des interprofessions

dans certaines filières (CICC, IPAVIC¹⁶⁷) ; les autorités de tutelle pourraient en promouvoir d'autres.

Le cadre de Dialogue Public-Privé (DPP) doit être formalisé : afin de permettre au secteur privé d'accompagner l'État dans les diverses réformes nécessaires à l'amélioration de l'environnement des affaires dans le secteur de développement rural. Dans le cadre du projet Appui à l'Agriculture Africaine (P3A), une étude sur l'analyse des contraintes dialogue public-privé (DDP) et OP a relevé que l'absence systématique du DPP dans la formulation des politiques publiques au Cameroun rend difficile l'inventaire des cadres de concertation. Ce malaise se justifie sans doute par l'absence d'un dispositif formel et institutionnalisé de dialogue entre l'État et les OP ; ce qui donnerait aux uns et aux autres l'occasion de débattre sur le fond des questions qui apparaissent comme des obstacles au développement agricole. Il est également à signaler que la majorité des plateformes de dialogue sont informelles ou circonstancielles : cas des séminaires, réunions, comités de pilotage. Ce caractère limite l'engagement des parties à mettre en œuvre les résolutions qui en découlent¹⁶⁸.

Le Gouvernement doit aussi rendre opérationnel le cadre de concertation entre le MINADER/MINEPIA et les OPA, sylvicoles, pastorales et halieutiques et d'autres acteurs du développement rural (CTD, ONG et associations). Ce cadre a été mis en place par Décision conjointe N°202 des Ministres du MINADER et du MINEPIA en date du 8 mars 2011. Son fonctionnement permettrait une meilleure lisibilité et une structuration effective de la contribution des OSC du secteur à la définition et à la mise en œuvre des mesures de politique agricoles.

Les conditions de pérennité des OSC doivent être assurées dans un environnement en évolution rapide, notamment par le renforcement des compétences internes des groupements, la formation et l'information, le renforcement des capacités des membres, l'appui à l'organisation et à la gestion financière, l'amélioration des conditions de travail, l'amélioration de l'articulation de toutes les organisations avec l'environnement économique par les actions d'appui à l'organisation des filières, d'accès au matériel agricole, d'approfondissement de la connaissance de l'environnement, des systèmes de financement adaptés et de développement local.

▪ **Au niveau local :**

Le transfert des moyens financiers et humains d'accompagnement aux communes doit être effectif et adéquat : afin de permettre le développement des initiatives locales associant réellement les OSC. En effet, dans le cadre de la nouvelle loi sur la décentralisation, des pouvoirs élargis ont été transférés aux communes en matière de promotion de l'économie locale. Le processus de décentralisation n'avance que très lentement du fait de la mise en œuvre lente des textes juridiques susmentionnés y relatifs. Spécifiquement dans l'amélioration de l'accès aux services de base, l'enjeu majeur est de parvenir à un niveau acceptable des services de base. En effet, les régions de l'Extrême Nord (EN) et du Nord (N) présentent pour la quasi-totalité des services, les niveaux d'accès les plus bas du pays conformément aux données ci-après du DSCÉ : (i) Taux net de scolarisation 49,8% (EN) et 57,6% (N) ; (ii) Proportion de ménages ayant accès à l'eau potable 25,4% (EN) et 26,7% (N) ; (iii) Proportion de ménages ayant accès à électricité 11,7% (EN) et 16,3% (N). Il est à noter que ces chiffres masquent les importantes disparités qui existent entre les hommes et les femmes et entre les populations rurales et les populations urbaines. L'atteinte des standards

¹⁶⁷ CICC : Conseil interprofessionnel du Café et du Cacao, IPAVIC : Interprofession des aviculteurs du Cameroun

¹⁶⁸ EndaDiapol et Fondation rurale de l'Afrique de l'Ouest ; janvier 2011. Implication des acteurs ruraux dans la définition des politiques de développement des filières vivrières en Afrique de l'Ouest et du Centre : Rapport de mission Cameroun.

pour chacun de ces secteurs constitue dans ces deux régions un défi à relever pour les différents acteurs intervenant dans le secteur de développement rural.

II.3.3 Cartographie fonctionnelle des OSC dans le secteur

II.3.3.1 Les OSC actives dans l'amélioration de l'accès aux services de base et la gestion des filières agricoles : acteurs et rôles

a) Acteurs et rôles des OSC actives dans l'amélioration de l'accès aux services de base

Deux types d'OSC coexistent sur le terrain à savoir les structures de gestion des infrastructures et équipements de base, et les ONG et associations d'appui. Les enquêtes de terrain ont permis d'identifier les OSC qui sont présentes dans les zones ciblées par l'étude et de les classer selon une typologie qui prend en compte la couverture géographique et le niveau de structuration. Le tableau 3 spécifie le rôle de chaque groupe d'acteurs.

Tableau 4: Rôle des OSC intervenant dans l'accès des populations aux services de base

Groupes d'acteurs		Rôles
Structure de gestion à la base	APEE, COGES, CASA, COSE, CGPE, Comité de route	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilisation des financements - Suivi des travaux - gestion et maintenance des infrastructures et équipements
ONG et associations d'appui	ONG internationales : SNV, GIZ ¹⁶⁹ , Heifer-international, CARE International, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Appui technique, accompagnement, renforcement de capacités, etc.
	Organisations nationales : CODAS-CARITAS, CAFOR, ADAPA, ACEEN, CADEPI ¹⁷⁰ , etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Organismes d'appui conseil et de service - Mobilisation directe des financements des bailleurs de fonds pour le développement des infrastructures de base, le renforcement des capacités
	Faïtières : CRPA, CNPCC	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre de concertation entre les différentes organisations les ONG et associations nationales - Interface entre le Gouvernement, les CTD et les membres - Diffusion des informations aux membres
	Plateforme des ONG : Dynamique citoyenne	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation et éducation des masses rurales notamment à travers la conception et la diffusion d'émission
	Medias : Radios communautaires	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation et éducation des masses rurales notamment à travers la conception et la diffusion d'émission

Source : Enquêtes terrain, mars 2014

✓ Structures de gestion des infrastructures et équipements de base :

Elles sont actives dans l'identification des problèmes liés à l'accès aux services de base, le suivi de la mise en œuvre, la gestion et la maintenance des infrastructures de base ;

¹⁶⁹ SNV : Organisation néerlandaise de développement, GIZ : Coopération technique allemande

¹⁷⁰ SAILD : Services d'Appui aux Initiatives locales de Développement, APESS : Association pour la promotion de l'élevage en Savane et au Sahel, CED : Centre pour l'environnement et le développement, CAFOR : Cellule d'Appui et de formation, ACDIC : Association citoyenne de défense des intérêts citoyens, ADAPA ACEEN, CADEFI : ACEP : Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée au Cameroun

Il a été constaté dans la zone septentrionale que tous les microprojets développés par l'État sur budget d'investissement public ou les divers projets/programmes sur financement extérieur (FED, AFD, BAD, BID, œuvres missionnaires ou caritatives, etc.) sont fortement encadrés par des associations d'usagers ou d'utilisateurs. Ce sont des associations dont la création, le fonctionnement et les relations avec les administrations de tutelle sont définies par des textes réglementaires :

- Dans le secteur de l'éducation, les associations de parents d'élèves et d'enseignants (APEE) collectent les cotisations annuelles ou ponctuelles des parents leur permettant de participer à des activités au sein des établissements scolaires (financements de contrepartie pour la construction et l'équipement des salles de classe, motivation ou salaires des maîtres des parents, manuels scolaires, etc.). La commune assure l'entretien et la maintenance des écoles maternelles et primaires et des établissements préscolaires de la commune (art 4), assure l'acquisition des matériels de fournitures scolaires (art 5), recrute en tant que de besoin le personnel d'appoint et le prend en charge (art 8)¹⁷¹. Les APEE disposent des moyens de fonctionnement à travers les cotisations annuelles des parents, les élus sont effectivement représentatifs des parents d'élèves, elles disposent d'un financement important de contrepartie pour la construction des infrastructures scolaires et de paiement des maîtres des parents. La faiblesse est la tentative de récupération par les autorités traditionnelles et de risques de détournements des fonds par les gestionnaires.
- Dans le secteur de la santé, les Comités de santé pour les aires de santé créés dans les hôpitaux de districts (COSADI), les cliniques (COGEDI), les aires de santé (COSA), les centres de santé intégré (COGE)¹⁷² assurent la collecte et la gestion des ressources payées par les patients pour les divers actes médicaux et les médicaments déposés dans les pharmacies. La commune assure l'équipement, la construction (en maîtrise d'ouvrage), l'acquisition, l'entretien et la gestion des centres de santé intégrés (art 4 à 7) et prend en charge le personnel d'appoint qu'elle recrute (art 7)¹⁷³. Le décret N°95/013 du 07 février 1995 sur l'organisation des services de santé de base en district de santé stipule que ces structures de dialogue et de participation communautaire font partie du district de santé. Dès lors, placés sous la seule tutelle du Ministère de la santé publique, ces structures voient leur liberté d'action limitée, alors que l'administration de la santé ne devrait être que l'un de leurs partenaires. Il y a également d'autres faiblesses notamment les tentatives de récupération de ces structures par les autorités traditionnelles et les risques de détournements des fonds par les gestionnaires. Toutefois, elles sont des structures représentatives de toutes les composantes socio-économiques de leur milieu car les membres sont issus des communautés à la base et généralement, les femmes y occupent des responsabilités élevées. Ces structures ont des moyens de fonctionnement et bénéficient d'un bon encadrement et d'un suivi de la part des services de santé. En outre, les membres bénéficient de formations régulières.
- Dans le secteur de l'eau, les Associations des usagers de forages et les Comités de Gestion des points d'Eau (CGPE) sont créés avant la mise en place de tout point d'eau en milieu rural (puits, forages et système d'AEP) ; ils assurent la collecte des financements de contrepartie avant la construction de l'ouvrage et la pérennité de ceux – ci par la collecte des fonds destinés à la maintenance. La commune assure la maîtrise d'ouvrage et la gestion des puits et forages (art 5 et 6)¹⁷⁴. L'approche genre est respectée dans la plupart de ces structures bien que les postes des femmes se limitent généralement aux agents d'entretien. Les fonds cotisés pour la maintenance et l'entretien des points d'eau ne sont pas généralement sécurisés dans un compte bancaire ; avec ainsi pour inconvénient les risques de

¹⁷¹ Décret N° 2010/0247/PM

¹⁷² COSADI : Comité de santé de District, COGEDI : Comité de gestion du District, COSA : Comité de santé, COGE : Comité de gestion

¹⁷³ Décret N° 2010/0246/PM

¹⁷⁴ Décret N° 2010/0239/PM

détournement. Les membres de ces structures bénéficient généralement des formations en maintenance notamment lors de la construction des ouvrages, mais ces formations connaissent un ralentissement au cours de la phase d'utilisation ; ce qui justifie les pannes souvent enregistrées dans la plupart des points d'eau et le recours aux compétences externes. Les résultats d'une étude réalisée dans la ville de Maroua¹⁷⁵ montrent que 74% des membres du comité de gestion des points d'eau des trois arrondissements de la ville de Maroua ont bénéficié d'une formation en gestion des ouvrages. Les structures de gestion des points d'eau tiennent rarement des réunions régulières. Il se pose un problème de paiement des cotisations par les usagers. Les acteurs chargés de la formation des membres des CGPE se recrutent parmi les GIC (ACDEV, PDR, RAPIDES, OPEDEF, SALAMA, CADE), les entreprises (GEOFOR) et les ONG (AIDIR)¹⁷⁶.

- Autour des Infrastructures de développement économiques (IDE) tels les marchés, les marchés de bétail, les gares routières, ont été mis en place des comités de gestion constitués des usagers et des bénéficiaires par les communes sous l'impulsion du Programme national de développement participatif (PNDP) et du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM). Ces comités ne fonctionnent généralement pas de façon optimale compte tenu des difficultés de mobilisation des ressources financières pour leur fonctionnement.
- Dans le secteur de l'énergie, des comités villageois de gestion ont été récemment mis en place autour des projets développés par l'Agence d'Électrification Rurale (AER) et le PNDP afin de mobiliser les financements des bénéficiaires avant les travaux et d'assurer une veille et une sécurisation des réseaux après construction. Ces comités ne fonctionnent généralement pas de façon optimale compte tenu des difficultés de mobilisation des ressources financières pour leur fonctionnement.

Ces associations de base sont souvent un embryon de laboratoires de démocratie et de bonne gouvernance au sein des villages des deux régions car les membres des bureaux sont dans la plupart des cas élus directement par les membres eux mêmes et les femmes y tiennent une place importante et cela en dépit des velléités de récupération par les autorités traditionnelles dans certaines chefferies ; leur rôle dans la protection de l'environnement est aussi appréciable (reboisement, éducation environnementale, etc.) les responsables reçoivent régulièrement un renforcement des capacités en gestion et leadership des projets et des ministères techniques.

✓ **ONG et associations d'appui**

Elles interviennent comme ***prestataires de services*** et sont actives dans la sensibilisation et le renforcement des capacités des organisations de base établies en milieu rural. On note dans ce groupe, une diversification des activités notamment le dialogue politique (formulation, suivi et analyse de mise en œuvre, évaluation des politiques) et l'action de plaidoyer/revendication (contestations, manifestations, etc.).

La zone septentrionale se caractérise par une présence remarquable d'ONG internationales (SNV, HEIFER International, CARE international, etc.) et nationales (CODAS, CAFOR, ADAPA, ACEEN, CADEP, etc.) relayés par une multitudes d'organismes d'appui locaux (structurés en bureaux d'étude, en associations ou groupement d'intérêt économique) qui interviennent dans le financement et le suivi

¹⁷⁵Hassana, Décembre 2010. Gestion des forages d'eau et diagnostic-solution dans la communauté urbaine de Maroua. Mémoire de fin d'études spécialisée ; 2E1

¹⁷⁶ ACDEV : Action pour le développement, PDR : Gic pour le développement rural, RAPIDES : Recherche, action de priorité intégrée de développement économique et social, OPEDEF : Organisation pour la promotion, l'éducation et le développement des filles pauvres, SALAMA : Santé par la langue par la langue maternelle, CADE : Cadre d'appui au développement endogène, AIDIR : Association d'appui aux initiatives de développement rural, GEOFOR : Géotechnique et forage

des microprojets, l'appui conseils aux bénéficiaires et aux collectivités locales, les études techniques, le suivi- évaluation.

Il faut relever le rôle important que jouent les œuvres missionnaires catholiques et protestantes dans la région tant dans l'apport en services directs aux population dans les secteurs socio- éducatifs que dans les plaidoyers en faveur de l'égalité du genre, l'éducation des jeunes filles et la sécurité foncière ainsi que la coexistence pacifique entre les religions et communautés (des engagements ont ainsi été signés entre les autorités traditionnelles et religieuses dans certaines chefferies pour conclure ces démarches). Elles s'impliquent de plus en plus dans des actions collectives de mobilisation citoyenne mais surtout dans l'accompagnement des citoyens pauvres et défavorisés des zones rurales dans leurs combats juridiques pour la défense de leurs droits avec des appuis en ressources humaines (démarches administratives, constitution de pools d'avocats, etc.).

CODAS-CARITAS de Garoua

Le Comité Diocésain de Développement des Activités Social et CARITAS (CODAS CARITAS) de Garoua est chargé de l'exécution de la Pastorale Sociale dans l'Archidiocèse, à savoir la pratique de la Foi et de la charité dans la vie quotidienne des populations et plus spécialement dans la vie sociale : la famille, la santé, l'éducation, le développement économique... Il est actif dans le secteur du développement rural à travers notamment :

- Le programme hydraulique villageoise qui a pour but d'améliorer la disponibilité de l'eau en milieu rural par l'aménagement des ouvrages hydrauliques et= d'assurer la pérennisation des réalisations par l'organisation, la formation sur l'hygiène de l'eau et l'animation des populations
- Le programme d'appui aux initiatives de développement local des femmes et de la famille (PD2F) qui a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des femmes, à travers l'amélioration du partenariat homme/femme et la conception/appui à une politique d'intégration du « genre et développement »
- Le Secrétariat à l'Education Catholique (SEDUC) qui œuvre à l'aménagement d'un milieu éducatif favorable à une formation intégrale solide de l'enfant et des adolescents dans des établissements scolaires confessionnels gérés par les APE ;
- Le Programme santé qui contribue à l'amélioration de la santé des populations dans les centres de santé construits en milieu sensible et pauvres et gérés avec l'appui des bénéficiaires
- Le programme de lutte contre le handicap (PLH) qui contribue à l'amélioration des conditions de vie des personnes handicapées

En outre, certaines organisations faïtières sont très actives dans l'amélioration de l'accès aux services de base ; il s'agit notamment du CNPCC et du CRPA.

Cas des actions du CNPCC dans l'amélioration de l'accès aux services de base

Bien qu'étant une organisation de producteurs, le CNPCC basé à Garoua apporte un appui financier considérable à la réalisation des infrastructures de base. C'est ainsi qu'en 2010, il a financé la réalisation de 13 salles de classe, de 17 puits/forages, de 05 cases de santé, de 03 magasins de stockage.

Source : rapport d'activités CNPCC 2012

Le collectif des ONG et associations d'appui dénommé « Dynamique Citoyenne » a des antennes dans les régions du Nord et de l'Extrême Nord. Ce collectif a développé des initiatives pour instaurer une nouvelle gouvernance dans la répartition et la gestion équitables des services de base basée sur la transparence et la performance et renforcer les possibilités de négociation avec les autorités locales.

b) Acteurs et rôles des OSC actives dans la gestion des filières agricoles

Les OSC intervenant dans la production agricole sont les organisations de producteurs et leurs faïtières. Elles sont actives dans l'encadrement des producteurs à la base à travers l'organisation des

campagnes agricoles (fourniture des intrants et microcrédits de campagne, le renforcement des capacités aux nouvelles technologies et à la gestion, l'organisation de la commercialisation, etc.).

Les enquêtes de terrain ont permis d'identifier le rôle de chaque groupe d'acteurs présents dans les bassins du Moungo- Nkam et du Noun tel que spécifié dans le tableau 5.

Tableau 5 : Rôles des OSC intervenant dans la gestion des filières agricoles

Groupes d'acteurs		Rôles
Organisations de base de premier niveau	Groupements intra villageois, villageois et inter-villageois : GIC et coopératives	<ul style="list-style-type: none"> - Fourniture des services de base aux producteurs membres (intrants, renforcement des capacités techniques, commercialisation groupée)
Organisations de base de deuxième et troisième niveaux	Union, fédération, confédérations de coopératives	<ul style="list-style-type: none"> - Approvisionnement en intrants des groupements ci-dessus - Organisation des campagnes agricoles - Commercialisation des produits agricoles - Négociation avec les autres acteurs de la filière pour réguler leurs relations avec les OP : Cas de la CNPCC dans la filière coton, RHORTICAM dans la filière horticole, CONAPROCCAM dans la filière cacao, CRPA¹⁷⁷ dans les filières hors Cotton en régions septentrionales
Organisations fédératives de développement local	UCCAO	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte et transformation et commercialisation des produits cacaoyers et caféiers - Appui au développement local
Organisations interprofessionnelles	CICC (cacao et café) IPAVIC (filière avicole)	<ul style="list-style-type: none"> - Regroupement de tous les acteurs de la filière ; vision "chaîne des valeurs", - Partage d'intérêts communs (interne) et défense de ceux-ci (externe); - Concertation avec les ministères de tutelle (dans les 2 sens). - Gestion des appuis aux membres (sur budget propre ou non): équipements, formations, etc.
Plateformes nationales	PLANOPAC CNOP-CAM	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre de concertation entre les différentes organisations de producteurs de toutes les filières agropastorales et halieutiques - Interface entre le Gouvernement et les producteurs - Réalisation des actions de plaidoyer et de lobbying auprès des instances de décisions gouvernementales et internationales en faveur des producteurs et du développement du secteur rural - Diffusion des informations sur l'évolution du secteur auprès des producteurs
Plateforme sous-régionale	PROPAC	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre de mobilisation, de dialogue et de concertation des paysans d'Afrique Centrale à travers les cadres de concertation nationaux - Structuration, renforcement des capacités, harmonisation des stratégies et des actions des OP nationales d'Afrique Centrale - Mise en œuvre et évaluation des politiques et stratégies de développement agricole au niveau national, sous-régional et international - Développement des partenariats en vue du renforcement

¹⁷⁷GIC : Groupe d'initiative commune, RHORTICAM : regroupement des producteurs exportateurs de fruits et légumes, CONAPROCCAM : Confédération nationale des producteurs de cacao du Cameroun, CRPA : Centre régional d'appui à la professionnalisation agropastorale, CNPCC : Confédération nationale des producteurs de coton du Cameroun, UCCAO : Union centrale des sociétés coopératives agricoles de l'Ouest, PLANOPAC : Plateforme Nationale des Organisations Professionnelles agrosylvopastorales et halieutiques du Cameroun, CNOPCAM : Concertation Nationale des Organisations Paysannes du Cameroun

		des liens entre les différents acteurs - Contribution à la définition des options politiques et des stratégies pour leur mise en œuvre
--	--	---

Source : Enquêtes terrain, mars 2014

Dans ces bassins de production, l'accent a été mis sur les OSC intervenant dans la promotion des « chaînes de valeur et de production agricole » :

- **Les OSC faitières traditionnelles ou historiques** au niveau des régions (UCCAL, UCCAO) avec leur démembrements départementaux CAPLANKAM, CAPLAHN, CAPLANOUN, CAPLANDE¹⁷⁸) Elles sont actuellement peu actives en raison du faible cours du café et de la désaffection de la plupart des membres ; elles ont hérité cependant d'infrastructures importantes (magasins, immeubles et usine de décortilage) qu'elles entretiennent difficilement. Elles sont toujours considérées comme des émanations du MINADER en raison du nombre important des anciens de ce Ministère¹⁷⁹ qui y trouvent une voie de repli et du manque de transparence dans la gestion des subventions reçues et des intrants. Ces coopératives ont été par le passé d'importants relais de financement pour des actions de développement (exemple de l'UCCAO pour les cultures maraichères à travers le projet aménagement des Bas fonds). Si leur rôle dans la collecte, la transformation et la commercialisation du café est très réduit actuellement les services aux membres notamment dans la sensibilisation, la formation et la distribution des intrants demeure important ; par ailleurs ils disposent d'un bon potentiel en personnel qualifié et d'une bonne capacité de négociation et de plaidoyer ;
- **Les OSC de nouvelle génération** à savoir celles créées à la faveur du texte juridique sur les COOP-GIC¹⁸⁰ et donc détachées de la tutelle étatique, présentent des structures organisationnelles légères et disposent de peu d'infrastructures ou équipements propres. Elles présentent cependant plus de flexibilité dans la diversification des cultures qu'elles encadrent et l'extension de la couverture géographique au-delà de leur territoire administratif d'installation. L'Union des Sociétés Coopératives des Producteurs Agro Pastoraux du Cameroun (UCOPACAM – Binum) peut être classée dans cette catégorie avec ses 19 coopératives de producteurs couplées à 23 coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) disposant de magasins de stockage et de biens immobiliers au niveau des coopératives membres. Elle a également une bonne capacité de plaidoyer au niveau régional ;
- **Les OSC rurales spécialisées sont des organisations** dédiées à une filière (maraichage, horticulture, maïs/soja, haricot ou lait) depuis l'encadrement des producteurs, la production des semences, la mise à disposition d'intrants jusqu'à la commercialisation groupée des productions brute ou transformée. Regroupées au sein des UGIC (Union des GIC) ou FUGIC (Fédération des Union des GIC), elles sont nombreuses dans le bassin du Noun mais la plus importante demeure la COOPROVINOUN (Coopérative des Producteurs de Vivriers du Noun) de par son ancienneté (créée en 1982 dans un contexte de monopole des faitières traditionnelles), le nombre élevé de ses membres (qui a fortement régressé avec les déboires qu'elle a connu suite à la diminution des subventions de l'État et la mal gouvernance par ses dirigeants de l'époque) et les projets d'envergure qu'elle avait au départ en partenariat avec l'État (Chaîne de froid et usine de transformation de tomate)¹⁸¹..

¹⁷⁸ CAPLANKAM : Coopérative agricole des planteurs du Nkam, CAPLAHN : Coopérative agricole des planteurs du Haut Nkam, CAPLANOUN : Coopérative agricole des planteurs du Noun, CAPLANDE Coopérative agricole des planteurs du Ndé, UCCAL : Union des sociétés coopératives agricoles du Littoral, UCCAO : Union des sociétés coopératives agricoles de l'Ouest

¹⁷⁹ Souvent perçues par les acteurs locaux comme des organisations pour recycler les fonctionnaires et agents de l'État admis à la retraite ;

¹⁸⁰ Loi N°92/06 du 14 août 1992 relative aux sociétés coopératives et aux groupes d'initiatives communes, décret N°92/455/PM du 23 novembre 1992 fixant les modalités d'application de la Loi N°92/06 du 14 août 1992.

¹⁸¹ Dans le cadre de la coopération Japon-Cameroun ; les acteurs locaux que la mission a pu rencontrer sont unanimes sur la responsabilité des administrations concernées (notamment MINADER, MINFI et MINEAPAT) dans l'échec de ces projets ;

- **Les plateformes** : La plupart de ces organisations font partie des plateformes nationales des

La Plateforme Nationale des Organisations Professionnelles Agro-Sylvo-Pastorales du Cameroun (PLANOPAC) : Composée de dix (10) plateformes d'OP régionales qui totalisent environ 144 000 producteurs regroupés en 9106 organisations paysannes, la PLANOPAC a pour but de défendre les intérêts des producteurs agro-sylvo-pastoraux et de les représenter à travers leurs OP, ceci afin d'améliorer leurs conditions de vie. Elle œuvre pour une valorisation des métiers d'agriculteurs, sylviculteurs, éleveurs et pêcheurs, afin de donner une dignité à ceux et/ou celles qui s'y identifient. Elle promeut la concertation entre toutes les organisations de producteurs agro-sylvo-pastoraux du Cameroun, en servant de cadre de dialogues pour susciter, appuyer et canaliser la réflexion stratégique des OP et assurer leur contribution aux questions importantes du développement. De plus, elle joue un rôle d'interface entre les OP et les institutions publiques, les partenaires techniques et financiers et autres partenaires au développement.

La Concertation Nationale des Op du Cameroun (CNOP-CAM) : compte plus de 36 organisations faitières qui regroupent environ 400 000 producteurs au niveau des arrondissements, des départements dans les dix régions du Cameroun. La CNOP-CAM développe la vision d'une agriculture familiale entreprenante et dynamique, à travers le renforcement du dialogue et de la concertation entre les organisations paysannes, entre ces dernières et tous les acteurs intervenant dans le monde rural. Sur le terrain, elle commandite des études, déroule des enquêtes, organise des séminaires, des ateliers et des rencontres thématiques sur les sujets d'enjeux comme : la gestion durable des ressources naturelles et la préservation de l'environnement et du patrimoine ; la sécurité et la souveraineté alimentaire ; les changements climatiques ; la sécurisation foncière et le système de prévention et de sécurité sociale en zone rurale.

- **Les OSC d'appui- conseil** sont assez nombreuses dans le bassin du Noun avec une importante concentration à Bafoussam chef-lieu de la région. Elles présentent une bonne connaissance du milieu et des acteurs non étatiques. Elles disposent d'un siège et d'un personnel permanent ou temporaire de bon niveau pour la sensibilisation et l'accompagnement des OSC de nouvelle génération ou spécialisées. Ces OSC sont pour la plupart membres de réseaux organisés au niveau national (Dynamique citoyenne) ou au niveau régional (Zenu Network). Elles ont une interaction forte avec les médias et les collectivités locales décentralisées qu'elles appuient souvent dans l'élaboration de leurs plans de développement mais faibles à moyenne avec les OSC faitières de producteurs et les collectivités locales qu'elles appuient.
- **Les œuvres missionnaires** catholiques et protestantes sont très actives dans le bassin du Noun. Elles interviennent dans l'appui des populations rurales dans leurs activités de production (formation, appui conseils, technologies adaptées de transformation de produits).

II.3.3.2 Analyse fonctionnelle et d'économie politique des OSC dans les thématiques ciblées

a) Analyse fonctionnelle des OSC

La gouvernance des OSC dans le secteur de développement rural a trait à la capacité des leaders à servir leurs membres. Elle concerne ; les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources sont gérées et le pouvoir exercé dans ces organisations. Le respect par les OSC rencontrées des principes de gouvernance a été analysé sous l'angle de la représentativité, l'inclusion, la transparence et la responsabilité.

- **OSC actives dans l'amélioration de l'accès aux services de base**

La représentativité : Elle est jugée satisfaisante par les répondants du fait de la légitimité des acteurs, du renouvellement fréquent du bureau et de l'équilibre des forces en présence dans la composition du bureau.

La transparence interne : Elle est analysée sous l'angle du respect des règles de gestion, de la circulation de l'information concernant tous les secteurs de la vie de l'organisation, la mise en place d'une comptabilité et la production régulière des rapports notamment financiers ainsi que la réalisation d'audits. Elle est jugée satisfaisante pour les ONG et associations d'appui car elles sont plus sérieusement suivies par leurs partenaires techniques et financiers (PTF) ; elles affichent à cet effet des résultats satisfaisants pour l'ensemble de ces critères. Pour les structures de gestion, certaines font des efforts dans ce sens, mais les moyens dont elles disposent ne leur permettent pas d'y parvenir notamment pour la réalisation des audits et l'ouverture des comptes bancaires.

La redevabilité : Elle porte sur la qualité et la fréquence des comptes rendu, la tenue régulière des réunions statutaires, la qualité des rapports et la publication de ces rapports. Les résultats sont jugés satisfaisants pour les ONG et les associations d'appui. Elle est peu satisfaisante pour la plupart les structures de gestion du fait de la faible capacité technique et managériale de leurs membres.

- **OSC actives dans la gestion des filières agricoles**

La représentativité : Elle est jugée peu satisfaisante par les répondants. En effet, pour les organisations de niveau supérieur (confédération, plateforme, interprofessions), le choix des membres du bureau est souvent fait par cooptation et non sur la base des critères de compétence. Dans ces organisations, le genre n'est pas très souvent pris en compte. Les responsables des organisations de niveau inférieur telles que les OP et leurs faïtières sont dans la plupart des cas à l'origine de la création de l'organisation et en ont fait leur affaire personnelle ; la représentativité n'y étant que de forme et non de fait.

La transparence interne : Elle est analysée sur les mêmes critères susmentionnés et est jugée satisfaisante pour les organisations de niveau supérieur (confédération, plateformes, interprofessions) car elles sont plus sérieusement suivies par l'État et les partenaires techniques et financiers (PTF). Pour celles du niveau inférieur (OP et faïtières), elle s'avère peu satisfaisante du fait de l'opacité de gestion par certains dirigeants et des insuffisances des moyens financiers et techniques pour l'élaboration des divers rapports et la réalisation des audits.

La redevabilité : Elle est jugée satisfaisante pour les organisations de niveau supérieur (confédération, plateformes, interprofessions), seulement, certains responsables relèvent que, quand bien même les documents périodiques sont disponibles, les membres ne les lisent pas. Il a également été signalé pour RHORTICAM et le CICC la difficulté à tenir les réunions statutaires du fait de l'indisponibilité des membres. Les bons résultats de ces OSC contrastent fortement avec ceux des organisations de niveau inférieur qui sont largement en dessous de la moyenne.

- b) Analyse d'économie politique de l'implication des OSC dans les thématiques ciblées**

D'une manière générale, la participation des OSC dans la mise en œuvre des politiques publiques reste très faible. Les échanges avec les OSC rencontrées n'ont pas mis en évidence la participation des OSC dans l'élaboration des politiques publiques en relation avec le secteur rural au niveau local.

- **OSC actives dans l'amélioration de l'accès aux services de base**

Les OSC intervenant dans l'amélioration de l'accès aux services de base ont peu d'influence sur la prise de décision tant au niveau central qu'au niveau local malgré la mise en place de La Dynamique Citoyenne qui avait pour rôle de servir de plateforme et d'interface entre l'État et la société civile.

Toutefois, dans le cadre de la mise en œuvre des programmes tels que le PNDP, le PADDL, le PAPA, le PDR, les OSC dudit secteur sont fortement impliquées notamment dans les actions telles que l'élaboration des plans de développement, l'accompagnement des communes ; contribuant ainsi à la définition et la mise en œuvre des stratégies de développement au niveau local. Par ailleurs, ces actions permettent de renforcer la collaboration entre les OSC et les CTD.

- **OSC actives dans la gestion des filières agricoles**

Dans le contexte actuel de forte atomisation du mouvement paysan favorisé par un cadre légal très libéral, il se pose un réel problème de représentativité des OP dans les instances de concertation organisées par le MINADER et le MINEPIA¹⁸².

En raison des difficultés de s'unir pour parler d'une seule voix, les OSC sont presque inaudibles. A cela, s'ajoute les l'omniprésence de la Chambre d'Agriculture, des Pêches, de l'Élevage et des Forêts(CAPEF), qui use et abuse de sa mission de représentation pour se déclarer compétente pour parler au nom des producteurs du monde rural.

La Chambre d'Agriculture, des pêches, de l'Élevage et des Forêts (CAPEF)

La CAPEF créée par décret présidentiel N°2009/249 du 06 Août 2009, est un établissement public chargé de représenter et défendre les intérêts de ses membres auprès des pouvoirs publics et des organismes nationaux et internationaux. Selon l'article 5, elle est auprès des pouvoirs publics, l'organe consultatif et représentatif des intérêts des professionnels des secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage, de la forêt et de la faune. Dans sa mission, elle est consultée entre autres sur les projets de lois et de textes réglementaires des activités relevant de son domaine de compétence selon l'article 8 alinéas 1.

Quant à sa mission de promotion économique, l'article 12 indique qu'elle tient à la disposition des professionnels et du public toute information et apporte à l'ensemble de ses membres une assistance technique. En outre, elle organise des campagnes promotionnelles visant à accroître les ventes de la production agricole, animale, halieutique, forestière et faunique, à l'intérieur et à l'extérieur du pays, participe au développement de la recherche scientifique ainsi qu'à la vulgarisation des techniques agricoles, animales, halieutiques, sylvicoles et fauniques. Aussi, elle produit semestriellement des statistiques relatives à l'évolution des activités relevant de son domaine de compétence. Au chapitre de sa mission de formation, l'article 13 (1 et 2) indique que la Chambre assure la formation, le recyclage et le perfectionnement de ses membres à travers l'organisation des colloques, ateliers, stages, conférences et séminaires. Elle participe en outre, en collaboration avec les établissements de formation spécialisés, à la formation et au recyclage de ses membres.

Du côté de l'État, certains de ses représentants s'illustrent dans leurs rapports avec les OSC par une arrogance qui dénote d'une volonté réelle de ne pas impliquer les OSC dans la prise de décision à tous les niveaux.

¹⁸²En effet l'enjeu principal est leur faible organisation et un manque de volonté réelle pour une véritable structuration à cet effet ;

Plusieurs acteurs étatiques pensent que la mise en œuvre des politiques publiques relève des seules prérogatives de l'État. Dans ce contexte, la représentation des intérêts des professionnels du secteur agricole dans toutes les instances formelles de dialogue avec les pouvoirs publics prend parfois la forme d'une simple formalité, souvent pour satisfaire les exigences des PTF. Les occasions de concertation et de dialogue se classent en trois grandes catégories :

- les rencontres occasionnelles : c'est le type de cadre de concertation dominant au Cameroun; il s'agit des séminaires, ateliers de réflexion et réunions organisés par les Administrations pour présenter les résultats des études sectorielles, valider des études de diagnostic, présenter les plans d'action et les stratégies sectorielles ou présenter de nouveaux projets et programmes ;
- les commissions techniques : ce sont des comités et sous-commissions techniques ayant des missions ponctuelles ou institutionnalisées. C'est le cas par exemple du Conseil National Phytosanitaire (CNP), du Conseil National des Semences et Obtentions Végétales (CNSOV), du Comité Interministériel Élargi au Secteur Privé (CIESP) et du Conseil de Régulation et de Compétitivité (CRC) ;
- les comités de pilotage des projets, programmes ou études.

A quelques exceptions près, les OP n'ont pas la capacité d'influencer les politiques agricoles au Cameroun. Les rares cas de succès identifiés procèdent, soit des organisations multinationales, soit des organisations dont les membres sont des entreprises ayant un bon niveau de viabilité économique. On peut citer comme exemple le Réseau des Horticulteur du Cameroun (RHORTICAM) qui a obtenu des autorités aéroportuaires une franchise pour l'exportation des produits horticoles, l'Association de Défenses des Intérêts des Consommateurs (ACDIC) qui a réussi à obtenir du Gouvernement depuis 10 ans l'arrêt des importations des poulets congelés ; cela a contribué à booster la production avicole avec un impact non négligeable sur la production du maïs dans les 2 bassins .

Néanmoins, des évolutions notables sont à signaler au niveau central, notamment avec l'application effective de la Décision conjointe N° 202 des Ministres du MINADER et du MINEPIA concernés, mentionnée plus haut et de l'expérience tirée du programme ACEFA sur financement C2D conjointement géré par ces deux ministères.

Ce programme a en effet mis en place des Comités Départementaux d'Appui-Conseil (CODAC) et des Comités Régionaux de Sélection des Projets (CRSP) qui statuent sur les demandes de financement déposées par les OPA (niveau régional) et les groupements de producteurs (niveau départemental) éligibles au programme ACEFA. Au niveau central, le Comité National de Pilotage, associant les représentants des administrations et des producteurs, approuve les programmes et rapports d'activités, et supervise l'activité générale de la Coordination.

La cogestion État et organisations de producteurs qui est promue par ce programme est effective, dans le cadre des financements qu'il octroie aux OP. Ce programme organise des comités de sélection de microprojets à financer.¹⁸³ On observe dans ces comités une parité entre les représentants de l'administration et ceux des OP. Il est même arrivé que les OP demandent et obtiennent le départ d'un responsable du programme dont les méthodes de travail étaient jugées insatisfaisantes.

II.3.3 Analyse de l'interaction des OSC avec les AE et le secteur privé

De manière générale, les interactions entre les ONG et associations d'appui, les acteurs étatiques et le secteur privé se situent essentiellement au niveau des prestations de services, des actions de

¹⁸³ Comme c'est le cas dans les 3 régions du PDR et les 3 composantes du PAPA ;

sensibilisation et de renforcement des capacités menées dans le cadre de la mise en œuvre des projets et programmes de développement.

Toutefois, on note une forte influence de l'État sur tous les autres acteurs dans la mesure où il a l'initiative des politiques en matière de développement rural et est le principal pourvoyeur de fonds dans ce secteur.

▪ **Interactions avec les OSC actives dans l'amélioration de l'accès aux services de base**

Les structures de gestion (COSA, COGE, APEE, etc.) sont mises en place sous le contrôle des services déconcentrés concernés. Elles sont constituées à la fois des représentants des services déconcentrés de l'État et des populations locales. Les interactions entre ces structures et les services étatiques consistent essentiellement en l'identification par ces structures des problèmes liés à la gestion des infrastructures qu'elles portent à l'attention des services déconcentrés de l'État. En outre, les services étatiques valident le plan d'action des structures de gestion et assurent le contrôle de gestion des ressources mises à la disposition.

Les interactions entre les OSC et le secteur privé résident dans les prestations de services diverses et dans une moindre mesure dans les appuis en vue de l'amélioration des infrastructures (tableau 4).

Il est à relever qu'il n'existe aucun cadre de concertation entre ces différentes structures de gestion ou entre elles et les acteurs étatiques. C'est le même constat pour les ONG et associations intervenant dans le secteur.

Tableau 6 : Inter actions entre OSC et les acteurs intervenant dans l'amélioration de l'accès aux services de base

OSC	Acteurs étatiques	Secteur privé
Structures de gestion	<ul style="list-style-type: none"> - Validation des plans d'action des structures de gestion par les services étatiques - Contrôle des structures de gestion par les services étatiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestations de services dans le cadre de la fourniture des équipements par le secteur privé - Prestations de services dans le cadre de la construction des infrastructures - Appui matériel ou financier des structures par le secteur privé
ONG et Associations	<ul style="list-style-type: none"> - Prestations de services - Renforcement des capacités - Sensibilisation pour la mobilisation des fonds - Participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation - Renforcement des capacités

▪ **OSC actives dans la gestion des filières agricoles**

Il a été mis en place en 2011, un cadre de concertation entre l'État, les organisations professionnelles agricoles, sylvicoles, pastorales et halieutiques (représentées par des membres désignés par leurs plateformes) et d'autres acteurs du développement rural tels que les collectivités territoriales décentralisées et les organisations non gouvernementales intervenant dans le secteur ; l'objectif est de faire contribuer ces organisations de la société civile à la définition et à la mise en œuvre des mesures de politique agricoles. En outre, la CAPEF offre des opportunités de concertation entre l'État et les OSC qui en sont membres à travers leurs représentants élus.

Les institutions de recherche tentent de construire et de coordonner des alliances avec les organisations rurales. Par exemple l'Institut de recherche agricole pour le développement (IRAD) et

Le Centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD) initie depuis quelques années des activités conjointes avec des organisations rurales. Ces activités portent sur la culture du palmier à huile, sur le maraîchage et sur la pisciculture, dans la mesure où les GIC sont plus ouverts à la spécialisation et à la professionnalisation agricole. Le Centre africain de recherches sur les bananiers et plantains (CARBAP¹⁸⁴) met en place, en partenariat avec une quinzaine de GIC des régions du Centre et du Sud, un réseau d'agriculteurs expérimentateurs. Dans la même logique, l'International Center for research in agro-forestry (ICRAF), l'International Institute of tropical agriculture (IITA) et l'International Center for living aquatic resource management (ICLARM) collaborent avec de nombreux GIC.

Les interactions entre les OSC et le secteur privé essentiellement représenté par le Groupement inter patronal du Cameroun (GICAM) sont matérialisées par la contractualisation des petits producteurs installés à la périphérie des entreprises agro-industrielles pour le développement de l'agriculture de seconde génération, industrielle et commerciale consistant en installation de clusters. Le GICAM est partie prenante dans le pacte PDDAA qu'il a ratifié le 17 juillet 2013.

Le tableau 7 ci-après donne un aperçu synthétique sur les interactions entre les OSC, les AE et le secteur privé.

Tableau 7 : Inter actions entre OSC et les acteurs intervenant dans les filières agricoles

OSC	Acteurs étatiques	Secteur privé
OP	<ul style="list-style-type: none"> - Plaidoyer - Participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement - Sensibilisation - Renforcement des capacités 	<ul style="list-style-type: none"> - Prestations de services dans le cadre de la fourniture des équipements par le secteur privé - Appui matériel ou financier des OP par le secteur privé
ONG et Associations	<ul style="list-style-type: none"> - Prestations de services - Renforcement des capacités - Sensibilisation - Participation à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement - Vulgarisation des résultats de la recherche - Contrôle citoyen - Action politique Dialogue politique (formulation, suivi et analyse de la mise en œuvre - Évaluation des politiques - Plaidoyer 	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation - Renforcement des capacités

II.3.3.4 Analyse des faiblesses des OSC du secteur de développement rural

a) Faiblesses des OSC actives dans l'amélioration des services de base

- Cloisonnement des OSC actives dans la fourniture des services de base

Malgré la mise en place de La Dynamique Citoyenne, les OSC de ce secteur se caractérisent par un cloisonnement qui rend difficile les échanges entre elles et la défense de leurs intérêts communs. En effet, la mission n'a pas relevé au niveau des structures de gestion à la base (APEE, COPE, Comité de route, etc.) des organisations de niveau supérieur, exception faite des COSA qui sont des émanations de COGE, et des COSADI qui sont des émanations des COSA.

¹⁸⁴ Il est à noter que l'IRAD et le CARBAP sont sous tutelle du Ministère de la recherche scientifique et de l'innovation (MIERCSI) qui a signé plusieurs conventions avec le Fonds de Développement des Filières Cacao et Cafés (FODECC) ;

- Immixtion permanente des pouvoirs publics

Les structures de gestion à la base sont en permanence confrontées dans leur fonctionnement à des immixtions des responsables administratifs. Ces immixtions se caractérisent par la cooptation des dirigeants, les distorsions dans la conception et la mise en œuvre de leur plan stratégique et peuvent créer des conflits internes, mettant ainsi à mal la cohésion du groupe.

- - Mal gouvernance

Les enquêtes de terrain et les ateliers d'approfondissement ont permis de relever quelques cas de distraction des fonds et de matériels au niveau des structures de gestions à la base ou d'interventionnisme des autorités traditionnelles dans leur gestion. Ces actes sont de nature à discréditer ces organisations auprès des bénéficiaires qui sont les principaux pourvoyeurs de fonds à travers leurs cotisations.

b) Faiblesses des OSC actives dans la gestion des filières agricoles

- - Atomisation des OSC actives dans la chaîne des valeurs agricoles

Ces OSC font face à la forte atomisation du mouvement paysan, favorisée par un cadre légal très libéral, ce qui pose un réel problème de représentativité des OP dans les cadres de concertation. En effet, le registre COOP-GIC du MINADER estimait à 123.305 le nombre d'OIP enregistrées en 2012.

- - Faible pénétration de leur base par les OIP

La multiplicité des OP qu'on rencontre dans les chaînes de valeurs agricoles contraste fortement avec le niveau d'adhésion des producteurs à ces organisations, cela pourrait justifier le fait que les OP notamment de base ne sont pas toujours de véritables forces de mobilisation capable de capitaliser l'immense potentiel du monde rural. Elles se caractérisent pour la plupart par un nombre réduit de membres qui se rencontrent occasionnellement. Par ailleurs, les ateliers d'approfondissement que la mission a organisés avec les OP faitières dans les bassins du MoungoNkam et du Noun ont permis de mettre en évidence les difficultés rencontrées par ces derniers à fidéliser leurs membres que sont les OP de base. Cette faible pénétration de la base par les OIP à tous les niveaux est notamment due au fait que la plupart d'entre elles ne disposent pas de capacités techniques et financières pour constituer des forces de propositions pour les solutions aux problèmes des producteurs. Il en résulte une faible représentativité de ces leaders paysans et leur difficulté à mobiliser les producteurs et leur participation autour de leurs initiatives.

- - Structuration insuffisante des organisations actives dans certaines filières

Les acteurs des filières café/cacao, avicole et horticole se sont dotés chacune d'une organisation interprofessionnelle. Il s'agit respectivement du CICC, de l'IPAVIC et du RHORTICAM. Les deux premières sont bien structurées et disposent d'une couverture nationale tandis que la dernière a une couverture géographique limitée à la région du littoral. Les autres filières quant à elles disposent uniquement d'organisation de premier (OP de base) et deuxième (faitières) niveaux. Cette structuration insuffisance pose le problème d'absence de cadre d'échanges pour les acteurs des filières concernées.

- Lutttes de positionnement

On note dans les chaînes de valeurs agricoles la coexistence de deux plateformes des organisations de producteurs qui ont toutes pour missions de servir de cadre d'échanges entre les organisations professionnelles agricoles et la défense des intérêts des producteurs. Il s'agit de la PLANOPAC créée en 2007 et promue par l'État à travers le projet PARI, et de la CNOP-CAM créée en 2000. Le fait que ces deux organisations aient les mêmes missions et les mêmes cibles est à l'origine des lutttes de positionnement qui ont été relevées par la mission. Des conflits d'intérêts ont également été relevés

dans le bassin du MoungoNkam entre les OP traditionnelles et les OP nées à la faveur de la libéralisation du mouvement coopératif.

- Interférences négatives des élites politiques

Certaines OP à la base ont fait part à la mission de certaines interférences négatives des élites politiques de leur localité. Ces interférences se caractérisent par la cooptation des dirigeants, les distorsions dans la conception et la mise en œuvre de leur plan stratégique et peuvent créer des conflits internes, mettant ainsi à mal la cohésion du groupe.

- Mal gouvernance

Les enquêtes de terrain et les ateliers d'approfondissement ont permis de relever que les détournements ou la mauvaise gestion des fonds sont fréquents dans les OSC et contribuent à discréditer les responsables et à décrédibiliser ces organisations..

II.3.4 Conclusions, opportunités et défis

II.3.4.1 Opportunités

La société civile camerounaise est aujourd'hui en plein essor, on y note un nombre important d'acteurs qui se déploient dans l'amélioration de l'accès des populations aux services de base et dans les filières agricoles avec de plus en plus une emphase dans la gouvernance du secteur du développement rural. Les opportunités du secteur sont nombreuses et se matérialisent par les différents projets et programmes de développement engagés par l'État et les partenaires techniques et financiers.

De plus en plus dans la stratégie de mise en œuvre des projets et programmes de développement, une place majeure est accordée aux ONG et associations comme acteurs clés à travers les prestations de services qui leur sont offertes.

▪ Opportunités pour les OSC actives dans l'amélioration des services de base

Les régions de l'Extrême Nord (EN) et du Nord (N) présentent pour la quasi-totalité des services, les niveaux d'accès les plus bas du pays selon les données ci-après du DSCCE : (i) Taux net de scolarisation 49,8% (EN) et 57,6% (N) ; (ii) Proportion de ménages ayant accès à l'eau potable 25,4% (EN) et 26,7% (N) ; (iii) Proportion de ménages ayant accès à électricité 11,7% (EN) et 16,3% (N). Il est à noter que ces chiffres masquent les importantes disparités qui existent entre les hommes et les femmes et entre les populations rurales et les populations urbaines.

Dans sa politique de développement des infrastructures de base, l'État met un accent sur la création des structures de gestion pour chaque infrastructure / équipement ; observé sur le terrain un tel cadre constitue un champ d'opportunités pour les OSC de ce secteur.

En effet, les structures de gestion mises en place au niveau des bénéficiaires jouent un rôle important dans le contrôle, le suivi et la maintenance des infrastructures et équipements mis à leur disposition, garantissant ainsi la qualité des services fournis et donc la bonne gouvernance.

Quant aux ONG et associations d'appui, elles sont sollicitées dans la structuration, l'accompagnement et le renforcement des capacités des structures de gestion mises en place.

- **Opportunités pour les OSC actives dans les filières agricoles**

Le secteur rural constitue la clé de voûte du développement au Cameroun, ce secteur occupant près de 70% de la population active. L'émergence du secteur passe par une importante structuration des producteurs notamment dans le contexte actuel d'arrimage des OP aux normes OHADA qui oblige à ériger tout groupement de producteurs en coopératives dont la gestion répond à des normes managériales qu'il est indispensable d'inculquer aux différents groupements existant et en constitution. Ceci constitue un gisement d'opportunités pour les OSC intervenant dans le secteur.

II.3.4.2 Défis et mesures d'accompagnement

a) Défis et mesures d'accompagnement pour les OSC actives dans l'amélioration des services de base

- **Le positionnement des CTD** comme acteurs principaux de développement à la base conformément aux différents textes de loi sur la décentralisation qui transfèrent de nouvelles compétences aux communes en matière de promotion de l'économie locale. Il serait judicieux de créer les conditions d'une collaboration accrue entre les OSC et CTD afin de permettre aux communes de capitaliser le potentiel local pour réaliser ses missions.
- Pour une contribution efficace des OSC dans la réalisation de ce défis, il faudra que des cadres de concertations soient créés au niveau local et que les capacités de ces 2 types d'acteurs soient renforcées aussi bien sur le plan financier, que technique et managérial.

b) Défis et mesures d'accompagnement pour les OSC actives dans la gestion des filières agricoles

- **L'atteinte d'un taux de croissance d'au moins 6% par an** pour le secteur agricole : Pour y parvenir l'État doit progressivement relever le niveau de ressources allouées au secteur pour atteindre un seuil d'allocation d'au moins 10% du budget national conformément aux engagements pris dans le cadre du PDDAA mis en place à l'initiative du NEPAD ;
- **L'uniformisation des statuts des OP existantes ou en voie de création** afin de se conformer à l'Acte Uniforme OHADA relatif au droit des sociétés coopératives, adopté en décembre 2010 ;
- **Une meilleure structuration et une professionnalisation plus accrue des OP** pour optimiser la capitalisation du potentiel du secteur rural et garantir les conditions d'une participation efficiente de ces dernières dans la prise des décisions à tous les niveaux.

**PARTIE III : FEUILLE DE ROUTE POUR UN ENGAGEMENT STRATEGIQUE
AVEC LES OSC AU CAMEROUN DANS LES SECTEURS CIBLES**

III.1 Préalable : vers une nouvelle approche, renforcée plus stratégique de l'engagement avec les OSC dans la coopération européenne avec le Cameroun

Dans un paysage international en pleine évolution et compte tenu des politiques extérieures de l'UE, la CE a fait sienne le paradigme du développement participatif. Elle s'attache dans sa politique de développement à une société civile dynamique, pluraliste et compétente, dans son action pour une gouvernance démocratique et un développement équitable, tout en reconnaissant l'importance des relations constructives entre les États et les OSC.

La nouvelle politique récemment adoptée, qui concerne proprement la société civile, « Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures » (2012), et les conclusions correspondantes du Conseil. Cette nouvelle politique intègre les conclusions du Dialogue Structuré¹⁸⁵ et présente une approche renforcée et plus stratégique des engagements de l'UE avec la société civile, en mettant l'accent sur l'engagement de l'UE avec les OSC locales en termes de développement. Trois priorités sont proposées :

- Développer et renforcer les efforts visant à **promouvoir un environnement propice aux OSC dans les pays partenaires.**
- **Encourager une participation significative et structurée des OSC dans les politiques internes des pays partenaires,** dans le cycle de programmation de l'UE et dans les processus internationaux.
- **Accroître la capacité locale des OSC** pour qu'elles jouent plus efficacement leur rôle en tant qu'acteurs indépendants du développement.

Au niveau opérationnel, la nouvelle politique appelle à l'élaboration, au niveau de chaque pays, donc dans le cas d'espèce le Cameroun d'une « Feuille de route » de l'UE (CE et Etats membres) pour son engagement avec les OSC, qui devra garantir la cohérence et l'impact des actions en ce qui concerne le dialogue et la coopération avec la société civile. Cette feuille de route est en cours de réalisation et devra être finalisée pour Juillet 2014.

Toutefois, en matière de financement, la nouvelle politique n'est pas compatible avec les procédures et réglementations, également les capacités de gestion des DUE (ressources humaines appelées à diminuer, etc.) actuellement en vigueur car elle nécessite de faire appel **à une combinaison appropriée de modalités de financement** flexibles, de manière à répondre au mieux au plus large éventail possible d'acteurs, de besoins et de contextes nationaux dans un cadre flexible, transparent, efficace sur le plan des coûts et axé sur les résultats. Le processus du changement du règlement financier suite aux conclusions du Dialogue structuré n'a toujours pas abouti.

III.2 Opportunités concrètes

III.2.1 Recommandations générales

- Combinaison **du levier du dialogue politique** avec l'Etat et de l'appui technique en terme de facilitation et d'expertise, pour appuyer le déclenchement d'un processus concerté et participatif pour l'harmonisation et la modernisation du cadre juridique régissant les OSC au Cameroun y compris l'accès à l'information publique pertinente ; cette modernisation pourrait aussi aller dans le sens d'une meilleure appréhension des conditions d'accès non

¹⁸⁵https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Dialogue_structur%C3%A9

discriminatoire aux financements publics moyennant pour les OSC une gouvernance interne améliorée, et pour les Organismes publics des prévisions budgétaires permettant d'impliquer la société civile ;

- Explorer la possibilité de mise en place de **cadres d'échanges et d'interaction réguliers** avec la société civile autour des enjeux concrets objets d'un appui de l'UE : justice pénale, finances publiques, développement rural, etc ;
- Vu les difficultés de mise en œuvre des programmes spécifiques d'appui à la société civile en régie indirecte (voir partie I) en vue d'une mise en œuvre d'un véritable mainstreaming de la dimension société civile, s'orienter vers un appui et un partenariat effectif avec les acteurs agissant dans les secteurs de concentration de l'UE par une combinaison judicieuse des programmes thématiques et géographiques, un engagement cohérent entre les différentes sections et les autres intervenants (application de la feuille de route) ;

Au total, des actions prioritaires peuvent renforcer la pertinence de l'appui aux OSC : la mise à disposition de l'information et l'appui à la capitalisation, l'appui à la coordination et une visibilité plus grande de son action au niveau local pour renforcer les capacités techniques des OSC ; les amener à comprendre la grammaire et les procédures de l'Union européenne au-delà des cercles de la « bourgeoisie des OSC » très présente au niveau central, et valoriser l'expertise dont ils sont porteurs tout en ouvrant les coalitions aux universitaires et aux médias.

III.2.2 Recommandations pour l'engagement avec les OSC dans les secteurs ciblés

III.2.2.1 Justice pénale

La justice pénale constitue un vaste champ à peine exploré pour les OSC : plusieurs portes d'entrée sont possibles¹⁸⁶. Le caractère sensible de la chaîne pénale parfois qualifiée de « grande muette » et les risques encourus par les opérateurs de ce secteur en l'occurrence les OSC de défense des droits de l'homme militent en faveur d'une attention plus soutenue de l'Union européenne. Celle-ci pourrait opportunément se focaliser sur les axes suivants :

- **Axe 1 : Une contribution dans la mise en place d'un Observatoire de la justice pénale.** Du suivi des violations des dispositions du CPC et des droits de l'homme au niveau des OPJ, à la diminution des mauvaises conditions de vie dans les prisons en passant par une coopération forte avec les Parquets, le monitoring des procès, l'analyse de la jurisprudence, les chroniques judiciaires (etc.), l'idée d'un Observatoire mettant à contribution les OSC de défense des DCP fournit des perspectives intéressantes. Elle intervient alors que depuis 2009, le Cameroun a ratifié le Second protocole facultatif à la CAT instituant un mécanisme indépendant de visite des lieux de détention. Un ancrage institutionnel sur la CNDHL et ses Antennes régionales est parfaitement envisageable. Cette institution dispose en effet, en plus de sa représentativité nationale, d'une collaboration quotidienne privilégiée avec les OSC de défense des droits de l'homme, d'une respectabilité, d'une indépendance et d'un accès privilégié à tous les niveaux de la chaîne pénale qui suscitent de la crainte auprès de plusieurs acteurs étatiques. La question de la destination des rapports élaborés dans le cadre de l'Observatoire devra alors faire l'objet d'un suivi particulier pour que ceux-ci puissent aboutir à un infléchissement des pratiques décriées au sein de la justice pénale. De plus la structure mise en place pour administrer l'Observatoire devra conserver la neutralité politique habituelle de l'Institution, posséder les moyens techniques, matériels et financiers permettant d'effectuer des descentes sur le terrain en vue de consolider les dénonciations faites par les OSC. Par ailleurs, la mise en place d'un tel mécanisme pourrait constituer une porte d'entrée pertinente pour les PTF dans toute la chaîne pénale

¹⁸⁶ Voir ci-dessus, Partie II, section II.1 contribution des OSC dans la justice pénale

- **Axe 2 : Une contribution significative à la publication de rapports périodiques sur la situation dans le secteur.** Sortir la justice pénale de l'opacité et la rendre à l'opinion publique, pourraient être un travail permettant de mettre les AE devant leurs responsabilités le cas échéant et de favoriser les échanges entre les OSC intervenant dans la chaîne pénale. La production à cet égard par le Barreau d'un rapport alternatif sur la situation des droits de l'homme au Cameroun soumis au Ministère de la justice augure du potentiel de lectures indépendantes sur l'évolution du secteur par la société civile. Les PTF pourraient alors encourager cette dynamique au sein du Barreau en soutenant la production et la publication de ce rapport alternatif, pour lequel la contribution des OSC de défense des droits de l'homme pourrait être décisive. De même, l'analyse des recommandations particulières effectuées par le Conseil des droits de l'homme à l'occasion de l'examen périodique universel sur les aspects spécifiques touchant à la justice pénale, ainsi que toutes les autres recommandations faites par tous les Organes des traités internationaux et régionaux pourraient faire l'objet de publications de la part des OSC
- **Axe 3 : Une contribution à l'analyse indépendante du fonctionnement de la Justice pénale.** L'analyse de la chaîne pénale à partir de la fin peut constituer une initiative à encourager. La recherche, l'analyse et la publication de la jurisprudence en matière pénale est l'un des volets des activités de certaines OSC, à l'instar de SOS justice Afrique. Dans plusieurs pays en effet il a été constaté une amélioration significative de la jurisprudence dès lors que la probabilité de leur publication était forte. Cette analyse pourrait aussi s'étendre aux Procès-verbaux des Unités de police judiciaire, aux Réquisitoires des Parquets, aux actes d'instruction, ainsi qu'aux moyens soulevés par la défense (Avocats) en faveur de la victime ou du mis en cause. En mettant ensemble les OSC, les universitaires, les Avocats, les Magistrats, et des Experts internationaux (etc.), et en développant une bonne collaboration avec l'Inspection générale des Services judiciaires, il sera possible de renforcer techniquement le système judiciaire et de diminuer la corruption qui y sévit.
- **Axe 4 : Une contribution à une implication plus stratégique des OSC dans le système pénitentiaire.** Acteurs-clés de l'amélioration des conditions de vie des détenus au Cameroun dans un environnement de contraction budgétaire et de mal gouvernance, les OSC ne sont pas encore suffisamment pris en compte dans l'Administration pénitentiaire, notamment au niveau de l'élaboration des politiques pénitentiaires et de la surveillance des prisons. Le Régime pénitentiaire actuellement en vigueur¹⁸⁷ et celui en gestation à la Chancellerie- dont le processus d'élaboration ne recherche pas la contribution de la société civile- ne prennent pas suffisamment en compte la nécessaire implication des OSC dans le fonctionnement des Etablissements pénitentiaires. Amorcer le dialogue avec les autorités pénitentiaires sur ces points paraît capital, de même que le soutien à des cadres de concertation entre les OSC et l'Administration au plan local, régional et national.
- **Axe 5 : une décentralisation de certaines activités aux OSC dans le cadre des programmes sectoriels justice.** Cela peut concerner l'implication des OSC dans les activités d'accès à la justice telles la tenue de bureaux d'accueil des justiciables dans les tribunaux, la mise en état des dossiers dans le cadre d'une activité d'assistance judiciaire, la mise en œuvre d'activités de préparation à la réinsertion sociale dans les centres pénitentiaires, la vulgarisation du droit, etc. Le Barreau, ANE majeur pourrait aussi, directement ou par l'intermédiaire des Avocats, être mise en mesure d'exécuter diverses activités gravitant autour de l'assistance judiciaire
- **Axe 6 : amorcer une collaboration stratégique avec certaines structures qui travaillent avec les**

¹⁸⁷ Décret N°92/052 du 27 mars 1992 portant régime pénitentiaire au Cameroun

OSC. La CNDHL et la CONAC sont des structures qui peuvent influencer la gouvernance du secteur de la justice pénale au Cameroun. La collaboration active ou passive, officielle ou officieuse de ces organes avec les OSC dans l'indépendance de ces dernières peut permettre à celles-ci de gagner en aura et en stature, pour devenir des interlocuteurs sinon craints du moins mieux pris en compte par les Acteurs du secteur de la justice pénale à l'échelle nationale.

III.2.2.2 Finances publiques

Pour 2014, les défis identifiés par le Ministère des finances sont, en matière d'impôts, la généralisation des paiements par virement bancaire¹⁸⁸. En matière douanière, il s'agit de poursuivre la réduction de la durée des transits et le contrôle des parcours de marchandises. Pour ce qui est du Trésor, le pari est de tenir l'engagement en matière de taux de croissance (atteinte d'une croissance réelle du PIB de 4.8%, un taux d'inflation projeté à 3%, un taux de change du dollar à 497.2 FCFA ; un solde budgétaire global base d'engagement à environ -2.8% du PIB) et le respect de la discipline budgétaire qui conduit à la production des comptes sincères. En matière budgétaire enfin, c'est la qualité de la dépense publique qui continue d'interpeller¹⁸⁹. Ces défis sont accentués par la faible articulation entre les dynamiques portant le budget de fonctionnement et le budget d'investissement, malgré de véritables progrès dans le rapprochement entre le MINFI et le MINEPAT. A cela s'ajoute la décentralisation budgétaire est porteuse de défis nouveaux pour la mobilisation en faveur d'une gestion des finances publiques de qualité¹⁹⁰.

Bien qu'elle soit le plus important partenaire en termes de contributions financières du secteur, la part totale de ses financements de l'UE ne représente qu'une très faible part du budget de l'Etat. Au-delà de ses appuis techniques et financiers, c'est principalement par son implication et son engagement sur le long terme que l'UE s'est progressivement imposée dans le secteur des finances publiques comme un acteur important et crédible vis-à-vis du pays partenaire mais également au sein de la communauté des bailleurs. Les pistes d'engagement suivantes de l'Union européenne avec les acteurs de la société civile *pour améliorer la qualité de l'implication de la société civile* dans la gestion des finances publiques au Cameroun ont été identifiées :

- Accompagnement de la société civile pour avoir une meilleure lisibilité et compréhension des documents stratégiques (facilitation conduisant à un forum approprié et endogène); par exemple une plateforme d'échange réguliers pourrait permettre d'asseoir un dialogue plus structuré avec l'UE et les autres PTF sur les FP;
- Facilitation d'une plus grande opérationnalisation de la plateforme de dialogue sur les FP; appui à l'identification des mécanismes de retour d'info et de redevabilité des représentants de la société civile dans cette plateforme;

¹⁸⁸ Ce sont des réformes dites de troisième génération articulées sur l'approfondissement de la segmentation et la poursuite de la modernisation des procédures. Les réformes sur la segmentation concernent la taxe sur la valeur ajoutée dont la gestion efficiente des grandes entreprises ainsi que la fiscalité des particuliers. Autre chantier, la pression fiscale qui doit être ramenée à un seuil raisonnable. Le taux actuel de 13% étant faible ; il est question de la porter à 18% à moyen terme. La priorité ira en direction des grandes, moyennes et petites entreprises en réduisant leurs écarts de contribution. L'amélioration de la place du Cameroun au classement de facilitation des affaires qui le place au 168^{ème} rang sur 192 pays classés au World Doing Business. Ainsi, l'administration fiscale du Cameroun œuvre à mettre sur pieds des stratégies pour une grande mobilisation des recettes susceptibles de conduire le Cameroun à l'émergence, tant en améliorant la qualité de service rendu aux contribuables, qu'en réduisant le taux d'imposition et d'élargissement de l'assiette.

¹⁸⁹ <http://www.normes-qualite.com/index.php/welcome/item/375-reforme-des-finances-2014-l%E2%80%99ann%C3%A9e-de-tous-les-d%C3%A9fis>.

¹⁹⁰ Voir dans ce sens World Bank, *Cameroon - The path to fiscal decentralization: opportunities and challenges*. Washington, DC: World Bank, 2012 (<http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/09/16926649/cameroon-path-fiscal-decentralization-opportunities-challenges>); voir aussi Biakan J., « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'Etat », in Ondo M. (dir), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, Paris, l'Harmattan, 2010.

- Facilitation de l'accès des OSC aux conclusions des commissions parlementaires pertinentes ; échange d'information avec le Parlement pour donner des évidences aux chambres en charge du contrôle de l'action du Gouvernement ;
- Appui à la mise en place Cycle de formation des OSC pour renforcer leurs capacités sur les différentes dimensions liées aux FP en particulier les processus budgétaires à tous les niveaux ;
- Facilitation de la mise en place d'alliances stratégiques avec des acteurs pertinents (secteur privé, recherche/académique et medias) en vue d'accroître les capacités d'analyse, d'action et de communication de la société civile dans le domaine des finances publiques ;
- Capitalisation des nombreuses expériences de suivi du budget au niveau local et les porter pour nourrir les initiatives au niveau national
- Trouver des modes d'engagement (instruments adéquats) pour l'appui aux OSC dans les finances publiques ; il s'agira en particulier d'éviter la multiplicité d'action, donc le saupoudrage ; identifier des focus avec une approche graduelle (notamment en privilégiant l'appui dans la durée de coalitions / initiatives pertinentes d'OSC) ;
- Plaidoyer (appuyé et soutenu y compris dans le cadre du dialogue politique par l'UE) pour la révision du processus d'élaboration du budget qui ne reflète pas le point de vue des citoyens par l'implication à la base des OSC et des AL ;
- Opportunité pour les OSC d'accompagner la réforme budgétaire au niveau des CTD : à saisir, valeur ajoutée reconnue au niveau local ; moins de blocage dans le contexte actuel du pays ;

III.2.2.3 Développement rural

Le secteur développement rural se caractérise par le nombre très élevé des organisations de la société civile tant au niveau de l'accès aux services de base que de la chaîne des valeurs et de la production agricole. On peut affirmer que dans ces sous-secteurs il y a un quadrillage ou un maillage intéressant de ces organisations sur l'ensemble du territoire. Les recommandations faites tant lors des ateliers d'approfondissement au niveau des régions que de l'atelier national tendent toutes vers une amélioration des capacités d'intervention des OSC pour se positionner comme interlocuteurs incontournables des PTF et des acteurs étatiques.

- a) Recommandation générale** : Développer le cadre de concertation entre les OSC, les CTD et les AE à la base et appuyer les opportunités de création des richesses à la base

Les analyses au niveau des thématiques ciblées dans le secteur rural montreront que les OSC ne sont pas suffisamment impliquées dans les différents cadres de concertation qui sont mis en place au niveau des communes ; c'est le cas du COMES (Conseil Municipal Elargi aux sectorielles) qui est chargé du suivi de la mise en œuvre des plans de développement dont les communes se sont dotées. L'accompagnement du dialogue entre les CTD et les OSC pour leur implication effective dans les initiatives de développement au niveau local est capital pour mobiliser leur contribution à la mise en œuvre des politiques de développement et pourrait constituer une opportunité pour un meilleur déploiement de ces dernières.

On note également une faible appropriation tant par les CTD que par les OSC des compétences transférées. Un renforcement des capacités des OSC et des CTD dans la maîtrise et la mise en œuvre

de celles – ci est fortement indiquée afin que chacune des parties prenne connaissance des différents textes y relatifs et de leurs implications, et développe des stratégies pour en tirer profit.

Les opportunités à développer par le 11^{ème} FED dans ce contexte se posent en terme d'état de lieux, de diagnostic socio- économique et des capacités afin d'identifier et évaluer les actions à développer dans les cadres de concertations et de divers programmes et projets.

b) Accès aux services de base

- Faciliter les synergies entre les diverses OSC et capitaliser les acquis de gestion et techniques

Les structures de gestion mises en place pour assurer la gestion des infrastructures de base fonctionnent de façons cloisonnées. Il est important que soit mis en place au niveau communal, des cadres de concertation pour ces différentes structures de gestion des infrastructures de base afin d'assurer une synergie dans leur fonctionnement. Cette synergie facilitera les échanges d'informations, le partage d'outils et d'expérience tant pour ce qui concerne les structures du même secteur que pour celles des secteurs différents, cela permettra à terme de capitaliser les acquis et harmoniser les approches d'intervention.

- Appui aux initiatives des OSC pour la création d'emplois de jeunes dans les zones vulnérables (notamment le nord et l'extrême nord) pour éviter leur enrôlement par les groupes criminels (plaidoyer, activités génératrices de revenus, formations aux petits métiers, etc.) ;
- Appui des initiatives multi-acteurs de plaidoyer et sensibilisation pour réduire la méfiance entre les populations des zones ciblées et les autorités locales ;
- Appui aux initiatives d'accompagnement des OSC des CTD pour l'amélioration de l'accès des populations aux services de base (appui technique, prestation de service en délégation, suivi et contrôle citoyen action communale, etc.)

c) Filières agricoles et chaînes de valeur

- Renforcement des capacités des plateformes de concertation

Malgré la mise en place des deux plateformes nationales que sont PLANOPAC et CNOP-CAM, le mouvement paysan souffre toujours d'un déficit de structuration et de dynamisation. Le renforcement des capacités matérielles, techniques, managériales et financières de ces deux organisations s'avère plus que jamais nécessaire pour l'essor du mouvement paysan. Il faudrait au préalable réaliser une étude diagnostique de ces deux organisations en vue de les caractériser, identifier leurs forces et faiblesses et proposer des axes de renforcement des capacités et des relations inter-acteurs. Cette étude devra également envisager les conditions d'une collaboration voire d'une circonscription des champs d'intervention entre ces deux organisations afin d'éviter que perdurent les effets néfastes de la concurrence parfois déloyale qu'elles se livrent sans un grand profit pour les OSC membres.

- Appui à la création des interprofessions dans les filières porteuses

En dehors du café, du cacao et de la volaille dans une moindre mesure les autres filières agropastorales souffrent de l'absence d'un cadre de concertation des différents acteurs y intervenant. La création d'organisations interprofessionnelles dans les autres filières porteuses (fruits et légumes, céréales, élevage porcine et bovine, lait, etc.) mériterait d'être appuyée dans le cadre du 11^{ème} FED.

- Appui des initiatives de plaidoyer des OSC pour une gestion plus équitable du foncier et leur contribution à la facilitation de la résolution des conflits foncier ;

- Appui à la mise en conformité des OSC du secteur productif aux textes OHADA

L'environnement des OP est actuellement dominé par les GIC qui souffrent pour la plupart d'importants déficits structurels et organisationnels. Il y a par ailleurs une maîtrise insuffisante des évolutions demandées par le code OHADA aux OSC qui doivent impérativement se transformer en coopératives dans des délais assez courts. L'accompagnement des OP existant et en création à se conformer à ces nouvelles dispositions est un axe d'intervention qui a été très sollicité sur le terrain par les divers acteurs.