

5 La progression du Cameroun vers l'adhésion au Partenariat pour un gouvernement ouvert

Ce chapitre consolide l'ensemble des recommandations émises dans les chapitres précédents pour soutenir le Cameroun dans l'approfondissement des réformes du gouvernement ouvert. Sur la base de ces recommandations, il propose une feuille de route et des actions concrètes qui devront permettre au Cameroun de se rapprocher des critères d'adhésion au Partenariat pour un gouvernement ouvert.

5.1. Introduction

En conclusion, ce rapport propose une série de recommandations pour soutenir le Cameroun dans la mise en œuvre d'un gouvernement plus ouvert. L'objectif de ces recommandations est double : d'une part, le Cameroun a exprimé le souhait d'adhérer au Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) et ces recommandations constituent une feuille de route pour que le pays puisse engager les réformes nécessaires pour atteindre les critères minimums d'adhésion au PGO. D'autre part, les présentes recommandations visent aussi à guider le Cameroun dans la direction d'un gouvernement pleinement ouvert, au-delà des critères d'adhésion au PGO. Dans l'éventualité d'une adhésion au PGO, le Cameroun a en effet pour vocation de devenir un membre actif de la communauté du gouvernement ouvert.

La première partie de ce chapitre conclusif reprend l'intégralité des recommandations de l'OCDE pour favoriser le développement du gouvernement ouvert au Cameroun. La partie suivante rappelle les performances actuelles du Cameroun sur les critères d'évaluation du PGO, tandis que la dernière partie définit la feuille de route des recommandations pertinentes pour une potentielle adhésion au PGO.

5.2. Les mesures pour un gouvernement plus ouvert au Cameroun

5.2.1. L'environnement du gouvernement ouvert

Adopter une définition officielle du gouvernement ouvert. Bien que les instances spécialisées du gouvernement camerounais, telles que le Programme national de gouvernance (PNG), s'appuient déjà sur la définition de l'OCDE du gouvernement ouvert, l'adoption d'une définition officielle, en collaboration avec les parties prenantes, est essentielle pour renforcer la capacité de l'État à cadrer et donner une direction à ses réformes en faveur du gouvernement ouvert. Ce point est d'autant plus important dans le cadre de la volonté du Cameroun d'adhérer au PGO. Cette recommandation pourrait représenter un engagement d'un futur plan d'action national (PAN) du gouvernement ouvert.

Élaborer un plan d'action national (PAN) du gouvernement ouvert. L'élaboration d'un PAN en partenariat avec les parties prenantes constitue une étape importante de mise en cohérence des initiatives du gouvernement ouvert tout en assurant l'adhésion de toutes les parties prenantes. Bien que les plans d'actions du PGO ne soient pas des stratégies ou des politiques d'orientation générale *stricto sensu*, de nombreux pays membres et non membres de l'OCDE s'appuient sur un PAN pour mettre en cohérence leurs initiatives de gouvernement ouvert. Pour élaborer ce plan d'action, le Cameroun pourrait s'appuyer sur les nombreuses initiatives déjà existantes dans le domaine du gouvernement ouvert, notamment sur la Vision 2035 et la Stratégie nationale de développement 2020-2030 (SND30), la Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC) et le plan d'action ITIE sur l'ouverture des données, qui correspondent aux politiques d'orientation générale les plus abouties en termes de gouvernement ouvert. Le Cameroun pourrait également s'appuyer sur les lois et textes réglementaires qui intègrent déjà ces dimensions, notamment Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, le Code général des collectivités territoriales décentralisées, la loi de 2006 relative à la déclaration des biens et des avoirs etc. Ce plan d'action pourrait proposer un agenda à court terme (deux à cinq ans) articulé autour d'une quinzaine d'engagements qui assurent la mise en œuvre concrète de la vision du gouvernement camerounais en termes de gouvernement ouvert.

Cartographier les textes légaux et réglementaires en faveur du gouvernement ouvert. Une cartographie des textes légaux et réglementaires intégrant des éléments propres au gouvernement ouvert, dans le cas du Cameroun, s'avère nécessaire pour assurer l'actualisation de tous les textes vis-à-vis de principes relativement nouveaux. Cet exercice faciliterait à la fois l'identification d'opportunités pour l'établissement d'un cadre légal et réglementaire cohérent et adapté, mais permettrait également

d'informer l'élaboration de la Stratégie du gouvernement ouvert (SGO) ou du PAN quant aux priorités dans ce domaine.

Adopter une loi générale sur l'accès à l'information. Bien que certaines dispositions garantissant l'accès à l'information soient établies dans des cadres légaux clés et à jour du pays, et notamment dans les finances publiques ou les industries extractives, la portée des dispositions juridiques en faveur de l'accès à l'information demeure variable en fonction des domaines qu'elles abordent et de l'actualisation des textes. Par ailleurs, l'accès à l'information s'inscrit dans le cadre d'une culture relativement opaque selon les institutions, et dont la réforme réglementaire constituerait un important levier de changement. L'adoption d'une loi générale sur l'accès à l'information représente une opportunité majeure de favoriser la transparence et le partage de données en renforçant et harmonisant les droits des citoyens en termes d'accès aux données et en clarifiant les mécanismes de demande d'accès aux données et de recours. L'adoption d'une telle loi consoliderait la position du gouvernement camerounais dans sa volonté d'adhésion au PGO, l'adoption d'une loi générale sur l'accès à l'information en étant un critère. Cette recommandation pourrait représenter un engagement du PAN.

Mettre en œuvre la loi de 2006 sur la déclaration des biens et des avoirs. Le gouvernement camerounais est doté d'une loi sur la déclaration des biens et des avoirs des gestionnaires des deniers publics, sur la base des principes prévus par la Constitution, et devrait définir comme priorité stratégique sa mise en œuvre afin d'assurer la divulgation des actifs des agents publics. À l'heure actuelle il n'y a pas de textes d'application et les postes des structures en charge de la mise en œuvre de la loi n'ont pas été pourvus. Sa mise en œuvre et la divulgation publique des déclarations correspond à un critère d'adhésion au PGO et cette recommandation pourrait faire l'objet d'un engagement du PAN.

5.2.2. Organisations, capacités et processus de pilotage du gouvernement ouvert

Désigner un bureau de coordination proche du Centre du gouvernement pour coordonner les initiatives transversales et l'action de tous les acteurs impliqués sur le gouvernement ouvert, suivre les avancées en faveur du gouvernement ouvert, contrôler leur mise en œuvre de manière indépendante et porter la vision et l'agenda de réforme du gouvernement en matière de gouvernement ouvert. Afin d'assurer leur mission avec efficacité, ces unités sont souvent localisées au Centre du gouvernement. Le PNG, logé au sein des services du Premier ministre et animant le groupe de travail sur le gouvernement ouvert représente un candidat pertinent pour la désignation de cette unité de coordination. Cette recommandation pourrait représenter un engagement du PAN. Afin de faciliter la coordination des initiatives de gouvernement ouvert et renforcer le rôle du bureau de coordination désigné, le gouvernement camerounais pourrait conduire une cartographie des institutions publiques actuellement impliquées dans le gouvernement ouvert et de leurs prérogatives.

Appuyer la création d'un forum de la société civile ou d'un Comité de pilotage mixte pour favoriser la participation des parties prenantes non étatiques et notamment de la société civile dans le suivi et la mise en œuvre des initiatives en faveur du gouvernement ouvert. Pour aller plus loin dans son engagement en faveur d'une coordination large et ouverte, le Cameroun pourrait envisager la création soit d'un forum de la société civile (permettant une large coordination et consultation entre les acteurs de la société civile), soit la transformation du groupe de travail sur le gouvernement ouvert du PNG en véritable comité de pilotage mixte (impliquant des représentants de la société civile). Dans les deux cas, l'objectif est pour le gouvernement camerounais d'impliquer les parties prenantes non étatiques dans l'intégralité des processus de pilotage des réformes, de suivi de la mise en œuvre des initiatives en faveur du gouvernement ouvert, et de cocréation des agendas, plans et politiques publiques qui structurent le gouvernement ouvert au Cameroun. Dans la mesure où l'ensemble des organisations de la société civile (OSC) ne peuvent être directement représentées dans le Comité de pilotage (si cette option est retenue), il convient pour le Cameroun de s'appuyer sur un mécanisme permettant de garder un lien avec le reste de la société civile et une représentation élargie des autres OSC. Ce mécanisme peut prendre plusieurs

formes : la création d'un espace de la société civile dans le Forum, créant ce lien direct ; un mécanisme d'élection d'OSC « championnes » représentant la société civile dans l'unité de coordination selon des modalités d'élection gérées par la société civile elle-même et acceptées de tous ; ou l'organisation d'états généraux de la société civile permettant la mise en place d'un espace de concertation et de travail pour toutes les OSC qui conseilleraient l'unité de coordination. Quelle que soit l'option retenue par le Cameroun, les règles d'organisation de la participation des parties prenantes non étatiques devraient être cocrées avec toutes les parties prenantes. La constitution d'un tel mécanisme de pilotage mixte est un autre prérequis pour l'adhésion au PGO et contribuerait à renforcer la candidature du Cameroun. Cette recommandation pourrait représenter un engagement du PAN.

Consolider les mécanismes de suivi et d'évaluation pour renforcer le pilotage de la réforme du gouvernement ouvert. Cette consolidation passerait par deux mesures principales : (i) la prévision dans le PAN d'indicateurs de suivi et de réalisation clairs pour les engagements pris dans le PAN, et de méthodes et outils de suivi-évaluation appropriés. Ces indicateurs devraient être pensés dans le cadre d'une théorie du changement du gouvernement ouvert appropriée au contexte camerounais. (ii) La mise en œuvre d'un tableau de bord public permettant le suivi régulier et par tous de l'avancement de la mise en œuvre des engagements du PAN par les parties prenantes, et permettant de communiquer sur le gouvernement ouvert avec les citoyens. Ce tableau permettrait d'assurer un suivi standardisé, lisible et intelligible des avancées de la mise en œuvre des cadres politiques.

Soutenir la production d'outils, de formations et de sensibilisation internes pour la promotion d'une culture du gouvernement ouvert dans l'administration camerounaise, et notamment dans les postes de direction. Ce rapport plaide pour une formation accrue des agents publics non spécialistes sur le gouvernement ouvert et le développement de guides et outils à cet usage. La formation des cadres techniques et politiques de l'administration semble prioritaire pour insuffler une dynamique par l'exemple et rassurer les agents quant à l'évolution de leurs attitudes et pratiques. Cette recommandation s'articule autour de trois mesures : (i) élaborer une cartographie des formations existantes et communiquer cette cartographie auprès de l'administration ; (ii) créer des synergies entre les différentes formations existantes et développer un narratif commun sur l'utilité de ces formations ; et (iii) développer un plan de formation cohérent sur le gouvernement ouvert et ses principes en même temps qu'un manuel ou une boîte à outils pour faciliter ces formations. Parmi les sujets possibles, la formation aux avantages du gouvernement ouvert, aux techniques de suivi-évaluation, à la publication proactive de l'information, aux modalités d'engagement des parties prenantes et aux standards et normes statistiques camerounaises semblent prioritaires.

Renforcer la communication sur le gouvernement ouvert auprès des Camerounais en général grâce à trois mesures-clés. (i) Élaborer un plan de communication sur les réformes du gouvernement ouvert, piloté par le PNG et intégré dans le PAN semble central pour renforcer la communication du Cameroun sur le gouvernement ouvert ; (ii) désigner des points focaux dans les institutions impliquées dans le plan de communication pour assurer son opérationnalisation ; et (iii) concevoir un portail numérique centralisé sur le gouvernement ouvert, présentant l'intégralité des informations et avancées liées aux initiatives en faveur du gouvernement ouvert. Afin de concevoir un plan de communication approprié et multicanal, le gouvernement pourrait conduire une analyse des audiences camerounaises et des vecteurs de communication pertinents. Cette recommandation pourrait représenter un engagement du PAN.

5.2.3. Approfondir la participation des parties prenantes au Cameroun

Soutenir les efforts engagés dans l'application des réformes en faveur de la transparence et du partage des données (Code général des collectivités territoriales décentralisées et Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques) dans le PAN du gouvernement ouvert pour favoriser le partage d'information comme préalable à la participation citoyenne.

Appuyer le renforcement des capacités des parties prenantes non étatiques dans le traitement et l'analyse des données ouvertes. Des efforts de formation et de sensibilisation en direction des OSC et des médias quant à la portée des données et leur utilisation semblent nécessaires pour assurer leur bonne utilisation. Malgré des mesures en faveur de la vulgarisation des données budgétaires au niveau national et à l'échelon local, les parties prenantes non étatiques disposent de compétences très variables dans le recueil, le traitement et l'utilisation de ce type de données. Cette recommandation pourrait représenter un engagement du PAN.

Soutenir l'organisation d'états généraux (EG) de la société civile et promouvoir un espace de discussion de la société civile pour renforcer l'adhésion de toutes les parties prenantes non étatiques. Dans la perspective d'un renforcement du pilotage du gouvernement ouvert et de la création d'un comité de pilotage mixte ou d'un forum multi-acteur pour le pilotage des réformes du gouvernement ouvert, le gouvernement pourrait soutenir la mise en place d'états généraux de la société civile afin de favoriser l'organisation d'espaces d'expression et de discussion pour la société civile aux niveaux national et local. Une telle mesure renforcerait la capacité d'expression et l'implication de toutes les composantes de la société civile dans la réforme du gouvernement ouvert et répondrait aux demandes d'une plus grande représentativité de toutes les OSC du pays. Cette recommandation pourrait représenter un engagement du PAN.

Renforcer la mise en œuvre des activités de participation citoyenne au niveau local et proposer une plateforme de capitalisation pour structurer une communauté de praticiens. Alors que le pays s'appuie sur la décentralisation pour favoriser l'engagement citoyen dans la gouvernance des collectivités territoriales décentralisées (CTD), le Cameroun voit se développer de nombreuses initiatives au niveau local, portées par le gouvernement, les partenaires techniques et financiers et la société civile. Le ministère de la Décentralisation et du Développement local (MINDDEVEL) et le ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (MINEPAT) pourraient prendre l'initiative de la création d'un répertoire des bonnes pratiques sur la base des initiatives existantes dans la participation et l'engagement citoyen au niveau des CTD. Sur la base de ce répertoire, le MINDDEVEL et le MINEPAT pourraient ainsi développer des boîtes à outils, guides et manuels permettant à une véritable communauté de praticiens issus des organismes gouvernementaux, des médias, de la société civile de s'organiser. Cette plateforme de capitalisation pourrait d'ailleurs s'intégrer dans le forum de la société civile proposé plus haut. Cette recommandation pourrait représenter un engagement du PAN.

Protéger et promouvoir l'espace civique camerounais en tant que précondition du gouvernement ouvert et mener un scan de l'espace civique au Cameroun. L'espace civique au Cameroun se caractérise par un environnement légal relativement propice, mais limité par des actions qui s'éloignent des principes du gouvernement ouvert, comme mis en avant par les notes accordées par les indicateurs internationaux sur l'espace civique camerounais. Le Cameroun pourrait mener un scan de son espace civique pour approfondir les pistes d'amélioration possible afin de renforcer les droits et libertés publics, les droits et libertés numériques et des médias, l'environnement opérationnel favorable aux OSC, et la participation des citoyens et des OSC à la prise de décision publique, qui représentent des préconditions au gouvernement ouvert.

Engager une planification précise qui permettrait d'identifier des sources financières dans la perspective d'accorder plus de moyens au chantier de transition numérique du Cameroun et de promouvoir des méthodes numériques d'accès à l'information et aux démarches administratives. Le Cameroun a amorcé depuis 2016 une transition numérique importante et a engagé de nombreux chantiers visant à renforcer le rôle des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans la gouvernance. Pilotée dans une perspective favorable au gouvernement ouvert, la gouvernance numérique peut représenter un levier important pour le renforcement de la transparence, du partage des données et de la participation citoyenne. Certaines initiatives prévues par le dernier Plan stratégique Cameroun numérique n'ont pas pu être mises en œuvre et le Cameroun pourrait étudier les différents points de

blocage dans la mise en œuvre de ce plan pour le redynamiser et faire de la transition numérique une priorité dans le PAN sur le gouvernement ouvert.

Planifier et déployer une campagne de communication publique sur les bénéfices du gouvernement ouvert ciblant le grand public et sensibilisant les citoyens à leur rôle dans le gouvernement ouvert ainsi qu'aux mécanismes à leur disposition. Afin de renforcer la participation citoyenne dans la gouvernance, le Cameroun pourrait développer les outils de communication pertinents pour promouvoir les principes et le concept du gouvernement ouvert, le rôle que les citoyens peuvent jouer dans le gouvernement ouvert à l'échelon national et décentralisé, ainsi que les outils et cadres de mobilisation à leur disposition. Une telle campagne, pour être efficace et compte tenu des fortes disparités d'accès aux outils numériques et à l'information, devrait être multicanale.

5.3. Performances du Cameroun par rapport aux critères du PGO

Le PGO est une initiative qui vise à rassembler les réformateurs du gouvernement et les dirigeants de la société civile pour créer des plans d'action pour que les gouvernements soient plus inclusifs, plus réactifs et plus responsables. Lancé en 2011 par huit pays membres, le PGO compte aujourd'hui 77 membres au niveau national et un nombre croissant d'entités locales (PGO, s.d.^[1]). En devenant membres du PGO, les pays s'engagent à respecter quatre principes fondamentaux du gouvernement ouvert : l'accès à l'information (y compris la transparence de l'administration) ; la participation civique (y compris l'engagement civique) ; l'intégrité (y compris la lutte contre la corruption) ; et l'accès à la technologie, au service de l'ouverture et de la redevabilité. Les pays sont tenus d'approuver une Déclaration de haut niveau pour un gouvernement ouvert, d'élaborer un plan d'action biennal par le biais d'une consultation publique et de préparer un rapport biennal d'autoévaluation, ainsi qu'une évaluation de la société civile.

Pour être éligible à l'adhésion au PGO, un pays doit obtenir au moins 75 % du total des points possibles concernant des critères dits « de base », ainsi qu'au moins 3 points sur 4 pour d'autres critères, dits « valeurs PGO ». Chaque critère est mesuré à l'aide d'indicateurs publiés par des classements internationaux définis comme références par le PGO, tels que l'Enquête sur le budget ouvert (publiée par *l'International Budget Partnership*) ou l'Indice de la démocratie (publié par *The Economist*). Les scores de chaque pays, et par conséquent leur éligibilité au PGO, évoluent en fonction des indicateurs les plus récents.¹

Au moment de l'élaboration du présent rapport, le Cameroun n'est pas éligible car son score n'est que de 7 points sur 16, alors que le score nécessaire est de 12 points sur 16 (soit 75 % du nombre de points maximum) pour l'année 2019 (voir Tableau 5.1) (PGO, s.d.^[2]). Le pays, qui a fait part de sa volonté d'adhérer au PGO, fait encore face à des défis significatifs en matière de gouvernement ouvert notamment en ce qui concerne l'engagement citoyen. En outre, l'absence d'une loi-cadre sur l'accès à l'information représente un des enjeux majeurs du pays pour l'intégration du PGO.

Tableau 5.1. SCORE DU CAMEROUN SUR LES CRITÈRES DU PGO, 2019

Critères d'adhésion	Situation au Cameroun	Score Cameroun
Transparence budgétaire	Le score du Cameroun à l'Enquête sur le budget ouvert a significativement augmenté entre 2017 et 2019, grâce à la mise en place d'un budget citoyen et de rapports annuels. Néanmoins, le manque de rapports à mi-année, les retards de publication du budget citoyen et des rapports annuels, ainsi que le manque de participation citoyenne représentent en 2019 les principales limites en termes de transparence budgétaires (Enquête sur le budget ouvert, 2019).	2/4
Accès à l'information	Le Cameroun ne dispose pas de loi sur l'accès à l'information mais ce droit est garanti par la Constitution.	3/4

Divulgateion des actifs des agents publics	La loi n° 003/2006 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et des avoirs prévoit la divulgation des actifs des fonctionnaires, gestionnaires des deniers publics et responsables d'organisations non-gouvernementales et entreprises récipiendaires de deniers publics. Néanmoins, l'absence d'accès public à ces déclarations des biens et des avoirs limite la note du Cameroun à la moitié de la note maximale.	2/4
Engagement citoyen	Le Cameroun est classé comme un régime autoritaire avec un score global de 2.35 pour l'année 2020 (pas de progression depuis 2019) sur l'indicateur des libertés publiques (Indice de la Démocratie, EIU).	0/4
Total	En 2020, le Cameroun n'est pas éligible au PGO car son score est de 7 points sur les critères de base, le minimum requis étant de 12 points, pour un maximum de 16 (75% du maximum).	7/16 (Minimum : 12)
Valeurs du PGO	La mesure dans laquelle le gouvernement contrôle l'entrée et la sortie OSC et tente de les réprimer dans la vie publique est considérée comme « modérées » par le PGO (Sur la base des données sur la Démocratie de V-Dem, 2020).	2/4 2/4

Source : (PGO, s.d.[2]).

5.4. Feuille de route pour l'adhésion du Cameroun au PGO

Le Tableau 5.2 ci-dessous reprend certaines des mesures de la section 5.2 en les rattachant aux critères d'adhésion au PGO afin d'explicitier leur lien au projet d'adhésion au PGO du Cameroun.

Tableau 5.2. Principales recommandations en vue d'une adhésion au PGO

Critère du PGO	Mesures-phares proposées
Transparence budgétaire	Renforcer la culture de la transparence dans les administrations (sensibilisations et formations).
Accès à l'information	Adopter une loi générale d'accès à l'information.
Divulgateion des actifs des agents publics	Mettre en œuvre de manière effective la loi de 2006 sur la divulgation des biens et des actifs et partager ces données publiquement.
Engagement citoyen	Mener un scan de l'espace civique et mettre en œuvre des actions concrètes pour défendre et promouvoir l'espace civique. Appuyer la formation et la sensibilisation de la société civile à l'analyse des données de gouvernance. Soutenir l'organisation d'états généraux de la société civile et promouvoir une plateforme de discussion nationale de la société civile pour renforcer l'adhésion de toutes les parties prenantes non étatiques. Renforcer la mise en œuvre des activités décentralisées en faveur de la participation citoyenne et proposer une plateforme de capitalisation pour structurer une communauté de praticiens.

Source : Élaboration de l'auteur.

Références

PGO (s.d.), *Base de données d'éligibilité*, <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/eligibility-criteria/> (consulté le 14 mai 2022). [2]

PGO (s.d.), *Membres du PGO*, <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> (consulté le 14 mai 2022). [1]

Notes

¹ Voir <https://www.opengovpartnership.org/fr/process/joining-ogp/>.



Extrait de :

Feuille de route pour un gouvernement ouvert au Cameroun

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/00b7b51b-fr>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2023), « La progression du Cameroun vers l'adhésion au Partenariat pour un gouvernement ouvert », dans *Feuille de route pour un gouvernement ouvert au Cameroun*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/a2a50c33-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.