

Changement et action publique de développement à l'épreuve des luttes institutionnelles au Cameroun

Change and public development action tested by institutional struggles in Cameroon.

Auteur 1 : Paul Edouard MESSANGA EBOGO,

Auteur 2 : Eléonore EMBOLO ETOUNDI,

Paul Edouard MESSANGA EBOGO

Enseignante-Chercheuse, Département de Science Politique
Université de Ngaoundéré

Eléonore EMBOLO ETOUNDI

Enseignante-Chercheuse, Département de Tourisme
Université de Ngaoundéré

Déclaration de divulgation : L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

Conflit d'intérêts : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

Pour citer cet article : MESSANGA EBOGO .P E & EMBOLO ETOUNDI .E (2026) « Changement et action publique de développement à l'épreuve des luttes institutionnelles au Cameroun », African Scientific Journal « Volume 03, Num 36 » pp: 1259 – 1284.



DOI : 10.5281/zenodo.20614614
Copyright © 2026 – ASJ



Résumé :

Comment les dynamiques de luttes au sein de l'action gouvernementale rendent-elles compte de la complexité du changement des politiques de développement au Cameroun ? Autrement dit, comment celles-ci produisent-elles des mécanismes de résistances qui neutralisent les réformes de l'action publique ? Il s'agit d'une problématique qui met en débat la question du changement dans les politiques publiques de développement au Cameroun. Si le problème du changement dans certaines circonstances paraît inéluctable et s'impose aux acteurs concernés même lorsqu'ils cherchent à y échapper, il est revendiqué ici comme tel par des acteurs du gouvernement qui se prêtent à une concurrence. Dès lors, les dynamiques de changements de l'action gouvernementale sont marquées par une mutation stratégique tant des organes que des instruments, mais surtout de la façon de concevoir l'activité gouvernementale, voire des objectifs qui lui sont désormais assignés. En d'autres termes, l'orientation cognitive et normative portée par le Président de la République au Cameroun porte sur la recomposition de la structure gouvernementale et la redéfinition du référentiel de son action au gré de la relativisation des attributions et compétences des membres du gouvernement. Pour rendre intelligible cette recherche, la mobilisation du néo-institutionnalisme discursif et du choix rationnel est révélatrice de l'importance des institutions à base des règles de procédures, les informations et les décisions dans le cadre des logiques de changements de l'action publique de développement et de la saisie des dynamiques concurrentielles autour des acteurs gouvernementaux.

Mots clés : Changement, référentiel, concurrences, action gouvernementale, action publique

Abstract:

How do the dynamics of struggle within government action account for the complexity of policy change in development in Cameroon? In other words, how do these dynamics generate resistance mechanisms that neutralize public policy reforms? This issue raises the question of change in public development policies in Cameroon. While the problem of change may seem inevitable in certain circumstances and impose itself on the actors involved even when they try to avoid it, here it is claimed as such by government actors who engage in a competitive process. Consequently, the dynamics of change in government action are marked by a strategic shift in both the bodies and instruments involved, but above all in the way government activity is conceived, and even in the objectives now assigned to it. In other words, the cognitive and normative orientation adopted by the President of the Republic of Cameroon focuses on the recomposition of the government structure and the redefinition of the framework for its action, in line with the relativization of the powers and competencies of government members. To make this research intelligible, the use of discursive neo-institutionalism and rational choice theory reveals the importance of institutions based on procedural rules, information, and decisions within the framework of the logics of change in public development action and the understanding of competitive dynamics surrounding government actors.

Keywords: Change, framework, competition, government action, public action

Depuis plus de deux décennies, les discours institutionnels au Cameroun sont révélateurs d'un désir d'impulser une nouvelle dynamique dans l'action publique (Sindjoun, 1996 ; Moneze, 2007). Ceux-ci portent sur le fait d'attribuer des moyens de sortir de la précarité les populations et leurs territoires pour la modernité et d'en faire, à moyen terme, un pays émergent (Ondoua Biwole, 2020). Cette ambition s'est concrétisée à travers la mise en place de dispositifs à la fois organiques, institutionnels, financiers et structurels adaptés à l'objectif poursuivi. Autrement dit, la réalisation de cet objectif passe généralement par la nomination d'un gouvernement jugé capable d'implémenter cette politique en lui donnant tous les moyens nécessaires pour le faire (Sindjoun, 2002). Ce passage d'un objectif à un autre dans les politiques publiques met en exergue l'idée de changement dans l'action publique (Muller, 2000). Ce phénomène, observé à travers l'action gouvernementale au Cameroun, fonde l'objectif de cette recherche. Elle constitue le cadre d'expérimentation de nouvelles politiques mises en exergue sous les slogans des politiques de « Grandes ambitions » (2004-2011)¹, « Grandes réalisations » (2011-2018)² et « Grandes espérances » (2025-2031)³. Dans ces contextes précis, l'innovation se décline à travers la reconfiguration du dispositif performatif des différents gouvernements (Tamba, 2012). Il s'agit d'une remise en cause permanente du fonctionnement des gouvernements au Cameroun, afin d'améliorer leurs performances ou une modification partielle ou totale de l'appareil gouvernemental et de ses contours dans le but d'accroître sa performance (Sindjoun, 2002). Si ce processus de réorganisation est le fait du Président de la République au regard de la nature du régime politique qui se veut essentiellement présidentieliste (Sindjoun, 1996), il n'en demeure pas moins qu'elle se base sur les résultats des précédents gouvernements ainsi que sur les besoins du contexte dans lequel il décide de réorganiser. Ces faits participent à l'analyse du débat sur la question du changement dans les politiques publiques. Si pour Pierre Muller (2000), le changement dans certaines circonstances paraît inéluctable et s'impose aux acteurs concernés même lorsqu'ils cherchent à y échapper, il est revendiqué comme tel par des acteurs qui vont prendre en charge la transformation d'une politique publique et s'imposer, à cette occasion, comme les nouveaux acteurs dominants du secteur. D'où la contribution de ce dernier à l'analyse des mécanismes de conversion du rapport global-sectoriel. Ainsi, si le changement lié au rapport global-sectoriel fonctionne comme une contrainte parce qu'il met en porte-à-faux les systèmes du monde jusqu'ici dominants et acceptés parce qu'ils sont considérés comme « vrais », en même temps, il ouvre des

¹ Lancé lors de la campagne présidentielle de 2004, ce programme visait à sortir le pays du sous-développement pour amorcer sa modernisation et le mener vers l'émergence économique à moyen terme

² Après la phase des études et de la recherche de financements, ce cap a été inauguré pour matérialiser les ambitions par des travaux concrets d'infrastructures (comme le barrage de Memve'ele ou le port en eau profonde de Kribi).

³ Ce slogan a été dévoilé pour la campagne présidentielle de 2025, marquant le début du nouveau septennat. Le président sortant l'a également associé au thème de la « Grandeur et Espérance », symbolisant une nouvelle dynamique politique et sociale pour le pays

espaces de libertés aux acteurs qui vont être capables de formuler, de dire, et de rendre désirable une nouvelle vision du monde. De ce point de vue, le rapport global-sectoriel fonctionne comme un opérateur de causalité permettant d'expliquer le changement, non pas tel qu'il est perçu et « parlé » dans sa globalité mais le changement « nécessaire » des secteurs (Muller, 2015).

Cette pensée met en évidence l'idée selon laquelle à un moment ou l'autre, une vision du monde peut s'imposer à nous parce qu'elle provient d'un ensemble plus grand, plus fort que celui auquel l'on appartient et par conséquent se retrouve adoptée par certains acteurs comme étant la leur et qui en font leur propriété. Celle-ci entraîne des réformes ou des innovations qui impactent dans le quotidien des acteurs. Ces réformes qu'entraîne cette nouvelle vision ne résistent que parce qu'elles sont portées par des entrepreneurs de cause qui se chargent de les faire connaître au reste du groupe. Tel est le cas de la vision des politiques de développement au Cameroun sur la période 2009 à 2035⁴. Celle-ci fait suite à plusieurs référentiels dominants sur le développement en Afrique, dont celui du volontarisme qui a dominé dans les années d'après-guerre mondiale, où les deux principes constitutifs étaient l'interventionnisme étatique et le protectionnisme éducateur. Durant cette période, l'Etat avait un rôle prééminent, d'instance majeure de régulation sociopolitique.

Ainsi, ce changement en tant que reconfiguration des politiques de développement est d'abord le reflet de la recomposition de la structure gouvernementale au Cameroun. Elle part de la volonté du Chef de l'Etat de vouloir donner une orientation nouvelle à l'administration publique (Messanga Ebogo, 2025). Il s'agit de la moraliser, de lui donner ses lettres de noblesse (Abane, 2011) qu'elle a perdu au regard des dysfonctionnements (Mballa, 2010) dont elle fait l'objet, notamment la lenteur, les lourdeurs administratives, les complexes d'égo entre membres du gouvernement, ou encore la paralysation de l'administration due aux détournements de deniers publics (Medard, 1991). Ceci se traduit par un redéploiement de la structure d'action de l'Etat, et par une réorganisation des instruments d'action publique. La réorganisation et le redéploiement de la structure d'action publique sont le fait de deux variantes qui ont toutes pour point commun : le décret⁵. Celles-ci appartiennent également à la règle du droit gouvernemental coutumier à savoir le remaniement et le réaménagement. Ces deux modalités bien qu'intervenant naturellement à des moments différents du mandat présidentiel, constituent tout de même les moyens permettant de renouveler les organes gouvernementaux.

En outre, la saisie de la dynamique de changement du dispositif performatif de la structure de l'action de l'Etat se décline également à travers la redéfinition du référentiel de l'action gouvernementale. Elle

⁴ La vision de développement du Cameroun à l'horizon 2035 vise à faire du Cameroun un pays émergent, démocratiquement et uni dans sa diversité. Pour y parvenir, le gouvernement a structuré son action autour de plusieurs phases, la plus actuelle étant la SND30 (Stratégie nationale de développement 2020-2030).

⁵ Il est l'outil privilégié de la gestion des carrières administratives et politiques.

repose sur de nouvelles orientations qui prennent en compte non seulement le contexte international, mais aussi le contexte national et local. Ce qui n'est pas tant une nouveauté au regard des précédents gouvernements, mais qui demeure tout de même une originalité car elle porte les prémices d'une nouvelle vision de l'action publique, d'un changement, voire d'un dépassement des objectifs assignés aux équipes qui entrent en fonction. Autrement dit, l'idée d'une structure nouvelle, forte, qualifiée et compétente est le socle même de la nouvelle dynamique impulsée par le Président de la République. Celle-ci intègre une conception innovante de la place et du rôle des membres du gouvernement au Cameroun longtemps restés confinés à un rôle plus ou moins politique. Cependant, l'action gouvernementale au Cameroun fait face à un ensemble de luttes de compétence sur la coordination des politiques de développement qui mettent en branle l'action publique de développement. Ces actes de défiance, de luttes d'influence ou de compétence entre les autorités gouvernementales conduisent à s'interroger sur le fait de savoir comment ces dynamiques concurrentes au sein de l'action gouvernementale rendent-elles compte de la complexité du changement des politiques de développement au Cameroun ? Autrement dit, comment celles-ci produisent-elles des mécanismes de résistances qui neutralisent les réformes de l'action publique ?

Si l'activité gouvernementale au Cameroun prend un tournant déterminant à partir de 2009, la singularité des dynamiques de changement de l'action gouvernementale est marquée par une mutation stratégique tant des organes que des instruments, mais surtout de la façon de concevoir l'activité gouvernementale, voire des objectifs qui lui sont désormais assignés. Autrement dit, l'orientation cognitive et normative portée par le Président de la République au Cameroun repose sur la recomposition de la structure gouvernementale et la redéfinition du référentiel de son action au gré de la relativisation des attributions et compétences des membres du gouvernement.

Pour rendre ce travail intelligible, le néo-institutionnalisme du choix rationnel a été mobilisée, articulée par un corpus documentaire obtenu à partir d'un certain nombre de techniques de collecte, notamment l'analyse documentaire et l'enquête sur le terrain. Conformément aux principes de l'institutionnalisme du choix rationnel, il est postulé que « les acteurs pertinents qui ont un ensemble déterminé de préférences et de goûts, se comportent de manière totalement instrumentale afin de maximiser les chances de réalisation de ces préférences, et le font d'une façon hautement stratégique qui présuppose des calculs approfondis » (Hall & Taylor, 1996). De ce fait, le néo-institutionnalisme du choix rationnel considère le rôle des institutions mais aussi le vecteur du calcul stratégique basé sur des préférences dans le but de maximiser la satisfaction des intérêts. De la sorte, « les institutions structurent cette interaction en influençant la possibilité et la succession des alternatives dans l'ordre du jour, ou en procurant des informations ou des mécanismes d'adoption qui réduisent les acteurs » (Hall & Taylor, 1997 : 469-496).

Ainsi, le néo-institutionnalisme du choix rationnel dans le cadre de cette réflexion est révélateur de la manière dont les institutions ici, à base des règles de procédures, des informations et les décisions, déterminent d'une part le cadre normatif de l'action publique de développement au Cameroun, mais dont sa fragilité est d'autre part constitutive de luttes concurrentielles autour de sa coordination.

I – Le consensus sur l'orientation normative des politiques de développement au Cameroun.

Le consensus sur l'orientation normative des politiques de développement au Cameroun repose sur la perception d'une économie émergente à l'horizon 2035 articulée sur « un pays émergent démocratique et uni dans sa diversité ». Cette formulation est justifiée par les enjeux et les défis qui la constituent, notamment la consolidation du processus démocratique et du renforcement de l'unité nationale, la croissance économique et l'emploi, la vigueur démographique et enfin le développement urbain et l'aménagement du territoire⁶. C'est en cela que cette analyse met en avant un ensemble d'objectifs relatifs à l'émergence du pays (A) reposant sur un instrument de croissance et d'emploi bien défini (B).

A – Le cadrage politique autour d'une perception émergente du développement

La réduction de la pauvreté au Cameroun est l'un des objectifs majeurs de cette vision. Il naît d'un diagnostic opéré au sein des ménages (1) sur lequel se sont construites des perspectives en guise de résolution du problème (2).

1- De l'état de pauvreté des populations camerounaises avant la vision de développement 2035...

Bien avant que naisse l'objectif de la réduire, la pauvreté au Cameroun se trouvait à un niveau très élevé, avec des facteurs qui la renforçaient encore plus. En effet, la troisième enquête camerounaise auprès des ménages ⁷(ECAM 3), relève qu'en 2007, le seuil de la pauvreté est de 269 443 FCFA par équivalent-adulte et par an contre 232 547 en 2001, soit un accroissement en valeur nominale de 15,8%. Cette augmentation est cohérente avec le taux d'inflation de la période qui est de 12,3%. Un individu est pauvre s'il vit dans un ménage qui dépense moins de 269 443 FCFA par an. Chaque équivalent-adulte de ce ménage dépense donc moins de 22 453 FCA par mois, soit 738 FCFA. Avec cette approche, on estime à près de 40% la proportion des habitants vivant en deçà du seuil de la pauvreté en 2007, soit environ 7,1 millions de camerounais.

⁶ Document de la vision d'émergence du Cameroun à l'horizon 2035 est le texte de référence sur la planification stratégique à long terme du pays. Il a été élaboré par le MINEPAT (Ministère de l'économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire. Il définit la trajectoire pour faire du Cameroun un pays émergent. Cette vision se résume en une ambition majeure " faire du Cameroun un pays émergent, démocratique et uni dans sa diversité ". Elle se décline en 4 objectifs : réduire la pauvreté à un niveau socialement acceptable, devenir un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, atteindre le stade de Nouveau pays industriel, consolider le processus démocratique et l'unité nationale.

⁷ ECAM 3 (Enquête Camerounaise auprès des Ménages, 3^e édition) est une base de données et une étude statistique majeure réalisée par l'Institut National de la Statistique (INS) du Cameroun. Elle date de 2007, et demeure la référence fondamentale dans la recherche en sciences sociales au Cameroun, notamment pour établir les comparaisons historiques sur l'évolution des conditions de vie. Elle avait pour objectif d'évaluer la pauvreté, d'analyser les conditions de vie et suivre les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

La profondeur de la pauvreté, qui mesure le gap moyen entre la dépense annuelle de consommation par équivalent adulte des ménages pauvres et le seuil de pauvreté est de 12,3%. Cette profondeur correspond à une intensité de la pauvreté de près de 31% soit un déficit de 83 500 FCFA en moyenne par personne pauvre. La sévérité de la pauvreté qui mesure l'aversion des populations vis-à-vis de la pauvreté ou inégalités entre les pauvres est située à 5%. Ce résultat montre que la population pauvre tend à s'homogénéiser.

Sur le plan socioéconomique, l'incidence de la pauvreté décroît avec le niveau d'instruction. Par exemple, les ménages dont le chef est sans instruction concentrent la proportion des pauvres la plus élevée de la population, environ 48,7%. Ce taux de pauvreté est de 60% chez les exploitants agricoles, les ménages contre 34% chez les inactifs. A l'opposé des exploitants agricoles, les ménages de salariés aussi bien des secteurs publics et privés formels ont les taux de pauvreté les plus faibles. Le taux de pauvreté varie également avec la taille du ménage, l'âge du chef de ménage et le sexe du chef de ménage. Sur le plan spatial par contre, l'on note de grandes disparités de taux de pauvreté en 2007 comme c'était le cas en 1996 et en 2001. Le phénomène est prédominant en zone rurale (55,0%) et dans les provinces septentrionales (plus de 53%). En effet, en 2007, plus de huit individus pauvres sur dix vivent en milieu rural.

Sur le plan éducatif, l'enquête nous montre que le taux d'alphabétisation des 15 ans et plus en 2007 est de 70,6%. Qu'il existe cependant un écart de niveau d'alphabétisation entre les hommes et les femmes tant chez les pauvres que chez les non pauvres. Dans l'ensemble, l'écart entre les hommes et les femmes est de 16 points alors qu'il est de 11,4 points chez les non pauvres et de 22,7 points chez les pauvres. Des écarts sont aussi bien observés au niveau des régions. Dans la région de l'Extrême-nord, elle est de 28,3%, au Nord de 40,7% et à l'Adamaoua de 42,2%. L'examen du taux net de scolarisation entre 6 et 14 ans montre qu'en 2006/2007, sur 10 enfants âgés de 6 à 14 ans, près de 8 étaient inscrits à l'école. Au fil des années, cet indicateur s'est amélioré. Il est passé de 67,5 en 1979 à successivement 73,1% en 1987, 76,3% en 1996, 78,8 % en 2001 et 79,8% en 2007. Les régions de l'Extrême-nord et de l'Adamaoua présentent les taux les plus bas, avec un peu moins de 6 enfants sur 10 inscrits à l'école en 2006 et 2007. En 2001, deux élèves sur dix reprenaient leur classe au primaire, ils ne sont plus qu'un sur dix en 2006 à reprendre leur classe au primaire. Il existe cependant un écart de taux de redoublement entre pauvres et non pauvres tant en milieu urbain que rural. En effet, dans les ménages urbains ce taux est respectivement de 13% et 7% tandis que dans ceux ruraux, ce taux est respectivement de 12% et 9%⁸.

⁸ La principale raison de non fréquentation scolaire de la population d'âge de scolarisation primaire ou secondaire est le coût élevé d'accès à l'école. La deuxième raison est liée à l'échec scolaire. Une bonne part de la population jeune abandonne l'école à la suite du refus des parents (10,4%). Une autre raison non négligeable d'abandons scolaires est

Au niveau national, les dépenses annuelles moyennes d'éducation par élève s'élèvent à 41 490 FCFA entre 2006 et 2007. En moyenne, ce poste de dépenses représente 4,7% des dépenses annuelles totales des ménages. Si l'on considère qu'une école primaire située à moins de 3km de marche est accessible, on peut relever qu'au Cameroun, les écoles sont largement accessibles aux ménages puisque 86% de ménages vivent à moins de 3km d'une école primaire. Le taux de satisfaction des parents vis-à-vis des structures scolaires publiques se situe globalement autour de 50,3% pour les écoles de l'enseignement primaire et à 40,4% vis-à-vis des établissements secondaires.

Sur le plan de la santé, il apparaît que le taux de consultation dans les structures formelles varie fortement avec le niveau de vie des populations. En effet, il est de 59,1% pour les personnes pauvres contre 75,3% pour les non pauvres. Par rapport à la morbidité, son niveau varie d'une région à l'autre. Mais il reste légèrement supérieur dans certaines régions comme l'Adamaoua environ 37%, l'Ouest 30%. Au niveau national, la dépense annuelle de santé par tête est estimée à 12 775 FCFA, soit une baisse d'environ 9 260 FCFA par rapport à 2001. Suivant le milieu de résidence, on constate que chaque individu des ménages urbains dépense plus de deux fois pour sa santé que celui des ménages ruraux, soit en moyenne 20 583 FCFA par an en milieu urbain contre 8 512 FCFA par an en milieu rural. Les personnes issues des ménages non pauvres dépensent en moyenne annuellement pour leur santé quatre fois que celles issues des ménages pauvres, soit respectivement 18 311 FCFA et 4 431 FCFA. La part de dépenses consacrées à la santé est estimée au niveau national à 3,9% des dépenses totales des ménages. À l'exception de la région de l'Adamaoua 2,4% et du littoral 5%, on ne constate pas de différence significative de cet indicateur entre les régions.

Sur le plan social en général et de l'emploi en particulier, le taux de chômage urbain au Cameroun en 2007 est estimé à 12,8 % de la population active. Douala et Yaoundé qui sont les régions les plus urbanisées du pays ont des taux de chômage les plus élevés se situant à 16,2% chacun. En zone rurale, la population est presque toute occupée en majorité par de multiples activités agropastorales. Dans les milieux urbains, les hommes sont moins touchés par le phénomène de chômage que les femmes. Le taux de sous-emploi global est estimé à 69,6% au niveau national. Il est de 77% en milieu rural contre 54,9% en milieu urbain. Au niveau national, les actifs occupés représentent 94,6% de l'ensemble des actifs. Excepté les métropoles de Douala et Yaoundé, on observe un taux d'occupation plus élevé chez les pauvres que chez les non pauvres. En milieu rural, les actifs sont relativement plus nombreux à posséder des emplois que ceux du milieu urbain.

le mariage ou la grossesse (7,3%). Suivant le niveau de vie, l'on constate que la principale raison de non fréquentation scolaire chez les pauvres demeure le coût élevé d'accès à l'école tandis que chez les non pauvres, c'est l'échec scolaire qui est le plus souvent évoqué.

Dans l'ensemble 43,1% d'actifs occupés sont pauvres. Le secteur informel concentre 92% de la population occupée contre 8% au secteur formel. Les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans le secteur informel et en milieu rural. C'est dans le secteur informel agricole qu'on observe un peu plus de la moitié d'actifs occupés pauvres. Comparé au secteur formel, l'appartenance au secteur informel pour un travailleur l'expose plus à la pauvreté. Les activités du secteur primaire telles que l'agriculture, l'élevage et le pêche occupent la majorité avec 63,5% de travailleurs. C'est parmi les personnes travaillant dans ce secteur d'activité qu'on relève la plus grande proportion des pauvres.

Quant aux aspects subjectifs de la pauvreté, on compte neuf ménages sur dix où un individu doit prendre trois repas par jour, manger de la viande ou du poisson au moins tous les trois jours. Cette proportion est d'au moins 93% pour ce qui concerne la capacité à se soigner en cas de maladie. Cependant, on note des avis divergents à propos du caractère indispensable ou non de ces besoins ou de leur satisfaction. A ce sujet l'analyse révèle que près de six ménages sur dix se déclarent non satisfaits en ces besoins minimums, hormis la santé où l'on a 45,1%. Quel que soit le poste de dépense considéré, les non pauvres se déclarent plus fréquemment satisfaits que les pauvres. Cependant, indépendamment du niveau de vie, huit ménages sur dix se déclarent satisfaits de leurs réseaux relationnels. Et pour ces populations, les raisons de cette pauvreté sont souvent à rechercher dans le manque d'emploi, la corruption ou la mauvaise gestion et la baisse ou l'insuffisance de revenus. .

Ceci étant cette enquête révèle que la pauvreté est amplifiée au Cameroun par le niveau de gouvernance qui prévaut. Ainsi, plusieurs ménages estiment que c'est la corruption qui constitue le problème majeur dans cette société et que sa proportion est un peu plus élevée. Environ 17% des ménages ont déclaré qu'au moins un de leur membre a eu à payer involontairement des frais non réglementaires pour au moins un des services publics. En ce qui concerne les ménages acteurs de la corruption, 6,6% déclarent qu'au moins un de leur membre a eu à payer volontairement des frais non réglementaires à un agent de sécurité ou des forces de l'ordre, pour infraction commise sur la voie publique. Cette situation est si importante qu'elle atteint les niveaux les plus grands de l'administration. C'est cet état des choses très amplifié qui poussera les pouvoirs publics à prendre des mesures significatives pour endiguer la pauvreté qui se révèle être un phénomène très dévastateur en société. C'est ce qui explique l'objectif de réduction de la pauvreté émis dans la vision d'émergence du Cameroun.

2 – ... à la formulation de solutions en vue de résoudre la précarité ambiante

Il s'agit d'une perspective qui a pour objectif de ramener la pauvreté à un niveau résiduel, socialement tolérable, d'une part par une croissance forte soutenue et créatrice d'emplois, et d'autre part, par une intensification, une généralisation et une amélioration des services sociaux notamment la santé, l'éducation, le logement, la formation, l'eau, l'électricité et les voies de communication. En effet, malgré

sa reprise amorcée après la dévaluation du Francs CFA en 1994, la croissance reste fragile tant dans sa dynamique que dans ses effets attendus sur l'amélioration des conditions de vie. De plus le Cameroun est confronté à la difficulté de se doter d'un secteur industriel compétitif, en raison notamment d'une insertion insuffisante dans l'économie mondiale et de la faiblesse de ses capacités opérationnelles au niveau national. A cela s'ajoute le problème de la répartition de la richesse créée. Toute cette situation conduit à un engluement de la société dans une pauvreté qui menace l'équilibre des populations. D'où cet objectif clair de réduction de la pauvreté.

De manière concrète, pour atteindre cet objectif, le gouvernement se dotera de plusieurs outils de collecte de données statistiques comme L'ECAM conduite par l'INS pour déterminer les causes et les manifestations de la pauvreté. Les résultats obtenus font l'objet d'analyse et de là ressortent les limites liées à la pauvreté, aux moyens mis en œuvre pour l'éradiquer et les décisions prises en vue d'y palier. A cet effet plusieurs actions ont été menées pour la réduction de la pauvreté et l'augmentation de la croissance notamment l'allocation des crédits aux populations rurales, le recrutement et la formation professionnelle des jeunes, la promotion des PME et PMI. Mais la pauvreté demeure influente. Ainsi, l'objectif de réduction de pauvreté sera suivi d'un autre ; celui de faire passer le Cameroun de statut de pays à faible revenu au statut de pays à revenu intermédiaire. Selon le chronogramme du gouvernement en effet, ces priorités doivent être atteintes entre janvier 2020 et décembre 2027 pour faire accéder le Cameroun, au stade de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ceci passe par l'accélération de la croissance censée atteindre les deux chiffres au bout d'une certaine période et se maintenir ainsi pendant un nombre d'années suffisant.

Sur le plan industriel, l'ambition du Cameroun est de faire passer son économie de la phase primaire à la phase de deuxième import substitution avec une production manufacturière contribuant à plus de 23% du PIB, contre 11% actuellement et un secteur secondaire dans son ensemble y compris les industries extractives représentant plus de 40% du PIB. À l'émergence qui est le stade final de la vision, l'économie camerounaise sera ainsi intégrée à l'économie mondiale aussi bien d'un point de vue commercial (exportations importantes) que financier (ouverture des marchés financiers locaux aux capitaux extérieurs). Cette situation est d'autant plus importante car le pays dispose de ressources importantes, tant sur le plan forestier que minier, tant sur le plan agricole que, touristique. Mais celui-ci n'arrive pas à décoller faute de moyens techniques. Le gouvernement envisage donc de le faire passer à ce statut pour rehausser son image tant sur le plan régional que mondial et parvenir à l'émergence tant voulue.

Ces objectifs clairement définis par la vision de développement à l'horizon 2035 sont chacun inscrit d'une manière ou d'une autre dans le programme de l'action gouvernementale en général et au sein des agendas de tous les départements ministériels en particulier. Chaque ministère s'engage ainsi à mettre

en œuvre des politiques allant dans le sens de ces impératifs tout en respectant les consignes de collaboration, de communication qui leur sont données par le Premier ministre, Chef du gouvernement sous la houlette du Président de la République. Toutefois, à côté de ces objectifs, l'on associe aussi ceux qui liés à l'atteinte du stade de nouveau pays industrialisé partant des politiques de croissance et d'emploi.

B – La définition d'instruments d'émergence pour le développement au Cameroun

Le projet d'émergence du Cameroun à l'horizon 2035 a pour matrice fondamentale le Document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE). Ce dernier constitue la première décade de la vision de développement du Cameroun à l'horizon 2035. Il est une manifestation des représentations du Président de la République et de la volonté des différents gouvernements institués à mettre en œuvre ce projet d'émergence. Il s'étend de la période allant de l'an 2010 à l'an 2020 et vise l'accélération de la croissance, la création d'emplois formels et la réduction de la pauvreté. Il correspond à un processus marqué tout premièrement par une élaboration qui met en exergue la dimension collaborative des membres du gouvernement (1) et la dimension normative des politiques de l'emploi et de la croissance (2).

1 – L'institutionnalisation du Document de stratégie pour la croissance et l'emploi.

Le document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE), qui constitue un référentiel de changement, s'inscrit dans un contexte caractérisé par le renchérissement du coût de la vie au niveau national, de la crise financière internationale, de la crise alimentaire et de la crise énergétique au niveau mondial. Il est l'expression empirique d'un cadre intégré de développement humain durable à moyen terme pour le Cameroun et propose un cheminement progressif du pays vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement et la vision de développement à l'horizon 2035. Par conséquent il se présente comme un cadre intégré de développement, un cadre de cohérence financière, un cadre de coordination de la vision de développement de l'action gouvernementale et des appuis extérieurs. Il est également un cadre de consultation et de concertation avec la société civile, le secteur privé et les partenaires et un cadre d'orientation des travaux analytiques pour éclairer la gestion du développement⁹.

À ce juste titre, il s'agit d'un document ayant été conçu sur la base de leçons tirées de l'exécution des différents plans de développement socioéconomiques antérieurs¹⁰. Il vise « à promouvoir la reprise économique amorcée depuis une décennie et l'asseoir durablement pour faire du Cameroun un pays

⁹ Le MINEPAT, à l'ère du DSCE a réussi à institutionnaliser la culture de la planification. Son rôle est de faire passer d'une gestion « au jour le jour » à une gestion axée sur les résultats, en utilisant l'analyse économique comme boussole pour les investissements massifs dans les domaines tels que l'énergie, les transports.

¹⁰ Il s'agit en particulier des différents plans quinquennaux, antérieurs à 1985, du programme PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), des Plans d'ajustement structurels, du Document de Stratégie de réduction de la pauvreté(DSRP), de L'Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD).

émergent¹¹, démocratique et uni dans sa diversité ». Les objectifs globaux de ce document concernent essentiellement l'accélération de la croissance, la promotion et la création d'emplois décents et la réduction de la pauvreté¹² résultant de la mise en œuvre des projets structurants. Ces projets sont principalement localisés dans sept régions du pays¹³.

Pour la confection de cet important document qui engage l'avenir de ce pays, plusieurs acteurs ont été conviés pour apporter leurs différentes contributions. Il s'agit notamment des membres du gouvernement ; notamment le ministre de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire (MINEPAT), Louis Paul Motaze, la société civile, le secteur privé, et les partenaires au développement¹⁴. Et la collaboration autour de ce document ne s'est pas faite sans tiraillements. Comme toute élaboration, elle met en exergue les rapports de force, des luttes existantes entre les différents acteurs autour du DSCE, mais aussi des coalitions autour des objectifs à atteindre. En effet, sous le gouvernement du Premier ministre Philémon Yang, il s'agit notamment des conflits opposant l'ex MINEPAT, Louis Paul Motaze, au Premier ministre sur la paternité ou la conduction de ce projet aux enjeux si importants pour le Cameroun¹⁵

Cependant, ces différences de points de vue n'ont pas empêché que ces derniers se mettent d'un commun accord sur cette stratégie en la liant à ses quatre objectifs, notamment porter la croissance annuelle à 5,5%, ramener les sous-emplois à moins de 50% en 2020, réduire la pauvreté monétaire jusqu'à 28,7% et réaliser en 2020 la majeure partie des OMD¹⁶.

S'agissant du premier objectif, l'Etat camerounais compte augmenter l'activité économique à 5,5% durant ces dix ans, améliorer le secteur agricole en valorisant les ressources qui permettent de faire croître le secteur primaire. Le deuxième objectif alloué à la stratégie de croissance et d'emploi provient de la conviction du gouvernement selon laquelle la création des richesses demeure le meilleur moyen pour réduire la pauvreté ambiante, et qu'elle devrait être suivie de la création d'emploi ; d'où le lien étroit qui les unit. Pour le réaliser, le gouvernement entend donc changer le statut des travailleurs qui sont dans l'informel et les faire passer au formel. C'est ce qui explique l'ambition du gouvernement à créer de nouveaux emplois formels. Cet objectif est en droite ligne avec celui de la réduction de la pauvreté monétaire déjà incluse dans les OMD. Ces derniers se résument en l'élimination de pauvreté et de la faim,

¹¹ DSCE, p 50

¹² Les pays émergents sont des pays dont le niveau de vie des habitants est inférieur à celui des habitants des pays développés, mais qui vivent une croissance rapide, et dont le niveau de vie ainsi que les structures économiques convergent vers ceux des pays développés.

¹³ Il s'agit des régions de l'Adamaoua, du Centre, Littoral, Nord, Nord-Ouest, et Sud (In Cameroun Tribune N 0101 avril mai 2011, consacré au chômage des jeunes.

¹⁴ Idem DSCE p 9

¹⁵ « Cameroun- Politique Philémon Yang et Louis Paul Motaze : Comme Chien et chat », Mutations, le 16 janvier 2013.

¹⁶ *Op cit* DSCE, p 55.

à l'éducation pour tous les enfants, à la promotion de l'égalité des sexes et l'autonomie de la jeune fille et de la femme, à la réduction de la mortalité infantile, la promotion de la santé, de non propagation du VIH SIDA, à la fourniture de l'eau et de l'électricité à tous et en la promotion de NTIC comme facilitateur d'emploi à la jeunesse¹⁷.

Dans ce sillage, pour atteindre les buts qu'il s'est fixé, le gouvernement mettra sur pied une stratégie basée sur trois points essentiels : la croissance, l'emploi et la bonne gouvernance. La stratégie de la croissance préconise de faire grimper au fur et à mesure la part d'investissement public dans les dépenses totales de l'Etat et le suivi de celui-ci pour qu'il contribue à la construction d'infrastructures. Elle passe également par l'approvisionnement en ressources des grands projets dans le but de mettre fin à la chute de l'investissement public qui a caractérisé les années précédentes. Concernant le volet bonne gouvernance, le gouvernement compte instaurer des réformes liées au nouveau régime financier de l'Etat. L'Etat envisage aussi ouvrir d'autres fenêtres pouvant servir à la politique monétaire ; et de ce fait, asseoir sa position vis-à-vis du système financier pour le financement de l'investissement public cher à la production¹⁸. Cependant, ces objectifs ne sauraient être atteints sans une réflexion préalable sur les normes ayant encadré ce document.

2 - La consolidation d'un cadre normatif d'orientation du Document stratégique de développement

La constitution d'un cadre normatif d'orientation repose sur la mise en exergue de l'armature institutionnelle et législative autour de cette stratégie de croissance et d'emploi. Cela revient également à établir le lien intime qui existe entre les lois et le DSCE. Il existe en effet tout un dispositif destiné à réguler l'atteinte des objectifs du DSCE. Autrement dit, il existe des contingences institutionnelles, structurelles, matérielles qui tiennent compte du processus des politiques de croissance et d'emploi. C'est ce qui justifie l'idée selon laquelle une politique publique peut être dictée par toutes sortes de raisons économiques et sociales (Muller, 2018), par exemple, pour amorcer un changement social, pour introduire une réforme ou pour fournir des services de meilleure qualité, de même qu'elle peut être mise en application de différentes manières : par voie de législation, de réglementation et ou de programmes administratifs (Lascoumes, P et Le Gales .2004).

En référence à la constitution de 1996, le document de stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE) s'attèle à respecter les principes qui y sont inscrits dans la mise en œuvre des stratégies de croissance et de lutte contre la pauvreté et le chômage. À titre d'illustration, la prise en compte de la nature de l'Etat du Cameroun comme un « Etat unitaire décentralisé ¹⁹ » à deux niveaux : les régions et les communes.

¹⁷DSCE p. 56.

¹⁸*Idem* p. 56.

¹⁹ Loi constitutionnelle n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 2 juin 1972, article 1 al 2.

Le respect de cette norme par le DSCE passe par la considération de cette décentralisation comme modalité utile de prise en charge des besoins et des aspirations de la population par les démembrements de l'Etat que sont les collectivités territoriales. En outre, le lien entre le DSCE et les normes passe également par le respect de certains droits et principes, notamment le renforcement de l'Etat de droit et de la sécurité des personnes et des biens. L'élaboration du DSCE ne s'est pas faite sans que soit pris en compte cet aspect de la norme fondamentale. Celui-ci réaffirme aussi sa volonté de promouvoir et de respecter les droits et libertés fondamentales de tout être humain; qui confèrent à ce dernier sa protection et son épanouissement dans un pays qui promeut l'égalité entre les hommes.

Au-delà du cadre normatif interne, le DSCE, accorde aussi une place non négligeable aux normes internationales, supranationales ou privées. Tel est le cas de plusieurs normes et principes de certaines institutions internationales dont s'inspirent le document de croissance tant pour son élaboration que pour le reste du processus. Le cas du programme des réformes économiques imposées par le FMI au Cameroun en est une illustration dans ce sens. Ce dernier en fait est cohérent avec les objectifs du document de stratégie pour la croissance et l'emploi, qui sont la réduction de la pauvreté et du sous-emploi et l'accélération de la croissance économique dans le but d'atteindre le statut de pays émergent d'ici 2035²⁰. Les objectifs et mesures du programme économique et financier du Cameroun sont exposés dans le mémorandum de politiques économiques et financières (MPEF).

Au-delà des acteurs ou des institutions auxquels on lie directement le cadre normatif, il y'a aussi les domaines sur lesquels se fonde cette stratégie de développement, et qui servent également de boussole au DSCE. Il s'agit en l'occurrence de la croissance, de la gouvernance et de l'emploi. En effet, les trois piliers sur lesquels s'appuie la vision de développement de cette période sont la croissance, l'emploi et la gouvernance. Ils révèlent chacun un volet normatif lié à certains points qui lui sont essentiels. C'est ainsi que pour la croissance par exemple, ce sont les aspects infrastructurel, productif, humain et économique qui sont les plus privilégiés. Pour le volet emploi, ce sont les aspects création d'emploi décent, demande et efficacité du marché de l'emploi qui sont priorisés. Enfin dans le volet gouvernance, c'est l'imposition de l'Etat de droit, la gestion stratégique du même Etat et la gestion des ressources humaines qui comptent le plus.

De manière plus détaillée, la stratégie de croissance porte sur quatre points essentiels notamment le développement des infrastructures, la modernisation de l'appareil productif, le développement humain, l'internationalisation du commerce et le financement de l'économie. Elle se fait selon un mode nouveau de travail gouvernemental partagé par la quasi-totalité des Etats en ce moment, à savoir l'approche partenariale et contractuelle. En réalité, à côté de la démarche unilatérale inhérente à la puissance de

²⁰ Lettre d'intention faite à la directrice du FMI.

l'Etat, le gouvernement conduit de plus en plus un certain nombre d'actions (Chevalier, 2004). Par ailleurs, la constitution d'un cadre normatif d'orientation du document de stratégie pour la croissance et l'emploi s'inspire des normes et principes de plusieurs institutions dont l'Etat du Cameroun est membre, et de certaines statistiques liées à l'environnement interne. Parlant des institutions, le document de stratégie pour la croissance et l'emploi s'inspire des normes internationales du travail pour la réalisation des objectifs qui lui sont assignés. Les normes internationales du travail, en plus d'apporter l'épanouissement des personnes en tant qu'êtres humains, elles sont un catalyseur efficace pour les politiques internes. Dans la déclaration de Philadelphie du 10 mai 1994, la communauté internationale reconnaît que le travail n'est pas une marchandise, ni un produit animé comme une pomme ou un téléviseur que l'on peut négocier pour obtenir le meilleur profit ou le prix le plus bas. Il fait partie du quotidien de chacun et il est le fondement de la dignité d'une personne, de son bien-être et de son épanouissement en tant qu'être humain. Le développement économique doit donc comprendre que la création d'emplois doit être en adéquation avec les conditions de travail dans lesquelles les travailleurs peuvent se sentir en toute liberté, sécurité et dignité.

Les normes et principes qui régissent cette stratégie se situent en droite ligne de l'engagement du Président de la République à moderniser l'Etat et l'administration publique. Elle repose sur la volonté politique que le renforcement de la gouvernance est une panacée pour l'implémentation efficace des politiques publiques. Elle s'inscrit dans la volonté du Cameroun de « disposer plus que par le passé, d'un leadership responsable, dynamique, proactif, anticipant sans cesse les évolutions conjoncturelles et structurelles » et de mettre en place à tous les niveaux de responsabilités, les principes de gestion axés sur la recherche de la performance »²¹. En rapport avec le DSCE, la gouvernance ainsi est comprise comme le processus par lequel les différents pouvoirs de l'Etat (exécutif, législatif et judiciaire) se mettent ensemble pour la création d'un large consensus et la régulation des décisions et actes politiques dans le but de construire une république exemplaire. C'est cette logique qui détermine la mise en œuvre des programmes liés au DSCE.

II – Les dynamiques concurrentes sur la coordination de l'action publique de développement au Cameroun

Le travail gouvernemental est loin d'être une donnée facile. Il s'agit bien au contraire d'un ensemble d'activités, dont certaines sont encadrées, avec un mode de fonctionnement précis qui repose sur des principes structurants qui ont pour but de guider, d'orienter l'action des ministres, pour une réussite de leurs missions et une implémentation sereine de leurs politiques. Dans cette dynamique, le Président de la République est l'ordonnateur principal de cette activité, suivi du Premier ministre. Ce dernier est le

²¹ Voir Vision de développement du Cameroun à Horizon 2035.

coordonnateur de l'activité des ministres. Cette répartition des rôles, fait état de l'organisation pyramidale du gouvernement dans laquelle la base est composée des ministres au sens générique ; lesquels peuvent se répartir en différentes catégories dont la marque est l'indépendance fonctionnelle, notamment pour les chefs de département ministériel, et une relative hiérarchisation dans les représentations (Foyer, 1986). Cependant, la complexité de l'action gouvernementale au Cameroun reste traversée par des conflits de compétences (A) et la politisation de l'administration publique (B).

A- Les conflits de compétences entre les autorités gouvernementales

Il s'agit d'un ensemble de luttes de compétences sur la coordination des politiques de développement articulé autour des attributions entre la fonction de Premier ministre (1) et les attributions concurrentes du ministre secrétaire général de la présidence de la République (2).

1- De la relativisation des attributions du Premier ministre dans la coordination de l'action publique de développement...

La fonction du Premier ministre, telle qu'elle est dans le dispositif institutionnel actuel du Cameroun est le produit d'une évolution qui date avec la révision de la loi fondamentale du 23 avril 1991 (Sindjoun, 1996). La restauration de la fonction de Premier Ministre en 1991 s'est néanmoins faite avec un volontarisme peu commun à la tradition camerounaise et aux pratiques antérieures de « déconcentration au sein de l'exécutif ». En effet, la version initiale du décret précisant les attributions du Premier ministre lui conférait des compétences bien plus importantes que celles d'aujourd'hui. Son pouvoir de nomination a ainsi été substantiellement amoindri en 1995 lorsque le Président de la République a repris le pouvoir de désignation des préfets et des directeurs généraux d'entreprises et établissements publics.

Le statut du Premier ministre conçu à partir de 1991 et stabilisé en 1995, sera conforté avec la révision constitutionnelle de 1996. Ses éléments les plus saillants, bénéficiant d'une assise dans les dispositions de la constitution sont : le pouvoir de direction de l'action gouvernementale, le pouvoir de proposition dans le cadre de la formation du gouvernement, le pouvoir réglementaire d'exécution des lois et celui de nomination aux emplois civils. Vis-à-vis du parlement, il est investi d'un droit de communication devant l'Assemblée Nationale lors de la session budgétaire et peut en outre engager la responsabilité du gouvernement, sous réserve de l'aval du conseil ministériel, et donc du chef de l'Etat²². De ce fait, ces

²² De manière plus concrète, ces attributions du premier ministre s'articulent principalement autour des axes prévus par la constitution du Cameroun : « sur proposition de celui-ci que sont nommés les autres membres du gouvernement. Qu'il est chargé de l'impulsion, de l'animation, de la coordination et de la supervision des services placés sous son autorité. Qu'il veille à la réalisation des programmes d'action des ministères approuvés par lui et impartis aux chefs de département ministériel. Qu'il coordonne la préparation des actes législatifs et réglementaires à soumettre à la sanction du Président de la République. Qu'il veille au respect de la légalité des décisions gouvernementales, qu'il préside les conseils de cabinet, les réunions interministérielles ainsi que les comités et conseils spéciaux, quand le texte organique créant ledit comité ou conseil en dispose ainsi. Pour finir il

attributs font de lui une personnalité privilégiée dans le sillage gouvernemental. Toutefois, les occupants successifs de l'immeuble étoile qui abrite les services du premier ministre semblent n'avoir ni la volonté ni les moyens de s'affranchir un tant soit peu de l'autorité de certaines personnalités et de leurs pouvoirs, en l'occurrence le Secrétaire général de la présidence de la république ou le directeur du Cabinet civil. Ceci conduit à réduire le Premier ministre au rôle de simple animateur de l'activité gouvernementale à côté du rôle prépondérant du Secrétaire Général de la présidence de la république (Sindjoun, 1999).

2- ...À la prégnance des attributions concurrentielles du Secrétaire général de la présidence de la République

Si ses attributions et privilèges sont juridiquement consacrés dans des textes²³, il est assez difficile de circonscrire avec précision la totalité des compétences du Secrétaire général de la Présidence de la République, tant y convergent des dossiers aussi divers que variés. En effet, ses compétences vont au-delà des attributions formellement consignées dans les décrets organiques de la présidence de la République. Ainsi, le Secrétaire général n'a pas à proprement parler de pouvoirs spécifiques. Il agit comme une interface entre le Chef de l'Etat et tout l'environnement politico-institutionnel. Les rapports dont il est question peuvent être appréhendés à deux niveaux. D'une part, au sein de l'exécutif, car le Secrétaire général « est chargé des relations entre la Présidence de la République et le gouvernement »²⁴. D'autre part, il est encore la principale courroie de transmission vis-à-vis des instances constitutionnelles extérieures à l'exécutif, notamment le parlement, le conseil constitutionnel, la cour suprême, le conseil économique et social. Cette précision des compétences est heureusement complétée par une énumération plus précise à l'article suivant, dont l'analyse permet de voir quelques peu l'étendue des pouvoirs du secrétaire général.

Agissant comme le greffier du président de la république, le secrétaire général assure la mise en forme des actes législatifs et réglementaires qui sont soumis à la signature du chef de l'exécutif. En principe, de tels actes ne peuvent provenir que des services du premier ministre ou des administrations rattachées. Cette disposition du texte organique de la présidence de la république est le fondement du rejet qui sanctionne assez souvent les projets des ministres qui veulent passer outre le titre du premier ministre. Ce travail en matière de production normative se poursuit après la signature, avec l'enregistrement des actes par le service du fichier. Il s'achève par l'édition du journal officiel qui est du ressort de la présidence de la République depuis la création de l'imprimerie du palais au milieu des années 1990²⁵.

anime et coordonne les politiques de communication des départements ministériels. Voir le Décret du 4 mai 1992, Article 1^{er}.

²³ Décret N2011/412 du 9 décembre 2011 qui fixe les attributions du S/G PR

²⁴ Article 2 du décret n° 92011/412 du 9 décembre 2011, portant réorganisation de la Présidence de la république.

²⁵ Avant cette date, le journal officiel était édité par l'imprimerie nationale.

Le champ de coordination du secrétaire général est, dans un certain sens, plus étendu que celui du Premier ministre, car il peut intervenir pour le compte du président de la république dans la quasi-totalité de la sphère reconnue au Chef du gouvernement, mais en plus, il acte directement ou indirectement dans le domaine réservé du président de la république, en principe inaccessible au Premier ministre. Du moins, il s'agit d'une compétence que le Chef de l'Etat ne partage pas ou peu avec le premier ministre. Pourtant, le secrétaire général peut quant à lui s'y mouvoir dans le cadre de la préparation des décisions que prendra le président de la République. Ce domaine réservé n'est juridiquement circonscrit et se présente comme la résultante des coutumes politico-administratives camerounaises qui, traditionnellement, mettent hors de la portée du Chef du gouvernement les questions se rapportant à la sécurité intérieure²⁶. Il s'agit en quelques mots de la Défense, la justice et les Affaires étrangères. On peut même y ajouter, dans un sens, le contrôle des finances publiques, car non seulement l'ISC camerounaise (l'Institution supérieure de contrôle), autrement dit les Services du Contrôle Supérieur de l'Etat, est rattachée au président de la république, mais en plus seul ce dernier peut autoriser les missions de contrôle qu'elle conduit et est le destinataire unique des rapports qui en sont le produit final²⁷.

Sous les gouvernements du Premier ministre Philémon Yang ou de Joseph Dion Nguté, l'on a vu se succéder plusieurs secrétaires généraux de la présidence de la République, en l'occurrence Laurent Easo de 2007 à 2011, Ferdinand Ngoh Ngoh de 2011 à 2026. Si tous ont eu des démêlés avec ces premiers ministres, ces litiges tournaient toujours autour de la coordination sur des sujets d'une grande importance. À ce sujet, l'on peut citer le mécontentement du premier ministre Yang dû au fait que le secrétaire général de la présidence de la République, Ngoh Ngoh Ferdinand planchait chaque vendredi au palais de l'Unité sur des sujets qui engagent la vie de la nation. Le mécontentement s'explique par le fait que ce sont les dossiers les plus sensibles de la République qui transitent par sa main. Il n'en est informé que par des synthèses, généralement sélectives que lui sert son secrétaire général (Boyomo, 2013).

Le conflit de compétence entre le premier ministre et le secrétaire général de la présidence de la République est aussi lié au fait que le second de par sa posture de collaborateur direct du chef de l'Etat, peut donner des instructions à tout ministre sans passer par le premier, si ce n'est qu'il lui en impose lui-même en direct. Cette situation est fort inconfortable. Ces rivalités entre ces deux autorités

²⁶ Dans le domaine de la sécurité, le secrétaire général de la présidence de la république semble de plus en plus impliqué, et bien au-delà de la gestion des personnels de la DGSN qui lui incombait classiquement. Il a ainsi été vu dans les médias auprès des otages français qu'il est allé personnellement chercher dans la partie septentrionale après leur libération : la famille Moulin Fournier et le père Georges Vandebusch, respectivement le 19 avril et le 31 décembre 2013.

²⁷ Le décret n°2013/287 du 4 septembre 2013 portant organisation des Services du Contrôle Supérieur de l'Etat prévoit de manière non équivoque que lesdits services « relèvent de l'autorité directe du président de la république, dont ils reçoivent les instructions et à qui ils rendent compte ».

gouvernementales ont causé l'inertie de l'action publique. L'un des cas les plus significatifs est celui de la première instruction des feuilles de route comme outil de l'action publique en 2012. En effet, le chef de l'Etat, dans son souci d'engager le gouvernement à poursuivre la lutte contre l'inertie va instruire aux ministres de faire montre de célérité dans l'exécution des grands projets en cours, afin de tirer profit de l'intérêt croissant des investisseurs, en prescrivant la feuille de route comme nouvel instrument d'élaboration et de sanction de l'action gouvernementale. Mais les rivalités entre ces deux autorités autour de la coordination de ce projet, entraineront non seulement l'échec de l'implémentation des feuilles de route, mais également des lenteurs et des résultats mitigés autour de l'exécution de celles-ci par les Chefs de départements ministériels (Eboko, 2015).

B – La politisation et la personnalisation de l'administration publique dans la mise en œuvre des politiques de développement au Cameroun

Le fait que l'action publique soit lente ou inefficace s'explique aussi par des motifs autres que les actes de défiance ou des luttes d'influence ou de compétences entre les autorités gouvernementales. Autrement dit, l'inertie gouvernementale est aussi liée à des facteurs comme la politisation, la personnalisation de l'administration publique. Ces pratiques dont l'origine est souvent liées soit à la transposition de l'Etat westphalien en Afrique, c'est-à-dire au paradigme stato national où l'Etat serait une construction importée (Badie, 1992), soit à la fabrication d'un Etat hybride en terre africaine mettant en exergue des formes d'organisation politique endogènes (Bayart, 1996). La transposition de l'Etat rend compte de la personnalisation du pouvoir politique et de la confusion entre sphère publique et sphère privée. Dans un cas comme dans l'autre, l'on assiste à l'accaparement du pouvoir et de ses privilèges par une seule personne et la mise à l'écart de l'intérêt général au profit des intérêts particuliers. Dès lors, la politisation de l'administration publique constitue un frein aux politiques de développement (1), tout comme la personnalisation contribue autant à son inertie (2).

1 – La politisation au sein du gouvernement des politiques de développement au Cameroun

Il faut comprendre ici les motivations ou les justificatifs aux actes de politisation. Autrement dit, ce qui justifie la pérennisation de ces actes au sein de l'administration publique en général, et sous les différents gouvernements depuis 2009. De cette situation, il existe plusieurs éléments de réponses qui ont toutes à voir avec la nature du système politique, notamment de la qualité de l'Etat en Afrique, à la présidentialisation du régime, la consolidation et la conquête du pouvoir politique.

En réalité, la paralysie de l'action publique de développement par la politisation naît de la nature du pouvoir camerounais. Celui-ci se veut d'abord néo-patrimonial et réside dans l'accumulation du monopole politique, économique et symbolique. Sous le Président Ahidjo, ce monopole passait par le

mythe démiurge : le chef de l'Etat était producteur de la nation et de son unité, de sa sécurité, de son développement et organisateur de sa propre succession. C'est le prototype même de l'Etat néo patrimonial selon Max Weber. Celui-ci se décline comme un mode gestion traditionnel et domestique, « isonomique » qui à l'échelle d'un Etat et par différenciation, forge un système et des sous-ensembles qui reposent sur une dépendance et une allégeance aveugle à l'égard de leur hiérarchie, à qui ils pensent tout devoir.

Mais sous le régime du Président Paul Biya, l'on a voulu rompre avec cette façon de faire, en introduisant la démocratie qui implique sa propre désacralisation. C'est par un décret que le Président de la République, Paul Biya met un terme au régime néo patrimonial et libéralise la parole, ce qui entraîne une pluralisation des circuits d'accès à la représentation politique. Cette pluralisation crée un désordre inventif dont la valeur révolutionnaire est d'avoir fait exister, à l'extérieur du champ néo patrimonial du pouvoir, un champ critique, un contrepouvoir social et autonome (Eboko & Awondo, 2018). Son enjeu était clair, mettre un terme aux différents monopoles de l'Etat, et de remettre en cause la vocation pastorale, hégémonique et prométhéenne de l'Etat néo patrimonial. Le déferlement de libertés libertinages qui s'en est suivi a entraîné la fragilisation de cet Etat qui se voulait démocratique, mais qui par la suite se réservera de cette ambition du fait des conséquences qu'elle produisait, entre autres grèves, confrontation entre le pouvoir et la société, ou encore réseaux de corruption, contre bande, politisation et velléités centrifuges.

Mais pour contrer cette situation, qui d'une certaine manière fait perdre la face à l'Etat, ce dernier entend instrumentaliser ce désordre à peine subtile pour assurer la survie de son régime. Fred Eboko qualifie de ce fait de « faillite de l'idéologie du régime » du Président Biya. L'on est tenté de dire qu'il y'a résurgence de l'Etat patrimonial démiurge du fait de la continuation du commandement sur ce champ de ruine qu'est l'ordre politique camerounais à prétention libérale, au travers d'un Etat contrebandier et compte tenu de ce que cette articulation aux activités illégales ne contredit pas nécessairement les processus de souveraineté territoriale et d'autonomisation du politique par lesquels s'effectuent la « domination » ou l'« assujettissement » (Bayart, 2004). Ainsi, par activités illégales ici, il faut entendre des pratiques du gouvernement qui en temps de disette politique offrent de nouvelles possibilités hégémoniques à l'Etat.

Autrement dit, il n'est question ici d'un Etat qui a perdu tous ses moyens ou qui soit incapable de produire des normes de régulation, mais plutôt d'un Etat qui régule la société en procédant à la gouvernementalisation des irrégularités existantes, en passant par la politisation. En réalité, par le maintien d'un type de pratiques, le pouvoir en place se constitue une ressource politique assez consistante, qu'il pourra soit utiliser en temps opportun, soit manier à sa guise. Il s'agit là du maintien

d'une forme systématique de clientélisme par lequel l'Etat garde les ressorts de la consolidation et de conservation du pouvoir. Cependant, la politisation n'est pas la seule cause de l'inertie, elle est jointe à la personnalisation de l'administration dont les manifestations sont toutes aussi importantes.

2 – La personnalisation du référentiel politique dans le travail gouvernement

La personnalisation du référentiel politique est le fait soit du président de la République de par ses privilèges, ou la scénographie qui entoure sa personnalité, ou même encore le fait de la dépendance des ministres vis-à-vis de sa personne. Pour ce qui est du président de la République comme maître du sens du travail gouvernemental, ou comme acteur majeur privilégié dans le processus du travail gouvernemental ou de l'administration, la personnalisation du pouvoir au sein du gouvernement se décline d'abord à travers la place qu'il occupe au sein de toutes les institutions. Il est la clé de voute du système. Il est le chef de l'Etat, il incarne l'unité nationale²⁸. Ces pouvoirs lui sont confiés par la norme suprême, la constitution. Elle lui confère des pouvoirs très importants, notamment la définition de la politique de la nation. Il veille également au respect de la constitution, assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Autrement dit, lui seul combine les titres de Chef de l'Etat, Chef des forces armées, Chef de l'administration. Par ailleurs, c'est également lui qui définit l'agenda des ministres. Il nomme aux emplois civils et militaires. Il nomme les ministres et peut aussi mettre un terme à leurs fonctions. Il est aussi le président national du parti politique au pouvoir dont ressort la majeure partie des ministres qui forment son gouvernement (Pigeaud, 2011). Il détient également un contrôle sur la législation et peut gouverner par décret. Toutes ces prérogatives font de lui l'épicentre de la vie politique et administrative. Cette situation met en exergue la conception du référentiel politique dans la prise en charge des politiques de développement.

En outre, la scénographie autour de la personne du Chef de l'Etat est également un moyen de personnalisation du référentiel politique. En effet, les expériences d'encerclement des « sans importance » par les privilégiés s'insèrent dans un processus de reproduction de pratiques et logiques dont l'origine se situe au niveau du sommet de l'Etat. Dans ces moments de visibilité, la présidence de la République renferme des formes d'expressivité d'artifices, de préalables symboliques et de formalités dont une lecture en profondeur révèle la signification autoritaire et personnalisée qu'il revêt et les desseins de distanciation de la masse et de mystification du pouvoir et des tenants de ses positions qui en découlent. En se focalisant sur cette mise en scène qui accompagne toujours les moments de manifestation et d'extériorisation du sommet du pouvoir et de sa cour, cela démontre le seuil autoritaire et personnalisé dont est marqué le statut de président (Eboussi, 1997).

²⁸ Constitution du Cameroun, Article 5.

En outre, un autre signe de la personnalisation du référentiel politique dans le travail gouvernemental par le Président de la République, c'est le fait qu'il soit le maître du temps du travail gouvernemental. Ce monopole sur le temps du travail gouvernemental se décline aussi à travers le choix des slogans politiques qui déterminent en réalité la nature du travail ou les objectifs assignés à chaque gouvernement. A chaque campagne présidentielle en effet le président de la République a toujours un slogan qui donne le ton non seulement des campagnes, mais également des objectifs qui attendent le gouvernement. Ceux-ci sont peut-être destinés à séduire l'électorat, mais ils marquent aussi les temps forts du futur qui attend les ministres dans leurs différents départements.

Toutefois, ce monopole bien qu'étant une manifestation de la suprématie du chef de l'Etat impacte l'activité gouvernementale du point de vue de sa célérité. En d'autres termes, cette monopolisation temporelle du travail gouvernemental par le président de la République contribue à l'inertie de cette structure. En effet, le fait que le président de la République soit l'acteur central et majeur, diminue de quelque peu la capacité d'innovation de l'équipe ministérielle. Celle-ci intervient comme un automate qui n'applique que les désirs du chef. Elle neutralise leur capacité réflexive et les présente comme de simples exécutants dont la durée de mandat et les rôles dépendent uniquement du chef de l'administration.

Conclusion

L'analyse du référentiel politique au sein de la structure de l'action étatique au Cameroun est révélatrice d'une dynamique à la fois complexe et controversée. Autrement dit, comment rendre compte de la complexité du changement dans la structure de l'action gouvernementale au Cameroun ? Il s'agit d'une problématique qui met en débat la question du changement dans les politiques publiques. Si le problème du changement dans certaines circonstances paraît inéluctable et s'impose aux acteurs concernés même lorsqu'ils cherchent à y échapper, il est revendiqué ici comme tel par des acteurs du gouvernement qui se prêtent à une concurrence. Dès lors, les dynamiques de changements de l'action gouvernementale sont marquées par une mutation stratégique tant des organes que des instruments, mais surtout de la façon de concevoir l'activité gouvernementale, voire des objectifs qui lui sont désormais assignés. Autrement dit, l'orientation cognitive et normative portée par le Président de la République au Cameroun porte sur la recomposition de la structure gouvernementale et la redéfinition du référentiel de son action au gré de la relativisation des attributions et compétences des membres du gouvernement. De ce fait, la mobilisation du néo-institutionnalisme du choix rationnel a permis de saisir l'importance de ces institutions à base des règles de procédures, les informations et les décisions dans le cadre des logiques de changement de l'action publique de développement et de la saisie des dynamiques concurrentielles autour des acteurs gouvernementaux.

Références bibliographiques

- ABANE ENGOLO Patrick, *L'administration territoriale au Cameroun : entre décentralisation et déconcentration*, l'Harmatan, 2011.
- BIGAUT Christian, *Les cabinets ministériels*, LGDJ ; Paris, 1998.
- BILONG Salomon, « La structure du pouvoir de l'Etat au Cameroun : A propos de la circulaire présidentielle n 002/CAB/PR du 27 avril 2001 relative au devoir de solidarité gouvernementale (une analyse socio-juridique) », in *Juridis Périodique* n 48.
- DULONG Delphine, GAITI Brigitte, *La coordination du travail gouvernemental*, *Revue d'administration publique*, 2019, n°171, pp. 559-563. GOURNAY Bernard, *L'Administration*, PUF, Paris, 6^{ème} édition, 1980, p. 96
- EBOKO Fred, *Repenser l'action publique en Afrique. Du sida à l'Etat*. Karthala.2015.
- EBONGUEMAKOLLE, *Le travail gouvernemental au cameroun*, AFREDIT. 2019.
- FOUCAULT Michel, « La gouvernementalité », in *Dits et écrits*, tome 3, Paris, Gallimard, 1994.
- FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, Presses de la FNSP, Dalloz, Paris, 1987.
- FOYER Jean, « Les ministres entre eux : hierarchie et collegialité », *Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n 36, 1986.
- GOURNAY Bernard, *L'Administration*, PUF, Paris, 6^{ème} édition, 1980, p. 9
- GUIMDO Bernard-Raymond, « La responsabilité politique du gouvernement dans la Constitution camerounaise », *Revue de la recherche Juridique/ Droit Prospectif*, N4, 2007, p. 2118.
- HALL, TAYLOR, « Political Science and the Three New Institutionalisms », *Political Studies*, 1996
- Lagroye, « Les processus de politisation », dans J. Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 360-361.
- LASCOUMES P, LE GALES P, 2004, « L'action publique saisie par ses instruments », in Lascoumes P, Le Galès P, (dir), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po.
- MABILEAU Albert, *La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques*, *Revue française de science politique*, 1960, Volume 10, p 39-65.
- MBALLA Louis Valentin , *La gouvernance locale au Cameroun : Entre décentralisation et politiques publiques*, l'Harmatan 2010.
- MEDARD Jean Francois, *Etats d'Afrique noire : Formations, mécanismes et crises*, Khartala 1991.
- MESSANGA EBOGO Paul Edouard, « L'Etat dans la mise en sens complexe de la réforme digitale au Cameroun », *Revue Tchadienne de Droit et Science Politique (RTDSP)*, Vol. 3, n°06, Juin 2025, pp. 127-148.

- MINEPAT, Document de Stratégie pour la croissance et l'emploi, Rapport de mise en œuvre pour l'année 2011.
- MONEZE ,Jean-Pierre . *Le Secrétariat général de la Présidence de la République du Cameroun, L'Harmattan* 2007.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques* (11^e édition) PUF, 2015.
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques* (12^e ed). PUF, Coll « Que sais-je », 2018.
- NANTOIS Christophe De, « La solidarité gouvernementale sous la Ve République : se soumettre, se demettre ou disparaître » in *Jus Politicum*, n 2 , 2009 , p. 3.
- NGO TONG Chantal Marie, « L'opérationnalisation de la stratégie de croissance pro –pauvres au Cameroun », *Revue Interventions économiques*, 56, 2016.
- NOAH Boniface, *La fonction ministérielle dans la République du Cameroun*, L'harmattan, Cameroun, 2013.
- ONDOUA BIWOLE Viviane, *La gestion publique au Cameroun : Entre pressions internationales et résistances locales*, L'Harmattan, 2014.
- ONDOUA BIWOLE VIVI ANE. *La réforme de l'Etat au Cameroun : Les défis d'une administration moderne*, l'Harmattan, 2020.
- OWONA NGUINI, MENTHONG, « Gouvernement perpétuel » et démocratisation janusienne au Cameroun, *Politique africaine*,2018, p 103 .
- PIGEAUD Fanny. *Au Cameroun de Paul Biya*. Paris Karthala.2011.
- Rapport du comité interministériel d'examen des programmes, session du 19 juillet au 8 août 2012.
- Rapport de la commission nationale anti-corruption de 2015.
- Rapport principal de L'ECAM 3 sur les conditions de vie des populations et profil de pauvreté au Cameroun en 2007, Décembre 2008.
- Rapport sur le dispositif de suivi de l'emploi et de la main d'œuvre, juin 2014.
- Stratégie sectorielle de Santé 2016-2027
- Rapport CONAC, *Rapport sur l'état de la lutte contre la corruption au Cameroun*, 2011
- Rapport ELECAM sur général sur l'élection présidentielle du 9 octobre 2011 au Cameroun, 2012.
- République du Cameroun, « Document de Stratégie pour la croissance et l'emploi (DSCE), 2009.
- SINDJOUN Luc, “Le champ social camerounais, désordre inventif, mythes simplificateurs et stabilité hégémonique de l'Etat”, *Politique africaine*, n°62, p 57-67.
- SINDJOUN Luc, *l'Etat ailleurs : Entre noyau dur et vide institutionnel*, Editions Economica, 2002.

- SINDJOUN Luc, « pratiques sociales dans les régimes politiques africains en voie de démocratisation hypothèses théoriques et empiriques sur la para constitution », *Revue canadienne de science politique*, vol 40, N° 2,2007, pp 465-485.
- SOUDAN Francois, « Biya lave plus blancs », *Jeune Afrique*, n 2574 du 09 au 15 mai 2010, p 43.
- TAMBA Isaac, *L'économie Camerounaise : Pour un nouveau départ*. Afredit. 2012.