

L'EVOLUTION DE L'ACTION PUBLIQUE AU CAMEROUN : *l'émergence de l'Etat régulateur*¹

Auguste Nguelieutou
Université de Douala

Introduction

La redécouverte de l'institutionnalisation et des institutions constitue le point de départ d'une relecture du politique ; elle conduit inévitablement à une nouvelle interrogation sur le rôle du politique dans les institutions et rend plus urgent un approfondissement de la nature et de la spécificité éventuelle de la régulation politique (Commaille & Jobert , 1998 : 11-32).

L'État devient de plus en plus le siège de profondes mutations, lesquelles engendrent d'importantes réorientations des pratiques de gouvernementalité². Certains auteurs en tirent l'idée d'un évidement de l'État (Offe, 1979 : 47), de sa fragmentation, de sa dilution et de son retrait ; ces remises en cause multiples de l'État sont de plus en plus reliées aux transformations des politiques publiques en général et à leur tournant néolibéral en particulier (Jobert, 1994). La perspective de Jobert s'applique à l'État en France qui est le prototype de l'État fort et pose la problématique du transfert de modèle dans un contexte camerounais caractérisé par l'existence d'un État faible. L'État en France est l'aboutissement d'un lent mouvement d'extension des structures et des prérogatives de l'ordre politique amorcées avec le basculement de la féodalité vers la modernité. L'État au Cameroun en revanche, relève d'un legs colonial. Malgré ces trajectoires nationales particulières, l'approche en termes de régulation fait sens au Cameroun du moment où il faut comprendre l'État au Cameroun non par rapport aux dynamiques exogènes, mais par rapport à la

société dans laquelle il s'insère. Sur cette base, l'État au Cameroun est un État qui revendique avec succès le monopole de la coercition légitime, qui contrôle et domine la société.

L'État régulateur se construit sur les ruines de l'État producteur au Cameroun. En effet, les limites des formes traditionnelles d'action étatique deviennent évidentes dès la fin des années 1980 ; celles-ci ont conduit à ancrer la croyance selon laquelle le véritable rôle de l'État dans l'économie n'est pas celui d'un acteur mais qu'il lui appartient de fixer les règles du jeu et d'en assurer le respect. Dans le même temps, la tendance internationale en faveur de la dérégulation et d'un recours grandissant aux mécanismes du marché pour réaliser les objectifs du secteur public est très claire. L'enjeu étant ici celui du renouvellement de la conception du rôle de l'État : l'État est appelé à revoir en profondeur ses modes d'administration et d'organisation. Désormais, il s'agit de faire valoir le principe du moins d'État, mais mieux d'État, le principe de l'État régulateur.

Giandomenico Majone, voit dans le déclin de la propriété publique comme mode traditionnel de gouvernance, un changement de paradigme de l'État positif ou interventionniste vers l'État régulateur (Majone, 1997 : 139-167). Sous la pression des développements technologiques, idéologiques et économiques, les modes traditionnels d'intervention et de contrôle gouvernementaux ont été démantelés et ce, en faveur de nouvelles formes d'intervention publique. Il y a une évolution du rôle de l'État : de producteur de biens et de services, l'État devient régulateur et sa fonction principale est d'assurer que les acteurs économiques jouent bien le jeu selon les règles établies.

Il semble dès lors opportun de savoir comment le passage de la propriété publique à la régulation publique a eu lieu. Autrement dit, comment s'opère la transition vers l'État régulateur au Cameroun ? Quelles en sont les conséquences ? Notre argument est que le néolibéralisme promu au nom du retrait de l'État signifie moins la mort de celui-ci, qu'un nouveau style d'action publique (Jobert, 1994). Moins qu'un déclin du rôle de Léviathan, il est question d'une transformation de ses modes d'action, de ses stratégies. L'État régulateur au Cameroun rompt avec l'interventionnisme et le dirigisme tous azimuts qui ont été la marque de l'État-providence des années antérieures.

L'étude sur l'État régulateur prend en compte les actions des acteurs, leurs interactions et le sens qu'ils leur donnent, mais aussi les institutions, les normes,

les procédures qui gouvernent l'ensemble de ces interactions, ainsi que les représentations collectives. Nous sommes en présence de ce que Peter Hall a appelé les « 3 I » qui prend en compte les intérêts, les institutions et les idées. C'est dire que la perspective méthodologique envisagée est d'inspiration néo-institutionnaliste dans ses trois variables que sont le néo-institutionnalisme sociologique, le néo-institutionnalisme historique et le néo-institutionnalisme des choix rationnels. Le présent article a pour objet de contribuer à la compréhension de la transformation de l'État au Cameroun, en interrogeant le rôle de multiples acteurs, étatiques et non étatiques, qui peuplent aujourd'hui l'ensemble des secteurs d'action publique sur le double plan économique et politique.

I - La redéfinition du profil de l'État : État comme arbitre du jeu économique

Régulation ou re-régulation des services et infrastructures publiques dans le nouveau contexte de libéralisation au Cameroun ? Quoi qu'il en soit, la régulation acquiert de plus en plus de densité dans la définition des politiques publiques au Cameroun : les secteurs de l'énergie avec la Société nationale d'électricité (SONEL), de l'eau avec la Société nationale des eaux du Cameroun (SNEC), des transports aériens avec la Cameroon Airlines (CAMAIR) ou ferroviaire avec la Régie des chemins de fer du Cameroun (REGIFERCAM), des télécommunications avec la Cameroun Télécommunications (CAMTEL), des complexes agro-industriels (HEVECAM, CDC, SODECOTON³), sont autant d'exemples de secteurs ou de réseaux industriels qui, au Cameroun, étaient traditionnellement propriété ou monopole exclusifs de l'État et qui, en respect des conditionnalités du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) sont admis à la procédure de privatisation. L'État autrefois producteur de biens et de services, devient régulateur neutre des processus de marché : qu'est-ce qu'un État régulateur ? Quels sont ses modes opératoires ? Comment l'État camerounais régule-t-il le secteur économique ?

A - Cadrage sémantique de l'expression « État régulateur »

Le débat sur l'État et sa transformation constitue une des interrogations principales de la sociologie de l'action publique, voire de la sociologie de l'État. Si les discours annonçant la fin de l'État ont une certaine histoire (Marx et la thèse

du dépérissement de l'État par exemple), ils ont aujourd'hui acquis une nouvelle vigueur. Qu'ils traitent de la fragmentation interne et de la différenciation de l'État ou bien des effets de la globalisation, maints auteurs prennent au sérieux l'hypothèse du déclin de l'État. Les titres d'ouvrages et d'articles sont éloquentes : *The Dismantling State*, *The Virtual State*, *The Retreating State* (Strange, 1996), *The Hollowing out of the State, the Desétatisation Process* (Jessob, 1994), *L'État en miettes* (Dupuy & Thoenig, 1985). En revanche, les formules que l'on trouve plutôt dans la littérature française comme « l'État stratège », « l'État animateur » ou « État régulateur », visent à suggérer de nouvelles formes d'action de l'État.

D'emblée, il convient de noter que la formule même de l'« État régulateur » comporte de telles équivoques qu'on ne saurait y recourir sans qu'ait été au préalable opéré un indispensable travail de clarification. En termes généraux, la régulation renvoie à la relation entre l'État et le marché. Même si cette question est centrale en science politique, les études sur la régulation sont difficiles à catégoriser. Cette difficulté est liée à la grande diversité des usages du terme régulation dans la littérature et aux imprécisions de traduction entre l'anglais et le français. L'École française de la régulation a peu en commun avec les approches anglo-saxonnes de la régulation, qui sont parfois regroupées sous le terme « réglementation » pour les distinguer.

Conçue ainsi, l'étude de la régulation renvoie à une sociologie de l'État qui cherche à caractériser le rôle, les transformations de l'État et les régimes de gouvernance politique. Elle correspond à une réduction de l'intervention du gouvernement dans la fourniture des services publics et à une démultiplication du nombre d'acteurs. Dans cette optique minimaliste, qui est celle des programmes d'ajustement structurel mis en place dès les années quatre-vingt-dix, l'intérêt est recentré sur les seules institutions effectuant les fonctions régaliennes de l'État – garantie de la propriété, de la monnaie et des transactions (Quantin, 2005 : 18).

Tout compte fait, les acceptions du terme de « régulation » sont innombrables⁴. Le seul point commun entre toutes étant que cette notion suppose la restriction du choix (privé) par l'imposition de règles (publiques). Une analyse approfondie relève un clivage entre une acception européenne plus large et une approche américaine plus stricte de la régulation.

Pour de nombreux experts européens, la régulation, en termes de fabrication de règles, ressortit à un éventail très large d'activités

gouvernementales, voire même à l'entière élaboration de la gouvernance. En Europe, il y a une tendance à identifier la régulation avec l'ensemble du domaine de la législation, le pilotage macroéconomique et le contrôle social (Majone, 1994 : 233-271). Une acception aussi vaste conduit à assimiler l'étude de la régulation à l'ensemble du droit, de la science politique et de la sociologie et constitue un obstacle à la construction d'une théorie de la régulation comme un mode particulier d'opération des politiques publiques.

Selon Robert Boyert, par exemple, la régulation correspond à l'ensemble des règles gouvernant les modes de production capitaliste. Sur des bases théoriques différentes, Dyson propose une définition aussi large du terme lorsqu'il parle du quadruple caractère de la régulation : la régulation comme phénomène culturel (c'est-à-dire les conceptions du rôle de l'État dans l'économie et dans la société), comme un mécanisme formel, inhérent à l'institution (« régulateur expert »), comme un processus politique et de coalition et, enfin, comme un processus d'apprentissage. Hancher et Moran utilisent le concept d'« espace régulateur » dont les contours sont fondamentalement définis par les interactions entre les grandes organisations publiques et privées dans les économies capitalistes avancées.

Dans le contexte américain, la régulation a acquis une signification plus spécifique, et y est mieux développée. La régulation au sens américain, s'applique au contrôle public exercé sur les activités économiques du secteur privé au nom de l'intérêt public. La régulation comme forme distincte de contrôle gouvernemental, suppose en principe un organisme gouvernemental ayant charge d'édicter des règles contraignantes sur un certain nombre de décisions économiques (privées) au moyen de procédures administratives quasi juridiques (Noll, 1985 : 9-63). La régulation renvoie à « un contrôle attentif et soutenu exercé par une instance publique sur des activités généralement considérées comme désirables par la société (Selznick, 1985 : 363-367) ». Cette définition a l'avantage de rendre explicite l'un des traits déterminants du style américain de réglementation : le contrôle attentif et soutenu de l'autorité publique. Cette caractéristique implique que la réglementation ne consiste pas seulement à promulguer une loi mais exige un savoir détaillé sur l'activité réglementée et une implication intime de l'autorité publique dans son fonctionnement. Aussi bien l'adoption de la réglementation comme mode d'action publique implique tôt ou tard, la création d'instances et de commissions spécialisées capables de s'informer, de fixer et de mettre en service des règles. Si en Europe cette

régulation à l'américaine a fait figure de modèle notamment à travers la création des « *regulatory offices* » en Grande-Bretagne et des « *autorités administratives indépendantes* » en France, il faut souligner que ce type de régulation, si ce n'est la régulation elle-même est un phénomène nouveau au Cameroun. Sans doute, l'expérience américaine de la régulation a aussi fourni un bon point de départ pour une réflexion sur les facteurs institutionnels qui conditionnent le processus de régulation au Cameroun.

En somme, l'État régulateur renvoie en effet à deux évolutions interdépendantes des politiques publiques. La première est le passage progressif du faire au *faire-faire* : l'État régulateur est un État qui agit plus indirectement que directement, qui est plus en interaction qu'en action, qui délègue plus qu'il n'intervient directement, qui pilote et qui oriente plus qu'il ne met en œuvre. La seconde évolution, qui découle de la première, est le renforcement des capacités de contrôle étatique à travers le développement de l'audit, de l'évaluation, du *benchmarking*, du contrôle de qualité, en particulier dans le cadre des agences (Hassenteufel, 2007 : 311-329).

En effet, la transition vers une économie de marché s'est traduite au Cameroun - pays très étatiste à l'instar de la France – par la libéralisation des échanges commerciaux et du processus de fixation des prix, la suppression des restrictions quantitatives à l'importation, la recherche de l'efficacité économique à travers le programme d'ajustement structurel. Le point de rupture, le repère du désengagement étatique ont été marqués par la création des organismes de régulation dans certains secteurs de l'économie nationale. Il ne s'agit pas d'une rupture au sens de la révolution tant la dépendance au sentier (*path dependance*) demeure prégnante : les anciennes institutions structurent toujours les règles du jeu politique, les modes de pensée et d'action des citoyens. Certes, Il y a une continuité institutionnelle, mais qui accorde plus d'importance au changement intra-institutionnel (*layering*). Les nouvelles institutions créées (les agences de régulation notamment) sont considérées comme ajoutant leur marque à l'architecture institutionnelle déjà existante. Cela signifie qu'il y a innovation, mais que celle-ci est affectée par les formes existantes sur lesquelles elle se superpose (Thelen, 2003 : 226).

B - La mise en place des organismes de régulation : un nouveau mode d'action étatique

Au lendemain de leurs indépendances, la plupart des États africains ont connu un accroissement considérable de leur poids dans la société, compte tenu notamment du développement de l'État-providence (Le Galès, 1999). Le but recherché étant celui d'étendre l'emprise de l'État sur l'espace national et aussi d'instaurer l'État-providence moderne. Les décennies d'après apparaissent comme une espèce d'âge d'or de « l'État keynésien modernisateur » où, dans un contexte de croissance économique, l'intervention de l'État s'accroît et se différencie dans des secteurs de plus en plus divers et compliqués - éducation, santé, sécurité du travail, protection du consommateur - (Rose & Davies, 1994). L'État est conçu comme un État propulsif (Morand, 1991) prenant en charge le développement économique et social. Au Cameroun comme ailleurs, le grand dessein politique est le « développement » : ici la domination politique rime avec pouvoir économique, du moins l'élite politique doit assurer l'exploitation économique ou, tout au moins l'intégration de la main-d'œuvre aux mécanismes d'exploitation. Le discours politique est avant tout un discours de mise au travail. L'État est présent dans tous les secteurs ; il assure la prise en charge des secteurs économiques stratégiques (hydrocarbures, énergie, transports...) par les investissements directs. Dans le secteur agricole, l'État postcolonial promeut le financement du processus d'accumulation du capital par la paysannerie, soit 80 % de la population. Les cultures d'exportation (café, cacao, coton...) constituent un élément central du dispositif, l'État s'en étant arrogé la maîtrise des circuits commerciaux souvent à travers des offices de commercialisation et la détermination du niveau des prix (Bayart, 1984 : 244).

Au Cameroun, l'État des années soixante, voire soixante-dix apparaît rétrospectivement pendant cette période comme légitime, innovateur, contrôlant le marché dans un contexte d'optimisme et de foi dans le progrès. Cette extension du rôle de l'État était assez largement acceptée ne serait-ce que parce qu'elle a coïncidé avec une amélioration importante des conditions des populations et une période de paix. Désormais, l'heure est à la construction de la thèse de la défaillance de l'État, défaillance attribuée à la structure du système politico-bureaucratique (Gronnegard Chritensen, 1998 : 45-76) et, conséquemment, à la montée en puissance de l'État régulateur, synonyme de rupture d'avec l'État providence. La conception volontariste d'un État investi de la mission et doté de la

capacité d'ordonner le développement économique n'a pas résisté au nouveau contexte résultant de la mondialisation (Chevallier, 2004 : 481). Toutefois, l'État reste présent dans l'économie mais de manière différente ; il ne se pose plus en acteur mais en arbitre du jeu économique, en se bornant à poser des règles aux opérateurs et en s'efforçant d'harmoniser leurs actions. La fonction de régulation du jeu économique impartie à l'État aurait donc entraîné une modification de l'architecture étatique traduite par la mise en place d'organismes régulateurs.

La fin du monopole étatique dans la régulation économique et sociale se traduit par la mise en place de nouvelles règles et agences de régulation à la fin des années 1990 : il s'agit de la Commission nationale de la Concurrence et des organismes régulateurs sectoriels. Ce sont l'agence de régulation des télécommunications (ART), dans le domaine des télécommunications, de l'Agence de régulation du secteur de l'électricité (ARSEL) dans le domaine de l'énergie, l'Agence de régulation des marchés publics (ARMT) dans le domaine des travaux publics, la création d'une autorité de la concurrence dénommée Commission nationale de la Concurrence.

En effet, si la crise financière limite les actions publiques qui engendreraient un surcroît de prélèvements obligatoires, elle n'interdit pas à l'autorité politique de fixer des normes aux acteurs marchands et non marchands (Jobert, 1996 : 315-328). Le trait distinctif de ces nouvelles réglementations tient à ce qu'elles visent moins à réprimer des fautes qu'à fournir un cadre d'action à des activités socialement désirables. Elles débouchent sur des formes d'instances plus ou moins autonomes. Ces instances et commissions régulatrices sont calquées sur le modèle des « *autorités administratives indépendantes* » françaises, des « *regulatory offices* » britanniques ou des agences spécialisées des communautés. Les objectifs tels que stipulés par les textes sont plutôt vagues et standardisés se résumant pour l'essentiel en un mélange d'objectifs pro-concurrentiels et de corrections du marché (promouvoir la libre concurrence et/ou la participation de l'initiative privée).

Ces nouvelles agences sont-elles pour autant le signe du retrait de l'État au profit des experts ? En s'intéressant au potentiel opératoire de ces organes régulateurs, force est de constater que ceux-ci soulèvent des questions qui sont de nature à alimenter le doute tant sur leur indépendance ou statut que sur l'étendue de leurs pouvoirs.

La question de l'indépendance d'abord. Toutes les instances régulatrices sont sous tutelles ministérielles. La commission nationale de la concurrence (CNC) relève du ministère du commerce, l'ARSEL est placée sous la tutelle du ministère de l'eau et de l'énergie, l'ART relève du ministère des postes et télécommunications. Bien plus si l'indépendance des agences de régulation est reconnue sur le principe, son application pose problème. De fait, il est difficile d'imaginer l'une de ces instances indépendantes des pouvoirs publics. La permanence des liens de dépendance vis-à-vis de l'autorité politique est davantage perceptible dans le secteur de la concurrence. Depuis la promulgation de la loi portant création d'une commission nationale de la concurrence le 14 juillet 1998 (Loi n° 98/013 du 147 juillet 1998), ce n'est qu'en mai 2005 qu'interviendra son texte d'organisation et de fonctionnement (Décret n° 2005/1363/PM). Cette autorité jusqu'à nos jours n'est pas encore opérationnelle et fonctionne par délégation. Ses compétences sont assumées par le ministère du commerce qui assure en plus la tutelle. Une telle situation rend impossible la neutralité d'une autorité textuellement existante, mais de fait gérée par procuration. Ces interférences des pouvoirs publics nous inclinent à conclure à une laborieuse immersion dans un paysage politico-économique ouvert à la concurrence.

Les ressources financières des agences sectorielles proviennent essentiellement des redevances perçues sur le chiffre d'affaires des opérateurs exerçant dans leurs secteurs de compétence⁵. Elles en sont donc largement dépendantes et s'opposent souvent à des actions pouvant gêner les activités de ces opérateurs, même si ces actions sont menées par l'autorité nationale de la concurrence dans le cadre de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. Dans de telles conditions, il est difficile pour ces régulateurs d'assumer leur mission en toute neutralité.

La deuxième préoccupation porte sur l'étendue des pouvoirs des agents régulateurs dans une situation de non-concurrence ou de monopole.

Dans le cadre du processus de privatisation engagé par l'État camerounais sur recommandation de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, il s'est davantage agi d'un transfert de monopole étatique au secteur privé que d'une véritable ouverture de secteurs d'activité à la concurrence, soutiennent certains économistes. Un nombre non négligeable de secteurs d'économie demeurent non concernés par la concurrence : ce sont des secteurs de chemin de fer, de l'eau, de la cimenterie où il n'existe pas d'agents

régulateurs. En dehors du secteur des télécommunications où plusieurs opérateurs économiques se partagent le marché (les sociétés de téléphonie mobile SCM, MTN et Camtel Mobile), les autres secteurs héritent d'un monopole. Il en est ainsi du secteur de l'énergie où la société nationale d'électricité du Cameroun devenue Aes-Sonel, bénéficie du droit d'ajuster de manière unilatérale ses tarifs de 10 % tous les trimestres en contrepartie des investissements⁶.

Ces contradictions permettent de comprendre le jeu de rôle et les enjeux qui travaillent la structuration et l'organisation des tâches de régulation, et amènent à s'interroger sur la capacité réelle de l'ARSEL à remplir pleinement ses missions. Bien plus, le contrat de cession conclut entre l'Aes-Sonel et l'État Camerounais prévoit dès juillet 2001 date de signature dudit contrat une série d'augmentations du coût d'électricité sur une période de cinq ans en même temps qu'il maintient ce secteur sous monopole jusqu'en 2006. Toutes clauses qui obèrent considérablement le potentiel d'affirmation de l'ARSEL en tant qu'organe régulateur. Dès lors, le régulateur est réduit à un rôle d'observateur passif, incapable d'infléchir le cours des événements déjà programmés par un opérateur soucieux de rentabiliser les investissements qu'il doit réaliser dans le cadre du contrat qui le lie à l'État.

Une autre lacune de ces autorités tient aux difficultés éprouvées par ces dernières dont on attend manifestement plus qu'elles ne peuvent apporter en raison de la faiblesse générale de leurs moyens (Du Bois de Gaudusson, 2003 : 66-76). Le déficit est particulièrement sensible pour certaines d'entre elles au regard de l'importance parfois démesurée de leurs attributions. C'est le cas de l'ARSEL qui doit assurer « la régulation et le contrôle du secteur de l'électricité » sans moyens conséquents pour un régulateur ou un arbitre qui est appelé à jouer un rôle d'impartialité, de neutralité et d'équité.

Si le lien entre État régulateur et diffusion de la logique du marché est net, il n'en reste pas moins que ces nouvelles agences peuvent aussi permettre la défense du consommateur face aux entreprises, celle du citoyen face aux institutions publiques et privées et être porteuses de normes opposées au marché ; ceci pourrait bien expliquer la création à l'initiative de l'ARSEL du comité consultatif de consommateurs d'électricité dont *l'objet est d'assurer la participation des consommateurs au suivi de la marche du secteur de l'électricité*. (Ce dernier joue un rôle de figurant d'après ses membres car est confiné au *statut d'accompagnateur des décisions déjà prises par l'ARSEL*).

La recomposition de l'État se manifeste par une externalisation de certaines fonctions précédemment assurées par l'appareil de l'État peut-on le constater. Reste que ce mouvement d'externalisation est très différencié selon les secteurs et demeure marqué par un certain nombre d'infirmités. Au-delà de son caractère embryonnaire, Il convient de se demander si la dynamique à l'œuvre conduira à terme à la généralisation de l'externalisation des fonctions de régulation dans tous les secteurs de l'activité économique (eau, transports...), ou si des différences marquées entre secteurs d'action publique ont vocation à être pérennes.

Sous un autre angle, il faut garder à l'esprit que les agences de régulation peuvent également être analysées comme un instrument de l'État pour parvenir à ses fins par d'autres moyens ou pour remplir certaines de ses missions dans un contexte où sa légitimité à intervenir directement est remise en cause. Le subtil dosage « d'indépendance » et de contrôle des agences apparaît alors comme un élément clé d'une stratégie d'État qui viserait à préserver (ou à restaurer) sa capacité d'action en externalisant partiellement la fonction de régulation pour la (re)légitimer. La position dominante de l'acteur étatique ne saurait faire perdre de vue le fait que l'analyse de l'État régulateur amène à s'interroger sur les frontières de l'État et sur son interpénétration avec d'autres types d'acteurs ou d'instances (Jessop, 1990 : 173).

L'approche en termes de régulation constitue une novation en regard du schéma camerounais traditionnel d'administration qui fait aboutir au ministère et soumet au contrôle gouvernemental l'ensemble des administrations de l'État, non sans conduire à une pratique de détermination régaliennne de l'intérêt général.

L'intérêt que présente ces institutions au regard des principes traditionnels d'organisation étatique ne saurait être sous-estimé malgré leur faiblesse structurelle et opératoire. D'abord, elles donnent à voir un « État pluriel », fait d'une mosaïque d'entités très diverses, formé d'un ensemble d'éléments hétérogènes : structures « hors machine », elles constituent des « îlots » à part dans l'État et elles sont portées à renforcer leur autonomie, en jouant de la compétence et de l'autorité de leurs membres (Chevallier, 2004 : 473-482). Ensuite l'émancipation par rapport aux contraintes bureaucratiques est assortie d'un processus corrélatif d'intégration au milieu : chacune de ces agences est amenée plus ou moins à intérioriser la rationalité du secteur qu'elle est chargée d'encadrer et de réguler. Enfin, à travers elles, c'est d'une remise en cause de la

conception westphalienne de l'État qu'il s'agit. Ce processus est au cœur de la transformation de l'État qui est de moins en moins en mesure d'agir de façon autonome du fait de la multiplication des acteurs et des niveaux de l'action publique. L'État agit de plus en plus en interaction dans le cadre d'un processus de construction collective de l'action publique et non de production étatique des politiques publiques (Hassenteufel, 2007 : 313).

Ce qui est en jeu dans cette nouvelle forme d'action étatique ou bien cette recomposition étatique, c'est évidemment la place même de l'État dans la société et l'économie ainsi que la délimitation de la sphère publique et du rôle de l'État. La nouvelle dynamique à l'œuvre se traduit par la redéfinition du rôle de l'État dans un sens moins interventionniste : on assiste de plus en plus à un desserrement de l'État (Le Galès, 1999 : 627-652).

À l'inverse, on peut se demander si la figure de l'État régulateur ne va pas au-delà du domaine économique, en résumant et en condensant les nouvelles fonctions imparties à l'État dans la société.

II - L'État régulateur comme renouveau de l'action publique : les enjeux de la « bonne » gouvernance

La notion de régulation prend très au sérieux celle de la gouvernance. Les deux termes sont aujourd'hui indissociables, particulièrement dans le domaine du développement, où ils structurent les conceptions du cadre politique des sociétés et inspirent des projets de réforme de l'État. Le vocabulaire spécialisé et très évolutif de la gouvernance sous toutes ses formes s'est profondément diffusé au point de devenir un leitmotiv dans tout document officiel (Darbon, 2003 :135-152) ou discours politique au Cameroun. Partenariat, réseaux, acteurs sociaux deviennent des concepts qui se substituent à la vieille idée de prise de décision souveraine *top-down* au nom de la puissance publique (Arnaud, 1998 : 147-175). Par-delà les équivoques que recèle le vocable, et qu'il convient d'exposer au préalable, il n'en est pas moins susceptible d'éclairer certaines des mutations que connaît actuellement l'État au Cameroun.

A - Considérations générales sur la gouvernance : sociogenèse d'un concept

La gouvernance n'est pas une idée neuve. On en trouve des traces dans le latin médiéval : *gubernantia* renverrait aux idées de conduite, de pilotage, de direction. Cette notion renvoie au processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. L'intérêt actuel pour ces questions de gouvernance répond à la transformation du rôle de l'État et des modes de régulation politique qui s'y attachent.

La « gouvernance » est devenue depuis les années 1990 le mot fétiche, censé condenser et résumer à lui seul l'ensemble des transformations qui affectent l'exercice du pouvoir dans les sociétés contemporaines : promue à tous les niveaux et dans les organisations sociales de toute nature, la gouvernance affecte l'État, en remettant en cause ses modes d'emprise sociale et, au-delà, les assises de son institution, en le restructurant ; la substitution aux techniques classiques de « gouvernement » des méthodes nouvelles de « gouvernance » serait indissociable d'un ébranlement profond d'un modèle étatique, emblématique de la modernité.

Les questions de gouvernance s'inscrivent dans une analyse des restructurations de l'État et de l'action publique (mais aussi, plus généralement de la régulation économique, sociale et politique). Si la présence du terme gouvernance est aujourd'hui particulièrement nette, la quête du sens exact de ce concept reste difficile⁷ tellement il est chargé d'équivoques et entouré d'une « gangue idéologique », qu'il donne lieu à des usages hétéroclites⁸. Tout se passe comme si la gouvernance avait été victime de son succès, en devenant un de ces concepts omnibus, qui en est venu à recouvrir des significations extrêmement diverses. Parfois, le terme tend à être utilisé comme une simple facilité de langage : parler de « gouvernance » plutôt que de « gouvernement » ou de « politique » permet d'activer les connotations positives qui s'attachent au vocable ; l'action engagée est symboliquement placée sous le signe de la modernité et de l'efficacité.

On retrouve ici le problème classique de l'imbrication du monde des paradigmes scientifiques et de l'univers des représentations idéologiques : l'idéologisation des paradigmes scientifiques, construits par les chercheurs dans

le cadre de leur activité professionnelle, c'est le moment où ces paradigmes tombent dans le domaine public, en servant de point d'appui au discours politique, qui acquiert par ce biais une aura de scientificité. Ce concept se présente ainsi comme un de ces « concepts migrants », vis-à-vis desquels les chercheurs sont conduits à prendre leurs distances, parce qu'ils font l'objet d'une utilisation non critique et servent à conforter les certitudes sociales.

Cette distanciation apparaît en l'espèce d'autant plus opportune que le concept de gouvernance a émergé au cours des années 1990 comme paradigme scientifique et comme référentiel politique : il a été d'emblée chargé d'une dimension normative et prescriptive, en servant d'argument d'autorité et, de moteur de changement.

Le concept de gouvernance a progressivement gagné la plupart des sciences sociales dans les années 1990. En sciences économiques, il permettra dans la perspective institutionnaliste ouverte par l'École de Chicago, de formaliser les mécanismes assurant la coordination des activités économiques, notamment au sein de l'entreprise, autrement que par l'échange ou la hiérarchie. En théorie des relations internationales, il servira, à partir de l'ouvrage pionnier coordonné par J.-N. Roseneau et E.-O. Czempiel, à rendre compte des nouvelles formes d'organisation d'une société internationale de plus en plus fragmentée et hétérogène. En science politique, il visera à théoriser le mouvement de repli d'un État devenu « creux » – *Hollow State* – (Peters, 1993) et confronté à la montée en puissance d'autres acteurs, publics et privés, internes et externes, qui entendent peser sur les choix collectifs et avec lesquels il est devenu nécessaire de composer. La gouvernance constitue aussi un puissant moteur de réforme qui alimente la croyance en la nécessité de la promotion, à tous les niveaux et dans les domaines de la vie sociale, de nouvelles méthodes de décision et d'action. Trois formules témoignent de l'emprise de cette nouvelle logique : la *Corporate Governance* (la gouvernance d'entreprise), qui vise à construire un nouveau management, reposant sur l'interaction entre les différents pouvoirs existant au sein de l'entreprise, et en tout premier lieu celui détenu par les actionnaires et les dirigeants ; la *Good Governance* (la bonne gouvernance), prônée par les organisations financières internationales comme moyen de réforme des institutions des pays en développement, la « gestion saine du développement » exigeant, selon la Banque mondiale, « l'instauration de normes et d'institutions assurant un cadre prévisible et transparent pour la conduite des affaires publiques et obligeant les tenants du pouvoir à rendre des comptes »⁹.

Le rôle des institutions financières internationales sera déterminant dans la définition de ce que doit être la « bonne gouvernance ». Du reste, l'explosion de l'engouement actuel pour ce mot-valise (Gaudin, 2002 : 9) est le fait des grandes agences internationales de l'aide au développement, de la Banque mondiale en particulier. Son registre d'énonciation varie d'un organisme à l'autre. Ainsi, ont pu voir le jour des formulations tantôt savantes tantôt impératives pour traduire la « bonne gouvernance ».

Au détour des rapports de ces agences et bailleurs de fonds, ce concept figure sous des formulations variées considérées soit comme une injonction faite aux pays en voie de développement à se plier à de sévères plans d'ajustement structurel allant de pair avec la privatisation de certaines fonctions régaliennes et une promotion du rôle de la « société civile », soit de manière subtile comme une recommandation. Il ressort du document issu du sommet du G 8 de juin 2002¹⁰, où se manifeste le propos des pays riches de concentrer leur appui « sur les pays qui se montreront attachés politiquement et financièrement à la bonne gouvernance et à la primauté du droit, qui investiront dans leur capital et qui poursuivront des politiques propres à stimuler la croissance économique et à réduire la pauvreté »¹¹. De plus en plus, la prescription peut même se transmettre sur le ton paternel de l'heureuse révélation de nouvelles « stratégies de réduction de la pauvreté ». Formulations plus savantes ou plus impératives, ces variations de style ne changent pourtant rien sur le fond. Le concept de « bonne gouvernance » en matière de développement demeure le plus incertain de tous, caractérisé par ses éléments périphériques plutôt que par un quelconque noyau dur¹². La popularité de la notion de gouvernance dans le registre discursif des élites dirigeantes africaines, montre bien le potentiel qu'elle recèle en termes d'instrumentalisation, y compris de l'utilisation idéologique qui en est faite dans la perspective néolibérale pour discréditer l'Etat, et fabriquer les recettes d'une « bonne gouvernance ».

B - Les usages de la bonne gouvernance : des divergences de rationalité à la construction d'un consensus

Une bonne partie de la littérature existante montre le rôle croissant des acteurs supranationaux (Banque mondiale, FMI, clubs créanciers) et infranationaux dans la production et l'implémentation des politiques publiques. Leur poids est tel qu'il devient désormais très difficile d'élaborer l'action publique

sans faire référence aux mesures et aux recommandations faites par les acteurs transnationaux notamment (Smith, 2008 : 197-214).

Ce processus se caractérise par l'effacement des frontières nationales dans la construction de l'action collective. Cet effacement résulte d'un double mouvement, en partie interdépendant, de supranationalisation (régionalisation, mondialisation) et d'infranationalisation des politiques publiques, traduit ainsi un « desserrement du verrou de l'État » et une remise en question de la conception westphalienne de ce dernier.

Dans le discours des bailleurs de fonds internationaux du Cameroun, l'impératif de la « bonne gouvernance » est envisagé dans une perspective fonctionnaliste (Enguéléguélé, 2005 : 133-153). Prenant acte de la faillite ou de la crise de l'État centralisé postcolonial, ces entrepreneurs de cause considèrent désormais la gouvernance comme l'unique mode pertinent de régulation politique. Elle est conçue comme le gage du développement en ce sens qu'elle permet la participation des acteurs non gouvernementaux au processus de prise de décisions (Peters, 2000 : 197). La promotion des initiatives issues du monde associatif, couramment nommé « société civile », se coule dans ce modèle ; il en va de même pour la décentralisation. L'ensemble de ces dispositifs donne tout son sens à la problématique de la gouvernance, qui s'accorde avec la vision d'une symbiose de multiples pôles de décision et de contrôle, non seulement étatiques, mais aussi décentralisés (collectivités locales, ONG) et supra étatiques (intégration régionale, agences de coopération et aide internationale).

D'après les acteurs internationaux, le référentiel de « gouvernance¹³ » implique un mode de gouvernement dans lequel la mise en cohérence de l'action publique (construction des problèmes publics, des solutions envisageables et des formes de leur mise en œuvre) passe par la mise en place de formes de coordination multiniveaux et multi acteurs dont le résultat, toujours incertain, dépend de la capacité des acteurs publics et privés à définir un espace de sens commun.

D'où l'importance non seulement de la dilution des frontières entre public et privé, mais surtout celle des mouvements sociaux, des acteurs associatifs, souvent en articulation avec les partis politiques et des syndicats, dans la production des principaux compromis sociaux à l'origine des politiques (Tarrow, 1989), ainsi que le rôle de l'opinion dans la construction collective de l'action publique.

Si ce terme a rapidement été réduit dans le débat public camerounais à la problématique de l'adhésion des gouvernants au principe de responsabilité (*accountability*) dans une perspective normativiste, il recouvre surtout pour les partenaires financiers du pays la question de la définition de nouveaux paradigmes d'action publique dans des contextes internes et internationaux en profondes mutations. Il y aurait ainsi gouvernance dès lors que les « coalitions formées de représentants des différents secteurs de la société (secteur privé, public et société civile) sont engagées à la réalisation d'actions concrètes dans le cadre de partenariat »¹⁴. L'action publique serait ici guidée par une approche pragmatique et expérimentale allant du « bas vers le haut » (*bottom/up model focus*) plutôt que tournée vers l'application de décisions prises par les instances hiérarchiques traditionnellement compétentes selon une logique du « haut vers le bas » (*top/down model focus*) qui a longtemps caractérisé les prétentions de l'État wébérien en matière de politiques de développement et qui est l'une des principales raisons de son échec.

Le récit de la bonne gouvernance constitue une remise en cause des règles et des manières de faire constitutives et héritées de l'ordre wébérien. La diffusion de ce nouveau vocabulaire et le recours systématique aux instruments directement repris du *New public Management* constituent désormais une donnée factuelle incontournable (Bezes, 2008 : 215-253). Dans le processus d'élaboration des réformes, les hauts fonctionnaires des finances, de la fonction publique, les membres des cabinets ministériels puisent largement dans le stock des recettes de la gouvernance. Profil d'emploi, poste de travail sont désormais les nouveaux enjeux de la réforme administrative ; les propriétés les plus constitutives de l'administration ont été exposées à des projets de réforme radicale.

Pour les autorités nationales l'impératif de gouvernance fonctionne comme une ressource mais aussi comme une contrainte. Ces autorités en font usage pour justifier et renforcer des stratégies de repositionnement dans l'espace public en tant qu'acteur central dans sa mise en œuvre.

La mise en œuvre de la gouvernance correspond à un processus d'appropriation du programme par les acteurs nationaux (locaux) et se traduit, en définitive, par l'apprentissage de nouvelles normes et de nouveaux répertoires d'action par ces différents acteurs au travers des mécanismes de socialisation tels séminaires, colloques...

L'appropriation par les acteurs nationaux de la nouvelle grammaire de l'action publique que constitue la gouvernance va donner lieu à une activité d'adaptation institutionnelle qui met en évidence l'impact des formes et des principes de la gouvernance sur les structures administratives nationales. L'importante activité de production normative à laquelle les pouvoirs publics se sont livrés dans le cadre de la mise en œuvre du processus de décentralisation, l'un des enjeux majeurs de la gouvernance, est éloquente.

Sur le plan législatif, il s'agit des lois n° 2004/017 d'orientation de la décentralisation, n° 2004/fixant les règles applicables aux communes, n° 2004/019 fixant les règles applicables aux régions toutes du 22 juillet 2004, des lois n° 2006/004 et 2006/005 fixant respectivement les modes d'élection des conseillers régionaux et des sénateurs. Ce sont également des instruments juridiques tels la circulaire n° 001/CAB/PM du 11 janvier 2008 du Premier ministre relative à la prise en compte de la décentralisation dans les stratégies sectorielles, les décrets n° 2008/013 et 2008/014 du 14 janvier 2008 du Président de la République portant organisation et fonctionnement du Conseil national de la décentralisation (CND) et du Comité interministériel des services locaux (CISL) respectivement¹⁵. Ces deux dernières structures notamment le CND et le CISL, sont chargées du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation pour le CND ; de l'élaboration du programme des transferts de compétences et des ressources, de l'évaluation des moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice des compétences transférées, de l'évaluation du coût des charges transférées et de la formulation des propositions des modalités de financement desdits transferts par l'État, en ce qui concerne le CISL.

La réception institutionnelle de ce nouveau récit se traduit ensuite par la mise en place d'un organe en charge de la gouvernance notamment le Programme national de gouvernance (PNG) rattaché à la primature avec pour mission la refondation de la stratégie de développement économique et social du Cameroun. Cet acte est significatif d'un volontarisme politique. C'est tout à la fois un geste symbolique d'affirmation au plus haut niveau du nouveau paradigme, et une décision qui produit des effets considérables dans la fabrique et la mise en œuvre de l'action publique, mais aussi sur le comportement des acteurs économiques et sociaux. Elle se traduit aussi par la création au sein de chaque département ministériel d'un comité de suivi et de mise en œuvre des réformes contenues dans le programme national de gouvernance ou par l'organisation fréquente des séminaires et ateliers d'imprégnation de ce nouvel

outil de modernisation tant au niveau sectoriel qu'au niveau interministériel. Pour les pouvoirs publics, Il s'agit de doter l'État des moyens lui permettant de faire face aux défis de la mondialisation¹⁶ en adoptant comme nouveau récit de l'action publique des référentiels tels : compétitivité, rentabilité, *accountability*, décentralisation, partenariat secteur public/secteur privé/société civile, État de droit, gestion participative...

L'appropriation passe aussi par la mise en place des structures parallèles aux services administratifs traditionnels. C'est ainsi que la gouvernance économique, précisément dans sa composante partenariat secteur public/secteur privé s'est traduite par la création des cadres et instruments de concertation tels le Comité interministériel élargi au secteur privé (CIESP), le Conseil du partenariat industriel (CPI), le Conseil de régulation et de compétitivité. Situées en dehors des administrations publiques, ces structures de caractère hybride constituent l'un des éléments de mise en œuvre nationale de la gouvernance comme modèle d'administration.

L'appropriation se traduit par un travail important sur le *sens* de la politique de mise en œuvre des réformes induites par la gouvernance. À coup de réunions, séminaires, ateliers d'imprégnation mettant en présence acteurs supranationaux nationaux, locaux, on a pu voir se constituer une sorte de référentiel d'*action collective* (Muller, 1996 : 299-314) compatible avec les exigences de la bonne gouvernance tout en exprimant le vécu et les préoccupations des acteurs intéressés : une véritable approche par les *policy networks* (Le Galès & Thatcher, 1995). Cette approche, qui témoigne de la convergence des paradigmes étatistes et pluralistes, s'est développée à partir de la notion de « *réseau de politiques publiques* » (*policy network*). Elle permet de mieux prendre en compte la multiplication et la diversification des acteurs participant à la politique régulationniste, à la sectorisation et à la décentralisation de l'État, à l'affaiblissement des frontières entre le public et le privé, à l'importance croissante des acteurs transnationaux (Kenis et Schneider, 1991). À titre d'illustration nous pouvons mentionner au niveau de la gouvernance locale, les séminaires et colloques à l'effet de renforcer les capacités managériales et de leadership des acteurs de la décentralisation (novembre 2007 ; mars 2008 ; avril 2008). Acteurs présents : bailleurs de fonds, administration publique concernée, maires, représentants de la société civile, experts. Par ce procédé, les acteurs nationaux et locaux se socialisent au nouveau récit. En s'appropriant et en revendiquant à leur manière les implications du nouveau récit – lutte contre

la corruption, transparence, lutte contre la pauvreté, ces acteurs réinvestissent les registres de la gouvernance et de la modernisation. Une lecture du nouveau statut de la fonction publique camerounaise réformée conforte cette affirmation. L'option de postes de travail y est privilégiée avec pour corollaire la mise sur pied d'un système d'évaluation des personnels aux résultats ; l'enjeu ici étant celui de la recherche de l'efficacité et du rendement. L'administration y est repensée sous le signe des mécanismes néo managériaux avec des objectifs précis. L'élaboration de ce référentiel réformateur est révélatrice d'un processus de conversion idéologique de l'administration camerounaise au nouveau récit. L'enjeu étant ici celui de la capacité des acteurs nationaux et locaux à produire de nouveaux récits sur la gouvernance dans une dimension identitaire. En ce sens, la gouvernance en tant que nouveau référentiel, constitue bien une contrainte pour les pouvoirs publics, parce qu'il transforme leur perception du monde vécu et disqualifie les anciennes visions du monde.

Toutefois, on peut observer des mécanismes de *path dependence* ou dépendance au sentier (North, 1990) à travers lesquels les visions jusqu'ici dominantes tendront à imposer leur capacité à rendre compte du monde et donc à freiner l'émergence de nouveaux récits issus de la mécanique de la réforme. À cet effet les autorités camerounaises n'ont eu cesse d'invoquer l'argument de la préservation de l'unité nationale et de l'équilibre social pour justifier les lenteurs intervenues dans la mise en œuvre des structures de décentralisation qui attendent de voir le jour malgré la production d'un impressionnant arsenal juridique et la multiplication des actions symboliques (Edelman, 1971 : 66) telles que séminaires, colloques...

Le registre de spécificités contextuelles est mobilisé pour justifier cette lourdeur procédurale ; d'aucuns ne s'empêchent pas de considérer la décentralisation comme un vecteur pouvant favoriser l'émergence des forces centrifuges dans un État en construction. Le discours tenu sur la menace d'explosion que ferait peser la décentralisation sur l'unité nationale dissimule mal la vision jacobine et la préférence pour la déconcentration qui sont les marques déposées des pouvoirs publics au Cameroun en matière d'organisation territoriale du pays depuis son indépendance (Sindjoun, 2002 : 156-183.). Ces dernières participent d'un souci constant de maintien voire de renforcement de l'emprise sur les discours et du contrôle exercé sur les populations au nom des impératifs de l'intégration nationale et du développement local équilibré, ce que confirme l'extrême prudence observée par le gouvernement dans le processus de

décentralisation engagé avec la loi 2004/017 du 22 juillet 2004. En attendant d'être effective, la décentralisation existe plus au niveau des effets de discours et de la manipulation des idées (Muller, 2005 : 155-187). Le paradigme centralisateur continue à spécifier la construction de la démocratie locale au Cameroun.

L'implémentation de cette nouvelle recette est sous-tendue par des considérations stratégiques d'adaptation et de réinterprétation. En effet, les multiples formes de gouvernance ne peuvent être appliquées sans aménagements, échéanciers, arbitrages et compromis qui donnent aux pouvoirs publics le rôle d'acteur central dans leur mise en œuvre. Concernant la démocratie de proximité – processus de décentralisation/régionalisation qui valorise les territoires locaux et les initiatives de proximité -, les autorités camerounaises ont une vision sélective ; d'après elles, la mise en place de cette dernière ne doit pas se traduire par « un simple placage des techniques européennes et occidentales », mais, « être réfléchi et adaptée à la situation particulière de (notre) pays ». L'impératif participatif que recouvre la démocratie de proximité doit sans doute entraîner une association étroite des populations locales à la gestion des affaires qui relèvent de leur quotidien ainsi qu'un « dialogue constant entre le pouvoir et la base qui suscitera la participation du plus grand nombre à la gestion des affaires publiques locales »¹⁷. Pour les pouvoirs publics, l'approche en termes de cogestion doit s'opérer notamment lors « des élections reconnues constitutionnellement comme mode de désignation des responsables et d'expression des citoyens, tant au niveau communal qu'au niveau régional ». Bien plus, les réformes induites par ce récit officiel et « mythique » de bonne gouvernance, sont bien souvent des réformes à dimension politique utilisées par les pouvoirs publics pour modifier la balance de pouvoirs et affirmer un nouveau rôle (Saint-Martin 2000). Dans cette perspective, les réformes s'inscrivent dans un schéma marqué par une évolution graduelle, par un mécanisme de petits pas que constitue le principe central de l'approche incrémentaliste. Elles sont fortement orientées par les politiques, les valeurs et les comportements de centralisation en vigueur.

Conclusion

L'État régulateur témoigne bien d'une véritable refondation de l'État westphalien. Cette mise à nu de l'État (Hassenteufel, 2007 : 311-329) à partir de l'analyse de l'action publique correspond au passage d'un *Welfare State* keynésien, dans le cadre duquel les politiques publiques sont caractérisées par l'augmentation du niveau de bien-être, à un *Workfare State* schumpétérien, orienté vers le renforcement de la compétitivité et l'adaptation flexible au marché (Jessob, 1994). Dans une série de domaines, les instruments contractuels et consensuels tendent à se substituer aux techniques unilatérales classiques, manifestant le basculement vers une « gouvernamentalité coopérative » (Serverin & Berthoud, 2000). Ce nouveau style d'action publique permet d'obtenir la contribution active des partenaires privés à l'action publique, et de créer un cadre stable de coopération entre acteurs porteurs de rationalités divergentes. Cette construction collective de l'action publique a pour conséquence d'éroder les frontières entre publics et privé, comme l'exprime la notion de gouvernance qui, en plaçant sur le même plan ces deux catégories d'acteurs, vise à rendre compte des différentes modalités d'interactions entre publics et privés pour résoudre des problèmes collectifs (Koimann, 2003). Le recours croissant aux acteurs supra et infra-étatiques dans la construction collective de l'action publique s'inscrit dans une dynamique plus large de privatisation qui correspond non seulement à une dé-différenciation de l'État par les politiques publiques, mais aussi à sa désinstitutionnalisation. Toutefois, l'État garde sa centralité dans cette transformation liée aux exigences du marché. Loin d'assister à un retrait ou une disparition de l'État, on assiste à une sa reconstitution. La notion d'État régulateur, permet ainsi d'articuler la dé-différenciation de l'État en termes de perte de capacité d'action autonome, et sa re-différenciation en termes de capacité de pilotage et de contrôle accru des politiques publiques.

Notes

1. Cette étude a bénéficié de mes échanges avec MM : Luc Sindjoun, Dominique Darbon et Andy Smith, qu'ils en soient remerciés.
2. « Par gouvernamentalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir, qui a pour cible la population, pour forme majeure le savoir... », cf. Michel Foucault, *Dits et écrits*, vol. III, Paris, Gallimard, p. 655.

3. HEVECAM= Hévées du Cameroun ; CDC= Cameroon Development Corporation ; SODECOTON= Société de Développement du Coton
4. Pour un aperçu sur ce concept, cf. Barry M. Mintnick, 1980, *The Political Economy of Regulation. Creating, Designing and Removing Regulatory Reforms*, New York Columbia University Press.
5. C'est le cas de l'agence de régulation du secteur de l'électricité dont les activités sont financées par les moyens mis à sa disposition par l'entreprise régulée à savoir Aes-Sonel. Voir <<http://www.camerounlink.net>> (consulté le 30 avril 2008).
6. L'application de ces mesures entraînera des actions de protestation des autres entreprises et de l'ensemble des consommateurs.
7. Pour Jean-Pierre Gaudin, « le mot lui-même fait problème. Il résonne de manière douce et presque caressante, mais n'évoque souvent rien de précis », *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 10
8. Sur le concept de gouvernance, cf. D. Osborne & T. Gaebler, *Reinventing Government*, Mass., Addison-Wesley, Readings, 1992 ; J. N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel (eds), *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge, New-York, Cambridge University press, 1992 ; A. Kizancigil, « La gouvernance, itinéraires d'un concept », in J. Santiso (ed.), *À la recherche de la démocratie : Mélanges offerts à Guy Hermet*, Paris, Karthala, 2002, p. 22.
9. Rapport «Governance and Development», 1992.
10. Voir le document intitulé *Plan d'action pour l'Afrique du G 8*.
11. *Le Monde*, 29 juin 2002, p. 4.
12. *The Economist*, «Good governance », du 15 juin 2002, p. 81-82.
13. Dont la polysémie a par exemple été soulignée par R. A. W. Rhodes, « The New governance : governing without government », *Political Studies*, 44 (4), 1997, pp. 652-667.
14. Voir sur ce point les rapports de la Banque mondiale sur les politiques de développement, Banque mondiale, 1994 : 113, et 1997.
15. Allocution du ministre de l'Administration territoriale et de la décentralisation lors du lancement officiel de la deuxième phase du Programme d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDL II), le 9 avril 2008 à Yaoundé.
16. Voir le document du Programme national de gouvernance 2006-2010.
17. « Mémoire sur la bonne gouvernance et les droits de l'homme au Cameroun », document du Programme national de gouvernance, Yaoundé, octobre 2000 : 2.

Références bibliographiques

- Arnaud, A.-J., 1998, « La régulation par le droit en contexte globalisé », in Commaille J. & Jobert B. (eds), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J.
- Bayart J-F., 1984, *L'État au Cameroun*, Paris, FNSP.
- Berger, P. & Luckmann, T., 1986, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin.
- Bezes, P., 2008, « Le tournant néomanagérial de l'administration française », in Borraz O. & Guiraudon V. (eds), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*.
- Chevallier, J. , 2004, « l'État régulateur », *Revue française d'administration publique*, 11.
- Commaille, J. & Jobert, B., 1998, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance », in Commaille J. & Jobert B. (eds), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, L.G.D.J.
- Commaille, J., 2004, « Sociologie de l'action », in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, FNSP.
- Darbon, D., 2003, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, 105/106.

- Du Bois de Gaudusson, J., 2003, « Le juriste français et l'institution des autorités administratives indépendantes en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz.
- Dupuy, F. & Thoenig, J.-C., 1985, *L'État en miettes*, Paris, Fayard.
- Edelman, M., 1971, *Politics as Symbolic Action*, New York, Academic Press.
- Enguéléguélé, M., 2005, « Démocratie locale et délibération au Cameroun. L'exemple des municipalités », in Quantin P. (ed.), *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, Karthala.
- Gaudin, P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gronnegard Christensen, J., 1998, « Le désengagement de l'État : étude critique d'un problème administratif dans son contexte politique », *Revue internationale des sciences administratives*, 54 (1).
- Hassenteufel, P., 2007, « L'État mis à nu par les politiques publiques ? », in B. Badie & Déloye, Y., *Le temps de l'État. Mélanges en l'honneur de Pierre Birbaum*, Paris, Fayard.
- Jessop, B., 1990, *State Theory, Putting Capitalist States in their Place*, Pennsylvania, State University Press.
- Jessop, B., 1994, «The transition to post-Fordism and the Schumpeterian welfare State», in Burrows R. & Loader B. (eds), *Toward a post-Fordism welfare State?*, Londres, Routledge.
- Jobert, B., 1994, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- Jessop, B., 1996, « Le retour tâtonnant de l'État », in Arcy F. d' & Rouban L. (eds), *De la V^e République. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, FNSP.
- Kenis, P. & Schneider, V., 1991, «Policy networks and policy analysis : Scrutinizing a new analytical toolbox», in Marin B. & Mayntz R. (eds), *Policy Networks : Empirical Evidence an Theoretical Considerations*, Frankfurt/Main, Campus.
- Koimann, J., 2003, *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- Le Galès, P. & Thatcher, M., eds, 1995, *Les réseaux de politiques publiques. Débats autour des « policy networks »*, Paris, L'Harmattan.
- Le Galès, P., 1999, « Le desserrement du verrou de l'État ? » *Revue internationale de politique comparée* (Paris), *Crise de la gouvernance et globalisation*, 6 (3).
- Majone, G., 1994, « Communauté économique européenne : déréglementation ou re-réglementation ? La conduite des politiques publiques depuis l'Acte unique », in Jobert B. (ed.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Majone, G., 1997, « From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance », *Journal of public Policy*, 17 (2).
- Morand, C. A., ed. 1991, *L'État propulsif*, Paris, Publisud.
- Muller, P., 1996, « La mise en œuvre des politiques de l'Union européenne », in François d'Arcy & Luc Rouban (eds), *De la V^e République à l'Europe, Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris, FNSP.
- Muller, P., 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, 55 (1).
- Noll, R. G., 1985, « Government regulatory behavior. A multidisciplinary survey an synthesis », in Noll R. G. (ed.), *Regulatory Policy and Social Sciences*, Berkeley, University of California Press.
- North, D.-C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economical Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Offe, C., 1979, *Contradiction of the Welfare State ?* Londres, Hutchinson.
- Peters, G., 1993, «Managing to hollow State », in Eliassen K. & Kooiman (J.eds), *Managing Public Organizations*, Londres, Sage.
- Peters, G., 2000, *Governance, Politics and the State*, Londres, Mcmillan Press.

- Quantin, P., ed., 2005, *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, Paris, Karthala.
- Rose, R. & Davies, P., 1994, *Inheritance and Public Policy, Change without choice in Britain*, New Haven, Yale University Press.
- Saint-Martin, D., 2000, *Building the New Managerial State. Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- Selznick, P., 1985, «Focusing organizational research on regulation», in Noll R. G. (ed.), *Regulatory Policy and Social Sciences*, Berkeley, University of California Press.
- Serverin, E. & Berthoud, A. eds, 2000, *La production de normes entre État et société civile*, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques juridiques »).
- Sindjoun, L., 2002, *L'État ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica.
- Smith, A., 2008, « L'intégration européenne des politiques françaises », in O. Borraz & Guiraudon V. (eds), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, FNSP.
- Strange, S., 1996, *The Retreat of the State, the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tarrow, S., 1989, « Struggle, Politics and Reforms: Collective Action, Social Movements, and Cycles of Protest », *Cornell Studies in International Affairs*, New York, Western Societies Papers-Center for International Studies, Cornell University.