Thèse de doctorat présentée à l'École nationale d'administration publique dans le cadre du programme de doctorat en administration publique pour l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph. D.)

Thèse intitulée

Jeux politiques et agents administratifs :

Analyse de la mise en œuvre d'une politique agricole au Cameroun

Présentée par

Élisabeth BASEMEG KIHEL

Janvier 2018

La thèse intitulée

Jeux politiques et agents administratifs :
Analyse de la mise en œuvre d'une politique agricole au Cameroun

Présentée par

Élisabeth BASEMEG KIHEL

Est évaluée par les membres du jury de thèse suivants :

Éric CHAREST - Professeur à l'ÉNAP - Président du jury
Tatiana GARAKANI - Professeure à l'ÉNAP - Directrice de thèse
Stéphane PAQUIN - Professeur à l'ÉNAP - Évaluateur interne
Sophie BRIÈRE - Professeure à l'Université de Laval - Évaluatrice externe
Patrick MUNDLER - Professeur à l'Université de Laval - Évaluateur externe

À

Yvan Levi, Grace Manuella et Moi

Remerciements

Je remercie de tout mon cœur ma directrice de thèse, Tatiana GARAKANI, qui a cru en moi, m'a donné le courage et m'a soutenue depuis les quatre dernières années dans mon cheminement doctoral. Tes conseils et les défis qu'ils m'ont permis de surmonter ont rendu ma recherche encore plus passionnante. Je remercie chaleureusement toutes les personnes qui ont participé aux entrevues pour le temps et la confiance qu'ils m'ont accordés, ainsi que la générosité de leurs réponses à mes questions. Leur contribution confère à ma recherche sa richesse authentique et une pertinence inédite.

Je remercie chaleureusement les membres du Jury, Messieurs Éric CHAREST, Stéphane PAQUIN, Patrick MUNDLER et Madame Sophie BRIÈRE pour avoir accepté de lire ma thèse. Merci pour vos conseils édifiants et vos critiques constructives, qui m'ont permis d'enrichir la qualité et les apports de ma recherche.

Cette thèse n'aurait jamais été rendue possible sans l'apport de nombreuses autres personnes et institution, notamment, l'École nationale d'administration publique, mes professeurs, mes collègues d'études et mes amis. Vous êtes ceux qui m'ont épaulée tout au long de cette aventure longue et parfois périlleuse et j'aimerais vous témoigner toute ma reconnaissance.

J'exprime, tout particulièrement, ma gratitude envers ma famille et mes proches pour leur soutien indéfectible, qui m'a permis de persévérer dans cette aventure jusqu'à la fin.

RÉSUMÉ

Cette thèse porte sur la mise en œuvre des politiques publiques. Une des particularités des recherches actuelles portant sur la mise en œuvre des politiques publiques est leur forte concentration dans les contextes occidentaux et, principalement, nord-américains (Merton 1940 ; Selznick, 1949 ; Matland, 1995 ; O'Toole, 2000 ; Pressman & Wildavsky, 1984 [1973] ; Sabatier & Mazmanian, 1979 ; Sabatier, 2005). Les contextes africains ayant retenu peu d'attention, la présente thèse trouve donc sa pertinence dans l'analyse de la mise en œuvre dans un contexte africain de pays en développement. En cela, va au-delà des particularités des recherches actuelles portant sur la mise en œuvre. En permettant d'élargir la conception occidentale principalement nord-américaine de celles-ci, elle permet elle permet également de surmonter les enjeux de transférabilité des outils théoriques occidentaux (Wafeu, 2008 ; Enguéléguélé, 2008) par l'élucidation des contraintes spécifiques dans la conduite de l'action publique dans ce contexte de recherche. L'objectif étant d'élargir la conception occidentale des modèles d'analyse de la mise en œuvre proposée dans la littérature et de mieux les adapter au contexte africain de pays en développement.

La thèse étudie le cas de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles au Cameroun. Elle répond à la question de savoir : comment les politiques publiques dans le secteur agricole sont dans les faits, mises en œuvre au Cameroun ? Plus spécifiquement, elle répond aux questions de savoir : quels sont les facteurs déterminants de la mise en œuvre des politiques publiques dans le secteur agricole ; quels sont les défis et les contraintes d'une mise en œuvre effective ; quels sont les rôles des agents administratifs dans la gouvernance et la prise en charge locales des politiques publiques au Cameroun et en Afrique subsaharienne, en général.

La thèse analyse les mécanismes de la mise en œuvre en s'attardant aux processus et à la dynamique des acteurs. L'analyse utilise, en complémentarité, la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques, la littérature sur l'action stratégique des acteurs et la littérature portant sur les conditions de développement des politiques et les modes de gouvernance des pays africains en développement. Elle se situe donc entre l'analyse des politiques publiques et la sociologie politique de l'action publique. Cette recherche s'inscrit dans une démarche inductive et qualitative basée sur l'étude de cas.

Les résultats permettent de conclure que le gouvernement camerounais a mis en œuvre la politique publique d'accompagnement des producteurs agricoles, mais son effectivité demeure minimale, avec très peu d'impact sur les changements espérés auprès des populations cibles. Les analyses permettent d'avancer que dans la mise en œuvre, il y a un *aveuglement volontaire* des différents acteurs qui a été à l'origine du maintien du *statu quo*. Cela a été rendu possible du fait de la prédominance des logiques sociales et administratives qui privilégient la solidarité et le paternalisme, les pratiques informelles de privatisations de l'État et la super politisation du système de mise en œuvre.

Quelques particularités ont été notées sur le plan de la mise en œuvre. Concernant les déterminants, la recherche a notamment identifié l'important consensus social,

économique et politique sur la question agricole, les documents produits ; le processus d'élaboration de la politique conformes aux prescriptions des bailleurs de fonds et le leadership politique fort. Ces déterminants ont chacun, à sa manière, favorisé la mobilisation des ressources qui ont permis de concrétiser la politique sur le terrain.
Quant aux défis et aux contraintes, la recherche a permis d'identifier certains éléments qui ont constituéer un frein dans la mise en œuvre effective de la politique étudiée. En lien avec les processus citons, notamment : l'important écart entre les normes officielles et les pratiques réelles dans l'administration de la politique ; l'inadéquation du financement de la politique, au regard de la complexité des enjeux du secteur agricole; la planification opérationnelle opportuniste de la politique, qui permet difficilement d'implanter la vision globale de la politique ; la gestion inefficace et inefficiente des ressources ; le défaut de sanction, de contrôle et d'incitation et, l'absence d'une volonté réelle d'implanter un système de suivi et de reddition de comptes fiable, transparent et sérieux.

En lien avec la dynamique d'acteurs, citons, notamment : l'importance du pouvoir politique et les pressions exercées par celui - ci sur les agents administratifs en réduisant leurs capacités d'action ; le leadership politique ambivalent et ses effets pervers sur la mise en œuvre ; les défaillances de la collaboration et les dysfonctionnements de l'ancrage institutionnel de la politique; la prédominance des valeurs fondées sur des intérêts privés, contradictoires aux valeurs de performance et d'équité et qui empêchent toute préoccupation pour les intérêts et les besoins réels des bénéficiaires ; la prédominance de divers types de logiques sociales et la légitimation des mécanismes informels de gouvernance inhérents aux sociétés africaines.

À partir du portrait offert de la mise en œuvre, la présente recherche doctorale permet de générer une connaissance pratique et théorique pertinente sur l'administration publique et l'action publique dans le contexte africain de pays en développement. D'abord, les défis et les contraintes de la mise en œuvre ont favorisé l'émergence d'une dynamique contre-productive par rapport aux résultats attendus de la politique. Les agents administratifs adoptent une approche essentiellement réactive, qui leur permet de s'ajuster à leur environnement pour survivre. Onze jeux politiques ont été identifiés en présence de contingences spécifiques, liées au milieu de travail des agents administratifs. En considérant ces jeux politiques, les motivations et les intérêts divers des agents administratifs dans leurs cadres spécifiques de travail, la recherche a permis d'identifier leurs rôles, qui se situent dans un continuum entre la recherche d'effectivité et l'absence d'efficacité. En décrivant sept profils différents, la recherche propose un modèle de profilage des agents administratifs, qui permet de poser un diagnostic sur les rôles de ces derniers et dont la contribution reste largement destinée à priver les producteurs agricoles d'un service d'accompagnement effectif.

En outre, les résultats de l'analyse permettent de proposer un cadre analytique, qui permet d'appréhender la dynamique de reconstruction de la mise en œuvre à partir des spécificités observées et qui puisent leurs ferments dans l'histoire de la gouvernance et les logiques sociales locales et culturelles propres aux pays africains en développement. Il s'appuie sur trois concepts (le contexte, la gouvernance et l'autorité politique) dont la redéfinition, au regard des spécificités du mode de fonctionnement des administrations publiques

africaines, fournit, de façon réaliste, le cadre des possibilités et des limites dans lesquelles, tout changement pourrait être pratiqué. Ce faisant, ce cadre d'analyse offre une perspective analytique nouvelle de la mise en œuvre qui, en complétant les modèles actuels, leur permet de mieux s'opérationnaliser dans le contexte africain.

Mots-clés : Politique publique, action publique, politique agricole, mise en œuvre, jeux politiques, agent administratif, contexte africain

ABSTRACT

This thesis discusses the implementation of public policies. One of the main features of current research on the implementation of public policies is that they heavily focus on Western, and mainly North American contexts (Merton, 1940; Selznick, 1949; Matland, 1995; O'Toole, 2000; Pressman & Wildavsky, 1984 [1973]; Sabatier & Mazmanian, 1979, Conteh, 2011; O'Toole, 2000; and Sabatier, 2005). With african contexts being the subject of such little attention, this thesis finds it relevant to explore the implementation of public policies in developing african countries. With that in mind, it intends to highlight the specific constraints of implementation faced in this context. By broadening the western perspective on public policy implementation proposed in the literature, the thesis also addresses their effectiveness to the african context of developing countries.

The thesis explores the case of implementation of the agricultural producer's support policy in Cameroon. This research answers the question of how public agricultural policies are actually implemented in Cameroon. Specifically, it answers the question to know: what are the determining factors of the implementation of the public policies in agricultural sector?; what are the challenges and the constraints of the effective implementation?; which are the roles of the administrative officers in the local governance and the coverage of public policies in Cameroon and in sub-Saharan Africa generally.

In this respect, the thesis analyzes the mechanisms of this implementation by focusing on processes and on stakeholder dynamics. The analysis combines literature on the implementation of public policies, literature on strategic stakeholder action and literature on policies development conditions and governance model of developing countries in sub-Saharan Africa. It then focusing on an analysis of public policies and the political sociology of public action. This research is being conducted as part of an inductive case study-based qualitative approach.

The findings of the research lead to the conclusion that the government of Cameroon has implemented its public agricultural producers support policy, but with minimal effectiveness and with very little impact with respect to the changes expected among the target populations. In addition, our analyses suggest that the various stakeholders involved have shown *voluntary blindness,* which contributed to maintaining the *status quo*. This was made possible because of the dominant social and administrative logics which favor the solidarity and the paternalism, the informal practices of privatizations of the State and the shortcomings of the dominant and the great politicization of the implementation system.

Some peculiarities were noted in the implementation. Concerning the determiners of the implementation, the research identified in particular : the important social, economic and political consensus on the agricultural question, the documents produced; the process of elaboration of the politics in respect to the prescriptions of the financial founder and the strong political leadership. These determiners have each in its own way, favored the mobilization of the resources which allowed to concretize the agricultural support policy of the producers on the field.

With respect to the challenges and constraints, the research allowed to identified a number of factors that may have been the cause of hindrance to the implementation of the studied policy. In connection with the processes let us quote in particular : the important gap between the official standards and the real practices in the administration of the policy; the inadequacy of the financing of the policy with regard to the complexity of the stakes in the agricultural sector; the opportunist character of the operational planning of the policy which allows with difficulty to implant the global vision of the policy; the ineffective and inefficient resources management; the defect of penalty, control and incentive and, the absence of a real will to implant a transparent and serious, reliable system of monitoring and accountability.

In connection with actors' dynamics let us quote in particular: the importance of the political power and the pressures exercised by this on the civil servants by reducing their capacities of action; the ambivalent political leadership and its pernicious effects on the implementation; the failures of the collaboration and the dysfunctions of the institutional anchoring of the policy; the dominance of values based on private interests, which contrast with values of performance and equity and which prevent any concern for the interests and the real needs for the beneficiaries; the dominance of diverse types of social logics and the legitimization of the informal mechanisms of governance inherent to the african societies.

From the implementation portrait offered, the present doctoral research allows to generate a relevant practical and theoretical knowledge on the public administration and the public action in the african context of developing country. At first, the challenges and the constraints of the implementation favored the development of a counterproductive dynamics compared to the expected results of the policy. The administrative officers adopt an essentially reactive approach which allows them to fit their environment to survive. Eleven political games were identified in the presence of specific contingencies bound in the administrative officers work environment. By considering these political games, the motivations and the diverse interests of the administrative officers in their specific working environment, the research allowed to identify their roles which are placed in a continuum in between the search for effectiveness and non effectiveness. By describing seven different profiles, the research proposes a profiling model of administrator officers which allows to conduct a diagnosis of their roles contribution of which remains widely intended to deprive the agricultural producers of an effective suuport service.

Besides, the analysis result allow to propose an analytical framework which allows to capture the dynamics of reconstruction of the implementation from the observed specificities which are rooted in the history of the governance and the local and cultural social logics peculiar to the African developping countries. It leans on three concepts (the context, the governance and the political authority) that, while redefining them with regard to the specificities of the way of functioning of the African public administrations, supplies in a realistic way the framework of the possibilities and the limits in which any change could be practised. In so doing, this framework of analysis offers a new analytical perspective of the implementation and therefore completing the current models in render them more effective in african context.

Keywords: public policy, public action, agricultural policy, implementation, political games, administrative officer, African context.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

APE	: Accords de partenariats économiques
ASS	: Afrique subsaharienne
AVZ	: Agents de vulgarisation de zone
BAD	: Banque africaine de développement
BIP	: Budget d'investissement public
BM	: Banque mondiale
C2D	: Contrat de désendettement et de développement
CEMAC	: Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
DESA/MINADER	: Direction des enquêtes et des statistiques agricoles/Ministère de l'Agriculture et du développement rural
DSCE	: Document de stratégie de la croissance et de l'emploi
DSDSR	: Document de Stratégie de développement du secteur rural
DSRP	: Document de Stratégie de réduction de la pauvreté
ÉNAP	: École nationale d'administration publique
FAO	: Food and Agriculture Organisation
FIDA	: Fonds international pour le développement agricole
FMI	: Fonds monétaire international
GIC	: Groupe d'initiative commune
IFI	: Institutions financières internationales
IPPTE	: Initiative Pays pauvres très endettés
IRAD	: Institut de recherche agricole pour le développement
MENOR	: Monitoring externe orienté vers les résultats
MINADER	: Ministère de l'Agriculture et du développement rural
MINEPAT	: Ministère de l'Économie, de la planification et de l'aménagement du Territoire
MINEPIA	: Ministère de l'Élevage et de la production animale
NEPAD	: Nouveau partenariat pour le développement en Afrique
NPA	: Nouvelle politique agricole
NRFE	: Nouveau régime financier de l'État
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économique
OHADA	: Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires.
OMD	: Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	: Organisation non gouvernementale
OP	: Organisation paysanne
OPA	: Organisation paysanne agricole
PAPDEP	: Programme d'amélioration de la programmation des dépenses publiques

PDDAA	: Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PIB	: Produit intérieur brut
PIBA	: Produit intérieur brut agricole
PNIA	: Plan national d'investissement agricole
PNUD	: Programme des Nations unies pour le développement
POSDCORB	: P : planifier, O : organiser, S : identifier le personnel, D : développer, appliquer, CO : Coordonner, R : évaluation rétrospective, B : préparer le budget
PPBS	: Programme de planification du budget public
PPDA	: Processus de planification du développement agricole
PPTE	: Pays pauvre très endetté
PTF	: Partenaires techniques financiers
SDSR	: Stratégie de développement du secteur rural
TDRs	: Termes de référence
UE	: Union européenne
USAID	: United States Agency for International Development

LISTE DE FIGURES

Figure 1 : Cadre d'analyse de la mise en œuvre
Figure 2 : Carte agro- écologique du Cameroun
Figure 3 : Cadre d'analyse simplifié - Contexte
Figure 4 : Récapitulatif de l'évolution de la politique agricole au Cameroun
Figure 5 : Cadre d'analyse simplifié -Politique
Figure 6 : Cadre d'analyse simplifié -Processus de la mise en œuvre
Figure 7 : Cadre d'analyse simplifié -Dynamique d'acteurs, légitimité, pouvoir et jeux politiques
Figure 8 : Modèle de repérage des profils des agents administratifs
Figure 9 : Cadre d'analyse de la mise en œuvre en contexte africain de pays en développement

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Questions de recherche

Tableau 2 : Répondants aux entrevues semi-dirigées par catégories

Tableau 3 : Lien entre le cadre d'analyse et les méthodes de collecte de données

Tableau 4 : Jeux politiques et des contingences du milieu de travail associées

Tableau 5 : Quelques caractéristiques des jeux politiques joués par les agents administratifs

Table des matières

RÉSUMÉ III

ABSTRACT VI

LISTE DES ABRÉVIATIONS IX

LISTE DE FIGURES XI

0. INTRODUCTION 1

0.1. PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE 1
0.2. CONSTATS INITIAUX 4
0.2.1. IMPORTANCE ET SITUATION DU SECTEUR AGRICOLE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE 4
0.2.2. INTÉRÊT ET ENGOUEMENT DES ÉTATS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE POUR LE DOMAINE AGRICOLE 8
0.2.3. SITUATION PRÉOCCUPANTE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT 9
0.2.4. ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET SON CARACTÈRE FONCTIONNEL EN AFRIQUE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT 10
0.2.5. ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET LA QUESTION DE LA MISEEN ŒUVRE 12
0.3. CONCLUSION DE L'INTRODUCTION 14

CHAPITRE I : REVUE DE LITTÉRATURE 16

I.1. MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES 17
I.1.1. PRINCIPALES APPROCHES DES RECHERCHES SUR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES 17
I.1.2. APPORTS ET LIMITES DES THÉORIES DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES 34
I.2. ACTION STRATÉGIQUE DES ACTEURS 39
I.2.1. APPORTS DE LA LITTÉRATURE SUR L'ACTION STRATÉGIQUE DES ACTEURS 44
I.3. CONDITIONS DE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES : RAPPORTS NORD/SUD, AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET MODES DE GOUVERNANCE DES PAYS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE 45
I.4. QUESTIONS DE RECHERCHE 62

CHAPITRE II. CADRE D'ANALYSE 64

II.1. CONTEXTE ET ENVIRONNEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE 66
II.2. POLITIQUE : BUTS, MOYENS ET OBJECTIFS 67
II.3. PROCESSUS DE LA MISE EN ŒUVRE 68
II.4. DYNAMIQUE D'ACTEURS 71
II.5. CONCLUSION SUR LE CADRE D'ANALYSE 72

CHAPITRE III. CADRE MÉTHODOLOGIQUE 74

III.1. APPROCHE QUALITATIVE BASÉE SUR L'ÉTUDE DE CAS 74

III.2. Unité d'analyse et choix des participants **77**
III.3. Méthode de collecte des données et d'analyse **81**
III.4. Traitement et analyse des données **85**
III.5. Présentation du cas étudié : La politique d'accompagnement des producteurs agricoles **87**
III.6. Normes éthiques : risques et bénéfices de la recherche **88**
III.7. Conclusion sur la méthodologie **90**

CHAPITRE IV : PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS **92**

PARTIE IV.1. CONTEXTE GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIAL CHANGEANT : INFLUENCE ET IMPACT SUR LA MISE EN ŒUVRE **92**

IV.1.1. Bref retour sur l'évolution du contexte de la politique agricole au Cameroun **94**
IV.1.2. Contexte politique de la mise en œuvre **97**
IV.1.3. Contexte économique de la mise en œuvre **102**
IV.1.4. Contexte social et sécuritaire de la mise en œuvre **106**
IV.1.5. Conclusion sur le contexte **107**

PARTIE IV. 2. BUTS, OBJECTIFS ET MOYENS DE LA POLITIQUE : LA QUESTION DE SON EFFECTIVITÉ **109**

IV.2.1. Buts, objectifs et moyens de la politique : Perceptions et inquiétudes **109**
IV.2.2. Buts, objectifs et moyens : logiques, modalités et contraintes variées **114**
IV.2.2.1. Logique et stratégie d'accompagnement 114
IV.2.2.2. Modalités d'accompagnement 116
IV.2.2.3. Contraintes associées à la politique d'accompagnement 117
IV.2.3. Perception sur l'effectivité de la politique **122**

PARTIE IV.3. PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE **124**

IV.3.1. Mise en œuvre législative/décret **124**
IV.3.1.1. Processus de planification 126
IV.3.1.2. Enjeux de la planification 128
IV.3.2. Mobilisation et distribution des ressources **129**
IV.3.2.1. Mobilisation des ressources 129
IV.3.2.3. Distribution des ressources 134
IV.3.3. Suivi et reddition des comptes **138**
IV.3.3.1. Suivi de la mise en œuvre 138
IV.3.3.2. Reddition des comptes 143
IV.3.4. Conclusion sur le processus de mise en œuvre **144**

PARTIE IV.4. DYNAMIQUE D'ACTEURS DANS LA MISE EN ŒUVRE **146**

IV.4.1. Implication des parties prenantes dans la mise en œuvre **147**
IV.4.2. Leadership dans la mise en œuvre **150**
IV.4.2.1. Leadership politique 150

IV.4.2.2. Leadership de l'administration publique 153
IV.4.2.3. Leadership des acteurs non étatiques 155
IV.4.3. Collaboration dans la mise en œuvre 156
IV.4.3.1. Collaboration technique 156
IV.4.3.2. Collaboration institutionnelle 158
IV.4.4. Rôles des agents administratifs : Milieu de travail, jeux politiques et profils 162
IV.4.4.1. Contingences spécifiques au milieu de travail des agents administratifs 164
IV.4.4.2. Jeux politiques dans la dynamique d'acteurs 173
IV.4.4.3. Profils et rôles des agents administratifs dans la mise en œuvre 183

IV.5. CONCLUSION SUR LE CHAPITRE DES RÉSULTATS 189

CHAPITRE V. INTERPRÉTATION ET DISCUSSION DES RÉSULTATS 199

V.1. La mise en œuvre effective d'une politique publique au Cameroun 201
V.1.1. Déterminants de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement au Cameroun 202
V.1.2. Défis et contraintes de la mise en œuvre 207
V.1.3. Pertinence des rôles des agents administratifs dans la mise en œuvre 227
V.2. Cadre d'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques en contexte africain 234
V.2.1 Redéfinir le contexte africain de la mise en œuvre comme un système politique 237
V.2.2. L'organisation et la gouvernance de la mise en œuvre dans un contexte africain : l'importance de la famille, de l'identité et de la culture 242
V.2.3. L'autorité, la hiérarchie et les bases de sa légitimité : comprendre la mécanique à contre - courant 250
V.3. Retour sur le cadre théorique 252
V.4. Apports et limites de la recherche 254

CONCLUSION 258

Retour sur les résultats de la recherche 261
Contribution de la thèse 262
Quelques pistes pour des recherches futures 265

ANNEXES 269

ANNEXE 1 : GUIDE D'ENTREVUE 269

ANNEXE 2 : LISTE DES RÉPONDANTS 272

ANNEXE 3 : PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DE LA POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES PRODUCTEURS AGRICOLES 274

BIBLIOGRAPHIE 303

0. INTRODUCTION

Dans cette introduction générale, nous présentons d'abord la problématique de recherche, suivie des principaux constats qui justifient l'intérêt porté à notre objet d'étude.

0.1. Problématique de recherche

La mise en œuvre ou *implémentation* d'une politique publique constitue le processus d'application des décisions. Parler de mise en œuvre permet de concrétiser un moment de l'action publique où la décision se confronte à la réalité à travers l'application des directives gouvernementales (Hill et Hupe, 2002, [2009]). La mise en œuvre est donc complexe, en raison de nombreux éléments qui entrent en ligne de compte, comme la formulation vague de la politique, le nombre d'organisations concernées, la coordination des organisations responsables. En bref, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une politique, les difficultés sont nombreuses. Malgré cette complexité, la mise en œuvre constitue un sujet des plus intéressants en analyse des politiques publiques, en ce qu'elle permet de voir toute la mécanique et la richesse des processus des organisations complexes que sont les États modernes.

Ceci étant, une fois que la décision d'agir est prise, soit, l'adoption d'une solution face à un enjeu politique, il faut mettre en œuvre. La mise en œuvre représente alors « la revanche de l'administration publique » (Bernier et Lachapelle, 2010, p.27), puisque ce qui est décidé peut être déformé ou amélioré (c'est selon) par les fonctionnaires qui, au plus bas de l'échelon, sont chargés de mettre en œuvre. Suivant la mise en œuvre, la politique publique peut être réussie, s'éroder graduellement, progresser lentement ou trouver un second souffle, après des débuts difficiles, une fois les erreurs initiales corrigées.

Plusieurs facteurs expliquant le décalage entre la politique et sa mise en œuvre ont été décrits par de nombreux acteurs (Matland, 1995; O'Toole, 2000; Pressman & Wildavsky, 1984 [1973] ; Lipsky, 1980 ; Sabatier & Mazmanian, 1979). Une particularité de ces travaux est que les cadres théoriques de la mise en œuvre qui en découlent sont le produit

d'une culture et d'une histoire occidentale singulière, essentiellement nord-américaine. Cependant, même si ces travaux sont utiles pour aider à la compréhension de la mise en œuvre, ils posent un défi important quant à leur transférabilité dans d'autres contextes, comme le contexte camerounais, en particulier, et africain, en général. Une telle entreprise de transférabilité demeure donc, pour l'essentiel, sur des outils empruntés, dont la validité doit être testée et remise en contexte (Peters, Doughie et McCulloch, 1977). À ce sujet, parlant des politiques publiques « ailleurs », Alvaro Artigas (2010) s'interroge sur la pertinence des outils, concepts et démarches conçus en occident pour rendre compte des dynamiques extra-occidentales de l'action publique. Quels ajustements conceptuels cette entreprise nécessite-t-elle ? Et ce, au regard des problèmes méthodologiques et empiriques rencontrés pour rendre compte de l'action de l'État, de ses modes de fonctionnement et de son rapport à la société, pour reprendre les termes de Pierre Muller (2009).

Ce faisant, les travaux sur la mise en œuvre ont tendance à sous-estimer l'utilité de leurs résultats et leur portée explicative à des terrains extra-occidentaux ainsi que leur capacité à s'accommoder de spécificités institutionnelles des sociétés africaines en développement. Plus encore, ces travaux sous-estiment l'importance et la richesse que ces contextes peuvent apporter aux recherches sur la mise en œuvre, en nourrissant les interrogations en cours sur les modes de régulation des sociétés contemporaines, les transformations du rôle de l'État et son rapport à la société. Dans le même ordre d'idée, certains auteurs ont d'ailleurs reconnu la difficulté d'appréhender la mise en œuvre à partir des théories générales (De Leon, 1999 ; O'Toole, 2000), appelant à une diversité d'approche d'analyse. C'est ce que O'Toole explique parlant du fait que l'analyse de la mise en œuvre nécessite la prise en compte de plusieurs variables et d'éléments contextuels limitant l'utilisation d'un modèle théorique particulier.

Cette tendance occidentale des travaux sur la mise en œuvre pose donc un problème dans la mesure où les recherches sont guidées par des impératifs de l'administration publique et des institutions politiques occidentales, pourtant différentes des pays africains en développement. En effet, de manière générale, comme l'explique Alvaro Artigas (2010), l'étude des politiques publiques « ailleurs » se caractérise, dès ses origines, par sa

dimension multidisciplinaire et par l'intégration rapide de la démarche comparative, pour favoriser l'ouverture à de nouveaux terrains d'étude, géographiques ou sectoriels. Cette expansion s'est néanmoins heurtée aux postulats situés aux fondements de la discipline, telle qu'elle s'était développée aux États-Unis : la rationalité des acteurs publics, le caractère démocratique du régime politique et l'existence d'une société pluraliste. Les réticences liées au recours à cet outillage conceptuel et les doutes, quant à sa pertinence pour les systèmes politiques africains, sont liés à son développement par et pour les systèmes politiques occidentaux, caractérisés par un certain degré d'intégration entre l'État et la société. Et pourtant, les sociétés africaines présentent des particularités différentes, par exemple, le régime politique autoritaire[1] ; le caractère contestable du postulat sur l'autonomie relative de l'État dont se réclame l'École du néo-institutionnalisme (Skocpol, 1985) où l'hypertrophie du pouvoir présidentiel, qui limite/ou encadre les demandes en provenance de la société (Diamond, Linz et Lipset, 1995), pour ne citer que celles-là. Au regard de ces particularités, il est donc difficile de savoir, à partir d'une réflexion et des recherches menées en Amérique du Nord, sans avoir mené des recherches empiriques en Afrique, si les théories de la mise en œuvre y trouvent des assises sociologiques solides permettant de comprendre ce phénomène et, surtout, d'améliorer les pratiques dans l'administration publique.

Ainsi, l'analyse de la mise en œuvre d'une politique publique en Afrique, dans un pays en développement, qui fait l'objet de cette thèse, est pertinente, unique et distincte en ce qu'elle permet de questionner l'applicabilité des théories de la mise en œuvre à partir d'un cas africain. Ce cas permet d'illustrer de nouvelles variables du processus de mise en œuvre et, ainsi, offre une nouvelle forme de compréhension de ce phénomène. Il permet, également, d'appréhender de manière holistique la dynamique complexe de la mise en œuvre, dont la compréhension détaillée dans le cadre plus global de l'action publique fait actuellement défaut dans les pratiques de l'administration publique au Cameroun et ailleurs, et dans les recherches sur la mise en œuvre. Pourtant, il s'agit d'une compréhension qui intègre les processus, les structures, les interactions d'acteurs et le

[1] Comme le montrent les réflexions en cours au sein du Centre d'étude d'Afrique noire à Bordeaux.

contexte socio-historique, qui offrent un cadre réaliste des limites et des possibilités de l'action publique. Une compréhension préalable, nécessaire à toute innovation face aux défaillances dans les modes de gouvernance et de prise en charge des affaires publiques au Cameroun et en Afrique, de manière générale, auxquelles, cette thèse tente d'apporter des réponses. La section suivante expose les principaux constats à l'origine de notre intérêt pour la mise en œuvre et pour le choix d'une politique agricole comme cas d'analyse dans la présente recherche.

0.2. Constats initiaux

Cinq problèmes initiaux ont guidé notre exploration du cas d'une politique agricole au Cameroun. Au-delà des limites liées à l'expansion de l'analyse des politiques publiques et des recherches sur la mise en œuvre, ainsi que celles liées aux contraintes méthodologiques déjà soulignées plus haut, d'autres problèmes ont motivé l'intérêt pour cette recherche.

Citons : 1) l'importance du secteur agricole et la situation de l'agriculture en Afrique subsaharienne ; 2) l'intérêt et l'engouement des États d'Afrique subsaharienne dans le domaine agricole ; 3) la situation préoccupante de l'administration publique des pays en développement ; 4) l'analyse des politiques et son caractère fonctionnel dans les pays en développement ; 5) l'analyse des politiques publiques en Afrique subsaharienne et la problématique de la mise en œuvre. Ces cinq problèmes, pris ensemble, motivent la production d'un nouvel outil d'analyse et de compréhension de la mise en œuvre des politiques publiques adapté aux systèmes politiques et aux administrations africaines dans le domaine agricole, notamment. Sans restreindre la portée de notre étude, ces constats permettent d'orienter la production de nouvelles connaissances et la proposition d'un outil analytique transférable aux pratiques actuelles et au contexte actuel de l'administration publique camerounaise, ou africaine.

0.2.1. Importance et situation du secteur agricole en Afrique subsaharienne

L'importance attribuée au développement du secteur agricole en Afrique subsaharienne a pris une ampleur considérable ces dernières décennies, face à une démographie galopante et à la réduction des actifs agricoles (Achancho, 2013 ; FAO, 2013). La plupart des États africains y ont accordé une place de plus en plus significative. Pour plusieurs raisons, le secteur agricole est incontestablement considéré comme un cas distinct, voire unique dans le discours sur la lutte contre la pauvreté et la faim en Afrique subsaharienne. Cela justifie d'autant plus le choix porté à ce secteur dans le cadre de la présente recherche. En effet, l'agriculture africaine présente un énorme potentiel de croissance, grâce à l'abondance des ressources naturelles, à savoir, les terres et l'eau (FAO, 2009). Comme indiqué dans le rapport sur le développement dans le monde 2008, l'agriculture est le pivot de la croissance globale pour la majorité des pays dans la région d'Afrique subsaharienne et essentielle pour la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire. Au surplus, parce que l'agriculture emploie près de 70 % de la population en Afrique, elle a prouvé qu'elle pouvait jouer un rôle de chef de file dans les initiatives en faveur de la réduction de la pauvreté et la lutte contre la faim de la manière la plus directe. Au Cameroun, le secteur agricole est devenu le moteur essentiel du développement économique et social, en raison de sa forte contribution[2] à l'économie et de la baisse de la production pétrolière (SDSR, 2005). Ce faisant, les politiques agricoles au Cameroun ont pleinement incarné ce rôle dévolu à l'agriculture. Cela a été reconnu dans plusieurs sommets et, notamment, celui de l'Union africaine à Maputo, en 2003, que l'agriculture doit impérativement être, dans les pays africains, le secteur prioritaire pour la réalisation du premier Objectif du millénaire, qui est de réduire la faim et la pauvreté et ce dernier contribuera largement à atteindre les autres objectifs du millénaire (FAO, 2006 ; OCDE, 2006). Dans le même esprit, les montants d'aides financières accordés par les institutions internationales à l'agriculture africaine affichent une tendance régulière à la hausse (OCDE, 2005).

[2] Le secteur a toujours occupé plus de 60% de la population active, et représenté au moins 15% des ressources budgétaires du pays et ¼ à 1/3 du PIB. Par ailleurs, il induit d'importants effets d'entraînement sur les autres secteurs économiques.

En général , l'agriculture joue un rôle crucial dans le développement en Afrique, notamment, en ce qui a trait à la promotion de la croissance et la réduction de la pauvreté. La plupart des pays de la région sont dotés de ressources naturelles et humaines nécessaires à un développement soutenu et continu, et les gouvernements africains placent, généralement, l'agriculture en tête des priorités pour le développement de leur pays. Le rapport de la Banque africaine de développement (BAD) sur la stratégie du secteur de l'agriculture (2014) fait état d'un lien entre pauvreté et insécurité alimentaire, mis en évidence et prouvé avec les crises financières et alimentaires mondiales. En effet, l'augmentation de la croissance du secteur agricole s'accompagne d'une augmentation de la production alimentaire et d'une amélioration de la sécurité alimentaire. Bien plus, « la croissance du PIB imputable à l'agriculture est au moins deux fois aussi efficace dans la réduction de la pauvreté que la croissance du PIB imputable à des secteurs autres que l'agriculture » (Rapport sur le développement mondial, 2008, p.8).

Selon le Document de stratégie de développement du secteur rural (DSDSR, 2010), au Cameroun, l'agriculture constitue une source de subsistance pour 84 % des pauvres, vivant en milieu rural. Le secteur agricole est le premier employeur avec environ 60 % de la population économiquement active, bien que celle-ci ait diminué de 10 % au cours de la dernière décennie, du fait de la faible rémunération des activités rurales. Le secteur agricole est également le premier pourvoyeur de devises avec 54,5 % du total des exportations en 1999 (soit 5,7 milliards cfa en 1998). Au-delà de sa contribution aux emplois et aux revenus, l'agriculture camerounaise apporte une contribution spécifique à la lutte contre la pauvreté en milieu urbain à travers l'offre de biens alimentaires sur le marché national. La part des ménages consacrée aux dépenses alimentaires représente 43,3 % du budget des ménages aisés et 53,4 % pour les ménages pauvres. Pour tout cela, l'agriculture a souvent occupé une place de choix dans les politiques et stratégies de développement au Cameroun, en plus de ces atouts naturels qui lui confèrent un avantage comparatif certain pour plusieurs productions agricoles (OCDE, 2006).

Sans remettre en question les choix politiques du gouvernement camerounais en matière agricole, l'on s'interroge, cependant, sur la forme qu'ils prennent dans la réalité une fois

qu'ils sont adoptés. Car, la situation préoccupante persistante de l'Afrique subsaharienne, du Cameroun et du producteur agricole, en particulier, laisse supposer qu'il existe un décalage entre la décision et la mise en œuvre, conduisant à des résultats éloignés des objectifs visés. Le constat est général en Afrique subsaharienne. En effet, sur plus de 900 millions d'habitants qu'abrite l'Afrique, près de 200 millions vivent encore, malheureusement, dans l'insécurité alimentaire (Banque africaine de développement, 2010). Selon un rapport de la FAO/BM (2006), le PIB par agriculteur, au cours des deux dernières décennies, a enregistré une croissance de 2 % en Asie et de près de 3 % en Amérique Latine, contre moins de 1 % en Afrique. C'est dire que, malgré l'engagement de près de 70 % de la population, qui travaillent avec ardeur dans l'agriculture en Afrique, la productivité n'a pas augmenté. Et même pour certaines parties du continent, comme le Moyen- – Orient et l'Afrique du Nord, qui enregistrent un taux moyen de croissance de la production agricole de 3,2 %, il s'agit, surtout, d'une croissance liée à l'augmentation des superficies cultivées, plutôt que de l'accroissement de la productivité (BM, 2008).

Certes, l'agriculture fait face à de nombreux défis liés aux spécificités du secteur agricole, comme la qualité des sols, la dégradation des terres, les précipitations irrégulières, la sécheresse, l'absence de gouvernance efficace des ressources naturelles, etc. qui limitent son potentiel de croissance sur le long terme (BAD, 2010). Mais des causes exogènes et endogènes peuvent également limiter la portée des politiques agricoles (Wafeu, 2009). Il s'agit des évolutions défavorables de l'environnement international, et, notamment, une tendance baissière prononcée des cours des produits d'exportation ; de l'insuffisance des moyens de mise en œuvre souvent limités dans les pays en développement ; les causes incriminées de l'inefficacité de l'action publique, qui semblent aussi liées à l'instrumentalisation de l'idéologie de l'intérêt général à des fins personnelles, corporatistes ou sectorielles. Certains identifient aussi la cohérence, le phasage, autant que les délais des politiques (Ondoa, 2006), l'organisation des moyens de mise en œuvre, l'interprétation des directives gouvernementales par l'ensemble des acteurs et des modes d'application ou de non-application de ces directives (Mégie, 2010).

Ainsi, même si une intensification des actions de l'État camerounais dans le secteur agricole à travers les réformes et la multiplication de programmes agricoles semble démontrer, de prime abord, une certaine volonté du gouvernement camerounais dans la régulation du secteur agricole, on peut néanmoins se questionner sur ce qu'il en est réellement de leur mise en œuvre ?

0.2.2. Intérêt et engouement des États d'Afrique subsaharienne pour le domaine agricole

La complexité grandissante, associée aux questions agricoles, a poussé les États à adopter de multiples réformes. Ainsi, il a été question de réforme pour que le secteur agricole joue son rôle dans la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'économie des pays. Par exemple, en près de cinquante ans au Cameroun, quatre réformes majeures ont été faites dans le secteur agricole. Elles ont souvent été liées à l'évolution de la politique économique du pays et, ont été aussi, impulsées de l'extérieur par les politiques internationales relatives à l'agriculture et les politiques d'aide au développement au travers, notamment, des plans d'ajustement structurel, de l'initiative Pays pauvre très endetté (IPPTE) etc. Souvent associées à une politique de protectionnisme et d'interventionnisme, qui prônait l'implication directe de l'État dans les sphères productives, les politiques agricoles ont, à partir des années 1980, été marquées par une politique libérale, qui a accordé la primauté à l'initiative privée et au marché comme mode de régulation.

À l'instar de plusieurs États africains, l'État camerounais a développé une politique agricole touchant un enjeu des plus importants en matière d'agriculture en Afrique subsaharienne à savoir, l'« accompagnement » des producteurs agricoles. En effet, les producteurs agricoles sont les principaux acteurs concernés par les politiques agricoles et pourtant, ceux-ci ne disposent pas encore d'autonomie économique et de capacités techniques nécessaires pour soutenir durablement les activités agricoles. Dans ce cadre, le gouvernement camerounais a multiplié les programmes et projets agricoles d'accompagnement agricole. Par ailleurs, le gouvernement camerounais ne cesse de manifester sa volonté pour la régulation du secteur agricole, notamment, en adoptant non seulement des politiques publiques nationales, mais, également, en signant des accords aux

plans sous- régional, régional et international (SDSR, 2005; 2010). Au surplus, il a accordé un rôle fondamental aux acteurs administratifs dans le cadre de la décentralisation pour la régulation de ce secteur, les rapprochant ainsi du public cible.

Mais, qu'en est-il réellement sur le terrain ? Peut-on affirmer que la politique d'accompagnement des producteurs agricoles est mise en œuvre de manière effective ? En effet, l'État camerounais a, au cours des années, développé un discours fort important sur la question agricole et l'on ne sait pas véritablement comment il s'y prend pour traduire dans la réalité les orientations associées à cette question. Même si le secteur agricole peut être considéré comme une force potentielle, eu égard au rôle qui lui est dévolu, au-delà de la volonté affichée de l'État camerounais dans la régulation de ce secteur, la question de la mise en œuvre attire néanmoins l'attention. D'abord, les réformes ont grandement innové au fil du temps et les retombées tardent encore à se faire sentir. Ensuite, il y a, dans la plupart des pays en développement, de nombreux dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre des politiques agricoles (Ribier, 2008). Il s'agit des dysfonctionnements causés par les défaillances de la coordination du secteur agricole, le jeu complexe des acteurs nationaux et internationaux, le manque de capacités budgétaires de l'État et la complexité du dispositif institutionnel, qui crée une multiplicité de centre d'intérêt. Ceux-ci limitent alors l'inscription des programmes agricoles dans la durée et rendent peu lisible la politique agricole sur le terrain. Au surplus, ces dysfonctionnements freinent l'établissement d'un consensus sur un projet d'avenir pour l'agriculture nationale (*Ibid*).

0.2.3. Situation préoccupante de l'administration publique des pays en développement

Contrairement aux sociétés occidentales, il semble qu'actuellement, l'administration publique des pays en développement soit plutôt perçue comme un facteur de résistance au changement, une instance incapable de gérer et de concevoir des programmes complexes. L'administration publique constitue une sorte de microcosme de nombreux problèmes (Mercier, 2002, p.396) où persiste le modèle technocratique (Majone, 1989). La corruption y est très largement répandue (Balogun et Mutahaba, 1999, p.196). Par exemple, pour que des biens importés passent les douanes, cela nécessite l'obtention de plusieurs permis et

signatures, ce qui ralentit considérablement les processus (*Ibid*, p.200), Plus encore, il faut compter la multiplication des occasions de pots- de- vin. Selon de Senarclens (1998, p. 101, dans Mercier, 2002, p.396), « le pouvoir, celui que confère l'État, est un butin qui se partage en fonction des liens clientélistes et ethniques. Les biens essentiels sont désormais hors de portée de la majorité de la population ». D'après ce même auteur, on retrouve aussi, dans plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne, un écart sociologique entre les fondements culturels des populations et les valeurs bureaucratiques issues, essentiellement, de l'Europe. Une grande partie de la société est encore analphabète, tandis que les communications dans l'administration publique sont écrites. L'administration publique est anonyme, contrairement aux coutumes africaines qui personnalisent davantage les rapports humains. Par conséquent, lorsqu'elle impose des règlements et des procédures, seuls quelques administrateurs les connaissent et les utilisent souvent pour faire du patronage ou s'adonner à la corruption. Les postes administratifs exigent un type de formation qui ne correspond pas au contexte d'éducation et au contexte professionnel africain. Par ailleurs, deux phénomènes sont particulièrement présents dans l'administration publique africaine : le mimétisme[3] et le macrocéphalisme[4]. Soulignons, néanmoins, que ce portrait général cache des cas particuliers, comme celui de l'Afrique du Sud, par exemple. Toutefois, ces préoccupations renforcent d'autant plus le besoin de sociologiser le regard sur les politiques publiques et leur mise en œuvre en Afrique subsaharienne (De Sardan, 2001) à l'instar de ce qu'évoquent Muller (2000) et Majone et Wildavsky (1979).

0.2.4. Analyse des politiques publiques et son caractère fonctionnel en Afrique dans les pays en développement

En matière de politiques publiques en Afrique dans les pays en développement, plusieurs à l'instar de Walt & Gilson (1994) affirment que les échecs y relatifs trouvent leur origine dans le fait que la plupart d'entre elles se sont surtout focalisées sur les recettes, les moyens

[3] Le mimétisme est un phénomène par lequel une société adopte un modèle administratif étranger en ce qui concerne la structure, la fonction publique, les processus décisionnels, budgétaires et de contrôle de l'administration publique.

[4] Le macrocéphalisme correspond à la démesure que revêt l'administration centrale par rapport à l'administration locale.

et la formulation de celles-ci. Dès lors, les processus ont très peu retenu l'attention. D'ailleurs Brinkerhoff et Crosby (2002), comme d'autres auteurs, l'ont déjà mis en lumière. Pour eux, les politiques publiques dans les pays africains sont largement d'origine exogène et sont l'aboutissement d'un processus de consultations internationales visant à contrecarrer les carences des politiques antérieurement mises en œuvre. Une conséquence de ce processus a été que vers la fin des années 80, le contenu même des politiques est global et homogène pour plusieurs pays.

Pourtant, la mise en œuvre d'une politique est bien souvent tributaire, en partie, de la volonté des acteurs impliqués et des mécanismes qui animent et soutiennent la prise en charge et l'appropriation locale des politiques publiques dans ce contexte. En effet, pour Howlett et coll. (2009), il semble déterminant de mettre l'emphase sur l'appréciation de la contribution des acteurs, des structures, des idées autant d'éléments qui suggèrent une approche différente dans l'étude des politiques publiques.

Or, comme le souligne Oliver de Sardan (2001, p.), le monde du développement, celui des pays en Afrique subsaharienne, est « un monde de l'action "politique" au sens large où l'on entend transformer, de façon volontariste, la réalité ». Les institutions locales doivent donc convaincre les bailleurs de fonds de leur fournir les ressources et convaincre leurs membres de continuer à subventionner. Fissette et Raffinot (2010) soulignent à cet effet que c'est pour cette raison que la production d'idées nouvelles, d'instruments nouveaux pour l'action et des procédures, représente, aujourd'hui, une dimension essentielle de la conduite de politique de développement. Pour eux, cette production d'idée est directement liée aux argumentaires que les hommes politiques présentent pour justifier les budgets de l'aide, ce qui suppose un discours articulé sur les politiques que les pays receveurs devraient mener (Mosse, 2005). Ainsi, la complexité du discours scientifique, souvent porteur de réponses conditionnelles et imparfaites, se heurte à l'absence de doutes et de nuances, qui caractérise généralement le discours politique. Selon Esther Dufflo (2009, p. 20-21), « Mais, parce qu'il s'agit d'un discours sur des problèmes dont le public des pays riches n'a pas d'expérience directe, il se doit d'apparaître aussi comme un discours légitime d'experts ».

Dans ce contexte, la diffusion des outils méthodologiques et des concepts d'analyse des politiques publiques repose, avant tout, sur une nécessité fonctionnelle des sociétés en développement, comme le montrent les thèmes de recherche privilégiés par la recherche locale (bonne gouvernance, efficacité de l'action publique). Il s'agit des analyses pour lesquelles, l'enjeu consistait à comprendre les processus décisionnels, et à intégrer les apports de la société civile en constitution et les exigences dérivées du niveau international (Artigas, 2010). Le caractère heuristique de ces catégories d'analyse ne fait pas l'objet d'une réflexion systématique et la confusion des rôles sur le terrain grève souvent la capacité de ces chercheurs experts, comme dirait Laswell (1936) des chercheurs engagés dans la production des connaissances appliquées à la résolution des problèmes d'action publique.

0.2.5. Analyse des politiques publiques en Afrique subsaharienne et la question de la miseen œuvre

À l'instar des pays développés, la discipline analyse des politiques publiques est relativement récente. Née aux États-Unis, dans les années 1930, et inscrite comme discipline universitaire depuis 1960, ce n'est qu'au milieu des années 1970 et au début des années 1980 qu'elle est apparue en France (Kübler et Maillard 2009, p. 10), pays modèle pour une large partie de l'Afrique subsaharienne. En effet, ce n'est qu'après les années 1970 que la recherche s'est intéressée aux politiques publiques dans le domaine du développement en Afrique subsaharienne. Dès lors, la recherche a connu une première période dominée par une acception normative (de Sardan, 2001 ; Brinkerhoff 1999 ; Brinkerhoff et Crosby, 2002) et ensuite critique (Escobar, 1952 [1995] ; Mosse, 2005 ; Fergusson, 1994 ; Murray Li, 2007) des politiques publiques de développement. Ainsi, sur le plan normatif, certains auteurs (Brinkerhoff 1999 ; Brinkerhoff et Crosby, 2002) se sont intéressés aux aspects techniques et managériaux dans une perspective de résolution des problèmes et ont mis en lumière la volonté des gouvernements, l'importance du pouvoir, de la coercition et de l'autorité. Plus empiriques et plus proches des acteurs, la sociologie et l'anthropologie ont permis de montrer le décalage entre le discours et les pratiques (de Sardan, 2001). L'observation par les anthropologues et les sociologues des dérives des

politiques, lors de la mise en œuvre des politiques de développement, a ouvert la voie à un autre débat important avec les chercheurs d'un courant « critique » inspiré d'Arturo Escobar (1952 [1995]). Selon ce courant, les modèles rationalistes des politiques de développement en Afrique n'atteignent pas leurs objectifs « explicites », ils atteindraient des finalités de contrôle et de régulation sociale que dissimulerait le discours techniciste (Mosse, 2005).

Pour Enguéléguélé (2008), sans revenir sur les apories normatives et conservatrices théoriques, irriguant généralement ces recherches qui ont permis de relever la pertinence de l'analyse des politiques pour le terrain africain, il faut reconnaître que ce type de recherche a surtout mis en évidence la question non résolue de la nature de l'État africain (Médard, 1991). Ces recherches ne visent généralement pas à comprendre les conditions internes du développement des politiques et les bonnes pratiques susceptibles d'améliorer les performances en matière de lutte contre la pauvreté (Aké, 1996). Des biais entachant leur réflexivité méthodologique ont également été identifiés, notamment, celui de l'usage de la *sociologie politique* dans l'étude des politiques s'intéressant aux groupes impliqués dans la compétition politique, laissant en retrait le territoire structurant aujourd'hui la discipline, usuellement désignée, études des *politiques publiques*. Au centre de ce débat se pose la problématique de la validité des questionnements, l'opérationnalisation des recherches sur le terrain et surtout du choix d'un niveau d'analyse pertinent (micro ou macro).

En 2008, faisant le point sur les apports de l'analyse de l'action publique en Afrique subsaharienne, Enguéléguélé (2008) a ainsi souligné le besoin de dépassement de la perspective du « vieil institutionnalisme » dans laquelle les autorités publiques de ces États agissent selon une finalité choisie, à partir d'objectifs et de moyens définis a priori qui s'adressent à des cibles réceptives. Il suggère d'envisager la manière renouvelée où ces acteurs ne possèdent plus le monopole de production et de l'offre de biens publics, mais doivent composer avec une multitude d'autres acteurs. L'on parle alors d'action publique dont l'analyse permet d'explorer empiriquement les processus d'éclatement des centres de

pouvoir et les configurations originales qui ne peuvent être questionnées en s'appuyant sur la dichotomie traditionnelle *top-Down et bottom-up*.

Vue de cette façon, la question de l'exportation des modèles d'étude de la gestion et de la régulation des sociétés, produit d'une culture et d'une histoire occidentale singulière se pose. Pour certains, puisqu'il n'y a pas d'État, il ne peut y avoir d'action publique (Daloz, 2006). Cette causalité tiendrait à la faible différentiation État et société et la faible conscience pour les ressortissants de son impact. Au surplus, il serait question de l'absence d'obligation de résultat, de l'absence du souci d'efficience pour les acteurs publics qui ne seraient que le reflet d'intérêts contingents, mais aussi et peut être surtout le résultat d'une dynamique de captage de ressource matérielle rare au point où certains parlent d'un *African way of policies* (Enguéléguélé, 2008). Dans ce contexte, il est virtuellement impossible de générer une connaissance pratique et pertinente de l'administration publique à moins d'être capable d'établir des nœuds théoriques mettant en rapport l'administration publique avec d'autres domaines des études sociales (Perez, 1991). Ces nœuds théoriques permettraient de comprendre et d'expliquer la manière dont les facteurs socio structurels et historiques conditionnent la faisabilité des politiques. Même s'il est prématuré de parler d'une théorie, d'une analyse des politiques publiques en Afrique subsaharienne, il n'en demeure pas moins qu'en l'état actuel de la littérature (Lange, 1999 ; Sessanga, 2008 ; Ridde, 2004b ; Enguéléguélé, 1998), la thèse d'une sociologie de l'action publique est défendable.

0.3. Conclusion de l'introduction

En somme, l'examen de la situation courante de la littérature sur l'objet de notre recherche permet de faire un constat majeur. La littérature fait état des échecs récurrents et de l'investissement de plus en plus important dans les politiques publiques agricoles en Afrique Subsaharienne, et au Cameroun en particulier. Cependant, on a accordé très peu d'attention à la mise en œuvre des politiques publiques dans ce contexte. Et même si la littérature sur la mise en œuvre s'est développée depuis les années 1970, la focalisation de la recherche en Amérique et en Europe fait que les résultats permettraient difficilement d'apporter des éléments de compréhension dans d'autres contextes comme au Cameroun.

Pourtant, la mise en évidence des caractéristiques de la mise en œuvre propres à ces contextes permettrait un enrichissement des théories et des cadres d'analyse actuels et, en tenant compte de ces caractéristiques particulières, elle favoriserait par la même occasion leur applicabilité en dehors des contextes occidentaux.

Ainsi, notre thèse porte sur l'analyse des politiques publiques dans le secteur agricole au Cameroun, principalement la politique d'accompagnement des producteurs agricoles. Elle vise spécifiquement à analyser la mise en œuvre. À cet effet, pour présenter l'étude, notre thèse utilise en complémentarité la littérature portant sur la mise en œuvre, la littérature portant sur l'action stratégique des acteurs et la littérature portant sur les conditions de développement des politiques et les modes de gouvernance des pays en Afrique subsaharienne. L'intégration de ces trois perspectives d'analyse ainsi que l'étude en profondeur du cas de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles permettent une contribution scientifique et pratique pertinente à la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques.

La thèse est subdivisée en cinq chapitres. Le premier chapitre fait une recension des écrits portant sur les assises théoriques de notre recherche et présente ensuite nos questions de recherche. Le deuxième chapitre présente notre cadre d'analyse suivi du chapitre trois qui présente notre cadre méthodologique. Le quatrième chapitre présente les principaux résultats de notre recherche. Il est subdivisé en quatre parties qui portent respectivement sur : le contexte général politique, économique et social entourant la mise en œuvre y compris une brève présentation de l'évolution de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles ; la politique en question, ses buts, ses moyens et ses objectifs ; le processus de mise en œuvre ; et la dynamique d'acteurs. Enfin le chapitre cinq propose une interprétation et une discussion des résultats de notre étude, tout en permettant une réflexion quant à l'apport et la pertinence de notre cadre d'analyse.

CHAPITRE I : REVUE DE LITTÉRATURE

Ce chapitre porte sur la revue de littérature et il est subdivisé en trois parties dont l'une porte sur la mise en œuvre des politiques publiques tandis que l'autre se concentre sur l'action stratégique des acteurs et la dernière porte sur les conditions de développement des politiques et les modes de gouvernance des pays en Afrique Subsaharienne. Il s'agit des trois principales assises théoriques sur lesquelles s'appuie la présente recherche doctorale.

La littérature portant sur la mise en œuvre des politiques publiques offre un éclairage fort pertinent puisqu'elle nous permet de traiter à la fois des processus et des ressources par lesquels l'État camerounais met en œuvre sa politique d'accompagnement. Elle permet également de traiter des facteurs favorisant ou non la mise en œuvre et l'effectivité de celle-ci par les résultats constatés.

Ensuite, la littérature sur l'action stratégique des acteurs vient compléter le regard porté à la mise en œuvre en permettant d'observer le contexte spécifique dans lequel elle prend place ainsi que les interactions des acteurs et les relations de pouvoirs. Elle permet d'identifier les comportements des différents acteurs et les dynamiques qui les soutiennent. Elle permet aussi d'identifier les raisons qui justifient l'émergence des rôles des agents administratifs de même que les défis et les contraintes qu'ont ces derniers à mettre en œuvre la politique d'accompagnement.

Enfin, la littérature sur les conditions de développement des politiques et les modes de gouvernance des pays en Afrique subsaharienne permettent de comprendre les choix, les comportements et les pratiques des acteurs en fournissant des explications liées aux facteurs socio historiques et culturels qui conditionnent l'administration publique et sa performance dans la mise en œuvre des politiques publiques. En somme, l'utilisation en complémentarité de ces trois domaines d'étude confère à notre analyse un caractère holistique permettant d'offrir un portrait plus juste de la mise en œuvre des politiques publiques agricoles du Cameroun. Ce qui constitue, selon nous, une contribution pertinente à l'analyse des politiques publiques et à l'étude de l'administration publique.

I.1. Mise en œuvre des politiques publiques

Dans le cadre de la présente recherche, la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques est considérée comme étant un point de départ intéressant pour comprendre ce processus dans le contexte camerounais et africain en général. En effet, nos constats initiaux supposent l'implication de facteurs contextuels spécifiques qui peuvent intervenir et influencer grandement la manière d'appréhender mise en œuvre. C'est notre objectif de faire ressortir ces facteurs afin de pouvoir apporter une contribution pertinente à l'avancement des connaissances. Plusieurs approches ont été développées dans les travaux portant sur la mise en œuvre. Nous faisons un bref retour sur ces approches dans les sections suivantes.

I.1.1. Principales approches des recherches sur la mise en œuvre des politiques publiques

S'inscrivant d'abord dans le champ plus vaste de l'analyse des politiques publiques, la littérature sur la mise en œuvre apparaît au début des années 1970. Dès lors, une abondante littérature s'y est consacrée. Plusieurs types d'approches ont été développés à partir de terrains divers. Cet intérêt a été motivé par la façon dont le champ de l'analyse des politiques publiques s'est lui-même structuré et par les problèmes caractéristiques de l'action publique des États. Dans cette section nous reviendrons sur les principales approches qui ont été développées dans la littérature et ensuite nous abordons les développements plus récents dans la recherche sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Selon plusieurs auteurs, la littérature sur la mise en œuvre se développe suivant trois grandes générations de recherche (Goggin et *coll*. 1990 ; Matland, 1995 ; O'Toole, 2000 ; Sabatier, 2005 ; Howlett et *coll*. 2009). La littérature sur la mise en œuvre s'inscrit dans le champ plus large de l'analyse des politiques publiques qui émerge à compter des années 1930 (Birkland, 2001 ; Duran, 2010 ; Howlett, Ramesh, & Perl, 2009). La mise en œuvre ou *implémentation* est fondée sur le découpage séquentiel de l'analyse des politiques publiques et correspond à la troisième séquence de la grille de Charles O. Jones (1970).

Initialement proposées par Harold Lasswell (1956), des variantes du modèle séquentiel ont été proposées par Brewer (1974), Jones (1970) et Anderson et Jones (1975) qui définissent les étapes de « *problem identification, agenda setting, adoption, implémentation and policy evaluation* » (cités dans Jenkins – Smith et Sabatier, 1993, p.1 ; Hassenteufel, 2011, p. 29). Les séquences du cycle des politiques publiques sont considérées dès lors comme indépendantes « un espace spécifique avec son système d'acteurs, ses dynamiques, ses paradoxes » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p.12). Placée après la décision et avant l'évaluation dans le cycle de politiques publiques, la mise en œuvre constitue pour plusieurs auteurs une étape incontournable (Paquin et coll. 2010). Pour reprendre la formule suggestive d'Hargrove (1975), la mise en œuvre ouvre le lien manquant (*The missing link*) du processus des politiques publiques.

Concentrées au départ sur le processus décisionnel, les analyses se sont longtemps focalisées sur l'idée que la mise en œuvre n'était qu'une étape d'exécution sans friction telle que véhiculée par les courants wébériens et des écoles classiques en administration publique (Birkland, 2001 ; Hassenteufel, 2011 ; Howlett et coll., 2002 [2009] ; Mercier, 2002). Or il est illusoire de penser que la mise en œuvre d'une politique publique est une étape sans friction qui fonctionne simplement parce qu'une décision a été prise (Pressman et Wildavsky, 1984 ; Paquin et coll., p.27 ; Howlett et coll., 2009 ; Mercier, 2002). C'est ainsi que, confrontés à l'observation empirique, tout un courant de la sociologie des organisations avec les travaux pionniers de Merton (1940), puis de Selznick (1949) et Blau (1955), ont contribué à affaiblir la prééminence de l'idéal type wébérien face aux « dysfonctionnements multiples des structures administratives » (Hassenteufel, 2011, p. 93). Toutefois, ces travaux et ceux qu'ils ont inspirés notamment ceux de de Michel Crozier en France, se sont plus attachés à rendre compte du fonctionnement des administrations au concret et à mettre au jour les dysfonctionnements bureaucratiques (« les cercles vicieux bureaucratiques » mis en évidence par Michel Crozier) qu'à inscrire leurs recherches dans le cadre des politiques publiques à proprement parler. Mais cette critique sociologique de l'idéal type wébérien forme cependant un préalable indispensable à la compréhension de l'action publique au concret (Hassenteufel, 2011).

I.1.1.1. Les approches fondées sur la décision

Une première vague de recherche se développe à partir de 1970 avec notamment les travaux précurseurs de Pressman et Wildavsky (1984 [1973]) et de Erwin Hargrove (1975). Elle se caractérise par des travaux généralement focalisés sur des études de cas, sans cadre théorique fortement construit. Il s'agit des analyses positivistes menées dans une vision heuristique et de recherche de déterminants. Plusieurs auteurs tels que (Bardach 1977 ; Van Horne et Van Meter, 1975 ; Sabatier et Mazmanian, 1979 ; Mazmanian et Sabatier, 1983 ; Hogwood et Gun, 1984 ; Goggin, Bowman, Lester, & O'Toole, 1990 ; Howlett et coll., 2009) sont cités dans ce courant d'analyse.

Le point de départ des analyses est principalement la décision prise par le gouvernement ou le législateur. Ces travaux se fondent sur le présupposé que la mise en œuvre est un processus rationnel et linéaire (Schofield, 2001) et qu'il y aurait une séparation claire entre le politique et l'administration publique (Schofield, 2001, p. 249). La mise en œuvre est alors analysée à travers l'écart persistant entre la prise de décision et l'effectivité de la mise en œuvre afin de comprendre les échecs de l'action publique. Les auteurs se regroupant dans ces approches qualifiées de *top Down* de la mise en œuvre adoptent la perspective des décideurs opérant des choix clairs et rationnels et se demandent comment ces décisions pourraient être mieux appliquées. L'accent y est mis sur les erreurs, les dysfonctionnements, les ratés de la mise en œuvre afin d'y remédier.

Emphase sur la légitimité politique de l'État

Les premiers travaux dans ces approches fondées sur la décision ont été menés à partir de la question simple mais ô combien cruciale pour la légitimité politique de l'état, de savoir pourquoi les politiques publiques décidées ne fournissent pas les résultats escomptés. Ces travaux s'inscrivent donc dans une démarche de compréhension des échecs de l'action publique. C'est avec ces travaux que la connexion entre les analyses des politiques publiques et la sociologie de l'administration autour de la question de la mise en œuvre des politiques publiques s'opère au début des années 1970 notamment avec les travaux

fondateurs de Pressman et Wildavsky (1984 [1973]). Dans leur ouvrage *Implementation*. Pressman et Wildavsky font ainsi le choix, dans leur étude sur la ville d'Oakland, de regarder comment les programmes fédéraux ont été perçus par les différents acteurs et comment ces derniers les traduisent concrètement. Dans cette perspective, la mise en œuvre d'une politique publique se caractérise par la construction d'interactions entre les acteurs du centre et ceux de la périphérie. Le travail se focalise sur les relations entre les agents de Washington et les acteurs politiques locaux. Les auteurs mettent en lumière les différents points de vue et d'intérêts qui existent et qui selon eux empêchent une mise en œuvre efficace. C'est ainsi que Pressman et Wildavsky (1984 [1973]) vont mettre en exergue les difficultés de mise en œuvre associées à la multitude d'acteurs intervenant entre la prise de décision et l'étape de la mise en œuvre. Pour eux, le fait qu'il existe un nombre substantiel d'intermédiaires entre le sommet de la décision et les acteurs de la mise en œuvre a fait en sorte de compromettre la réalisation des objectifs de la politique analysée. Puisque, des distorsions apparaissaient à chaque niveau intermédiaire de mise en œuvre et que cette multiplicité d'échelons administratifs entraînait aussi des retards d'exécution. Ces travaux s'attacheront à mettre en évidence les décalages multiples entre les décisions prises à Washington et leur concrétisation très limitée et décevante, à Oakland en Californie.

Cette démarche permet ainsi d'appréhender une partie des dynamiques et des mécanismes qui font qu'une politique s'applique ou ne s'applique pas. L'ouvrage *Implementation* justifiera par la suite la profusion des recherches sur la mise en œuvre et contribuera à démontrer la pertinence de cette étape particulière du cycle des politiques publiques. Cet ouvrage permettra aussi d'observer l'inadéquation des présupposés relatifs à la mise en œuvre sans friction des politiques publiques, à l'instar des débats qui ont eu cours en administration publique à cette époque notamment en ce qui concerne la séparation politique et administration publique (Demir, 2009 ; Schofield, 2001). À la suite de Pressman & Wildavsky, 1984 [1973] plusieurs travaux vont traiter de nombreuses difficultés rattachées à cette étape particulière du cycle des politiques publiques.

Emphase sur les mécanismes d'adaptation et d'apprentissage

Dans cette perspective, Wildavsky développera principalement avec Giandomenico Majone et Angela Browne, une approche plus centrée sur les mécanismes d'adaptation et d'apprentissage, faisant le pont entre les approches *top Down* et *bottom up* (Majone et Wildavsky dans Freeman, 1978 ; Brown et Wildavsky dans Pressman et Wildavsky, 1984). Ce type de raisonnement conduira à des travaux normatifs encore plus poussés, qui identifieront de façon précise les critères et les facteurs permettant une « bonne » mise en œuvre (Mazmanian et Sabatier, 1979).

Emphase sur les conditions d'une bonne mise en œuvre

D'autres recherches ont développé des variables ou conditions d'une bonne mise en œuvre des décisions prises, c'est-à-dire conformes à la décision (Sabatier, 1986, Christopher Hood, 1976 ; Sabatier et Mazmanian, 1979). Parmi ces conditions se trouvent la clarté des objectifs, l'implication et le support réel des fonctionnaires envers les objectifs de la politique, l'appui des groupes intéressés, les moyens de la mise en œuvre, etc. (*Ibid*). Mazmanian & Sabatier (1983) et Sabatier (1986) vont à cet effet proposer un modèle d'analyse de la mise en œuvre plus englobant en distinguant trois grands groupes de conditions pour une mise en œuvre adéquate. Il s'agit notamment des conditions associées à la résolubilité du problème (tels que l'existence d'une théorie causale adéquate, le type et le niveau de changement requis pour répondre au problème, les particularités des groupes ciblés, etc.) ; la capacité de la décision politique à guider et orienter la mise en œuvre (ce qui inclut des facteurs comme la clarté des objectifs, la définition claire des personnes responsables, le respect de la ligne hiérarchique, etc.) et des conditions liées aux variables extérieures à la politique en elle-même (par exemple l'appui des groupes intéressés, les conditions socio-économiques, etc.). Plus récemment, Hassenteufel dans son ouvrage intitulé *Sociologie politique : l'action publique*, regroupera les différents facteurs de distorsions présentés par l'approche top-Down en six grands facteurs : 1) Le contenu de la décision, 2) les moyens de la mise en œuvre, 3) les structures organisationnelles, 4) le comportement des fonctionnaires, 5) l'attitude des publics cibles et 6) le contexte de mise en œuvre (Hassenteufel, 2011).

Conclusion sur les approches fondées sur la décision

À l'issue de ces recherches qualifiées de « *top Down* », le constat est fort pessimiste « la complexité de l'action conjointe » (pour reprendre un terme cher à Pressman et Wildavsky [1984]) entre une pluralité d'organisations aux priorités et temporalités différentes rend particulièrement improbable une mise en œuvre réussie. Les problèmes relevés sont perçus essentiellement comme le résultat de dysfonctionnement des modes d'organisation et de coordination et de contrôle hiérarchique remettant en cause une analyse fondée sur la décision politique (Pressman et Wildavsky, 1984 ; Bardach, 1977, Hjern, 1982).

Finalement, la mise en œuvre est perçue dans l'approche *top Down* comme étant d'abord et surtout une chaîne de commandement, où la mise en œuvre effective d'une politique publique découle du respect ou non de cette chaîne (M. Hill & Hupe [2002] 2009 ; Howlett et coll., 2009). Le résultat de ces études a conduit à des efforts systématiques en 1980 pour identifier et comprendre les facteurs qui influencent la mise en œuvre des politiques publiques (Sabatier et Mazmanian, 1983).

Ainsi, à la suite de ces travaux qualifiés par certains d'« analyses administratives », différentes approches vont se développer dépassant la simple considération de la mise en œuvre comme une série de succès et d'échecs à partir d'un unique point de référence (la décision), et de la prise en compte limitée d'une partie des acteurs (l'administration).

I.1.1.2. Les approches fondées sur la prise en compte des acteurs

À partir de la fin des années 1970, les travaux *top Down* critiqués, parce que trop centrés sur des monographies et non cumulatifs, ont été remplacés par une autre vague d'études visant des analyses plus subjectives mettant en évidence la complexité de la mise en œuvre et les limites d'une mise en œuvre parfaite. L'objectif de ces travaux sera donc de construire des théories plus systématiques et applicables à de nombreux cas (O'Toole, 2000). Se fondant sur le présupposé qu'il n'y a pas de compréhension objective des problèmes

publics, ces approches conduiront à des analyses de types post-positivistes (Dryzek cité par Howlett et *coll*. 2009).

Dans cette vague de recherche, l'on cherchera à rompre avec le présupposé selon lequel la politique publique est décidée en haut et exécutée en bas. Certains chercheurs (Lipsky, 1980 ; Hjern, 1982 ; Barrett et Fudge, 1981 ; Dubois, 1999) qui ont souscrit cette approche qualifiée de « *bottom-up* » examinent alors prudemment les actions de ceux qui sont affectés par et engagés dans la mise en œuvre d'une politique (Sabatier, 1986). Selon ces travaux, il faut prendre en compte d'emblée les acteurs périphériques et diverses approches vont se développer à cet effet.

Emphase sur l'autonomie et le pouvoir discrétionnaires des acteurs du bas

Dans cette lignée de recherche, Lipsky (1980) mettra de l'avant le rôle des agents « du niveau de la rue » (*Street Level bureaucrats*) qui sont au centre de la mise en œuvre et qui cherchent à faciliter, à modifier ou à bloquer sur le terrain les objectifs de certaines politiques décidées au sommet (Hassenteufel, 2011 ; Matland, 1995 ; Sabatier, 1986 ; Winter, 2003; 2006). Pour Lipsky, ce sont des agents publics en contact direct avec les bénéficiaires *« who interact directly with citizens in the course of their job, and who have substantial discretion in the execution of their work [... thus] policy implementation in the end comes down to the people who implement it »* (Lipsky, 1980, p.3-4). Et leurs actions ont des effets directs sur l'existence des individus concernés par la politique publique. Il met ainsi en relief les dilemmes auxquels sont confrontés les « fonctionnaires de première ligne », les « *Street Level bureaucrats* » en tant qu'individus et comment ces dilemmes viennent influencer la mise en œuvre des politiques publiques et l'offre de service à la population. S'appuyant sur leur autonomie, il montre que ces derniers disposent d'un pouvoir discrétionnaire vis-à-vis des usagers et donc, des moyens leur permettant de donner leur propre direction à la mise en œuvre et aux politiques publiques.

En effet, suivant le cadre théorique de Lipsky les fonctionnaires de première ligne font face à un dilemme, celui d'appliquer les politiques publiques de façon appropriée tout en

répondant adéquatement aux besoins individuels des usagers du service public. Leur pouvoir discrétionnaire s'exerce alors sur la nature, le montant, la qualité des prestations offertes par l'administration publique ainsi que sur le recours éventuel à des sanctions. Ils sont aussi en capacité de contrôler la durée d'une procédure (l'accélérer ou au contraire la retarder) et la communication de l'information (diffusion large ou au contraire rétention). En effet, le rapport de ces fonctionnaires avec la population comporte une dimension humaine qui fait dans certains cas en sorte que leurs actions peuvent contribuer à redéfinir l'orientation même de l'action publique en modifiant les finalités. Dans ce contexte, les réponses pré formaté issues de la politique publique ont du mal à se concrétiser dans toutes les situations, particulièrement celles qui sont complexes. Au surplus, plusieurs exemples concrets démontrent que les « *Street Level bureaucrats »* à cause des conditions de travail difficiles, sont soumis à plusieurs pressions telles que le stress, l'incertitude, le manque de temps, d'information ou de ressources appropriées, la résistance des bénéficiaires, la qualité des gestionnaires. À cet égard, Lipsky présente de façon détaillée certains comportements que les fonctionnaires développent pour faire face à ces pressions et assurer la survie de leur unité ou du programme. Il s'agit des comportements qui viennent altérer de manière non intentionnelle, mais substantielle la mise en œuvre des politiques et surtout l'équité du service offert à la population. Ce faisant, il évoque la rationalisation ou le rationnement des ressources pour contraindre le dilemme de l'offre et de la demande, la sélection des bénéficiaires, la rétention d'information, la redirection des clients. Pour toutes ces raisons, Lipsky qualifie les agents de la rue de véritables *policy-makers*, dans la mesure où c'est par leurs actions et leurs pratiques qu'une politique existe effectivement.

Emphase sur les réseaux

De la même manière que Lipsky (1980) l'a relevé, Hjern et Porter (1981) relèveront dans leurs recherches le poids des « réseaux » dans la mise en œuvre des politiques publiques. La même approche de valorisation des acteurs de base dans la mise en œuvre des politiques publiques sera donc supportée par Hjern et Porter (1981). Ils ont mené des recherches sur des programmes de formation et de lutte contre le chômage en Europe au début des années 80. Pour ce faire, ils ont tiré profit de la sociologie des organisations pour mettre en

exergue la place de l'acteur de base dans l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques. Leur point de départ est l'identification du réseau d'acteurs de base impliqués dans la gestion d'un problème public donné, notamment dans le cas de la politique pour l'accroissement de la performance des petites et moyennes entreprises au Royaume-Uni, en Suède, en Italie et en Allemagne. Ainsi, ils privilégient deux niveaux d'analyse. Au niveau des entreprises ils vont évaluer la performance réelle des politiques publiques dans ce domaine. Par la suite, au niveau individuel, ils s'intéressent aux acteurs de la base impliqués dans les entreprises locales afin d'examiner les problèmes qui se posent à elles de même que leurs réseaux de collaboration. Selon ces auteurs, au-delà de l'acteur étatique, il faut prendre en compte les acteurs non étatiques (des ressortissants ou des particuliers) puisque dans certains cas ce sont eux qui entretiennent et soutiennent les réseaux qui se créent.

Emphase sur la capacité d'adaptation des fonctionnaires de première ligne

D'autres recherches qui se sont intéressées aux acteurs de base ont montré que l'autonomie de ces derniers, conduit à une concrétisation de la politique qui va au-delà des prescriptions juridiques en répondant notamment à des demandes du public non prévues par les textes. Ce qui traduit une forte capacité d'adaptation des fonctionnaires aux individus concrets auxquels ils sont confrontés. Dans ces cas, ils peuvent par ailleurs constituer un obstacle, par leur action, pour l'atteinte des buts organisationnels. Le cas du traitement administratif de la misère et du comportement des agents au guichet présenté par Dubois (1999) est assez révélateur à ce sujet. En effet, ces agents gèrent un nombre important de prestations sociales concernant le plus souvent l'intimité des personnes. Ils sont donc confrontés aux demandes qui ne se réduisent pas aux cas de figure prévus par les textes et tissent parfois des relations particulières avec les publics précarisés dont les demandes portent aussi sur l'écoute et le contact. La demande est donc loin d'être uniquement administrative, elle porte plus fondamentalement sur l'exposition et la prise en compte d'une souffrance personnelle. Dans ces cas, les agents au guichet utilisent leur marge de manœuvre dans un but tactique, en laissant l'impression qu'ils jouent un rôle important dans le bien-être des ressortissants. Leur attitude passe alors souvent par une adaptation à ces demandes permises par le flou

et les incertitudes de la définition de leur fonction et par la relative indépendance dont ils bénéficient dans leur travail. Ce faisant, ils s'éloignent de l'idéal qu'ils espéraient atteindre au sein de l'organisation et peuvent ainsi faire exprimer leurs dispositions personnelles, leur compassion et aider une partie seulement de la clientèle. Ainsi, « le comportement et l'identité des bureaucrates au guichet oscillent entre compassion et règle bureaucratique, évitement et complicité » (Klüber et Maillard, 2009, p. 76).

Emphase sur les limites du pouvoir des acteurs

Au regard de ce qui précède, il ne faut cependant pas surestimer la capacité d'action autonome des agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques. En fait leur pouvoir discrétionnaire est encadré par des règles dont ils ne peuvent faire totalement abstraction. Warin (2002) dans une étude portant sur 500 fonctionnaires montre que l'attitude de certains petits fonctionnaires consiste plutôt à veiller à une application stricte des règles afin de garantir un accès égal à leurs droits pour l'ensemble des usagers des services publics, en vertu d'une norme d'équité d'accès aux services publics. En tenant compte de ce résultat, le problème central ne serait pas celui du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires, mais celui de la mise en œuvre la plus complète possible des règles existantes : « À la différence de ce que suppose le modèle de la discrétionarité […] le problème tel qu'il apparaît aujourd'hui, n'est plus tant celui de la rigidité des systèmes réglementaires, mais plutôt celui de la difficulté à les appliquer le plus complètement possible » (Warin, 2002, p.94).

D'autres auteurs ont quant à eux montré que l'autonomie des agents administratifs est également limitée par leur environnement. Ainsi, en mettant en évidence l'interpénétration de l'administration par son environnement, Selznick (1949) montre par exemple dans une étude, l'existence de « passe-droit » traduisant le fait que la non-application de la règle est le cas le plus fréquent et son respect de l'exception. Lascoumes et Le Bourhis (1996) font pour leur part allusion aux faiblesses des moyens de contrôle des initiatives administratives et des dispositifs techniques, et l'absence de sanction entretenue par le flou des textes qui favorise la faible implication de l'administration.

Emphase sur le public cible

Le rôle des interactions des agents administratifs chargés de la mise en œuvre et leur environnement conduit à prendre en compte le comportement du public cible. Leur impact est le plus net lorsque ceux-ci s'opposent à une décision en empêchant sa mise en œuvre, ce qui dans un certain nombre de cas conduit à la remise en cause du contenu même de la politique (Hassentefeul, 2003). Ce refus par le public cible peut aussi se traduire par des comportements tels que la fraude. De manière plus générale, au niveau des publics cibles, le problème central qui se pose est celui de l'imprévisibilité de leur comportement. Ainsi, de ce fait leur attitude peut fortement modifier les effets concrets d'une politique publique, voire sa signification.

Emphase sur le poids des services territoriaux et sur les négociations avec les acteurs du bas, le public visé

Certains travaux ont souligné l'importance de comprendre la façon dont les décisions et les directives du pouvoir central sont adaptées, reformulées et/ou bloquées par les services territoriaux (Friedberg, 1993), notamment selon des logiques de renforcement des corps de l'administration (Thoening, 1987). D'autres se sont intéressés au public visé par la politique (Lane, 1987). Dans cette approche, la mise en œuvre se structure à partir des mécanismes de négociation (*bargain*), de persuasion et d'échange entre des ensembles d'acteurs présents à différents niveaux d'actions (Bardach, 1977). Dans son analyse de la politique forestière en France, Padioleau (1982) montre par exemple, la façon dont les responsables gouvernementaux ont négocié à la fois avec les députés et les sénateurs des régions concernées, mais aussi avec les représentants des intérêts agroforestiers. Pour lui, ce type de négociation permet de légitimer la politique auprès du public ciblé mais conduit parallèlement à une complexification de l'action publique notamment du fait de la création des dispositifs spécifiques.

Conclusion sur les approches fondée sur les acteurs

Ces recherches ont ainsi proposé une lecture différente de la mise en œuvre, en se focalisant sur les agents concrets chargés de mettre en œuvre les politiques, négligés par les auteurs précédents. Ils ont estimé que la première génération de recherche ne tient pas compte de plusieurs facettes de la réalité de la mise en œuvre. Estimant alors que celle-ci doit aussi être analysée selon un processus « d'interaction et de négociation, qui se déroule dans le temps, entre ceux qui cherchent à mettre en œuvre de façon effective une politique et ceux sur lesquels l'action dépend » (Barrett & Fudge, 1981).

Ainsi, l'approche *bottom-up* invite à regarder les stratégies poursuivies par les différents acteurs afin d'atteindre leurs objectifs (Sabatier, 1986, p.22) et sur le contexte à l'intérieur duquel évoluent les politiques (Matland, 1995, p.149) tout en reconnaissant que les acteurs administratifs peuvent souvent intervenir à la fois dans les phases de formulation et de mise en œuvre. Cette approche met également en exergue le conflit entre les objectifs de la politique et les intérêts personnels, ainsi que celui des négociations continuelles entre une multitude d'acteurs (Hassenteufel, 2011, p. 100). Les approches *bottom-up* signifient donc une analyse de la mise en œuvre à partir des acteurs qui interagissent au niveau opérationnel sur un problème particulier.

Très vite l'approche *top Down* s'est traduite en une opposition à l'approche *bottom-up* (Barrett, 2004) où la première se concentre sur les décideurs politiques en amont de la hiérarchie et la deuxième centre son analyse sur les acteurs affectés par et engagés dans la mise en œuvre d'une politique (Sabatier, 1986 ; Lipsky, 1980 ; Sabatier et Mazmanian, 1979).

I.1.1.3. Les approches fondées sur l'intégration de variables et de champs d'analyse

Une troisième génération de travaux sur la mise en œuvre se propose de dépasser l'opposition *top Down* et *bottom-up* jugée stérile (O'Toole, 2000 ; Saetren, 2005) chacune des approches restant campée sur ses propres positions. Elle propose des cadres théoriques

permettant de mieux prendre en compte les deux dimensions. Dans cette section, nous revenons sur ce développement.

Suite aux débats soulevés par les deux premières vagues de recherche sur la mise en œuvre, certains chercheurs vont alors s'orienter vers d'autres champs disciplinaires connexes moins contraints par les visions restrictives de ces approches. Ils voient en elles une complémentarité intéressante pour mieux décrire et expliquer le processus de mise en œuvre des politiques publiques (Goggin et coll. 1990, Matland, 1995, Sabatier 2005). Ils vont donc proposer des cadres théoriques plus englobants sur la mise en œuvre (O'Toole, 2000 ; Sabatier, 2005 ; M. Hill & Hupe, 2009 [2002] Lester et Goggin cité dans DeLeon & DeLeon, 2002 ; O'Toole, 2000 ; Pülzl & Treib, 2007).

Ainsi donc, un premier renouveau est initié par les auteurs classiquement considérés comme des *tops-downers* qui déplacent leur point de vue. C'est le cas de Wildavsky qui dans différents chapitres[5] rajoutés à l'ouvrage initialement publié avec Pressman, va progressivement reconnaître la nécessité de ne pas envisager la mise en œuvre comme simple application d'une décision préalablement construite, et donc, d'articuler décision et mise en œuvre comme processus itératif (Hill et Hupe, 2002, p.81). Dans cette perspective, soulignons les travaux de Paul Sabatier (1986) qui effectue un déplacement similaire et propose une synthèse intéressante dans le modèle de *l'Advocacy Coalition Framework* revu par Sabatier et Jenkins-Smith (1993) qui permet notamment de mieux comprendre les changements dans l'action publique. Citons aussi la matrice d'ambiguïté/Conflit de Matland (1995) qui quant à elle met en évidence le caractère non hiérarchique des étapes de « décision » et de « mise en œuvre » ce que rappelle fortement Lascoumes qui dit qu'« il n'y a que des systèmes d'action verticaux et transversaux, réactivés par des projets d'action publique dont certains seulement parviendront à transformer les systèmes d'action existants ou en créer de nouveaux » (*Ibid*, 1995, p418). Allison (1971) a aussi proposé un modèle qui contraste trois perspectives de mise en œuvre pour tenter de trouver une

[5] C'est le cas notamment du chapitre qu'il Co Écrit en 1979 avec Gian Domenico Majone qui s'intitule « *Implementation as evolution* » dans lequel les auteurs mettront en évidence de façon fort intéressante la nécessité d'articuler décision et mise en œuvre comme processus interactif, et considère la mise en œuvre que la mise en œuvre reste une évolution.

explication satisfaisante à la crise des missiles. Mais, c'est sans doute l'approche proposée par Goggin et coll. (1990), qui marque l'intérêt pour une « méthode scientifique » et dans laquelle les auteurs trouveront la tentative la plus aboutie sur le plan analytique. Soit, un cadre analytique pour décrire mais également expliquer le processus de mise en œuvre. Mais ce cadre analytique appelant à une plus grande scientificité dans l'analyse de la mise en œuvre ne conduira pas à des théories générales, comme souhaité initialement (DeLeon, 1999 ; O'Toole, 2000). C'est ce que O'Toole explique parlant du fait que l'analyse de la mise en œuvre nécessite la prise en compte de plusieurs variables et d'éléments contextuels limitant l'utilisation d'un modèle théorique particulier,

> « *One of the major substantive impediments to a more effective theory – practice connection, as explained earlier, is the sheer complexity of the world of implementation. This complexity manifests itself in synthetic theoretical arguments that incorporate an array of variables* » (O'Toole, 2004, p. 325).

Par ailleurs, l'analyse de la mise en œuvre s'est peu à peu enrichie en intégrant d'autres aspects de la littérature et s'est ouverte à d'autres champs disciplinaires et concepts tels que les études sur les coalitions d'acteurs ainsi que les *policy design* (Bernier, 2010 ; Birkland, 2001), l'analyse cognitive (Muller, 2005), la gouvernance[6] (Hill & Hupe, 2009 [2002]; O'Toole, 2000 ; Saetren, 2005 ; Bardach, 1977), les approches démocratiques ou délibératives (Bernier et Taieb, 2007 ; Côté & Lévesque, 2009 ; Carroll et Carroll, 1999, Deleon et Deleon, 2002 ; M. Hill & Hupe [2002] 2009) et les réseaux (Garon & Dufour, 2010 ; Hassenteufel, 2008) dont les travaux sur les instruments (Lascoumes et LeGalès, 2007, Bernier, 2010) en sont une application.

---

[6] Il existe une pluralité de définitions pour la gouvernance. Cependant, ce concept peut être plus largement être défini comme étant un processus collectif de décision et de mise en œuvre d'actions publiques entre l'État et les acteurs non étatiques. Par exemple, Kooiman affirme que « [*t*] *he essence of the argument is that governance of and in modern societies is a mix of all kinds of governing efforts by all manner of social-political actors, public as well as private; occuring between them at different levels, in different governance modes and orders* » (Kooiman, 2003, p. 3).

De plus, en apparence linéaire, les sous-processus impliqués dans la mise en œuvre sont en fait en constante et complexe interaction les uns des autres (Pressman et Wildavsky (1984 [1973]). Reconnaissant cette complexité et l'inévitable lien entre formulation et mise en œuvre, il devient fondamental dans l'analyse de la mise en œuvre de considérer le rôle de tous les acteurs à cette phase en se rapprochant des recherches récentes sur la gouvernance et les réseaux d'acteurs multiples (O'Toole, 2000 ; Hill et Hupe, 2002). Une telle approche conduirait à des outils intéressants quant à la légitimation d'une décision et la facilitation de sa mise en œuvre, et montrerait également l'interdépendance des groupes d'acteurs, étatiques ou non dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques (Carroll et Carroll, 1999, Deleon et Deleon, 2002). C'est ainsi que les recherches sur la mise en œuvre continueront d'évoluer vers différents modèles. Finalement, la recherche sur la mise en œuvre des politiques publiques restera marquée par les débats persistants et les études de cas principalement en Amérique et en Europe.

Développements récents dans l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques

L'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques a fait l'objet de nombreux travaux depuis Pressman et Wildavsky en 1973. Et pourtant, la question de la mise en œuvre demeure encore très complexe (May, Johnson et Finch, 2016). Comme l'affirme O'Toole (2017, p.376), « *work on the crucial subject of policy and program implementation was once a central preoccupation among scholars and students of public affairs and public policy. Today it remains so* », et ce, malgré les évaluations qui du premier coup d'œil montrent que l'intérêt à ce sujet pourrait avoir baissé. En effet, les études pertinentes (appropriées) menées au cours de la dernière décennie comptent environ bien plus de mille travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques (Saetren 2014 ; Moulton, Roll, et Sandfort, 2017). Il semble bien qu'avec la création du journal *Implementation Science* en 2006, malgré sa couverture étroite (concentrée au domaine de la santé notamment avec l'avènement de l'utilisation des données probantes) et sa négligence de l'univers de la mise en œuvre de manière générale constituait le signe de sa réinvention. Comment donc le champ s'est – il structuré par la suite ?

Il est clair qu'avec l'étude du gouvernement et les débats sur la gouvernance et la gestion des organisations publiques, de nouveaux thèmes ont été mis dans l'agenda et une variété de travaux ont été menés au détriment du thème spécifique de la mise en œuvre à l'instar des travaux européens sur la gouvernance à pallier multiple pour lesquels le *Journal Of European Public Policy* ne manque pas d'exemple. Dans l'étude exhaustive sur les recherches en analyse des politiques publiques effectuée en 2005, Saestran évoquait déjà le caractère grandissant de l'intérêt porté à la mise en œuvre. Aujourd'hui encore, le nombre d'études sur la mise en œuvre bien que peut-être moins en évidence ou moins visibles que dans les années 1970 et les années 1980, ont augmenté (Hupe et Saetran, 2014).

Dans la recherche sur la mise en œuvre, l'avancement analytique peut — être clairement observé (Pollitt and Hupe, 2011; Weible, 2014; Hill and Hupe, 2014) avec une orientation comparative croissante. Un des résultats de l'analyse de Hupe et Saetran (2014) sur l'état du champ de la mise en œuvre des politiques publiques est en effet que le nombre d'études comparatives a doublé au détriment des études de cas. Cependant, la comparaison au niveau de sous-système est plus commune que la comparaison transnationale. Par ailleurs, cette augmentation de l'utilisation de design de recherche comparative au fil du temps arrive aussi au détriment d'un design de recherche longitudinal. Tout ceci permet de conclure à un progrès plus accentué sur la méthodologie que sur des questions théoriques.

L'objectif de rigueur étant de plus en plus pris au sérieux. Tandis que l'attention concertée à la bureaucratie du niveau de la rue (Brodkin, 2011 ; Rice, 2012 ; Tummers et Bekkers, 2013) peut être observée, délibérément pour ne pas être institutionnalisée comme un silo à l'image des recherches sur la gouvernance à pallier multiple caractérisée de *néo-implementation* (Hill et Hupe, 2014). Certains auteurs quant à eux acceptent le défi posé par l'émergence de nouveaux thèmes et concepts en restant consacrés à l'objet de leur attention initiale la mise en œuvre. Caroline et Hupe (2014) par exemple adresse la mise en œuvre explicitement en termes de gouvernance puisque d'après eux, après tout, qu'est-ce qu'un nom quand la recherche rend compte adéquatement de ce qui se passe.

Comme l'ont reconnu de nombreux auteurs, l'analyse de la mise en œuvre s'opère dans un système complexe d'interaction politique et social (O'Toole, 1986; Goggin, Bowman, Lester, & O'Toole, 1990; deLeon & deLeon, 2002; May & Jochim, 2013). À ce tire le grand défi de la littérature sur la mise en œuvre concerne directement la façon de rendre compte des processus, de sa complexité, des acteurs intervenants (à tous les niveaux aussi bien internes qu'en parallèle au processus) et des résultats. Ce qui rend la recherche sur la mise en œuvre d'autant plus pertinente. Et pourtant, la préoccupation principale d'améliorer les pratiques a bien souvent été ignorée par la communauté de chercheurs (O'Toole 2004). Il y a longtemps déjà Elmore accusait les chercheurs de développer des injonctions pratiques qui étaient « *desultory and strategically vague* » (1979–1980 : 601), et la situation n'a pas changé et s'est même aggravée dans les années subséquentes. En regard à cela, Sandfort et Moulton (2017) adoptent une approche très différente qui met le monde de la pratique systématiquement au premier plan à partir de la notion de « *strategic action fields* » (page 17). La mise en œuvre est alors définie comme « *settings where collective action takes place; participants working together [there] have a general understanding about their purpose, their relationships, and the spoken and unspoken rules that guide their actions* » (page 69). Particulièrement leur intention est de fournir le conseil pour induire des changements, puisque c'est l'intention commune de pratiquement toute nouvelle politique et programme. De cette manière, ils se déplacent « *across schools of thought and units of analysis without getting bogged down in any one particular way of thinking* » (p. 35–36).

Au plan théorique, quelques avancements peuvent être notés à l'instar de Damschroder et coll. (2009) qui ont développé le *Consolidated Framework for Implementation Research (CFIR)*. Citons également les travaux de May (2014) qui dans son article *Towards a general theory of implementation*, expose les constituants principaux d'une théorie générale de mise en œuvre, construisant sur la théorie des processus de normalisation et la liant aux construits clés des récents travaux en sociologie et en psychologie. Ces constituants sont informés par des idées de l'agence et son expression dans des systèmes sociaux et des champs, des mécanismes sociaux et cognitifs et l'action collective. Cette

approche unit un certain nombre de perspectives divergentes de manière à rendre possible explication plus complète de la mise en œuvre et de la fixation de nouvelles façons de penser, la promulgation et l'organisation de la pratique.

Somme toute, de manière générale, les recherches sur la mise en œuvre ont continué d'évoluer de manière décloisonnée comme l'affirme Saetran (2005, p.561) « [*P*]*olitical science scholars and their colleagues in the subfields of public administration and public policy shared notion that policy implementation research is primarily their domain* ». Même si la recherche demeure toujours importante sans nul doute, la direction qu'elle a prise n'a toujours pas fait l'unanimité à l'instar des préoccupations évoquées à la troisième génération de recherche. La question se pose alors sur la pertinence d'un consensus (la recherche d'un paradigme au sens de Kuhn) dans la recherche sur la mise en œuvre considérant les buts recherchés et l'importance du contexte dans ses recherches.

I.1.2. Apports et limites des théories de la mise en œuvre des politiques publiques

Au regard de ce qui précède, la mise en œuvre modifie l'ordre établi en faisant naître des relations d'accord et de conflits qui permettent d'appréhender les dynamiques propres de l'*implémentation* et, en particulier les écarts qui existent entre les besoins, les intentions et les effets des nombreux retards et/ou non-retranscriptions des directives. Cependant, il est normal de s'interroger si ces modèles sont vraiment légitimes pour analyser la mise en œuvre dans le contexte de notre recherche du fait de certains facteurs contextuels qui pourraient entraver l'application de ces modèles. Mais en l'absence d'autres modèles alternatifs, nous n'avons pas d'autres choix que d'utiliser ceux-ci comme point de départ. Ainsi, à travers la présente recherche, il sera possible d'identifier quels éléments sont pertinents et quels éléments devraient être adaptés au contexte camerounais et africain pour une meilleure compréhension de la mise en contexte.

La littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques fournit à cet effet une grille d'analyse très intéressante dans un contexte où l'on cherche à analyser le processus de mise en œuvre de la politique d'un pays africain comme le Cameroun. En effet, cette littérature

permet de comprendre le processus et les dynamiques des acteurs prenant part à cette étape importante du cycle des politiques publiques, et, du coup, d'évaluer la mise en œuvre de la politique au-delà de sa seule conformité législative et réglementaire. Comme le rappelle Bernier (1999), « [i] l est illusoire de penser que les politiques publiques fonctionnent parce que des lois sont adoptées » (p. 110). Pour notre recherche, il a d'ailleurs été intéressant de vérifier cette évidence dans le contexte camerounais.

La littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques nous permet de faire ressortir des éléments forts pertinents pour notre recherche. En premier lieu, il convient de noter que l'utilisation de cette littérature permet d'offrir une analyse en profondeur des moyens et des ressources du gouvernement à l'égard de l'implantation d'une politique publique donnée, et pour cette recherche, dans le secteur agricole. Elle permet de faire ressortir les processus et les dynamiques propres au contexte camerounais permettant d'analyser comment dans les faits les politiques publiques dans le secteur agricole sont mises en œuvre, en regardant à la fois du côté des autorités gouvernementales (en analysant notamment le rôle joué par les administrateurs publics, la structure administrative et aussi les moyens de mise en œuvre), mais également du côté des parties prenantes directement interpellées ou concernées par la mise en œuvre d'une politique publique particulière (Hassenteufel, 2011 ; Mazmanian & Sabatier, 1983).

À l'instar de ce qu'évoque la littérature sur la gouvernance, la littérature sur la mise en œuvre permet de distinguer d'une part les instances de décisions formellement reconnues, et de l'autre, la multiplicité des agents, des relations de pouvoir et des ressources impliquées dans la régulation d'un problème touchant à l'intérêt collectif. Elle permet de considérer les divers niveaux en interactions et propose également une lecture originale de la mise en œuvre dans laquelle est mise en jeu la capacité des acteurs d'influencer les normes, et la manière dont les pratiques de ces acteurs réglementent la sphère publique. Ainsi, dans une perspective analytique, elle permet de mettre en lumière les modalités d'ancrage de l'État et l'imbrication des niveaux et des catégories sociales influençant les processus institutionnels menant à la mise en œuvre. En considérant les normes aussi bien formelles qu'informelles comme facteur déterminant du processus d'institutionnalisation,

cela permet de cerner les apports des différents types d'acteurs dans le processus de mise en œuvre en lui-même, et va bien au-delà de la simple imposition des volontés de l'État. Il est ainsi possible d'analyser la pluralité des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui interviennent dans le processus, ou qui cherchent à influencer le processus de mise en œuvre, que ce soit positivement ou négativement.

Enfin, la littérature sur la mise en œuvre permet de faire ressortir le contexte interne entourant la politique publique en elle-même et sa mise en œuvre, notamment par la prise en compte des conditions socioéconomiques, ainsi que le degré d'acceptabilité de la politique publique par les acteurs concernés (variables introduites notamment par Mazmanian et Sabatier [1983] dans la première génération de recherche).

Les modèles actuels d'analyse de la mise en œuvre sont donc un point de départ intéressant. Et le cas de notre recherche nous paraît particulier puisqu'à l'instar des recherches évoquées dans les sections précédentes, dans un contexte africain de pays en développement comme au Cameroun, les obstacles dans la mise en œuvre sont tout aussi présents et pourraient même être encore plus marqués. Et ce, compte tenu du contexte particulier des pays en développement d'Afrique Subsaharienne. Les études effectuées dans ce contexte ont mis en évidence de nombreuses particularités telles que le mode de fonctionnement de l'État des pays en Afrique Subsaharienne, la légitimité politique « douteuse » (Perez, 1991) de l'État et les attitudes ambivalentes qui prévalent dans ces pays à l'égard de l'administration publique (*Idem*). D'autres ont mis de l'avant l'interpénétration de divers degrés de compétence, de normes, de pouvoir, l'informalité des normes (Winter 2001) et la multiplicité des influences verticales et horizontales dans un même champ à l'instar de ce qu'évoque (Kooiman, 2003). Aussi, avec la décentralisation, l'État central n'est plus considéré comme seul détenteur de la violence légitime (Weber, 1969), mais faisant partie d'un réseau d'agents usant de différents procédés de « subjectivation » pour renforcer sa légitimité (Blundo, 2002). Ainsi, l'administration camerounaise comme dans la plupart des pays en développement en Afrique Subsaharienne évolue habituellement dans ce contexte qualifié par certains auteurs de « non-État » (Médard, 1991), de crise de cet État (Bayart, 1979) ainsi que de ses capacités distributrices

et de régulation, du renouvellement de ses élites, de la légitimité de ses dirigeants, du contrôle de son territoire, d'absence d'institutionnalisation du pouvoir (Michalon, 1984) où le désordre y serait un mode de régulation heuristique porteur (Chabal et Daloz, 1999). Il s'agit aussi de problème de gouvernance qui ouvrent la voie à des jeux politiques et qui donnent lieu à des luttes de pouvoir (Bayart, 1989), un clientélisme partisan, une logique de captage de ressources publiques (Blundo et Jaubert, 1998), une stigmatisation des catégories sociales ethnicisées génératrice d'une redéfinition des pratiques (Dozon, 1995) voir des formes d'appropriation des politiques publiques propre au contexte socioculturel qui ont cours au grand désarroi de la performance et de l'effectivité des politiques publiques.

En effet, il s'agit d'autant de facteurs quasi socioculturels et historiques qui donneraient un sens particulier à la nature du service public en Afrique en général et au Cameroun, voire même une identité. Ces facteurs posent également des défis importants en particulier dans le contexte actuel de régulation des activités et de production de l'action publique sur le terrain par l'État. Pourtant, la littérature sur les théories de la mise en œuvre reste muette sur ces conditions propres au contexte camerounais et africain en général et qui serait à la base des inquiétudes quant à la transférabilité des modèles théoriques développés en occident. Et c'est sur ce point que notre recherche apporte une contribution théorique importante en mettant en lumière ces éléments contextuels qui pourraient favoriser l'adaptation des modèles et des cadres théoriques au-delà des contextes occidentaux. Cette recherche apporte également une contribution pratique pertinente dans la mesure où elle offre une façon de mieux éclairer les enjeux de la mise en œuvre des politiques publiques en fournissant des connaissances nouvelles directement applicables dans l'administration publique dans le contexte camerounais, en Afrique et ailleurs.

Si la littérature sur la mise en œuvre présente plusieurs éléments utiles à notre recherche, reste que celle-ci n'est pas suffisante pour comprendre notre objet d'étude, puisqu'il reste que certains éléments sont occultés par celle-ci. Comme la politique publique choisie dans le cadre de cette recherche, la politique d'accompagnement des producteurs agricoles en l'occurrence, implique un grand nombre d'acteurs locaux et internationaux, l'analyse de la

mise en œuvre nécessite la prise en compte non seulement de leur interaction, mais aussi des relations de pouvoir et des jeux politiques qui se créent dans le système concret au sein duquel interagissent les différents acteurs. Puisque nous cherchons à développer une réflexion quant aux rôles des agents administratifs, il est aussi indispensable de cerner les positions et les conditions entourant les compromis négociés, la résistance du social, le caractère équivoque de la politique publique et ses contradictions dans des situations concrètes et enfin, de comprendre les dynamiques et les comportements qui animent ces relations. Cet éclairage est soutenu par la littérature sur l'action stratégique des acteurs que nous présentons dans la section suivante.

Par ailleurs, au Cameroun comme en Afrique subsaharienne en général, dans les conditions de « débâcles institutionnelles » (Enguéléguélé, 2002), de « criminalisation de l'État » (Bayart, Ellis et Hibou, 1997), d'absence de débat politique à travers un espace public pluraliste, et dont l'administration est en miette (Dupuy et Thoenig, 1985, Bonne, 2003), il est difficile de penser l'action publique. Avec cette analyse sur les stratégies des acteurs dans un système d'action concret, il est dès lors question pour notre recherche d'ouvrir la possibilité d'envisager et de mettre en lumière l'action publique dans la société camerounaise caractérisée par une culture politique purement élitiste et centraliste, et ce, malgré le discours sur la décentralisation et la démocratisation et en l'absence d'une société civile organisée. Une société qui évolue dans le cadre d'une gestion néo patrimoniale des services publics et où la culture de rente prospère à la faveur des capacités distributives et de la personnalisation du pouvoir politique. Ce qui affecte les institutions publiques au point d'occulter l'émergence de l'idéal collectif et à faire de la gestion des politiques publiques un site d'observation privilégié de la *politique du ventre* (Bayart, 1994) où l'intérêt général est sacrifié sur l'autel de la conservation du pouvoir.

C'est là que nous avons tout intérêt à nous rapprocher des approches sociologiques qui révèlent l'incertitude par rapport aux chances de réussite de toute action publique en raison de la complexité de son environnement, préoccupation à rebours des interrogations liées à la légitimité des décideurs et à la nature du régime politique. Ce plus petit dénominateur commun permet de constater qu'à partir de la similitude des problèmes publics,

indépendamment des modes de leur prise en charge, il est possible de trouver un même enjeu d'action publique au-delà du déséquilibre temporel et statistique entre le contexte occidental et extra occidental (Badie et Hermet, 2001) permettant de relever le défi de la comparaison. Il importe cependant de reconnaître et nous l'avons souligné plus tôt dans cette thèse que, malgré la similitude des problèmes publics, les circonstances occidentales[7] de l'émergence des outils théoriques de la mise en œuvre pourraient limiter leur transférabilité vers des situations africaines. Dans ce cas, notre analyse gagne à raisonner en termes de « bricolage » des systèmes de décisions dans la prise en charge des problèmes publics si tant est que le pilotage de l'action publique soit d'abord un mode de *règlement* des problèmes publics dans le cadre polycentrique moins d'un *État en action* que d'un *État en interaction* (Hassenteufel, 1995).

Dans le contexte de notre recherche et ceux pour « briser le cercle vicieux bureaucratique » comme le dirait Crozier, se limiter à l'analyse des stratégies et aux interdépendances en négligeant la hiérarchie des causes serait réducteur. L'analyse de la mise en œuvre gagne aussi alors, à être complétée par un retour sur le contexte socio historique spécifique de notre recherche et dans lequel s'inscrivent les processus et les stratégies d'acteur que nous cherchons à comprendre dans notre recherche. Ce qui nous permet d'établir le lien entre le pouvoir des acteurs et la régulation dans l'organisation (Friedberg, 1993), de mettre en évidence et de comprendre la relation dialectique formelle ou informelle qui unit l'acteur et le système.

I.2. Action stratégique des acteurs

Dans le cadre de la présente recherche, les comportements des agents administratifs sont analysés à partir de l'approche de l'action stratégique élaborée par Crozier et Friedberg (1977 [1981]). Il s'agit d'un modèle d'analyse organisationnelle basé sur les relations d'acteurs interdépendants au sein d'un système d'action concret.

[7] L'instabilité, la faible maîtrise et les ambigüités (voire les contradictions) font souvent partie de l'action publique parfois s'apparente à un bricolage aléatoire d'activités hétérogènes portées par des acteurs multiples fragmentés et fluctuantes.

Quelques clarifications conceptuelles

Nous considérons le cadre de la mise en œuvre comme étant un système d'action concret. Le système d'action concret lui-même définit comme un ensemble de jeux structurés entre les acteurs interdépendants aux intérêts divergents parfois contradictoires. Pour Crozier et Friedberg (1977 [1981], p. 113), « le jeu… est beaucoup plus qu'une image, c'est un mécanisme grâce auquel les hommes structurent leurs relations de pouvoir et les régularisent… c'est l'instrument essentiel de l'action organisée [l] ».

Allisson (1991 p. 162, p.170) quant à elle décrit les jeux comme :

> « '*intricate and subtle, simultaneous, over-lapping' but nevertheless guided by rules: Some rules are explicit, other are implicit. Some rules are quite clear, other fuzzy. Some are very stable; other are ever changing. But the collection of rules, in effect defines the game* ».

Le jeu est souvent utilisé pour décrire une activité politique au sein d'une organisation (Mintzberg, 1985), d'un système d'action concret. La politique est alors définie comme un système parmi d'autres systèmes d'influence dans l'organisation. Il s'agit notamment, du système d'autorité, de l'idéologie et de l'expertise qui sont définies dans un sens comme des systèmes légitimes tandis que le système politique au contraire est décrit comme reflétant un pouvoir techniquement illégitime dans ses buts et ses moyens. Par conséquent, et pour reprendre Mintzberg, « *political behaviour is typically divise and conflictive, often pitting individuals or groups against formal authority, accepted ideologie, and /or certified expertise or else against each other* » (Mintzberg, 1985, p. 134). La politique peut donc émerger lorsque les autres systèmes d'influence sont absents ou défaillants.

Actions et comportements des agents administratifs

Rappelons que l'utilisation ici de la notion d'acteur signifie que l'on part de l'hypothèse de l'autonomie relative et la capacité d'action d'un individu effectuant des choix

stratégiques dans un contexte donné qui ne le contraint jamais complètement. Ceci étant, considérant le système d'action concret, les jeux et l'activité politique dans l'organisation de la mise en œuvre, notre recherche va au-delà de l'approche développée par Lipsky (1980) sur les comportements des agents administratifs de première ligne usant de leur pouvoir discrétionnaire vis-à-vis des destinataires. Elle intègre une autre dimension du rôle des agents administratifs en prenant en compte leur comportement vis-à-vis des autres acteurs avec qui ils interagissent dans un univers politique donné le *système d'action concret*. Dès lors, l'action des agents administratifs ne se limite pas à l'usage de leur autonomie relative dans la mise en œuvre en tant que processus d'intégration des comportements stratégiques des acteurs sociaux relativement autonomes. Elle est aussi *l'expression des capacités relationnelles, c'est-à-dire culturelles, des individus* (Crozier et Friedberg, 1977 [1981]) ; p. 197) entendue comme un instrument, une capacité que les acteurs acquièrent, utilisent et transforment en bâtissant et en vivant leurs relations avec les autres. Les stratégies qu'ils adopteront ne seront pas uniquement fonction de leurs intérêts personnels, mais tiendront aussi, et peut-être surtout, à leurs atouts et leurs capacités. Et c'est sur cet aspect des stratégies des agents administratifs que nous avons intérêt à aborder la question encore peu abordée du rapport entre le pilotage de la politique et la forme générale du système politique. D'autant plus qu'il semble qu'elle engendre pour les acteurs des contraintes et/ou des opportunités spécifiques (Jobert et Muller, 1987) dans le cadre de notre analyse eu égard à la prégnance de la gestion néo patrimoniale et de l'absence de coercition qui prévalent dans le contexte de notre recherche.

Décryptage des jeux et des stratégies d'acteurs

Dans le système d'action concret, les agents administratifs participent à des jeux dirigés par certains objectifs organisationnels ou non. L'influence mutuelle qui existe entre le système d'action concret et les jeux (Klijn et coll. 1995) laisse supposer une régulation d'ensemble, des mécanismes propres aux contextes qui induisent et régulent les jeux et permettent au système d'action de se maintenir. Selon Olivier de Sardan (2002), il est important de faire l'inventaire des contraintes subies par les uns et les autres et de décrypter les stratégies déployées par ceux-ci. Klijn et coll. (1995) suggèrent la mise en évidence des

réseaux d'acteurs interdépendants pour montrer l'existence du système d'action concret. D'autres auteurs encore évoquent la dimension cognitive pour rendre compte des orientations des stratégies des acteurs. Par exemple, Pierre Muller (1987) évoque la notion de référentiel étroitement associée à la domination d'un ensemble de valeurs et de normes élaborées et portées par des acteurs occupant une position clef dans les politiques sectorielles. Sabatier quant à lui propose le système de croyances s'inscrivant dans une conception pluraliste des politiques publiques (Sabatier et Schlager, 2000). Tandis que Martin Rein et Donald Schon (1991) envisagent plutôt un cadre cognitif (*policy frame*) qui peut être vu comme « une manière de sélectionner, d'organiser, d'interpréter et de donner un sens à une réalité complexe, afin de fournir un point de référence pour savoir analyser, persuader et agir » (p.263). Sans entrer dans les détails d'une analyse fondée sur les approches cognitives — ce qui n'est pas l'objet de notre recherche —, cette perspective nous invite à considérer les valeurs, les normes et les croyances dominantes qui incitent aux jeux et guident les stratégies d'acteurs.

En effet, les interactions et la gestion des dépendances mutuelles entre les acteurs et le système sont régulés par des règles du jeu (Friedberg, 1993) formelles définies par l'organisation ou informelles développées dans la pratique des différents acteurs ou à la suite de l'apprentissage social qui a été le leur et qu'ils acquièrent, voire créent dans des structures d'action collective auxquels ils appartiennent (Crozier et Friedberg, 1977 [1981]) ; p. 197). Dans une perspective stratégique, ces règles du jeu indiquent l'existence des relations de pouvoir entre différents acteurs et fournissent ou imposent à ces derniers des opportunités ou contraintes dont ils peuvent se saisir (*Ibid*). L'usage de ces règles fait partie des stratégies que les acteurs utilisent pour atteindre leurs fins. L'étude de ces relations de pouvoir permet alors de déceler les stratégies dominantes plus ou moins stables (*Ibid*). Les stratégies des acteurs représentent ainsi leur position et leur parti dans le jeu et sont fonction de leurs intérêts et de leurs ressources. Dépendamment de la perception des différents acteurs, les ressources peuvent prendre la forme de savoir, d'expertise, de statut, de légitimité, etc. (Pour Klijn et coll., 1995).

Au regard de ce qui précède, les agents administratifs disposent certes d'une marge de manœuvre mais également ils ne sont pas uniquement sous la dépendance des déterminants sociaux et culturels. En effet, dans le jeu de relations de pouvoir, être en mesure de s'écarter des attentes et des normes associées à son « rôle » est un atout et une source de pouvoir « ouvrant » la possibilité de marchandage Crozier et Friedberg, 1977 [1981]) ; p. 98). En menant l'étude sur les interactions entre l'agent administratif et son environnement, nous avons donc un intérêt heuristique à introduire la question du pouvoir. Le pouvoir étant considéré comme la source et la cause sous-jacente de logiques elles-mêmes définies comme « les diverses lignes de cohérence que l'observateur déduit à partir d'une observation empirique d'ensemble de pratiques particulières différentielles, sans préjuger d'une théorie » (Olivier de Sardan, 1995, p. 127) et que nous avons utilisé pour qualifier les rôles des agents administratifs.

En admettant que l'acteur individuel dans toute organisation dispose d'une marge de liberté irréductible dans la poursuite de ses activités, la tentation est forte de chercher à comprendre le rapport entre l'individu et l'organisation à partir d'une réflexion et d'une analyse de l'acteur, de ses objectifs et de la logique de son action (Crozier et Friedberg, 1977 [1981])). Or, considérant que les acteurs disposent d'une rationalité limitée (Simon, 1945 [1997] ; 1985 ; Crozier et Friedberg, 1977 [1981]), leur liberté, leur rationalité, leurs objectifs et leurs « besoins » ou si l'on veut leur affectivité sont des construits sociaux. La subjectivité des acteurs, « le fait humain », devient alors essentielle pour une meilleure lecture de la mise en œuvre dans notre recherche. Les conditions matérielles, structurelles, humaines du contexte qui limitent et définissent cette liberté ainsi que le sens des comportements empiriques observables, les stratégies. Tout ceci nous invite donc à regarder l'usage de ces conditions influencé par l'intuition, l'engagement, l'implication sociale, les valeurs, les compétences, les traditions et les normes des agents administratifs ainsi que les rapports de force qui s'établissent entre les divers dispositifs matériels et immatériels donnant lieu à des *équilibres de pouvoir*. Ainsi il est possible de mettre en lumière l'influence des processus qui sont mis en branle dans la détermination des contextes où se développe l'action collective.

L'analyse des stratégies des agents administratifs dans la mise en œuvre de la politique agricole a donc été fondée sur l'instauration de relations de pouvoir entre parties prenantes créant des variations dysfonctionnelles là où le législateur avait cru ou voulu organiser des rapports simplement techniques. Pour Crozier et Friedberg (1977 ; p. 64), les stratégies en présence ne se comprennent que par rapport à cette structuration du pouvoir qu'elles conditionnent en retour. Selon Friedberg (1983), les stratégies naissent du décryptage des zones d'incertitudes correspondant aux failles dans les règles, aux défaillances techniques ou aux variables environnantes, aux pressions économiques, à l'absence de coercition et de communication, lesquels empêchent le déroulement des objectifs de l'organisation et qui permet aux acteurs de « distorsionner » la mise en œuvre. Le pouvoir issu du contrôle et de l'usage de ces zones d'incertitudes permet alors aux agents administratifs de prendre le dessus sur les autres acteurs, sur le système voire sur la politique. Les dysfonctionnements seront d'autant plus présents que l'agent administratif aura trop de pouvoir dans un contexte difficile et complexe, quand les bénéficiaires de la politique ne disposeront pas de pouvoir pour contrôler les zones d'incertitudes et quand le système d'action concret et ses mécanismes de régulation seront déficients.

I.2.1. Apports de la littérature sur l'action stratégique des acteurs

Dès lors, l'intérêt de l'analyse de l'action stratégique des acteurs réside dans l'élucidation des dynamiques extra occidentales de l'action collective dans l'espoir finalement de lui donner ainsi une chance de s'universaliser. Elle permet de lever un coin du voile d'ignorance de la « boîte noire » de l'administration publique en interaction au Cameroun et de mettre en évidence des éléments qui peuvent paraître évidents d'un point de vue strictement interne. Appliquer cet outil analytique des politiques publiques au terrain africain d'un point de vue méthodologique est comme dit Hassenteufel (2007) procéder à une véritable entreprise de dévoilement de la nudité de l'État qui fragilise la puissance publique et l'autorité de ceux qui se retranchent derrière son mythe, les gouvernants. Pour ce faire, la nécessité de recherche empirique n'est plus à démontrer pour rendre compte scientifiquement d'une politique publique parce que celle-ci à défaut de faire l'objet d'une théorie ne s'appréhende que par l'investigation sociologique (Dubet, 1994).

Il est donc clair que l'analyse de l'action stratégique est une voie intéressante qui apporte un éclairage fort pertinent sur les stratégies des agents administratifs et les jeux auxquels ils participent. De plus, comme le décrit Crozier, « un système d'organisation bureaucratique est un système d'organisation incapable de se corriger en fonction de ses erreurs et dont les dysfonctions sont devenues un des éléments essentiels de l'équilibre » (1963, p.257), en soi une certaine inertie de la régulation. Dans le cas de l'administration camerounaise qui reflète bien la situation eu égard aux dysfonctions latentes qui semblent être à l'origine et entretenir sa « dé légitimation ». Empiriquement, l'on pourrait se demander si ces dysfonctions seraient le résultat de relation de pouvoir entre les acteurs en présence. Dépendraient-elles des valeurs régnantes dans la société, des modèles de conduites les plus fréquents ? Des questions culturelles en quelque sorte que l'analyse stratégique des acteurs met en évidence.

I.3. Conditions de développement des politiques : Rapports Nord/Sud, aide au développement et modes de gouvernance des pays en Afrique subsaharienne

Aborder ici le contexte sociohistorique et culturel des pays en développement d'Afrique Subsaharienne s'inscrit dans une perspective contingente[8]. Depuis Simon Herbert (1985) en effet, on sait que les décideurs obéissent à une rationalité limitée qui se définit par rapport à un contexte donné et dans un ensemble de règles et de procédures spécifiques. Dans ce contexte, la légitimité de l'appareil d'État est importante à prendre en compte puisqu'elle conditionne sa capacité administrative (Perez, 2011). Bien plus, d'après les travaux de Hofstede (1980) les variables socio culturelles exercent une influence sur la performance organisationnelle. Bien entendu, « la culture est le conditionnement mental d'un peuple dans un environnement donné » (Bourgoin, 1981). En effet, les phénomènes sociaux mettent en jeu un ensemble extrêmement complexe de variables, dans des contextes où l'assertion « toute chose égale d'ailleurs » ne peut jamais être proféré *stricto*

[8] Par exemple, parlant de stratégie et de management, Hofstede (1980) pense que face à un nouveau contexte culturel, il faut relativiser les méthodes et les pratiques managériales.

sensu. Isoler une variable et en mesurer l'impact a, dans nos disciplines, l'aspect d'une mission impossible même si certains quantitativistes, positivistes continuent d'en nourrir l'illusion.

Cette section a pour objectif de démontrer que le contexte local africain n'est pas une place vide « l'arène politique locale […] est habitée par des institutions, des organisations locales et de gestion du pouvoir des sociétés locales, institutions qui tout en étant "invisibles" au regard des théoriciens […] sont coriaces, souvent légitimes et forts résilientes » (Thède et Coll., 2015, p.11). Elle offre à cet effet de mieux comprendre l'ensemble des croyances, des dispositions et des habitudes caractéristiques du contexte africain.

Ceci étant, sans revenir sur les prémisses « des sociétés occidentales » sur lesquels se fondent les théories d'analyse de la mise en œuvre, il apparaît judicieux d'aborder les facteurs sociohistoriques qui déterminent la légitimité de l'État en Afrique ainsi que les logiques sous-jacentes à la culture africaine. Ce détour nous permet non seulement de mieux situer l'inadéquation des théories de la mise en œuvre au contexte de notre recherche. Mais encore, la mise en évidence de caractéristiques contextuelles sociohistoriques et culturelles des pays africains en développement facilitera la compréhension de notre cas d'étude et permettra de mieux définir les priorités de changements ainsi que les adaptations nécessaires des théories de la mise en œuvre à ce contexte particulier.

En accord avec de Sardan (2004), parmi les multiples hypothèses explicatives au diagnostic actuel de la gouvernance en Afrique et qu'il faudrait simultanément prendre en compte on peut en tout cas évoquer, entre autres, l'héritage de la guerre froide au début des indépendances avec les primes de vassalité qui ont été alors accordées avec complaisance aux nouveaux régimes africains, la démission des élites postcoloniales, l'inefficacité des réformes venues d'en haut et/ou de l'extérieur et promues à coups de conditionnalités et de subventions, les effets pervers des projets de développement et des stratégies des bailleurs de fonds, les dégâts de l'ajustement structurel, la mécanique infernale de l'actuel processus

de privatisation informelle interne des États, les liens partout établis entre affairisme et partis politiques, etc.

Sans prétendre à l'exhaustivité, puisque les écrits à ce sujet ne manquent pas, pour cette recherche nous nous concentrerons sur quelques points essentiels qui permettent selon nous de mieux illustrer la spécificité « de la mentalité »[9] africaine et le modèle implicite de gestion de la société qu'elle recèle. Plus précisément nous aborderons cinq points : 1) les modalités de construction de l'administration moderne africaine et les formes de gouvernance actuelles en Afrique ; 2) les spécificités de la gouvernance africaine ; 3) l'administration du développement et les limites des réformes administratives en montrant que la plupart des efforts effectués dans ce sens ont échoués ou conduit à des formes assez particulières ; 4) la difficile appropriation des trajectoires de développement en Afrique et la question de légitimité ; 5) enfin la question des normes pratiques des modes de gouvernance en Afrique en évoquant quelques logiques sous-jacentes à la culture africaine.

Modalités de construction de l'administration moderne africaine et formes de gouvernance actuelles en Afrique

L'héritage précolonial existe et ne doit certes pas être oublié lorsqu'on parle de la bureaucratie en Afrique. Cependant, il n'y a pas en Afrique un modèle de bureaucratie radicalement autonome, qui renverrait à une quelconque « culture traditionnelle », mais plutôt que, sur les bases mêmes de toute bureaucratie moderne qui postule la rupture entre le public et le privé, source d'une « production d'indifférence », s'est opérée en Afrique une construction historique particulière, héritée de la colonisation, puis accentuée dans la période postcoloniale (de Sardan, 2004).

En effet, comme partout ailleurs, la bureaucratie moderne se crée en rupture avec les modes d'administration antérieurs, et ce fut plus encore le cas en Afrique qu'en Occident. C'est en fait une bureaucratie très particulière, fort différente à bien des égards du modèle

[9] Pour exprimer les façons de faire, les croyances, l'État d'esprit, habitude de pensée

dominant en métropole, qui a été importé en Afrique par le régime colonial (Bayart, 1989 ; 1996). Le fossé entre administrateurs et administrés, consubstantiel à l'édification de toute bureaucratie, y a en effet accentué un fossé bien plus profond et radical entre Européens et « indigènes ». D'après de Sardan (2004), le régime très exceptionnel et dérogatoire (au regard même des normes de l'administration française) de l'indigénat, qui accordait des pouvoirs exorbitants aux « commandants de cercle » et privait de droits élémentaires des administrés, a en effet produit une bureaucratie certes « moderne » mais sous une version « coloniale » quelque peu monstrueuse. Celle-ci, mélangeant un ensemble de traits issus du modèle classique importé (organigrammes, procédures officielles, écritures, rapports, etc.) et un autre ensemble de traits « inventés » par la situation coloniale et souvent en contradiction avec les précédentes (d'où cette schizophrénie dont on trouve diverses traces aujourd'hui) qui expliquent, sinon en partie des comportements des bureaucraties africaines contemporaines.

Ceci étant, la gouvernance contemporaine a été empiriquement étayée en Afrique et des grandes tendances ont émergé (de Sardan, 2004). Sans toutefois prétendre que les caractéristiques de gouvernance communes présentes dans les pays africains sont absentes ailleurs, ses travaux soutiennent que ces mêmes caractéristiques se retrouvent ailleurs en occident, tout simplement, ils n'ont pas la même extension et la même intensité que dans les pays africains. Olivier de Sardan (2004), définit notamment : le clientélisme, le formel et le réel, le chacun-pour-soi-isme, des espaces de soupçon, le privilégisme, le mépris des usagers anonymes, l'échange généralisé de faveurs, la corruption systématique, la culture de l'impunité, la démotivation des fonctionnaires, l'improductivité, le double langage, le despotisme et le rôle des intermédiaires.

Il est cependant difficile de faire parfois la part entre le leg colonial (repris tel quel par les nouvelles élites arrivées au pouvoir lors des indépendances) et les variations ou innovations qui ont pris place de 1960 à nos jours. C'est le cas par exemple avec le clientélisme (d'affaires, de parti, de faction ou de voisinage), qui a certes prospéré depuis les indépendances, mais que la situation coloniale avait déjà largement encouragé. Cela a souvent été souligné, le passage de service entre les anciens colonisateurs et les nouveaux

régimes de parti uniques s'est fait « en douceur » sans rupture (Tidjani, 1992, p.93). Ce qui a permis une promotion ultra-accélérée des anciens commis de la colonisation, accédant du jour au lendemain à tous les hauts postes coloniaux du nouvel État, et donc, au « droit » de pratiquer à leur tour le despotisme et le privilégisme. Par exemple, l'expression d'une supériorité méprisante ou arrogante envers l'usager comme l'extension démesurée des avantages de fonction (formels et informels) ont été intégralement reprises par les fonctionnaires nationaux lors du passage à l'indépendance. Ainsi, les privilèges dus à la bureaucratie coloniale, loin de s'amenuiser, se sont même étendus à l'ensemble de la chaîne hiérarchique.

Par ailleurs, le rôle des intermédiaires[10] n'a fait que croître, jusqu'à être de nos jours une des caractéristiques structurales des administrations africaines. Plusieurs autres traits du fonctionnement « réel » des administrations africaines sont sans doute d'introduction plus récente comme l'absence de sanctions, l'improductivité, l'absence chronique de personnels ou encore la généralisation de la corruption et la privatisation informelle des années 1980-1990. Ainsi, les bureaucraties africaines une fois indépendantes se sont éloignées de la variante coloniale atypique que les innovations postcoloniales ont plutôt empirée et se sont davantage écartées des bureaucraties européennes. La super-personnalisation est donc apparue comme mécanisme compensatoire, qui seul garantit qu'un service réel soit rendu à l'usager, du moment où il est recommandé.

Une bureaucratie moderne assez particulière s'est mise en place dans les États post coloniaux africains renvoyant à des formes tout aussi particulières de gouvernance très convergente d'un pays à l'autre (de Sardan, 2004). Celles-ci ne sont ni de simples « déviations » par rapport à un modèle européen qu'il conviendrait de respecter ou d'imposer, ni des prolongements d'une soi-disant culture politique post coloniale. Ce sont

[10] Les intermédiaires furent indispensables au fonctionnement de la bureaucratie coloniale, dans la mesure où celle-ci a été caractérisée à la fois par une sous –administration chronique et par un décalage maximal entre les normes et usages locaux, et les normes et règles officielles. Fautes de ressources humaines, et faute de maîtrise des codes et usages locaux, les bureaucrates coloniaux ont non seulement toléré, mais aussi utilisé systématiquement diverses formes de sous-traitance, là encore loin des règles métropolitaines, faisant la part belle aux auxiliaires, supplétifs, chefs administratifs, courtiers et autre homme de main ou de confiance (de Sardan, 2004, p. 154).

des formes originales, relevant de la modernité des pays africains et de leurs histoires récentes (*Idem*). Dès lors, le service public et les États africains sont paradoxaux et ambivalents avec entre d'un côté, une privatisation informelle croissante et une qualité de services fournis considérée par tous comme catastrophique et de l'autre côté, une capacité à se reproduire vaille que vaille et à gérer à leur façon un niveau minimal d'activités publiques.

Des spécificités de la gouvernance africaine

Soulignons-le, la plupart des pays africains nouvellement indépendants avaient opté pour la centralisation de leurs systèmes politiques. Les programmes de modernisation reposaient sur l'interventionnisme. Cependant, avec cette politique d'étatisation outrancière, l'Afrique dans son ensemble n'a pas pu reproduire sa domination. Un échec manifeste et une crise généralisée ont caractérisé cette structure fondée sur des pratiques clientélistes, anticonstitutionnelles et corruptibles. D'ailleurs, « cette logique étatique de pillage, des ressources politico – économiques allait causer l'échec patent du retard économique africain » (Amedzro, 2014, p.37). Après une tentative de démantèlement de cette structure interventionniste et néopatrimoniale par la transformation des instances publiques en instances privées, les bailleurs de fonds vont s'atteler à des réformes institutionnelles comme la privatisation et la promotion de la bonne gouvernance davantage efficace et légitime sommant l'Afrique de s'inscrire dans la mouvance du développement institutionnel (*Idem*).

La décentralisation a donc des origines lointaines puisqu'à la colonisation un processus de décentralisation primaire avait déjà été enclenché, mais bien centralisé. Cette centralisation allait être renforcée avec l'État post colonial sachant que la plupart des pays africains ont hérité des systèmes politiques centralisés hameçonnés directement du totalitarisme colonial. Sauf qu'en pratique, l'état post colonial africain s'est surtout construit sous l'influence des structures sociales en place au moment de la décolonisation et non pas selon le modèle idéal typique de la rationalité wébérienne. Sur cette base prévaut une relation structurelle de prébende ainsi que des pratiques de favoritisme souvent articulées avec la

logique néopatrimoniale de l'élite africaine. Divisées en plusieurs factions politiques, celles-ci avaient tendance à adopter des stratégies d'accumulation et d'accaparement des deniers publics sous le couvert de véritables réseaux de patronage : « les institutions réelles en Afrique sont des relations de loyauté et de patronage ». Ayant longtemps assuré la prééminence des pouvoirs publics sur les groupes sociaux, ce système politico administratif s'est essoufflé au tournant des années 1970.

Ainsi, au-delà des motivations économiques, les opérations de décentralisation introduites par les institutions internationales étaient aussi une réponse aux motivations politiques et administratives puisque le thème de la décentralisation émerge aussi à la faveur des pressions de la société civile. Dans ce contexte, la décentralisation est censée rétablir la confiance dans la relation avec les États, d'une part, et ceux — ci et les citoyens. Elle est considérée comme une réforme politique qui participe de la refondation de l'État dont les fondations font l'objet d'une sérieuse interrogation. La décentralisation est donc une réforme à même de combler le déficit de légitimité dont souffre l'Afrique contemporaine. En effet, plutôt que des réformes impulsées de l'extérieur, l'Afrique a besoin d'une réelle refondation à la base d'une légitimité durable. Il s'agit de concevoir l'action publique sous une nouvelle philosophie en Afrique dès lors qu'une légitimation de l'État s'impose pour permettre une refondation du système de gouvernance. En tant qu'entreprise de restructuration, elle devrait ainsi bâtir une nouvelle crédibilité des institutions publiques fondée sur le principe de subsidiarité. Par la même occasion, elle est censée corriger les carences l'État post colonial en permettant à ce dernier de retrouver la confiance des bailleurs de fonds et de bénéficier à nouveau de l'aide au développement.

Prise entre le local qui le dépossède d'une partie de ses prérogatives et le global qui lui impose ses normes en matière de bonne gouvernance, l'Afrique semble en état de déliquescence (Amedzro, 2014). Les termes sont nombreux pour décrire cette tendance : crise, disparition, dépérissement, démantèlement, démembrement, affaiblissement, émiettement, etc. En crise depuis l'application des programmes d'ajustement structurel, étrangers aux sociétés africaines, il ne semble pas en mesure de servir de cadre propice à une décentralisation réussie. Par conséquent, tout en octroyant des attributions aux

collectivités locales, les institutions centrales leur transfèrent en même temps les coûts et les déficits auxquels ils se heurtent. Cela se traduit par une faiblesse des ressources locales, des contraintes institutionnelles susceptibles d'influencer la performance de la gestion locale, réduite elle-même à une gestion de la pauvreté, un rafistolage, plutôt qu'à résoudre les problèmes structurels des populations. Ainsi, lorsqu'ils existent, les transferts de compétences ne sont pas systématiquement suivis de transferts de ressources et de pouvoirs conséquents en Afrique. Et les mécanismes de financement du développement local s'avèrent instrumentalisés par les instances centrales à travers leurs cadres pour réinvestir les circuits de la décentralisation. C'est à croire alors que les opérations de décentralisation ne sont qu'une façade destinée à cacher la véritable intention des responsables nationaux, celles d'utiliser les instances locales en vue de l'ancrage de leur pouvoir à l'instar de ce que nous apprend l'étude de Ferguson (1994) sur le pouvoir de la bureaucratie. Dans ce contexte, la gouvernance contribue à reproduire les logiques et modalités d'intervention du « sommet » dans les arènes locales, selon la règle néopatrimoniale et tous les pouvoirs périphériques se sont adaptés aux règles d'un tel système politique. Les dispositifs de la décentralisation sont par ailleurs capturés par les acteurs locaux impliqués dans sa mise en œuvre. Ainsi, bien plus qu'une véritable décentralisation, les expériences nationales témoignent d'une simple déconcentration.

L'administration du développement et les limites des réformes administratives

Le concept et la pratique du développement furent introduits dans le tiers monde à la suite de la Seconde Guerre mondiale comme « la constitution d'un appareil de planification de la croissance économique, de mobilisation et d'allocation des ressources afin d'accroître le revenu national » (Fainsod, 1963, p. 2). Pour plusieurs auteurs, la plupart des systèmes d'administrations publiques des pays en développement n'étaient pas en mesure de soutenir les processus de développement sociaux et économiques. Ainsi, il a d'abord été question d'intégrer les caractéristiques fondamentales du type idéal wébérien de bureaucratie dans l'administration publique des pays en développement dans le but de créer des bureaucraties rationnelles, politiquement neutres et efficaces (Rondinelli, 1987, p. 142-143). Puis, l'administration du développement passa du transfert d'outils et de techniques à la

promotion de programmes globaux de réformes au début des années 1960. Les limites techniques et financières des pays en développement entravaient les tentatives qui ont plutôt mené à des réformes partielles. Plus tard dans les années 1980, la décentralisation devint l'un des sujets en vogue à l'échelle de l'administration du développement et de la réforme administrative (Conyers, 1983). Une fois de plus malheureusement, les résultats furent quelque peu décevants.

Globalement, dans la pensée conventionnelle dans le domaine de développement, la promotion des systèmes efficaces était considérée comme un préalable à la promotion réussit des réformes administratives. Or, parlant de la planification dans les pays en développement, Naomi et Wildavsky (1974, p.266) font remarquer que la planification est paradoxale, « elle est supposée créer les conditions nécessaires à son propre succès ». Et pourtant, la faisabilité des programmes d'administration du développement et des réformes administratives repose en grande partie sur le fait que « pour surmonter les insuffisances administratives, les gouvernements des pays en développement doivent au plus vite adopter des mesures appropriées s'ils veulent améliorer leurs systèmes administratifs » (Mathur, 1986, p. 102).

La volonté politique et la capacité technique, seules n'ont pas permis la faisabilité des réformes entreprises. Pour Perez (1991), la légitimité de l'État facilite l'exécution de la loi et la mise en œuvre efficace des politiques publiques « il est plus aisé de percevoir l'impôt par le biais d'un appareil fortement légitimisé, comme celui des gouvernements canadiens ou suédois, que par le biais d'un appareil d'État à peine légitime comme celui du Guatemala ou au Liberia » (p. 748). C'est d'ailleurs l'une des leçons que l'on peut tirer de l'analyse réalisée par Fashole (1990) sur la capacité administrative de l'État en Afrique subsaharienne. Cet auteur note que l'autorité politique de l'appareil d'État en Afrique Subsaharienne « est érigée sur deux bases distinctes (qui se complètent et se contredisent en même temps) : d'un côté, un réseau et un circuit de distribution — souvent via un parti politique unique ancré dans la constitution — de relations de clientélisme et de l'autre, des fondements constitutionnels, institutionnels et idéologiques de direction et de consentement. La cohabitation des deux fondements de l'autorité politique donne

naissance à une situation de légitimité douteuse et à une culture politique aux attitudes ambivalentes à l'égard de la rectitude de la chose publique » (p.434).

Dans ce contexte, la capacité administrative dépend de l'appareil d'État en tant qu'expression institutionnelle de l'ordre politique qu'il représente. En effet, selon Weber, « tout appareil institutionnel politique continu et contraignant sera appelé État dans la mesure où il défend sa prétention du monopole de l'utilisation légitime de l'ordre physique pour le maintien de l'ordre » (1968, p.54) et il avance que l'habitude d'obéissance qui est un élément intégral de la domination de l'État « ne peut être maintenu dans le temps sans un personnel administratif travaillant sans relâche respecter l'ordre » (Krygier, 1979, p.69).

La difficile appropriation des trajectoires de développement en Afrique et la question de légitimité

En Afrique Subsaharienne, de nombreux écrits convergent vers l'hypothèse qu'un certain nombre d'États ont perdu le pouvoir et l'autonomie de concevoir leurs politiques et leurs stratégies. Certains auteurs soulignent entre autres raisons la nature de l'État post colonial (de Sardan, 2004) et post ajustement structurel (Azoulay, 2011 ; Amedzro, 2014) ; le manque de vision prospective à long terme et le faible niveau développement des capacités institutionnelles (Perez, 2011 ; Azoulay, 2011 ; Samuel, 2017) ; les faiblesses du capital humain (*Idem*).

En effet, dans les premières approches théoriques sur le développement, la capacité de l'État à corriger les échecs et les imperfections du marché et à orienter l'économie était largement reconnue. Avec le consensus de Washington, l'accent mis sur les échecs de l'intervention de l'État dans l'économie a conduit à l'ajustement structurel « le moins d'État ». Et pourtant, l'existence d'un marché régulé et « gouverné » par l'État (Wade, 1990 dans Amedzro, 2014) n'était plus à démontrer ni sa nécessité en Afrique Subsaharienne. De plus, la maîtrise de la conception et de l'exécution de stratégie renvoie naturellement à la nature du pouvoir qui l'exerce. D'après Azoulay (2011), dans la période préajustement, les politiques impulsées par l'État (en particulier la substitution aux ressources

d'importations) n'ont débouché que sur l'absence de compétitivité. Par exemple, les ressources générées par l'agriculture n'ont pas été utilisées pour accroître sa productivité, mais ont été transférées vers la consommation urbaine, des dépenses improductives et plus rarement l'investissement industriel.

Le rôle de l'État a été progressivement métamorphosé d'acteur essentiel et légitime d'une croissance accélérée, en « prédateur », source d'inefficacité, de corruption et de « mauvaise gouvernance ». Par ailleurs, les formes combinées de gestion issues de la période postcoloniale liant des structures juridiques et institutionnelles formelles au maintien de systèmes d'obligations, de prébendes et de clientélisme, supposent la captation par le pouvoir politique d'une part importante des ressources crées ou reçues et leur redistribution selon des réseaux complexes peu favorables à l'investissement productif de long terme. À ce sujet, selon Adam et O'Connell (1999) les gouvernements ont tendance à effectuer des transferts vers les membres de leur entourage tout en essayant de fournir un minimum de services aux populations défavorisées afin de se maintenir au pouvoir. Ils distinguent ainsi les régimes « prédateurs » cherchant à maximiser les transferts vers leur entourage, et les États « développeur », plus démocratiques, ou la taille du groupe favorisé a dépassé un certain seuil.

Après les ajustements structurels, les États africains sont particulièrement faibles dans leurs capacités d'élaborer une vision stratégique de long terme de même que des politiques et des stratégies autonomes. L'absence d'institutions et de procédures qui assurent de manière durable et fiable l'orientation du système économique et social en constitue une des raisons principales. Il s'agit précisément de la coordination des instruments de gestion de court terme avec la nécessaire accumulation de capital humain et matériel à moyen et à long terme.

La référence au concept de gouvernance selon la Banque Mondiale[11] et l'émergence de la société civile ne traduisent pas nécessairement un meilleur gouvernement puisque certaines fonctions essentielles de l'État ne sont pas évoquées dans la déclaration de Paris. En effet, les objectifs des bailleurs se réduisent au soutien de stratégies nationales basées sur des fondements macroéconomiques fiables et cohérents, et sur des diagnostics efficients de pauvreté. Avec ces objectifs, il s'agit de transcrire ces stratégies en une approche opérationnelle, à la création d'un cadre orienté vers les résultats avec des engagements politiques, des priorités stratégiques, des programmes, des financements et des systèmes d'évaluation. Des mécanismes qui doivent être conçus et gérés par les administrations nationales dotées de la maîtrise de leurs politiques.

D'un autre côté, élaborées hors du continent, les ingénieries du développement sont hors-sol. Plusieurs écrits dénoncent le fait que les dirigeants acceptent de mettre en œuvre des politiques conçues hors du continent qui vont à l'encontre des intérêts de leurs propres pays et de leurs citoyens. L'exemple des grands programmes agricoles est édifiant à cet égard. En 1981, le rapport Berg[12] préconisait la fin des politiques d'autosuffisance alimentaire et l'adoption de politique de « sécurité alimentaire ». Selon ce rapport de la Banque mondiale, les pays africains n'avaient pas besoin de produire eux-mêmes leurs biens alimentaires. Ils pouvaient se contenter d'avoir des devises pour importer les quantités nécessaires pour nourrir leur population. Les conséquences sont connues ! Particulièrement, « le manque de devises a obligé de nombreux pays à recourir à l'aide internationale dans les périodes les plus tendues et a contribué à resserrer les marges de manœuvre macroéconomiques des États pendant la période d'ajustement structurel » (Samuel, 2017, p.52). D'après ce même auteur, de nos jours, des programmes imaginés par le FIDA (fonds international pour le développement agricole) prévoient de grands plans d'investissements et remplacent de *facto* les politiques agricoles nationales, pourtant la spécificité de l'agriculture des pays

[11] Cette conception de l'État minimal est « *market –friendly* » selon la banque mondiale (1993). Le rôle de l'État est limité à la construction à la construction des bases institutionnelles nécessaires au fonctionnement du marché.

[12] Berg, *Accelerated Development in Subsharan Africa : An Agenda for Action*, Washington, The World Bank, 1981.

concernés y est très peu prise en compte. Puisque certaines questions fondamentales sont laissées de côté sans réponses comme la stabilisation des prix, des revenus, les parts respectives de production locale et d'importation que l'on souhaite atteindre. Les instruments internationaux d'investissement laissent en fait une faible marge aux décideurs publics de ces pays dans l'orientation de l'agriculture. Les procédures et les méthodes employées aux guichets internationaux pour encadrer l'accès aux financements conduisent à exclure des options politiques qui pourraient être bénéfiques aux pays.

Le problème d'appropriation vient également de l'incapacité des équipes dirigeantes à concevoir des politiques endogènes et à assumer la définition de politiques publiques inclusives. Or, l'adaptation de l'ingénierie internationale pose structurellement des problèmes aux contextes nationaux africains (Samuel, 2017, p.52 ; Fisette et Raffinot, 2010). En effet, il y a une déconnexion entre les recherches fondamentales faites dans les universités et les décideurs du continent. Et pourtant, dans les pays développés, ce sont les policy *think tanks* qui assurent cette communication. Mais en Afrique il reste difficile de traduire en politiques publiques opérationnelles, les savoirs constitués sur place et de les incorporer dans des évolutions de l'agenda international. Même si avec l'adoption des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), puis des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté en 2000, les indicateurs statistiques sont entrés au cœur de la définition et du suivi des politiques publiques africaines[13], les catégories analytiques qu'incorporent les indicateurs ne sont pas forcément celles à partir desquelles les populations se représentent leur vie quotidienne. Par exemple, dans les pays africains, pour avoir des données nationales, on extrapole les statistiques urbaines à l'ensemble du pays. Et pourtant, il est surprenant de voir qu'alors que l'appareil statistique est déjà à sa limite pour renseigner les OMD, les ODD (objectifs de développement durable) récemment adoptés sont encore bien plus nombreux. Il persiste donc un doute que l'on pourrait renseigner des indicateurs tels ceux des ODD pour élaborer des politiques publiques adaptées pour le coût

[13] Stiglitz, « *Towards a New Paradigm for Development : Strategies, Policies and Process* », Prebish Lecture, Genève, Cnuced, 1998.

exorbitant que représente leur suivi effectif dans des États où les administrations sont faibles (Samuel, 2017).

Dans un tout autre registre, avoir de bonnes statistiques peut faire perdre les élections parce qu'il est plus difficile de truquer des résultats. Les statistiques livrent en effet leur lot de preuve. L'orientation des votes est souvent liée aux appartenances communautaires, ethniques ou claniques et des décalages sont aisés à repérer lorsqu'on dispose de données précises. Finalement, l'intérêt pour la connaissance de statistique des sociétés africaines émane souvent malheureusement de l'intérêt que portent les Occidentaux, les agences d'aide, les grandes institutions. Et lorsqu'elles existent, les statistiques employées pour orienter les politiques publiques sont opaques et souvent indisponibles.

Dès lors, comme le souligne Azoulay (2011), l'importance du rôle des capacités institutionnelles des pays africains n'est donc pas uniquement liée à la capacité d'absorption de l'aide publique au développement afin d'assurer une grande efficacité. Certes, les capacités institutionnelles constituent un préalable à l'augmentation de l'aide publique au développement, mais surtout aussi à la maîtrise de la conception et de la mise en œuvre des politiques. Cette faiblesse se traduit dans un grand nombre de pays en développement en Afrique Subsaharienne par l'existence d'une multitude de documents de politiques, sectoriels ou globaux, sans aucune cohérence opérationnelle globale réelle. Ces documents de politique sont surtout les résultats d'une forte demande étrangère, élaborés sur la base de financements extérieurs. Bien plus, ces documents sont parfois conçus au sein des administrations nationales, mais quelquefois en dehors d'elles par des consultants nationaux (ayant occupé autrefois des fonctions administratives) ou étrangers. Ainsi, une déconnexion se crée entre différents programmes sectoriels, sans qu'une programmation globale permette de la réduire.

Il apparaît donc que le capital humain à très peu été pris en compte dans les réformes administratives et les politiques d'aide. Le capital humain ne peut reposer exclusivement sur la contribution des donateurs au renforcement des capacités par une assistance technique. En effet, la déclaration de Paris attribue la responsabilité du renforcement des

capacités aux pays, les donateurs jouant un rôle d'appui. La coopération technique n'apparaît que comme un moyen parmi d'autres de renforcer ces capacités. D'ailleurs les rôles respectifs de l'assistance technique et de l'aide financière ont été appréciés en termes de démarrage et de soutenabilité des réformes dans les États fragiles (Chauvet et Collier, 2006). Cependant, un afflux d'aide tend à diminuer la probabilité que des réformes autonomes des politiques soient engagées. La valorisation des ressources humaines apparaît donc cruciale du point de vue de la restauration de l'autorité et de la légitimité de l'État. Bien plus, une transformation interne des modes de fonctionnement. Puisqu'en effet, la formulation des politiques repose habituellement sur un très petit nombre d'experts des ministères qui conçoivent, diffusent et finalisent, sans disposer d'une forte réactivité extérieure (autres administrations nationales et décentralisées). Le manque d'expertise de nombreux cadres[14] en matière de formulation stratégique est notable, plus encore dans les collectivités décentralisées qui sont censées être des lieux importants de formulation de stratégies.

À tout cela, s'ajoute le fait que la promotion de la bonne gouvernance pose une difficulté majeure aux dirigeants africains puisque la gestion de ces administrations a souvent été qualifiée par des logiques de prédation et la recherche d'intérêts personnels. Dans ce contexte, ces derniers ne parviennent pas à distinguer aujourd'hui l'exigence de sérieux dans la gestion — qui est un impératif — d'une conception austéritaire et restrictive des politiques publiques (Samuel, 2017, p.54).

Les normes pratiques des modes de gouvernance en Afrique

Nous considérons le terme gouvernance ici non pas dans le sens moraliste et normatif qu'il a dans le vocabulaire de la Banque mondiale où il est associé aux stratégies qu'entend promouvoir la banque mondiale au niveau des politiques publiques. Mais nous considérons

[14] (dû à l'austérité budgétaire, réduction des effectifs de la fonction publique, niveau de salaire hors de l'administration publique devenu supérieur, provocant la fuite de nombreux cadres hors de l'administration centrale et locales, aspirés à des positions sociales plus gratifiantes, soit au sein des organisations internationales ou non gouvernementales qui offrent un accès aisé à des financements extérieurs)

plutôt la gouvernance à l'instar de de Sardan, « un dispositif institutionnel de délivrance de biens et services publics ou collectifs, selon des normes officielles et pratiques spécifiques, mobilisant des formes d'autorité spécifiques » (2011 ; p.17) loin des seuls gouvernements et grands commis de l'État, afin d'y inclure les modes de fonctionnement du service public, la culture professionnelle des fonctionnaires, les formes de gestion administrative et les relations entre les agents et les usagers ou citoyens.

Dans la littérature il a été depuis longtemps souligné à quel point les règles instaurées par la colonisation en Afrique avaient été « détournées » et « contournées » par les acteurs locaux (Balandier, 1963 ; Bayart, 1989). De même, l'anthropologie du développement, bien que de diverses manières, a souvent pris comme point de départ de ses analyses les multiples « dérives » existants entre les objectifs de projet de développement et leur mise en œuvre réelle sur le terrain (Mosse, 2005 ; de Sardan, 2005). Dans la foulée par exemple, il a beaucoup été question des bienfaits escomptés de la décentralisation, dite démocratique. À partir des présomptions linéaires qui ont informé ces courants depuis les années 1980, il était largement convenu que l'implantation d'institution démocratique libérale au niveau local dans un cadre de décentralisation administrative, fiscale et politique, produirait nécessairement une démocratisation de la sphère politique locale.

Nombre de recherches sur la politique à l'échelle locale ne vont pas nécessairement dans ce sens (Thède et coll., 2015). D'après les résultats de leurs recherches en Afrique et en Amérique latine Thède et coll. (2015) inversent cette tendance car ils remettent en question toute vision linéaire de la démocratisation de l'arène politique locale, à la fois sur le plan empirique et sur le plan conceptuel. Dans le même ordre d'idée, de Sardan et ses collaborateurs ont repéré systématiquement des « écarts » par rapport au modèle démocratique et ont avancé l'idée qu'il s'agissait de logiques distinctes de celle qui préside aux efforts de décentralisation démocratique. En effet, « la situation coloniale » d'une part et les politiques de développement, d'autre part, ont été des facteurs décisifs de production du pluralisme contemporain des normes, et permettent d'expliquer pour une grande part les écarts considérables entre les normes officielles et les normes pratiques que l'on observe en Afrique.

Quatre principaux modes de gouvernance en Afrique ont été identifié par de Sardan (2011) à savoir : le mode de gouvernance bureaucratique (les services de l'État) ; le mode de gouvernance développementiste (les projets et interventions de développement) ; le mode de gouvernance associatif (les associations villageoises et regroupements paysans) ; et le mode de gouvernance communal (issu des récentes décentralisations). Ces quatre modes de gouvernance peuvent être définis comme des modes de gouvernance « publics » dans la mesure où ils se réclament tous de l'intérêt public (ou de l'intérêt général), concernent des domaines publics et se réfèrent à des espaces publics. D'autres modes de gouvernance, moins visibles parfois moins centraux souvent, plus particuliers, mais aussi plus disparates, pourraient y être ajoutés : le mode de gouvernance chefferial (exercé par les chefs administratifs et « traditionnels » ou néo-traditionnels) ; le mode de gouvernance macéral (rôle des ressortissants et *big men*) ; ou le mode de gouvernance religieux (proche du mode associatif, mais néanmoins spécifique).

Faisant le point de ces différents modes de gouvernance, de Sardan (2011) démontre que chacun d'eux correspond à un arrangement spécifique et donc à des formes d'autorité et de légitimité particulières, plus ou moins reconnues ou contestées. Toutefois des écarts importants entre les normes officielles qui régissent ces institutions et les comportements réels de leurs agents n'en sont pas pourtant anarchiques ou aléatoires mais présentent des régularités significatives. Cependant, il est difficile d'imputer systématiquement à ces normes pratiques qui correspondent aux diverses régulations informelles, tacites ou latentes, qui soutiennent les pratiques des acteurs non conformes aux normes officielles ou formelles à la « culture africaine traditionnelle » et à ses normes sociales. Puisque, bien que ne suivant pas les normes officielles, la plupart des pratiques des acteurs publics ne suivent pas pour autant des normes traditionnelles. Les normes informelles qui les régulent échappent à cette dichotomie entre normes officielles et normes traditionnelles (de Sardan, 2011).

Ainsi, même si la culture traditionnelle africaine peut exercer une certaine influence, plutôt que de vouloir par tous les moyens faire appliquer des normes officielles ou en introduire

de nouvelles couches, plutôt que de partir de la gouvernance idéale, il serait intéressant de s'appuyer sur les normes pratiques et partir de la gouvernance réelle. « Les normes pratiques correspondent aux diverses régulations informelles, tacites ou latentes, qui sous-tendent les pratiques des acteurs non conformes aux normes officielles ou formelles, qui expliquent par leur existence même la convergence relative de ces pratiques et qui permettent de comprendre les écarts ou le "jeu" avec les normes officielles ou formelles, que celles-ci soient professionnelles ou sociales » (de Sardan, 2011, p.12). C'est le cas de situations telles que l'absence de sanctions dans la fonction publique qui ne peuvent se comprendre que par l'existence de normes pratiques largement répandues.

Divers registres peuvent être mobilisés pour légitimer ces pratiques. Les travaux d'Hofstede (1980) ont montré que les peuples africains tendent à être plus hiérarchisés, autoritaires, paternalistes et loyaux envers leurs groupes d'appartenance. Ouédraogo et Atangana-Abé (2014) ont quant à eux suggérés de considérer six logiques sous-jacentes à la culture africaine : la logique de pouvoir, la logique de solidarité, la logique de la parenté symbolique, la logique de l'arbre à palabre, la logique polychronique et la logique fataliste. La prise en compte de la gouvernance réelle dans un contexte de gestion et d'action publique en africaine explore alors d'explorer les adaptations à la culture africaine pour faciliter la compréhension de la mise en œuvre.

I.4. Questions de recherche

Dans ce contexte liant explicitement le développement des politiques publiques dans le contexte africain aux modes de gestion politique, il est difficile d'appréhender les politiques publiques en se référant uniquement aux intentions, c'est-à-dire en évoquant les textes d'orientation, les objectifs et les moyens même si ceux-ci ne sont pas mis en œuvre. Par contre, il devient pertinent de s'interroger sur les politiques dans le secteur agricole en adoptant une approche plus réaliste qui appréhende celles-ci comme l'ensemble des actions effectivement mises en œuvre dans le secteur agricole (Ribier et Baris, 2013). Une telle approche est intéressante, car, elle permet d'aller au-delà du discours sur les intentions politique concernant les questions agricoles et d'en analyser la portée réelle afin d'offrir

un portrait plus réaliste de l'effectivité de la mise en œuvre des politiques publiques dans ce secteur au Cameroun. Il convient également de s'interroger sur la pertinence du rôle de l'agent administratif très rarement pris en compte dans les recherches sur les politiques publiques en Afrique Sub-saharienne ainsi que sur les enjeux de l'action collective des catégories sociales en jeu. Eu égard à cela, notre recherche répond aux questions de recherche suivantes :

Tableau 1 : Questions de recherche

Questions de recherche
<u>Question générale de recherche :</u> Comment les politiques publiques dans le secteur agricole, sont dans les faits, mises en œuvre au Cameroun ? <u>Questions spécifiques :</u> Quels sont les facteurs déterminants de la mise en œuvre effective des politiques publiques dans le secteur agricole au Cameroun ? Quels sont les défis et les contraintes que pose le processus de mise en œuvre des politiques publiques au Cameroun dans le secteur agricole ? Quels sont les rôles des agents administratifs dans la gouvernance et la prise en charge locales des politiques publiques au Cameroun et en Afrique subsaharienne en général?

Source : L'auteure

Le chapitre suivant présente le cadre d'analyse qui soutient la recherche.

CHAPITRE II. CADRE D'ANALYSE

L'objectif de cette thèse rappelons-le est d'analyser la mise en œuvre, ses mécanismes et les facteurs qui la caractérisent (déterminants, défis et contraintes), en s'attardant plus particulièrement aux rôles joués par les agents administratifs. La recension des écrits montre l'existence de plusieurs dynamiques qui ont une influence sur la mise en œuvre. En tenant compte des nombreux décalages entre décision et mise en œuvre, il est possible de faire une distinction heuristique entre les processus de mise en œuvre (dispositions contenues par la politique) et les structures (système d'action qui s'établit réellement) (Mayntz, 1983). Les processus représentent à la fois les dispositions et les règlements contenus dans la politique, les problèmes identifiés, les moyens et les critères établis pour produire le changement et que nous qualifions, ***la politique***. Quant aux structures, elles constituent le système concrètement mis en œuvre pour opérationnaliser la politique. Il s'agit dès lors de s'intéresser à la façon dont les acteurs perçoivent les problèmes, les critères et les moyens, les résultats générés. Il s'agit aussi de s'intéresser à l'ensemble des acteurs de l'action publique et de leurs interdépendances (Sabatier, 1986), leurs rôles, leurs intérêts ainsi que les interactions sociales qui structurent l'espace public étudié (Lascoumes et Le Galès, 2007). Dans notre cadre d'analyse pour l'opérationnalisation de la mise en œuvre nous distinguons ***les processus*** des ***dynamiques d'acteurs***. Le premier représentant toutes les étapes conduisant à la concrétisation de la politique et le second la manière dont les acteurs structurent l'action publique. Par ailleurs, la mise en œuvre des politiques publiques est, déterminée par son environnement, et plusieurs facteurs interne ou externe au système de mise en œuvre favorisent ou freinent celle-ci. Il s'agit pour nous ici du ***contexte*** de la mise en œuvre.

Il ressort de la revue de littérature que la mise en œuvre est déterminée par la dynamique des différents acteurs qui sont impliqués et/ou affectés par ce processus. Ainsi dans notre cadre d'analyse, nous considérons que la mise en œuvre est donc le produit de l'action de ces acteurs et des ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser et qu'ils utilisent réellement ou potentiellement. Elle dépend aussi des idées et des valeurs qui structurent leurs relations,

et que les discours « officiels » supposent, implicitement ou explicitement, participatives et tournées vers l'intérêt général.

Le concept de pouvoir que nous intégrons et développons dans notre cadre d'analyse et qui est centrale à l'étude des dynamiques d'acteurs dans la mise en œuvre, s'inspire de l'approche de l'action stratégique de Crozier et Friedberd (1977 [1981])). Sans renier que les relations de pouvoir soient au cœur du jeu des acteurs, nous soutenons que la création et le maintien d'une capacité d'action collective sont tout aussi fort pertinents pour l'analyse des relations entre les acteurs administratifs entre eux et avec leurs partenaires. Aussi, la perspective de l'activité politique dans l'organisation développée par Mintzberg (1985) propose-t-elle un cadre intéressant ici pour analyser les jeux politiques et leur inscription par rapport à l'ensemble du système de mise en œuvre. Partant de tout cela, notre cadre d'analyse gagne donc à aborder l'implication des acteurs, les questions de leadership, de légitimité ainsi que la collaboration dans la mise en œuvre.

Ainsi, notre thèse ne se limite pas à emprunter quelques éléments de la littérature sur la mise en œuvre. En effet, nous pensons qu'en se concentrant uniquement sur l'analyse des processus de la mise en œuvre tels que définies par Mayntz (1983), celle-ci ne prend en compte qu'une partie des dimensions expliquant la mise en œuvre. Ce faisant, l'analyse demeure partielle et doit être complétée par un cadre qui fait une place aux interactions des acteurs qui entourent la mise en œuvre entre eux et avec le système *politique* permettant de replacer la mise en œuvre dans le cadre plus large des relations d'échange, réciproques et interdépendantes qu'elle entretient avec le système politique dans lequel elle se situe. Par conséquent, notre thèse, qui inclut dans son analyse plusieurs dimensions complémentaires, offre, en ce sens, une approche holistique à l'étude de la mise en œuvre.

Des éléments des cadres d'analyse de la mise en œuvre et de l'action stratégique des acteurs seront ainsi utilisés pour compléter notre cadre. Plus précisément, notre cadre d'analyse est construit autour de quatre éléments : le contexte et l'environnement de la mise en œuvre, la politique publique, les processus d'opérationnalisation de la politique et enfin les dynamiques des acteurs dans mise en œuvre.

II.1. Contexte et environnement de la mise en œuvre

En accord avec l'analyse systémique, nous considérons l'administration publique comme un sous-système du système politique, sous système ouvert et capable d'échanger avec son environnement. Mercier (2002) précise davantage la notion d'environnement socio politique en distinguant l'environnement immédiat (ou milieu d'action) de l'environnement lointain (ou milieu contextuel) de l'administration publique. Cependant, il est souvent difficile de dire si un élément contextuel constitue un environnement proche ou lointain. Il n'est d'ailleurs pas toujours nécessaire de les déterminer. Tout est question du cadre général des institutions, le type de régime par exemple (*Ibid*).

En ce qui nous concerne, le milieu d'action — qualifié dans le cadre de cette recherche de contexte spécifique de la mise en œuvre — est alors constitué par tous les éléments avec lesquels l'administration publique effectue directement des échanges. Il comprend divers groupes et associations. Il comprend aussi les individus et les organisations avec lesquels l'administration publique est spécifiquement et directement en relation du point de vue des éléments nécessaires à son fonctionnement (fourniture des biens et services par exemple).

Quant au milieu contextuel, il s'agit du contexte plus général, plus lointain de la mise en œuvre qui peut aussi affecter la mise en œuvre. Il est constitué, dans un premier temps, de l'ensemble des relations que les entités du milieu d'action entretiennent entre elles et qui sont susceptibles d'influencer le fonctionnement de l'administration publique. Dans un deuxième temps, le milieu contextuel est formé de tous les autres systèmes qui ne font pas partie directement de l'univers des transactions propres à l'administration publique, mais qui peuvent dans certaines circonstances exercer une influence sur elle. Plus précisément, pour notre part nous considérons principalement les contextes politique, économique, social et sécuritaire. Par exemple, Hassenteufel (2011) explique que sur le plan politique, tout changement (en particulier gouvernemental, mais aussi ministériel ou au niveau local) peut entraîner une modification des priorités. Le plus souvent on assiste à des retards ou à une application plus limitée d'une décision prise par d'autres acteurs politiques, voire dans certains cas la non mise en œuvre. Sur le plan économique, les changements de conjoncture

ont souvent pour effet de modifier les capacités financières de la mise en œuvre. Ainsi, une récession économique peut non seulement modifier les priorités en termes d'action publique, mais aussi limiter les moyens financiers permettant la mise en œuvre de telle ou telle politique. Une priorité de croissance a les effets inverses. Et il faut également tenir compte des interactions entre différentes politiques publiques, du fait de la transversalité croissante de l'action publique.

II.2. Politique : buts, moyens et objectifs

Dans les premiers travaux français sur la mise en œuvre, fortement inspirés de la sociologie des organisations, l'accent a plus été mis sur le fait que le contenu même de la décision publique, peut fortement créer des distorsions dans la mise en œuvre du fait de sa formulation et de ses fondements conceptuels.

D'abord, évoquant les facteurs de distorsion entre décision et mise en œuvre, Hassenteufel (2011) souligne qu'au niveau de la formulation de la politique, le flou, les ambiguïtés, voire les contradictions constituent autant de zones d'incertitudes dont peuvent se saisir les acteurs chargés de la mise en œuvre. Le plus souvent les indéterminations de la décision dans son contenu même laisse une marge d'autonomie qui conduit à de fortes différences dans la mise en œuvre. En effet, tout dépend alors de l'interprétation de la décision que font les acteurs de terrain chargés de l'appliquer (Padioleau, 1982). Ensuite, dans une étude portant sur le transport terrestre de marchandise Dupuy et Thoening (1983) font ressortir un autre aspect lié au contenu de la politique, soit la théorie causale qui la sous-tend. La distorsion dans la mise en œuvre survient alors quand la conception de la politique se révèle en décalage avec le terrain. Il en résulte souvent une non-application de la politique, car celle-ci repose sur des postulats erronés.

La mise en œuvre d'une politique publique suppose l'existence de moyens qui permettent de la concrétiser. Ces moyens peuvent être de nature différente : financiers, humains et techniques principalement. Ils sont une condition indispensable à la mise en œuvre effective d'une politique publique. Au cœur de cette dimension se trouvent les moyens

financiers, pas seulement en tant que tels (des incitations financières peuvent intéresser les acteurs à la mise en œuvre d'un nouveau programme d'action publique) que pour l'impact qu'ils ont sur les autres moyens, en particulier les moyens humains tant en termes de compétences que de nombre. « La mise en œuvre d'un nouveau programme suppose souvent d'accomplir de nouvelles tâches pour toute une série d'agents administratifs chargés de la mise en œuvre, ce qui s'avère généralement problématique » (Hassenteufel, 2011 ; p.103). En effet, la politique peut se heurter à un manque de personnel pour remplir ces nouvelles fonctions, et la mise en œuvre se trouve alors reportée ou faite partiellement.

Aux problèmes posés par les moyens financiers et humains s'ajoutent ceux des moyens techniques. Ces derniers touchent deux niveaux soit, celui de leur existence et celui de leur usage par les acteurs concernés. L'existence des moyens de contrôle et de sanction sont des éléments à prendre en compte. Leur absence peut aussi empêcher ou limiter la mise en œuvre surtout quand les incitations font défaut (Ogien, 1998, p.150). La présente recherche est donc l'occasion de mettre en lumière la manière dont les dispositions de la politique, soit les buts, les moyens et les objectifs ainsi que les contraintes associées, sont perçues dans la mise en œuvre.

II.3. Processus de la mise en œuvre

D'après la revue de littérature que nous avons effectuée, la mise en œuvre doit nécessairement être analysée à travers les processus par lesquels le gouvernement parvient effectivement à concrétiser la politique. Nous avons particulièrement identifié les processus réglementaires ou législatifs, la planification, la mobilisation des ressources, le suivi et la reddition des comptes. Ces étapes du processus d'opérationnalisation permettent de faire le portrait de comment l'État camerounais prend effectivement en charge et met en œuvre sa politique d'accompagnement.

Les constats initiaux à la présente recherche de même que la revue de littérature nous suggèrent également de mettre en lumière les questions de gestion dans la mise en œuvre des politiques publiques. En effet, les modalités de gestion sont des éléments importants à

considérer. Dans la littérature en administration publique, on distingue notamment cinq étapes de gestion qui consiste à prévoir, organiser, coordonner, commander et enfin contrôler (Mercier 2002). Aux États-Unis, l'on emploie souvent l'acronyme POSDCORB (P : planifier, O : organiser, S : identifier le personnel, D : développer, appliquer, CO : Coordonner, R : évaluation rétrospective, B : préparer le budget) pour désigner les étapes de gestion dans l'administration publique. Ces missions qui sont celles du secteur public et qui font l'objet des décisions des cadres de la fonction publique ne sont pas négligeables. Celles-ci sont en forte interdépendance les unes avec les autres et la nécessité de coordination interministérielle ou intergouvernementale, sont grandes et pas toujours évidentes (Mercier, 2002).

Devant ces formidables défis, Cohen (1988) rappelle que les cadres doivent : comprendre leur entourage et la société, avoir une attitude positive, et à la limite entrepreneuriale, démontrer de la souplesse, de l'endurance et de la persistance, accepter d'expérimenter et de changer de stratégie si les choses ne fonctionnement pas comme prévu. Pour lui, puisqu'on gère des biens qui appartiennent en principe à tous, il y a beaucoup de règles pour prévenir la fraude, l'arbitraire et les ingérences de toutes sortes, si bien que la prise de décision est ralentie considérablement. Dans notre recherche l'analyse de ces modalités de gestion est cruciale pour rendre compte de la manière dont les processus sont institutionnalisés ou non.

Certains auteurs ont mis en évidence l'importance des structures dans les processus administratifs. Une telle perspective dans cette recherche offre de comprendre la manière dont les structures mises en place contribuent ou non au maintien d'une capacité d'agir et de prise en charge de la politique d'accompagnement. Par exemple Chandler dans son ouvrage classique, *Strategy and structure*, montre comment le choix de structure est intimement lié au choix de stratégie. De manière générale, la structure organisationnelle a un effet sur la gestion, car la structure crée des présomptions, sur : qui doit faire quoi, décider quelle chose et parler à qui. Donc la structure organisationnelle, surtout le *réaménagement* des structures donne des signaux (Allison, 1969, p. 701). En effet, depuis les vingt dernières années, il semble que les gouvernements aient penché la balance vers la

nécessité de l'action, de la flexibilité et de la responsabilisation, ainsi que le montrent les thèmes très contemporains, de la privatisation, de la décentralisation de la gestion des ressources humaines et de l'imputabilité. Dans ce contexte, selon Mercier (2002) les agences centrales de coordination sont parfois perçues comme autant de nuisances, de bureaucratie inutile. Et leur domaine d'intervention s'est souvent vu réduit sauf en matière financière.

D'autres éléments tels que le processus budgétaire, la planification, la gestion des personnes, l'évaluation ainsi que les contrôles ou la reddition des comptes sont également à considérer dans les processus administratifs et dans l'analyse de la mise en œuvre par conséquent. Le processus budgétaire incluant un processus démocratique du contrôle du budget et nécessitant une assemblée législative constitue une étape importante. En effet, si l'administration publique détient de nombreux outils pour prendre des décisions, elle doit bénéficier de nombreuses ressources pour convertir en action les décisions qu'elle a prises. En ce sens et comme le souligne Fortmann (1992, dans Mercier 2002, p. 105) :

> « Le financement public est […] le besoin qui précède ou conditionne la satisfaction de tous les autres besoins de l'État. Dans une certaine mesure, on pourrait presque dire que le "porte-monnaie" public — le budget — circonscrit précisément la capacité d'action gouvernementale et, donc, définit le pouvoir politique ».

Théoriquement, la recherche de fonds ne constitue pas un véritable problème pour l'administration publique elle-même, puisque l'État voit à combler ses besoins en lui octroyant des crédits qu'il puise à même ses sources de revenus (taxes, impôts, amendes, etc.) (Muzellec, 1979, p. 7-19). Par contre depuis les années 1980, il est moins évident que l'État contrôle réellement ses revenus et on est plus conscient du fait que des ressources utilisées par l'administration publique ne sont pas disponibles pour d'autres fins (Mercier 2002, p. 182). Et cela pourrait davantage être marqué dans le contexte de notre étude.

En ce qui concerne la gestion des personnes, la littérature évoque selon différents critères d'un pays à l'autre, la formation, les critères de recrutement, les méthodes d'avancement, les libertés politiques, le contrôle, le système de carrière ou le système de l'emploi. Au-delà de ces aspects plus formels de la gestion du personnel administratif, d'autres facteurs viennent militer en faveur de l'importance de cette question. Par exemple, une fois engagé, il faut garder le personnel et le motiver (Gagnon, 1992, p.540). Ce qui crée une demande importante pour de bons gestionnaires, de bons leaders pour le secteur public (Payette, 1992, p.215). Au surplus, les stratégies de gestionnaires sont en grande partie inconsciente, car elles prennent source dans les tréfonds de leur personnalité (Payette, 1992, p.199). En plus, les principes de gestions sont simples mais peu de personnes les appliquent de façon systématique, Herbert Simon nous l'a rappelé. Les critères de promotion ont aussi été soulignés (Cohen, p. 1988, p. 11). À ce sujet, les indicateurs plus objectifs tels que l'ancienneté ou l'expertise technique ont été remis en cause au profit d'autres indicateurs plus subjectifs tels que l'écoute, l'aptitude à s'exprimer facilement.

II.4. Dynamique d'acteurs

La revue de littérature a démontré la pertinence de prendre en compte une analyse fondée sur les acteurs dans la mise en œuvre. Dans cette perspective, Hjern (1982) préconise de partir des buts, des stratégies, des activités et surtout des interactions entre les acteurs du bas qui conditionnent la concrétisation d'une politique publique. Bardach (1977) quant à lui parle de « jeu de mise en œuvre » (« *implémentation game* »), signifiant par-là que la mise en œuvre doit être analysée comme un jeu d'acteurs cherchant à contrôler la mise en œuvre afin d'être en mesure de poursuivre leurs propres buts et objectifs. Dans ce contexte, le pouvoir exercé par les acteurs impliqués devient un enjeu central à prendre en compte. La mise en œuvre reflète alors les rapports de pouvoir et les ressources détenues par différents acteurs. Hjern et porteur (1981) parlent quant à eux de « structure de mise en œuvre » (« *implémentation structure* ») correspondant à des configurations d'acteurs, reposant sur des négociations et des conflits dont le fonctionnement permet de comprendre la traduction effective d'un programme d'action publique.

Il s'agit donc pour nous ici de considérer les dynamiques d'ajustements mutuels, fondés sur des conflits, des compromis, des négociations et des phénomènes d'apprentissage. Partant de cela, la mise à jour de l'action stratégique des acteurs ainsi que les dynamiques de changements reposant sur la redéfinition des problèmes, la modification des positions des acteurs, les transformations des façons de faire dans le cadre des interactions multiples et suivies devient capitale dans notre analyse pour comprendre comment les acteurs s'approprient la politique. Au-delà de cela, en tenant compte des représentations dominantes et du rôle de certains acteurs dominants cette analyse nous permet de mettre à jour l'action publique en termes de transformation des rapports sociaux et de pouvoir. Et compte tenu du contexte de la recherche tel que nous l'avons évoqué en filigrane dans l'exposé des constats initiaux, la question de la légitimité des acteurs et de celle de la politique reste un élément à considérer.

Au regard de tout cela, il nous semble particulièrement adéquat de circonscrire l'analyse autour des différents concepts présentés dans notre grille d'analyse ci-dessous.

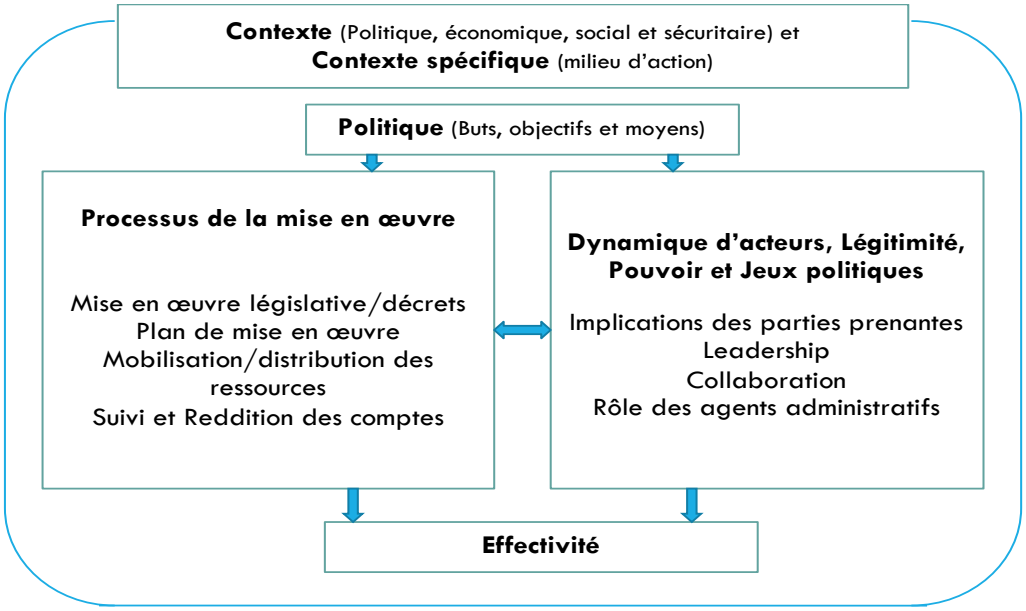
II.5. Conclusion sur le cadre d'analyse

Utilisant les théories développées sur la mise en œuvre et la littérature sur l'action stratégique des acteurs, il est question dans notre recherche de faire une étude de cas portant sur les processus et les dynamiques de mise en œuvre des politiques publiques dans le secteur agricole au Cameroun. L'adaptation de ces cadres théoriques et le cas étudié en profondeur permettent ainsi une contribution scientifique et pratique pertinente face à l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques en Afrique Sub-saharienne.

À partir de notre étude de cas, nous proposons une grille d'analyse de la mise en œuvre qui permette de répondre à notre question de recherche. À cet effet, comme il s'agit d'analyser une politique publique en contexte africain, nous avons adapté à notre contexte d'étude une grille d'analyse de la mise en œuvre proposée par U.S. Agency for International Développement (USAID, 2010 ; Bhuyan, Jorgensen, & Sharma, 2010). Cette grille

d'analyse offre l'avantage d'inclure plusieurs aspects présentés dans notre revue de littérature et sa portée heuristique semble fort prometteuse.

Figure 1 : Cadre d'analyse de la mise en œuvre



Source : L'auteure (Adapté de USAID, 2010 ; Bhuyan, Jorgensen, & Sharma, 2010)

Pour notre étude de cas : 1) Nous analysons le contexte à l'intérieur duquel prend place la politique en nous attardant d'abord de façon général sur les facteurs sociaux, économiques et politiques pouvant faciliter ou nuire la mise en œuvre ; et ensuite de façon spécifique sur le milieu d'action des agents administratifs 2) Puis, nous analysons la politique en tant que telle au travers de ses objectifs, buts, moyens et contraintes associées ; 3) Ensuite, nous analysons le processus d'opérationnalisation de la mise en œuvre au sein de l'administration publique et avec les parties prenantes ; 4) Ensuite, nous analysons la dynamique des acteurs ; 5) Enfin, nous ferons un constat quant à l'effectivité du processus de mise en œuvre des politiques publiques dans le secteur agricole.

CHAPITRE III. CADRE MÉTHODOLOGIQUE

Dans la littérature sur l'analyse des politiques publiques et sur les politiques agricoles en Afrique Subsaharienne, les explications aux échecs récurrents sont demeurées largement centrées sur le contenu des politiques publiques plus que les processus (Brinkerhoff, 1999 ; 2002). Plusieurs auteurs trouvent alors que la plupart des analyses des politiques se sont surtout intéressées aux recettes et aux moyens de mise en œuvre. Toutefois, les débats autour de l'analyse des politiques publiques en Afrique subsaharienne ont démontré l'intérêt et la nécessité d'envisager une perspective d'analyse des processus politiques (*Policy process*) pour mieux comprendre les modes de prise en charge des problèmes publics et donc, les mécanismes de mise en œuvre des politiques publiques. Comme les chapitres précédents l'ont évoqué, la littérature a certes proposé des cadres d'analyse pertinente permettant de mieux comprendre les enjeux de la mise en œuvre, mais l'utilisation de ces cadres d'analyse demeure encore aujourd'hui très faiblement utilisée dans le contexte de notre recherche.

Pour la présente recherche doctorale, nous avons effectué une analyse qualitative s'inscrivant dans une démarche inductive d'une étude de cas, soit la politique d'accompagnement des producteurs agricoles au Cameroun. Dans cette section, nous exposons le cadre méthodologique utilisé pour répondre à notre question de recherche : *comment les politiques publiques dans le secteur agricole sont, dans les faits, mises en œuvre au Cameroun* ? Nous nous attardons d'abord sur l'approche qualitative et le recours à l'étude de cas. Puis nous traitons de l'unité d'analyse et du choix des participants. Ensuite nous traitons des méthodes de collecte de données et de traitement de celles-ci. Nous présentons enfin notre cas à l'étude suivis par les normes éthiques qui sont au cœur de notre démarche méthodologique.

III.1. Approche qualitative basée sur l'étude de cas

Nos choix méthodologiques se justifient aisément. En effet, l'approche qualitative et inductive s'avère privilégiée pour notre recherche, car elle ne vise pas l'élaboration de

théories causales et ne prétend pas aboutir à une visée prédictive, mais plutôt de fournir certains éléments compréhensifs à l'égard d'un phénomène peu étudié tel que l'exposent Singleton et Straits (1999).

Tel que stipulé dans l'exposition de la valeur ajoutée de notre recherche, très peu d'études se sont intéressées aux enjeux reliés à la mise en œuvre des politiques publiques en Afrique Sub-saharienne (Wafeu, 2009 ; Enguéléguélé, 2008) encore moins dans le domaine agricole au Cameroun. De ce fait, l'analyse de la mise en œuvre de la politique agricole étudiée ici nécessite une analyse en profondeur dans un contexte réel en effectuant des spécifications, en précisant des détails, en expliquant des particularités (Yin, 2009) ce qui justifie le recours à une recherche qualitative et inductive (Blais et Martineau [2006], Deslauriers et Kérisit [1997] et Denzin et Lincoln [2005, p. 3]). L'approche inductive est en effet ici pertinente, car, par l'étude des processus et de la dynamique des acteurs impliqués dans la mise en œuvre, notre recherche vise à étudier des « pratiques courantes non documentées (…) et pour lesquelles nous n'avons pas vraiment d'informations systématiques du point de vue des personnes qui les vivent » (Chevrier, 2009, p.77).

La méthodologie qualitative nous permet d'aller « au-delà de ce que les données brutes disent a priori » (Blais & Martineau, 2006, p. 3) pour comprendre la réalité, pour interpréter et donner un sens à la mise en œuvre de la politique étudiée à partir du vécu et de la perception des acteurs au cœur du phénomène (Anadon, 2006). Il s'agit d'une recherche qui « pose la question des mécanismes et des acteurs (le *comment* et le *qui* des phénomènes) : par la précision des détails, elle fournit des informations contextuelles qui pourront servir de base à des recherches explicatives plus poussées » (Poupart et *coll*., 1997, p.88). En permettant une analyse en profondeur de la mise en œuvre, cette démarche méthodologique permet de faire ressortir les particularités et les régularités et aboutir à certaines formes de généralisation à l'égard des résultats obtenus tel qu'exposent Blais et Martineau par rapport aux apports associés aux démarches qualitatives et inductives. Pour eux, c'est :

> « Un type de raisonnement qui consiste à passer du spécifique vers le général ; cela signifie qu'à partir de faits rapportés ou observés (expériences, évènements, etc.),

le chercheur aboutit à une idée par généralisation et non par vérification à partir d'un cadre théorique préétabli » (Blais & Martineau, 2006, pp. 4-5).

Nous nous trouvons face à une question de recherche dont la nature demeure complexe. Afin de faciliter sa compréhension, il est nécessaire d'explorer les pratiques et les représentations des acteurs au regard d'une étude de cas descriptive. Ce qui est indispensable pour comprendre les processus, les actions, les comportements ainsi que leur influence dans la mise en œuvre de la politique agricole étudiée. Ainsi, l'étude de cas semble être appropriée pour approfondir les connaissances sur la nature de la mise en œuvre puisque selon Keen et Packwood, en effet, « *case study evaluation are valuable where broad, complex questions have to be addressed in complex circumstances.* » (Keen et Packwood, 1995, p.2). De plus, l'étude de cas permet de s'intéresser à chaque agent administratif au travers de « son contexte immédiat, son histoire et ses différentes dimensions » (Roy, 2009 p. 2007). Une telle démarche de recherche permet de déconstruire avec chaque répondant les facteurs qui influencent l'orientation de leurs actions et interactions et la portée de celles-ci.

Le recours à l'étude de cas, de la politique d'accompagnement des producteurs agricole, permet ainsi d'aller chercher des observations sur un phénomène peu exploré dans la littérature et d'y apporter des connaissances contextuelles et préthéoriques fort pertinentes pour comprendre ce phénomène (Hamel, 1997 ; Poupart et all, 1997, p.88). En permettant de comprendre le contexte entourant à la fois les processus et la dynamique de l'ensemble des acteurs analysés, l'étude de cas ici permet ultimement d'accroître la validité de nos résultats et d'en tirer des conclusions solides (Flyvbjerg, 2011, p. 314 ; Roy, 2003). En effet, l'analyse des acteurs dans diverses situations spécifiques (trois en l'occurrence dans le cadre de cette recherche, soit les services centraux, les services déconcentrés et les programmes des partenaires au développement) pourrait produire des résultats semblables ou contradictoires, mais prévisibles (Yin, 2003 [1989]). D'ailleurs, sur le plan de la validité externe, cette recherche permet de pallier à certaines critiques et malentendus fait à l'égard de l'étude de cas en ce qui concerne notamment les biais de sélection et la représentativité (Roy, 2003, p.167 ; Flyvbjerg, 2011) en ce sens où les situations spécifiques et distinctes

(lieu d'affectation, dispositif de déploiement de la politique, échelon) dans lesquelles interviennent les acteurs qui nous intéresse ont été sélectionné et la mesure empirique a été construite à partir de notre intérêt théorique de manière à nous assurer de la présence de certaines variations déjà identifiées comme influençant la mise en œuvre.

Au surplus, notre choix s'appuie aussi sur le fait que l'étude de cas est une stratégie souvent employée dans l'étude des politiques publiques (ex. la célèbre étude de Alison (1960) sur les missiles cubains ou encore celle de Pressman et Wildavsky (1984) à propos de la mise en œuvre d'un programme public aux États unis. Les travaux de Yin nous invitent par ailleurs à user de cette stratégie pour répondre à nos questions spécifiques de recherche. Il s'agit notamment des deux articles préalables à l'écriture de son ouvrage méthodologique consacré à l'étude de cas (Yin, 1994) soit celui consacré aux études de cas en général et l'autre consacré aux aspects méthodologiques de l'étude de la mise en œuvre des politiques publiques (Yin 1981, 1982). De plus, tel que précisé par Yin (2009, p.11), « *The case study is preferred in examining contempory events, but when the relevant behaviour cannot be manipulated* ».

Pour tout ce qui précède, notre méthodologie de recherche semble tout à fait adéquate et pertinente pour soutenir la stratégie de vérification (Roy, 2003 ; 2009 ; Flyvbjerg, 2011). Et plus particulièrement encore, il semble que cette méthodologie répond adéquatement à nos objectifs de recherche puisque, selon Poupart (1998), une telle étude place les acteurs — qui sont au cœur du phénomène — au centre de l'analyse en question.

III.2. Unité d'analyse et choix des participants

L'unité d'analyse principale est l'agent administratif chargé de la mise en œuvre, car, c'est sur lui que « *we want to be able to say something about at the end of the study* » (Patton, 2002, p.229) et notamment sur son action et son influence sur la mise en œuvre de la politique agricole.

Pour les besoins de la recherche, nous avons retenu un échantillon de recherche restreint, ciblé et non aléatoire : les enquêtes qualitatives emploient généralement des échantillons restreints ou un petit nombre de personnes sont étudiées en profondeur dans leur contexte de vie (Pires, 1997 b). Afin d'étudier différents facteurs qui influencent l'action des agents administratifs dans différents contextes de pratique et dans le souci de nous rapprocher du seuil de saturation théorique, une trentaine d'entrevues ont été réalisées (Savoie-Zajc, 2009, p. 349 ; 2007). La sélection des participants s'est fait en fonction de plusieurs facteurs soit, leur niveau d'implication dans la politique (haut fonctionnaire, bailleurs de fonds, producteurs agricoles et agents administratifs), le lieu d'affectation (services centraux, services déconcentrés, programmes partenaires), la période d'implication (ceux qui étaient en poste depuis au moins la révision de la politique d'accompagnement en 2009) indépendamment du niveau de leur participation (celui-ci pourrait avoir changé au cours des années). Tout en gardant un design d'échantillonnage flexible (Patton, 2002, p.246) et en ayant une sensibilité basée sur le genre (homme/femme) des participants, ceci nous a permis d'offrir un plus large éventail de discussions quant à notre question de recherche et de mettre en perspective certaines particularités qui ont été observées.

Notre recherche vise en effet à analyser les déterminants, les défis et les contraintes de la mise en œuvre. Tel que proposé par Michelat (1975, cité dans Poupart et Coll., 1997), « les variables spécifiques [sont] rattachées directement au problème étudié et [leur] pertinence est connue du chercheur ou simplement supposée. Le choix de ces variables découle tantôt des études antérieures, tantôt d'hypothèses théoriques qui nous amènent à soupçonner leur importance en tant que « source de différence » (p.158). Dans le cas de notre recherche, les variables qui ont guidé la collecte de données et l'analyse découlaient de la littérature, d'une analyse exploratoire de documents reliés à la politique en question et de notre connaissance du terrain.

Tableau 2 : Répondants aux entrevues semi-dirigées par catégories

Politique agricole	Acteurs politiques	Administration centrale	Administration décentralisée	Partenaires financiers extérieurs*	Producteurs agricoles	Total
PP	4 (AP)			3 (BF)	3 (PA)	10
SC		4 (SC)				4
SD			4 (DR)			4
SD			4 (DA)			4
SC		4 (PB)				4
PP				4 (PP)		4
Total						**30**

Légende

*Fonds international de développement agricole, Banque africaine de Développement, Union européenne.
SC : Services centraux ; DA : Services déconcentrés (Délégation d'arrondissement) ; DR : Services déconcentrés (Délégation régionale) ; PP : Programmes partenaires ; PA : Producteurs agricoles ; AP : Acteurs politiques ; PB : Projet Budget d'investissement public

Source : L'auteure

Les agents administratifs sont représentatifs des différents environnements (contexte spécifique) de travail que l'on rencontre sur le terrain. Ce choix délibéré a été fait afin de connaître les comportements des agents administratifs, d'analyser les stratégies adoptées face aux conditions spécifiques de travail et les répercussions de celles-ci sur l'effectivité de la mise en œuvre des politiques publiques agricoles au Cameroun. En effet, le déploiement de la politique agricole au Cameroun offre des environnements et des conditions de travail contrastés à divers points de vue (épanouissement, rémunération, organisation du travail, rapport au supérieur etc.…). En suivant une approche ciblée sur les diverses contingences qui apparaissent a priori et qui ont guidé le choix de nos participants, nous couvrons les différentes facettes qui constituent le contexte de mise en œuvre et qui rappellent les principaux maux de l'administration publique de l'Afrique traditionnelle et

que nous avons soulignés en introduction. Cette approche laisse donc anticiper l'existence de mécanismes activateurs pro ou anti effectivité en fonction de la situation des agents administratifs ainsi que leur manifestation sous forme de jeux politiques dans la mise en œuvre. Ce faisant, notre échantillon reflète adéquatement les contextes camerounais de mise en œuvre des politiques publiques agricoles, de même que les différents types d'agents administratifs sur lesquels porte cette recherche.

La diversité des contextes agro écologique n'a pas été retenue pour le choix de nos participants. En effet, nous avons considéré le contexte spécifique de travail de l'agent administratif par rapport à l'organisation institutionnelle à laquelle ils appartiennent. Ce faisant, nous supposons que leurs rôles peuvent être captés indépendamment des zones agro écologiques. En effet, le pays comporte une variété de paysages, de zones géomorphologiques et climatiques qui peuvent être regroupés en cinq entités régionales ou zones agro écologiques distinctes. Du point de vue de l'étendue et des caractéristiques pluviométriques et pédologiques (qui sont parmi les plus importantes pour la production agricole), les cinq grandes unités écologiques qui composent le territoire national sont présentées ci-dessous (figure 2). La diversité des zones agro écologiques alliée à une inégale répartition de la population constituée elle-même d'une mosaïque d'ethnies se traduit par des activités anthropiques variées.

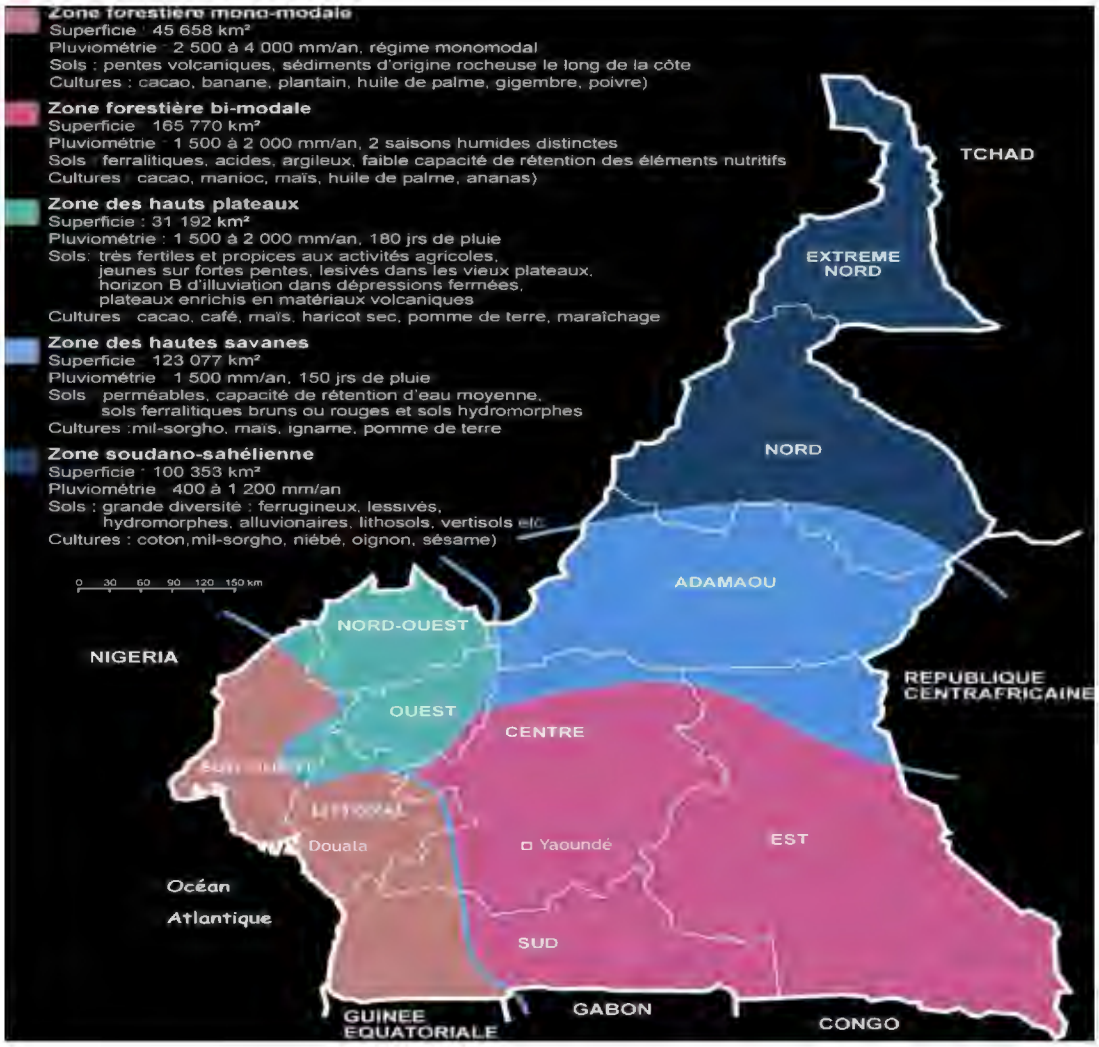


Figure 2: Carte des zones agro-climatiques du Cameroun
(Source: IRAD et Annuaire statistique du Cameroun – 2000)

III.3. Méthode de collecte des données et d'analyse

Le choix méthodologique étant clairement explicité, certaines méthodes ont été privilégiées afin d'effectuer notre collecte de données. Concernant la mise en œuvre des politiques publiques, Yin (1982) affirme que trois méthodes sont particulièrement intéressantes pour l'étude des politiques publiques : les entrevues non structurées, l'examen de la documentation et l'observation participante. Nous avons utilisé trois méthodes de collecte d'informations, soit l'analyse documentaire, les entrevues semi —

dirigées, l'observation à l'instar de ce que Yin nomme « *multiples sources of evidence* » (*Ibid*, 2009 p.18). De même notre choix se justifie aussi en accord avec ce qu'évoque Keen et Packwood, « *no one method is sufficient to capture all silient aspects of an intervention, and case studies typically use multiples methods* » (Keen et Packwood, 1995, p.2). De plus, le choix de ces outils a été réalisé au regard des trois critères habituellement utilisés soit : leur capacité à nous procurer de l'information, l'efficacité de ces instruments et enfin le respect de l'éthique (Deslauriers et Kérisit, 1997). L'usage de ces différentes méthodes permet de tirer profit de leur complémentarité et d'accroître la rigueur et l'objectivité de la recherche (Patton, 2002). En appelant au principe de diversification interne dans le choix de nos participants aux entrevues, et en choisissant plusieurs méthodes de collecte, la validité interne de nos résultats s'en trouve augmenté puisque ces choix permettent une triangulation dans la collecte de données « *as another result* » (Yin, 1994).

Revue de littérature et analyse documentaire

L'analyse de la documentation, faite de lois, de règlements et de tout document à même de nous renseigner sur le fonctionnement, les dysfonctionnements du système administratif dans le domaine agricole et dans la politique d'accompagnement a été effectué. Ces documents ont permis de percevoir certains pans de la réalité grâce à certaines données fournies à l'intérieur de ceux-ci, au sens où l'entendent Masson (2002, p. 107) et Miles et Huberman (2003).

Les entrevues semi-dirigées

Par la suite, nous avons eu recours aux entrevues semi-dirigées qui ont été la principale source d'informations dans le cadre de la présente recherche. D'après Masson (2002, p.65-66) : « *You may choose qualitative interviewing because the data you want may not feasibly be available in any other form, so that asking people for their accounts, talking and listening to them, and so on, is the only way to generate the kind of data you want* ». Pour l'auteur, ce type de technique permet d'obtenir des informations précises et contextuelles

sur une problématique donnée, à contrario d'autres outils tels que les questionnaires qui visent la récolte de données plus superficielles ou générales auprès de vastes échantillons.

Afin de décrire la mise en œuvre, nous avons effectué des entrevues auprès des agents administratifs chargés de la mise en œuvre de la politique agricole comme nous l'avons souligné dans le choix de l'échantillon. Ainsi, à partir de leur perception des facteurs contextuels et de leur environnement socio professionnel nous avons pu comprendre l'orientation de leur action et la manière qu'ils construisent la réalité de la mise en œuvre. Nous avons également étendu nos entrevues aux autres parties prenantes (hauts fonctionnaires, producteurs agricoles et bailleurs de fonds). Cela nous a permis de sortir du cadre restreint de l'agent administratif, pour dresser un portrait plus exhaustif de la mise en œuvre combinant à la fois les processus et les dynamiques de tous les acteurs impliqués tout en mettant en perspectives les perceptions des agents administratifs.

Ces entrevues ont permis d'approfondir les idées qui se dégageaient de l'analyse documentaire, de nuancer certains propos, arguments ou données recueillies, ce qui renforce la validité interne de la recherche (Mason, 2002 ; Savoie-Zajc, 2009). De même, afin de renforcer l'apport des entrevues nous nous sommes assurés d'avoir un accès au terrain à travers une introduction de notre recherche à la hiérarchie. Ce qui a ainsi permit aux participants sollicités de s'investir dans les entrevues sans craintes et de manière libre.

En effet compte tenu du contexte, la plupart des personnes sollicitées pour les entrevues ont exprimé leur crainte quant à dévoiler la réalité qu'on ne veut nécessairement pas exposer même si tout le monde sait ce qui se passe et connaît cette réalité. Nous avions donc l'impression qu'une collecte de données pour une recherche scientifique semblait être perçue comme une forme d'espionnage du système et personne ne voulait être considéré comme « le bouc émissaire » selon leur dire. Ainsi, afin d'assurer la confidentialité des participants, nous avons demandé leur consentement en les rassurant du traitement de toutes leurs réponses dans la plus complète confidentialité. C'est avec leur accord formel que nous avons réalisé les entrevues.

L'observation non participante

Il s'agit ici d'une méthode de collecte basée sur l'observation directe qui capte les comportements au moment où ils se produisent sans l'intermédiaire d'un document ou d'un témoignage. Ainsi, dans le cadre de notre recherche, nous avons été attentifs à l'apparition ou la transformation des comportements, aux effets qu'ils produisent et aux contextes dans lesquels ils sont observés. Par exemple lorsqu'un supérieur arrive au bureau à la fin de la journée, convoque et requiert la présence des agents administratifs déjà chez eux sans égards à leur vie privée. Cela permet d'observer comment s'exerce la domination du supérieur sur ces agents. À partir de nos objectifs et des intuitions qui ont émergé de notre revue de littérature, nous avons pu structurer notre observation sans toutefois élaborer une grille d'observation détaillée (Quivy et Campenhoudt, 2006, p.179).

Nous avons opté pour une observation non participante c'est-à-dire nous participions aux rencontres, nous passions du temps avec des agents administratifs dans leurs services en les observant de l'extérieur sans participer à leur vie de professionnelle. Comme Quivy et Campenhoudt (2006, p.179) le suggèrent, l'observation a été faite « à l'issu ou avec l'accord des personnes concernées ». Cette méthode a été particulièrement pertinente dans la mesure où nous visions l'analyse des comportements et donc l'analyse du non verbal ou des codes comportementaux et de ce qu'il révèle a été très utile pour comprendre les dynamiques à l'œuvre. Nous avons donc recueilli du matériel non suscité et relativement spontané et authentique.

Tableau 3 : Lien entre le cadre d'analyse et les méthodes de collecte de données

Questions de recherche	**Questions spécifiques de recherche**	**Indicateurs**	**Analyse documentaire**	**Entrevues semi-dirigées**	**Observation non participante**
Comment les politiques publiques dans le secteur agricole, sont dans les faits, mises en œuvre au Cameroun ?	Quels sont les facteurs déterminants de la mise en œuvre effective des politiques publiques dans le secteur agricole au Cameroun ?	Contexte général ; Politique : buts, moyens et objectifs ; Processus de mise en œuvre ;	□	□ (30)	
	Quels sont les défis et les contraintes que pose le processus de mise en œuvre des politiques publiques au Cameroun dans le secteur agricole ?	Dynamique d'acteur, légitimité, pouvoir et jeux politiques	□	□ (30)	□
	Quels sont les rôles des agents administratifs dans la gouvernance et la prise en charge locales des politiques publiques au Cameroun et en Afrique subsaharienne en général ?	Contexte spécifique ; Facteurs organisationnels, institutionnels ; et individuels		□ □(30)	□
Effectivité de la mise en œuvre		Constats sur les résultats de la mise en œuvre (portrait de la mise en œuvre)	□	□ □	□

Source : L'auteure

III.4. Traitement et analyse des données

Sur le plan théorique, notre étude de cas est basée sur l'énoncé de base selon lequel la mise en œuvre de la politique publique agricole au Cameroun est influencée par les moyens, les processus et la dynamique de mise en œuvre incluant les actions des agents administratifs chargés de la mise en œuvre à travers l'interprétation qu'ils en font. C'est ce que nous tentons de démontrer dans notre étude. L'objectif étant de démontrer comment les

processus et les rapports de pouvoir se construisent et comment ces processus et ces rapports de pouvoir agissent sur la direction que prend effectivement la mise en œuvre.

Dès lors, le modèle d'analyse que nous avons utilisé est celui de la logique du modèle transposé *pattern-matching logic* (Trochim, 1989c). Il s'agit en fait, d'une logique qui confronte nos énoncés de base à celles que nous avons déduites de l'analyse des données empiriques (*Ibid*). Ainsi, puisque notre recherche confirme nos énoncés de départ, cela renforce la validité interne de notre proposition théorique initiale (Yin, 2003). La pertinence théorique de la mise en œuvre vue de manière holistique au travers de son processus, de la dynamique des acteurs et des rôles des agents administratifs (cf. cadre théorique), dans un contexte africain de pays en développement est confirmée par notre recherche. Et cela constitue un apport majeur au plan théorique dans l'analyse des politiques publiques. Dans le cas contraire, où l'énoncé de base n'aurait pas été vérifié, au sens déjà précisé : « *theory may be incorrect or poorly formulated, the conservation may be innappropriate or inacurate, or some combinaison of both states may exist* » (Trochim, 1989c). Il aurait donc ainsi été possible de réajuster la théorie employée soit de développer de nouvelles hypothèses à la suite de l'étude de nos données empiriques (Pawson, 2002).

En ce qui concerne l'analyse des données qualitatives, pour notre recherche nous avons utilisé la démarche de l'analyse thématique (Miles, Huberman et coll. 2003) puisqu'il s'agissait de réaliser une étude systématique de l'ensemble des propos tenus par les participants. Une telle analyse est sensible à la constitution symbolique du social : c'est la dimension herméneutique (Simard, 2004, p. 95). L'herméneutique fait partie des outils qui rendent la connaissance du social possible, en décryptant la médiation obligée du symbolique, à travers ses différentes formes : les productions visuelles et auditives comme les affiches, les films, les chansons, etc., mais aussi les productions langagières comme les discours oraux et écrits. De même, une telle analyse convient à un travail sur la concrétisation d'une politique sur le terrain, car c'est le meilleur moyen pour rendre compte, dans sa globalité, de la dynamique à l'œuvre et du processus de mise en œuvre en situation réelle. En outre c'est un puissant facteur de décentration subjective.

Enfin, l'analyse thématique dispose de la double fonction de repérage et de documentation (Paillé et Mucchielli 2003). Dans un premier temps, chaque verbatim d'entrevue individuelle a été lu plusieurs fois afin, d'abord d'en dégager un premier sens général et de nous permettre une meilleure appropriation du matériel. Pour systématiser cette étape, nous avons produit des mémos. Ces mémos qui représentent des premiers efforts de condensation des données (Miles, Huberman et *coll*., 2003) nous ont facilité aussi la mise en place d'une approche réflexive de notre part à l'instar de ce qu'explique Baribeau (2005) lorsqu'il parle des approches réflexives. Il s'agissait notamment de sélectionner certaines données particulièrement pertinentes, de les résumer ou de les paraphraser, tout ceci dans le but de mieux intégrer le contenu du discours. C'est également un premier niveau d'analyse. Au cours de cette étape, certaines rubriques (qui ne constituent pas encore des thèmes) ont été élaborées pour constituer notre première arborescence conceptuelle utile dans la suite du processus. Dans un deuxième temps, chaque *verbatim* a été segmenté selon les plus petites unités de sens envisageables (Kaszap, 1997). À cet effet, les *verbatim* ont été transférés dans le logiciel N'Vivo afin de procéder à l'encodage systématique en fonction des thèmes abordés et de leur pertinence vis-à-vis des questions de recherche et des concepts intégrés dans le cadre d'analyse. Enfin, dans un troisième temps, nous avons effectué un deuxième codage afin de nous assurer de la stabilité des segments d'analyse préalablement effectués. Tout au long de la recherche, nous avons tenu un journal de recherche afin de faciliter la mise en place d'une approche réflexive (Baribeau, 2005). Il a joué un rôle important dans l'identification de l'impact de mes valeurs et expériences et de la relation participants-chercheure tant sur le déroulement et les résultats de la recherche, que sur les participants.

III.5. Présentation du cas étudié : La politique d'accompagnement des producteurs agricoles

Délimitation de la période étudiée

D'une part, dans le souci d'analyser le contexte de la politique agricole au Cameroun, il nous a semblé pertinent de prendre comme année de référence l'année de l'indépendance

du pays. En effet, c'est à partir de cette période que l'administration camerounaise initie ses premières politiques publiques. Toutefois, pour rendre compte du processus d'application des politiques, il nous a semblé tout aussi pertinent de circonscrire notre recherche dans le temps avec comme référence l'année 2010, celle de l'adoption de la stratégie de développement du secteur rural qui intègre dans son volet agriculture, la dernière politique d'accompagnement agricole. Cette délimitation nous permet à la fois de mettre en lumière divers changements qui sont apparus au cours des années dans les réformes agricoles au Cameroun. Mais également, elle permet de nous concentrer sur la mise en œuvre de la politique d'accompagnement en cours actuellement et de mieux comprendre comment se traduit dans la réalité la volonté politique officiellement exprimée du gouvernement camerounais dans le secteur agricole à partir de ceux qui la vivent.

La politique d'accompagnement des producteurs agricoles : présentation détaillée (voir Annexe 3)

III.6. Normes éthiques : risques et bénéfices de la recherche

La prise en compte des normes éthiques est au cœur de notre recherche doctorale et une rigueur substantielle a été observée que ce soit au plan d'éthique procédurale (envers les organisations étudiées), relationnelle ou encore situationnelle (Tracy, 2010). La recherche s'est appuyée sur les codes éthiques de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) suivants : la Politique d'intégrité et d'éthique en recherche sur les conflits d'intérêts, la Politique de recherche et les Directives de l'ÉNAP en matière d'archivage des données de recherche (ÉNAP, 2009 a, 2009 b, nd). De plus, pour cette recherche nous avons obtenu du comité éthique de l'ÉNAP un certificat de conformité.

À propos du thème de recherche, ce dernier constitue une réflexion éthique pertinente dans la mesure où il semble qu'en Afrique l'on prête peu ou pas attention à l'analyse de la mise en œuvre pourtant essentielle pour comprendre les échecs récurrents des politiques publiques et pour améliorer leur efficacité. L'utilisation de cette recherche, sa pertinence sociale ainsi que la compréhension qu'elle offre de la mise en œuvre de la politique agricole

au Cameroun ne sont donc pas remises en cause, d'autant plus qu'elle se situe dans les préoccupations contemporaines dans le domaine agricole et dans le monde.

Cette recherche a été réalisée en partenariat avec les acteurs concernés par la politique étudiée. Les bénéfices de la recherche seront donc directement exploités par ces mêmes acteurs. Dans cette optique et sans pour autant que la recherche n'ait cet objectif, l'accent a été mis sur le bénéfice d'« apprentissage » de l'entretien semi-dirigé (Savoie-Zajc, 2009, p.342). Aussi, leur implication initiale dans l'exploration du sujet a été d'autant plus importante qu'ils pourront sans doute, à la suite de propositions de pistes d'intervention, s'approprier les résultats de la recherche. Nous envisageons éventuellement une restitution des résultats de cette recherche aux principaux participants afin de nourrir une réflexion sur leur intégration dans les pratiques actuelles du système gouverné par le secteur public au Cameroun.

Le cadre de la recherche est la mise en œuvre d'une politique publique ou les acteurs, et notamment les agents administratifs chargés de la mise en œuvre, prennent une part importante dans le processus d'implantation. Obtenir, grâce à notre étude leur point de vue permet de rencontrer l'un des principes éthiques d'une recherche auprès des êtres humains : le respect de la personne. Le respect des acteurs concernés tant vis-à-vis de leur protection (émotionnelle) que du respect de leur point de vue est considéré comme primordial. Nous avons fait un effort de présentation de la recherche et de ses buts au début de chaque rencontre. Nous avons également évité les découragements quant à leur participation au processus de la recherche, la stigmatisation des catégories d'acteurs, ainsi qu'une mauvaise interprétation des données recueillies en précisant les processus et les limites de la recherche lors de la diffusion des résultats.

Une attention particulière a été donnée à la préservation de l'anonymat des personnes interrogées, à la confidentialité des données provenant des entrevues, à la façon de les obtenir et au respect des organisations et des acteurs afin de maximiser la rigueur, la qualité et la cohérence de la recherche (Patton, 2002 ; Tracy, 2010). Nous avons rassuré les interlocuteurs que l'ensemble des aspects abordés avec eux conservera un caractère

confidentiel permanent et l'accès aux informations les concernant leur sera garanti en tout temps. Un consentement libre et éclairé leur a été demandé après les avoir informés des avantages et inconvénients de participer. Des mesures sécuritaires ont également été prises afin de conserver les données confidentielles (verrouillage, fermeture sous clé, code d'identification unique pour chaque entrevue…). Rendant explicite notre positionnement épistémologique, nous pensons avoir pu éclairer les collaborateurs de cette recherche et assurer la transparence dans les visées de notre recherche.

III.7. Conclusion sur la méthodologie

L'utilisation des différentes catégories d'agents administratifs ainsi que notre collecte de l'information axée à la fois sur de l'analyse documentaire, les entrevues semi-dirigées et l'observation nous permet, d'augmenter la validité interne de nos résultats de recherche au sens où l'entend Laperrière (1997). En effet, alors que la littérature actuelle demeure insuffisante sur l'objet de recherche, les entrevues permettent de recueillir des données directement de l'expérience des individus (Savoie-Zajc, 2009). De plus, les entrevues permettent de mieux comprendre les enjeux sociaux, politiques et économiques qui sous-tendent cet objet de recherche, ce qui, combiné à une analyse documentaire exhaustive, permet de renforcer la validité interne de la présente recherche. Une information plus juste et actuelle de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement permet un apport inouï à la littérature scientifique sur cette problématique agricole particulière, et de manière directe à la compréhension des enjeux de mise en œuvre des politiques publiques africaines.

En plus, notre recherche permet d'éclairer sur les espaces de liberté dont disposent les agents administratifs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques, la légitimité, l'envergure et la nature de leur engagement, ainsi que les responsabilités politiques et sociales qui en découlent. En contribuant de ce fait à l'édification d'un processus de politique publique plus participatif et pertinent, elle permet aussi d'exposer la nature des stratégies d'adaptations qui découlent d'une complexification des processus sur le terrain et les enjeux sociaux et politiques qui les sous-tendent.

Au surplus, nous pensons que notre cadre méthodologique permet, tout en demeurant prudent, d'offrir certains éléments de généralisation. En effet, la recherche interroge la mise en œuvre sous l'angle des processus politiques et des dynamiques d'acteurs, des relations de pouvoirs ce qui nous évite de dévier vers une expertise technique ou un enfermement sectoriel. De façon plus large, la qualité de notre recherche est restée tributaire de l'accessibilité aux données et de leur disponibilité, de l'ouverture des personnes interrogées ainsi que de la rigueur analytique générale (Miles et Huberman, 2003). Le chapitre suivant nous présente les principaux résultats que nous avons obtenus.

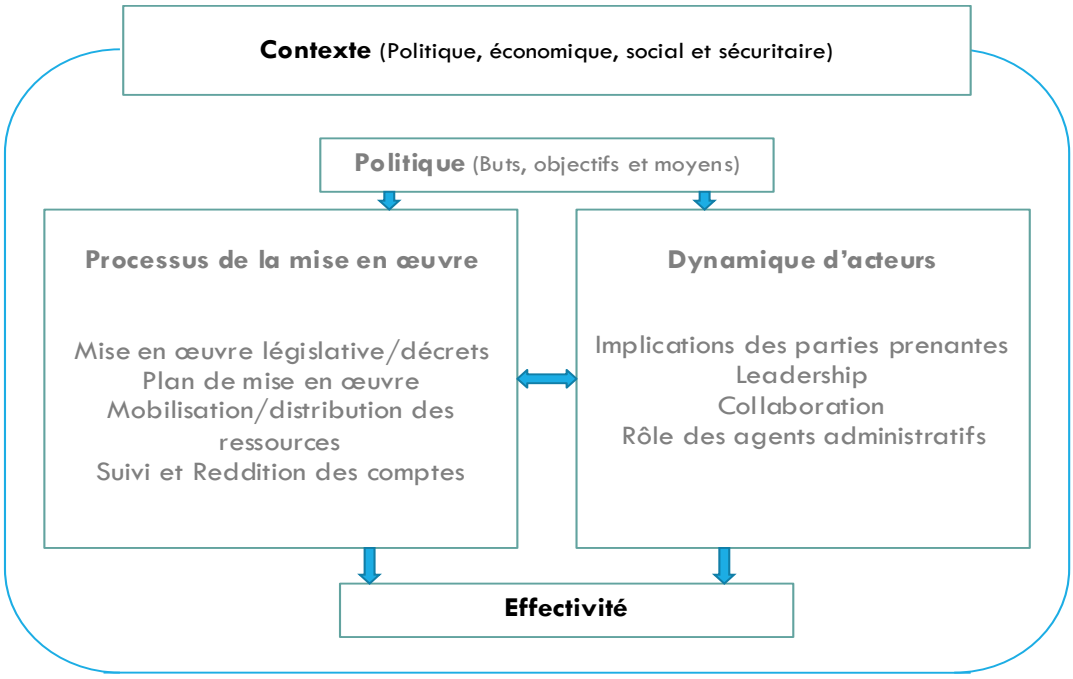
CHAPITRE IV : PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS

Dans le présent chapitre, il est question de la présentation et de l'analyse des résultats obtenus dans le cadre de notre recherche. Cette présentation fera l'objet de quatre parties. Chaque partie de ce chapitre met l'accent sur une des quatre déclinaisons de notre cadre d'analyse (Figure 1). Ainsi, tour à tour nous traiterons du contexte, de la politique en question, des processus de la mise en œuvre et de la dynamique des acteurs afin d'offrir le portrait de la mise en œuvre effective de la politique d'accompagnement.

PARTIE IV.1. CONTEXTE GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIAL CHANGEANT : INFLUENCE ET IMPACT SUR LA MISE EN ŒUVRE

Ce chapitre porte sur le contexte et l'environnement économique, politique et social qui ont pu affecter la mise en œuvre positivement ou négativement. En effet, un aspect à considérer dans la présente recherche concerne bien sûr l'évolution des contextes politiques, économiques et sociaux pouvant influencer de façon évidente la mise en œuvre de toute politique publique. Il s'agit par exemple de tout changement dans le contexte (gouvernemental ou ministériel) pouvant entraîner une modification des priorités et/ou d'un changement sur le plan économique pouvant entraîner une modification des capacités financières. Il peut également s'agir de dynamique sociale favorisant ou non l'adhésion des différents acteurs à la politique. Ce chapitre porte ainsi sur le cadre d'analyse simplifié suivant.

Figure 3 : Cadre d'analyse simplifié — Contexte



Dans notre recherche, la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles au Cameroun s'est opérée sur une période assez longue (1960 -2016) ou plusieurs évènements importants sont survenus tels que la crise économique des années 1980 ; au niveau politique les changements de ministre au sein des ministères responsables de l'agriculture ; ou encore la crise sécuritaire dont le pays a été et continue d'être victime dans les provinces du Grand Nord. Il est donc possible de présumer que ceux-ci ont pu avoir un impact sur la mise en œuvre. Les sections suivantes nous apportent un éclairage à ce sujet. En premier nous présentons un bref historique de l'évolution de la politique agricole au Cameroun. Ensuite suivra l'analyse des contextes politique, économique et social qui ont marqué la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles.

IV.1.1. Bref retour sur l'évolution[15] du contexte de la politique agricole au Cameroun

Après l'indépendance du Cameroun en 1960, les politiques agricoles ont beaucoup évolué pour rester en phase avec le contexte économique national et les stratégies de développement du pays. Soulignons entre autres que depuis que le Cameroun est indépendant, même si les approches des politiques agricoles ont varié, les objectifs de celles-ci sont restés très semblables, principalement centrés sur l'amélioration des performances agricoles, la lutte contre la pauvreté, l'amélioration des revenus des agriculteurs et la contribution à la sécurité alimentaire. La période de 1960 jusqu'aux années 1980, était celle de la croissance et de la redistribution des revenus. Il s'agissait d'un contexte protectionniste et d'économie planifiée, l'État était très présent dans le secteur agricole. Un réseau de structures administratives et d'entreprises publiques fixait les prix, contrôlait la commercialisation des produits agricoles et avait le monopole de la distribution des principaux intrants. Des taxes étaient prélevées sur les exportations et des barrières douanières protégeaient les productions locales. Pour favoriser l'amélioration de la productivité, les engrais et les pesticides étaient fortement subventionnés.

Or, dans les années 70 et au début des années 80, l'économie camerounaise a eu un taux de croissance réel moyen de l'ordre de 6 %. Mais, les déficiences de gestion des structures de développement rural et la dégradation progressive des termes de l'échange ont entraîné une chute des recettes d'exportation et une crise budgétaire qui s'est répercutée dans tous les secteurs de l'économie. C'est alors que la crise a révélé l'incapacité du dispositif centralisé et dirigiste à résister aux chocs extérieurs et a ainsi marqué un tournant dans les orientations économiques du Cameroun. On assiste alors à partir de la deuxième moitié des années 80 à une série de mesures d'ajustements structurels mises en place avec l'appui du fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM). La libéralisation des

[15]Conclusions extraites du rapport *« Contraintes au développement du secteur agricole et à la réduction de la pauvreté rurale au Cameroun »* du Projet d'Appui à l'Agriculture africaine (P3A), initiative associant le FIDA, la France, l'OCDE et la Plateforme pour le développement rural, pour une amélioration des politiques agricoles dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre

politiques en est une des conséquences. À cet effet, les mesures protectionnistes ont été allégées, les taxes à l'exportation ont été supprimées et l'État a abandonné son monopole sur la distribution d'intrants. Parallèlement les entreprises publiques ont commencé à être clôturées ou restructurées. Avec la libéralisation de l'économie, les acteurs privés ont été davantage associés aux décisions de politiques agricoles.

Pendant des années, ces mesures libérales n'ont pas réussi à enrayer la crise et la pauvreté s'est aggravée. L'adhésion du Cameroun à la communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) puis surtout, à l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE) renforcée, marque un nouveau tournant pour des réformes économiques et institutionnelles. Il est notamment question de l'initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté pour laquelle la rédaction en 2003 du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) constitue un indicateur suffisant de son appropriation. Avec cette initiative, des réformes ambitieuses de gouvernance, centrées sur la lutte contre la corruption, l'amélioration de la gestion des finances publiques, le renforcement du système judiciaire et l'amélioration de la participation de la société civile aux affaires publiques, jointes au dispositif de réduction de la dette, ont permis d'assainir le contexte macroéconomique et institutionnel du pays.

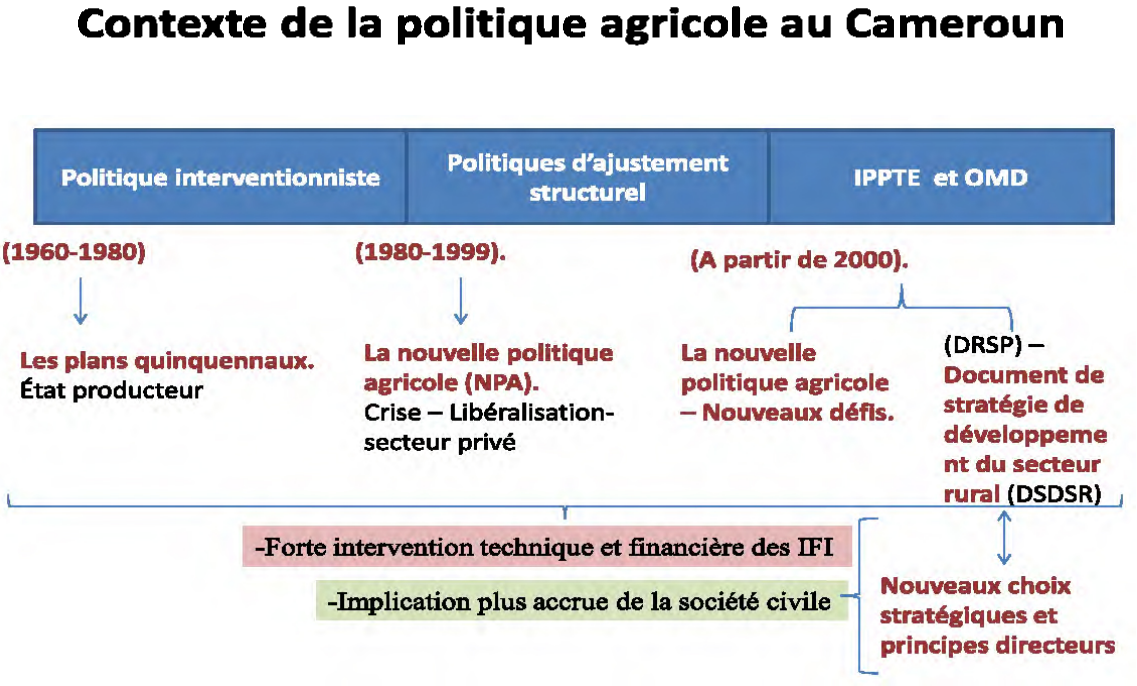
Dans ce cadre, les décisions relatives aux politiques agricoles qui étaient autrefois très centralisées sont maintenant dispersées entre plusieurs acteurs : ministères chargés de l'Économie et de l'Aménagement du Territoire ; des Finances ; de l'Agriculture ; de l'Élevage, du Commerce et de la Recherche, auxquels s'ajoutent des donateurs qui interviennent dans le domaine agricole.

La stratégie de réduction de la pauvreté a subi des mises à jour notamment avec l'adoption du document de stratégie de la croissance et de l'emploi (DSCE) en 2010 en remplacement du DSRP[16]. Le DSCE constitue en effet aujourd'hui le nouveau cadre de référence de l'action gouvernementale pour la période 2010-2020. Si l'objectif essentiel du DSRP était

[16] Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté d'avril 2003

de réduire la pauvreté au Cameroun, avec le DSCE la stratégie du gouvernement pour ce qui concerne le volet agricole a évolué vers l'optimisation de la production. Il s'agit également de créer de la valeur ajoutée pour générer la croissance et favoriser par effet d'entraînement la création d'emplois. Le corollaire pour la stratégie de développement du secteur rural (SDSR) qui représente la déclinaison opérationnelle du volet agricole du DSCE est d'ajuster sa stratégie d'accompagnement pour épouser les nouvelles orientations du gouvernement sans toutefois trahir ses objectifs initiaux (SDSR, 2010). La modernisation du secteur agricole et le passage à une agriculture de 2e génération en sont les objectifs spécifiques (du DSCE). Autrement dit, la mise en œuvre de cette stratégie promeut le passage des exploitations familiales rudimentaires de petite taille vers des exploitations modernes et rentables.

Figure 4 : Récapitulatif de l'évolution de la politique agricole au Cameroun



Source : L'auteure

*OMD : Objectifs du millénaire pour le développement

*DSRP : Document de stratégie de réduction de la pauvreté

IV.1.2. Contexte politique de la mise en œuvre

Les années 2000 marquent un tournant dans les politiques d'accompagnement des producteurs au Cameroun. Si certaines politiques, notamment les plans d'ajustements structurels, se développent depuis les années 1980, c'est à partir de 2003 avec l'adoption de la stratégie de développement du secteur rural (SDSR) que l'enjeu d'accompagnement des producteurs prend une autre allure et redevient réellement une priorité pour le gouvernement camerounais. En effet, cette stratégie est beaucoup plus inclusive que les précédentes politiques et va au-delà des simples instruments volontaires pour répondre à la problématique de lutte contre la pauvreté chez les petits producteurs. Avec cette stratégie, le gouvernement du Cameroun réitère sa volonté d'« établir l'agriculture comme garante de la sécurité alimentaire au Cameroun mais aussi au-delà de ses frontières, dans un rôle de levier central du développement du pays » (SDSR, 2003) et dont ladite politique s'attèle à inspirer les modalités d'implémentation. C'est ainsi que le gouvernement met alors en place une série de mesures visant le financement des activités en zone rurale, l'amélioration des circuits de commercialisation des produits agricoles, le renforcement des organisations de producteurs, ainsi qu'il envisage l'opportunité d'une réforme foncière — agraire (SDSR, 2003).

D'autres politiques touchant le domaine agricole se développent au cours de la même période par le gouvernement camerounais. Celles-ci concernent des enjeux parallèles à la promotion des nouvelles orientations de la stratégie d'accompagnement des producteurs agricoles. À cela s'ajoute l'évolution du contexte institutionnel avec notamment la mise en œuvre progressive du Nouveau Régime Financier de l'État (NRFE)[17] et l'élaboration du Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) adopté en novembre 2009. Ce dernier constitue, conformément à la Déclaration de Paris, le cadre de référence unique

[17] La loi de finances doit désormais comporter l'ensemble des Programmes concourant à la réalisation des objectifs de développement économique, social et culturel du pays. Pour cela, il s'agit de mettre en place un nouveau cadre d'élaboration, de présentation et d'exécution du budget pour répondre à l'introduction des Programmes, Actions, Objectifs et Indicateurs de résultats.

de l'action gouvernementale pour la période 2010-2020. Ensuite, on peut citer l'adoption des textes relatifs à la décentralisation qui apporte des changements profonds dans la conception et la mise en œuvre des projets et programmes de développement rural. Le renforcement et l'opérationnalisation des modalités d'application de la décentralisation ont en effet été aménagés par les lois de juillet 2004 et rendus applicables par deux Décrets de février 2010[18]. Ces lois et décrets évoquent les compétences transférées aux communes en matière de promotion des activités de production agricole et de développement rural en conformité avec les dispositions et objectifs de la Stratégie du Développement du Secteur Rural (SDSR). Tous ces changements justifient donc la nécessité de réviser en 2010 la SDSR dans une perspective d'harmonisation des politiques sectorielles pour une croissance accélérée.

Par ailleurs le regain d'intérêt pour le secteur agricole par l'État et les partenaires techniques financiers (PTF), suite aux crises alimentaires de 2008 et la prise de conscience de l'insuffisance d'investissements publics dans le secteur agricole a conduit les Gouvernements africains à s'engager (à Maputo) à consacrer au moins 10 % du budget au secteur agricole, notamment dans le cadre du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture africaine (PDDAA/NEPAD). Ce processus régional effectué dans le cadre du nouveau partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD) a débouché sur l'élaboration d'un plan national d'investissement agricole (PNIA) adopté en avril 2014 et dont l'exécution court jusqu'en 2020. Ce plan est un instrument de planification des investissements agricoles au Cameroun avec pour objectif essentiel de « porter les performances du secteur agricole à la hauteur des potentialités du pays avec une croissance agricole d'au moins 10 % à l'horizon 2020 » (PNIA, 2014). À cela s'ajoute plus récemment encore la signature des accords de partenariats économiques (APE). Tous ces éléments créent un climat propice au renouveau du secteur agricole africain en général et camerounais en particulier. Il est donc déterminant pour le développement du secteur, de

[18] Décrets N°2010/0240/PM du 26/02/2010 qui fixent les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière de création et d'entretien des routes rurales non classées, ainsi que la construction et l'entretien des bacs et N°2010/0242/PM du 26/02/2010 qui fixe les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière de production agricole et de développement rural.

doter le ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MINADER) des outils performants pour concrétiser sur le terrain les déclarations d'intention du gouvernement et de la communauté internationale et de contribuer à faire parvenir le pays au stade de l'émergence à l'horizon 2035.

Enfin, citons la volonté manifeste de rendre effectives les dispositions de l'acte uniforme OHADA. L'adoption et la ratification par le Cameroun de l'Acte uniforme OHADA relatif au droit des sociétés coopératives à Lomé au Togo le 15 décembre 2010, a induit des modifications significatives dans le cadre juridique de l'ensemble des organisations de producteurs agricoles (OPA) sur toute l'étendue du territoire national camerounais et des États partis. En effet, lorsqu'un Acte uniforme est adopté, il est directement applicable et obligatoire, nonobstant toute disposition contraire du droit interne, antérieure ou postérieure. Les organisations de producteurs des États partis avaient jusqu'au 15 mai 2013 pour se mettre en conformité avec les dispositions de l'acte uniforme OHADA.

La ratification de l'acte uniforme OHADA, et encore davantage la mise en œuvre du 9eme acte de cette organisation au Cameroun ont permis de concrétiser certains objectifs visant à professionnaliser l'agriculture. Il était notamment question d'une vaste campagne de sensibilisation menée en 2010, de la formation des producteurs et de la mécanisation des outils de production au sein des coopératives agricoles. Avec cette nouvelle perspective d'accompagnement, le gouvernement pouvait démontrer une fois de plus le leadership des ministères à l'égard de l'accompagnement des producteurs agricoles et exercer un lobbying supplémentaire sur les bailleurs de fonds quant à leur implication dans le financement des activités dans le secteur agricole au Cameroun.

Avec ces lois, décrets, accords et politiques adoptés à compter de 2003, on constate que la volonté de développer une approche d'accompagnement pour le développement du secteur agricole et la lutte contre la pauvreté prend une ampleur plus importante dans l'édification d'une agriculture durable et compétitive. Par la suite, les interventions du gouvernement camerounais à l'égard de l'enjeu d'accompagnement des producteurs agricoles deviennent encore plus significatives. Bien plus, le gouvernement organise de plus en plus de

nombreux forums tels que le comité pluridisciplinaire et interministériel et le comité multipartenaires ainsi qu'il développe de nombreux projets et programmes. Ces différentes mesures montrent assez bien le contexte favorable dans lequel se trouve le gouvernement dans la mise sur pied de cette politique d'accompagnement des producteurs agricoles, et aussi les efforts manifestement entrepris afin de promouvoir le secteur agricole.

D'un autre côté, les organisations de producteurs encore appelées groupe d'initiative commune (GIC) et autres émanations de la société civile ont été créées respectivement avec les lois de 1992 et 1993 régissant le mouvement associatif et coopératif au Cameroun. Les GICs étaient donc devenues les seules formes d'organisation des producteurs pouvant bénéficier des appuis agricoles du gouvernement. Avec l'engouement porter à la relance de l'accompagnement des producteurs agricoles en 2009, une transformation rapide des groupes d'initiatives communes (GIC) vers les coopératives s'opère alors et aura pour effet d'entraver et même de compromettre la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. En effet, les gouvernements qui se sont succédé ont différemment interprété et mis en œuvre différemment certaines conventions, la loi 92 relative à la création des groupes d'initiative commune, et OHADA en l'occurrence. D'abord l'arrivée d'un nouveau ministre de l'agriculture en 2010 a eu pour effet de ralentir, dans une certaine mesure, la création des groupes d'initiatives communes (GIC) la forme sous laquelle les producteurs étaient regroupés jusqu'ici pour pouvoir bénéficier des appuis et subventions. Plusieurs personnes interrogées (*Entrevue BF1-M ; Entrevue PB3-M ; Entrevue SC1-F ; Entrevue SC2-M ; Entrevue SC3-M*) ont affirmé que le gouvernement de 2010 avait pour cheval de bataille l'assainissement du fichier des GIC et la promotion des coopératives comme seules organisations de l'économie sociale et solidaire. Pour ce faire il a été procédé à la suspension de la création de toute forme d'organisation selon la loi 92 et une vaste campagne a été mise en œuvre pour sensibiliser les producteurs à la création des coopératives. Dans ce contexte tous les producteurs désirant travailler en groupe devaient se conformer à l'acte uniforme OHADA et respecter les orientations de structuration qui consistait en ce temps à une coopérative par filière et par arrondissement. Les changements opérés par ce gouvernement ont permis de reconnaître son souhait d'assainir le registre de création des GIC puisque celui-ci semblait ouvert à l'idée de mettre en place des entreprises

sociales agricoles correspondantes au marché et que l'on voulait éviter une duplication des efforts en ce sens (*Entrevue SC1-F*). Par contre le gouvernement de 2015 tout en se conformant aux mêmes dispositions des différentes conventions, redonne à la loi 92 toute sa force et autorise de nouveau la création et la légalisation des GIC en plus des coopératives promues par l'acte uniforme OHADA. Ce faisant, il annule les orientations de structurations précédentes. Ainsi, en 2015, l'ensemble de l'accompagnement aux producteurs s'était formellement orienté vers toute forme de regroupement des producteurs (GIC, coopérative et individus) et les appuis (subventions, intrants agricoles, appuis techniques, etc.) s'orientaient en fonction.

Pour les producteurs par contre, l'intérêt pour une forme quelconque de regroupement est mitigé à cette période. Pour certains le GIC représente un regroupement de personnes partageant un lien familial fort. Et, ils vivent certaines difficultés liées à la mise en œuvre de l'accompagnement à leur niveau puisque les critères de sélections des bénéficiaires pour avoir des appuis ne sont plus les mêmes (*Entrevue SC1-F ; Entrevue SC3-M*). Les vérifications des prérequis sont plus strictes comme avoir une parcelle de terre ou avoir une contribution de 10 % du financement demandé. Pour d'autres la coopérative représente une opportunité de développer la chaîne des valeurs de leurs activités agricoles. Et ils y trouvent un intérêt à s'adapter à la nouvelle donne, soit la coopérative (*Entrevue SC1-F ; EntrevueBF1-M ; Entrevue PB3-M*).

Or, il est aussi intéressant de noter que du côté des partenaires, les changements de gouvernement n'ont pas eu d'influence significative dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. En effet, comme dans les entrevues (*Entrevue SC1-F ; Entrevue SC2-M ; Entrevue SC3-M*), la plupart des personnes interrogées soulignent le fait que l'enjeu agricole a suscité un important consensus entre les bailleurs de fonds, le gouvernement et la société. Si bien que le changement de gouvernement survenu en 2015 n'a pas eu d'impact sur la volonté du gouvernement d'aller de l'avant avec l'accompagnement des producteurs organisés sous quelque forme que ce soit ni dans sa mise en œuvre en tant que telle.

Ainsi malgré les importants revers découlant du choix de la cible idéale (GIC ou Coopérative) pour l'accompagnement des producteurs, le gouvernement camerounais continue d'aller de l'avant dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement avec cependant certains défis et certaines contraintes.

IV.1.3. Contexte économique de la mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles s'est effectuée dans un contexte particulier, celui de la crise. La crise économique dès 1980, vient modifier considérablement le paysage économique en Afrique Subsaharienne et au Cameroun en particulier. La crise a entraîné des pertes d'emplois, des réductions des salaires au gouvernement, des compressions, fermetures d'entreprises et d'agences para gouvernementale. Toutefois, entre le désir de sortir de la crise et le souci d'améliorer les performances du secteur agricole, l'une des raisons principales justifiant la volonté de renouveler la politique d'accompagnement au niveau du ministère responsable de l'agriculture au Cameroun était le faible impact des politiques précédentes sur la situation économique des producteurs agricoles et la sécurité alimentaire.

Pour pallier à cela, deux éléments ont été soulignés dans la plupart des entrevues. D'abord, la mission du gouvernement change pour favoriser la promotion de la production par les producteurs agricoles. Si cet élément a joué en faveur d'une plus grande implication des producteurs dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement il n'a pas été suivi d'une démarche de renforcement des capacités visant à une meilleure prise en charge de la responsabilité qui incombe désormais à ceux-ci. Ensuite, l'autre élément a plutôt été ressenti dans l'appui accordé au secteur agricole. La crise, touchant plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne (ASS) dont l'économie dépend de l'agriculture, l'importance accordée à l'enjeu agricole augmente dans les politiques publiques de cette région. C'est ainsi que le financement PPTE a redynamisé les activités dans le secteur agricole avec les DSRP dans presque tous les pays d'ASS. Plusieurs personnes interrogées signalent par ailleurs le fait qu'avec l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE qui s'en est suivi les financements dans le domaine agricole ont plus que doublé (*EntrevuePP3-F ;*

Entrevue AP2-F ; Entrevue SDA4-M). L'atteinte du point d'achèvement a eu un impact direct sur la priorité accordée à la mise en place des stratégies d'accompagnement des petits producteurs en vue de sortir de l'endettement, allant jusqu'à créer en 2010 un revirement faisant place à une stratégie orientée vers des « grandes réalisations » (SDSR, 2009). L'atteinte du point d'achèvement a ainsi contribué à faciliter la réorientation de l'accompagnement des producteurs agricoles, du moins pour les petits producteurs dans certaines localités (*Entrevue SC1-F ; Entrevue SC2-M ; Entrevue SC3-M ; Entrevue SDA2-M*). Il est désormais question d'équité dans la distribution des ressources aux producteurs agricoles afin de toucher les plus pauvres, les femmes et les jeunes. Le développement de l'agriculture par bassin c'est à dire, une orientation de la production des filières agricoles en fonction des potentialités des régions devient aussi une particularité de la politique d'accompagnement. Au surplus, le gouvernement annonce dans un discours que l'orientation vers une agriculture de 2de génération faciliterait la professionnalisation, la compétitivité des producteurs agricoles et la création d'emploi. Tous ces changements semblent en effet très favorables à l'édification d'une nouvelle ère dans le secteur agricole au Cameroun.

Soulignons cependant que le secteur agricole n'a pas reçu autant d'attention avant l'évaluation et la révision de la SDSR en 2005. Puisqu'en dehors de la privatisation des entreprises publiques, qui constituaient des vestiges de la période dirigiste, les réformes du cadre macroéconomique et des institutions n'ont pas eu d'équivalent dans le secteur agricole. Aucune réforme sectorielle n'a été mise en œuvre pour tenter de réduire les contraintes chroniques de l'agriculture camerounaise, comme la précarité de la sécurisation foncière ou la difficulté d'accès au capital. Bien plus, les nouveaux budgets, qui ont été renforcés par l'adoption du Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) et du premier Contrat de Désendettement et de Développement (C2D), ont privilégié la réalisation des OMD et donc des secteurs sociaux (santé et éducation). Le renforcement des infrastructures rurales, qui constituent également une contrainte au développement économique et à l'amélioration des conditions de vie, n'a pas bénéficié du même niveau de priorité.

Cependant, du côté du gouvernement, il semble que la situation économique n'a pas eu d'influence significative sur la volonté de promouvoir le secteur agricole. En effet, avec l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE et la mondialisation, l'impact de la crise économique ne ralentit pas l'engouement des interventions dans le secteur agricole. Ceci grâce au consensus social prévalant à l'égard de la question agricole au Cameroun et aux financements mobilisés. Au surplus, plusieurs facteurs internes ont également limité l'impact de la crise sur la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. À cet égard, les études réalisées par l'Institut National de la Statistique montrent que pour un PIB du Cameroun évalué à 12 545,65 milliards de FCFA en 2011, la contribution du secteur rural était estimée à environ 21,75 %, dont 14,55 % pour l'agriculture vivrière, industrielle et d'exportation. Cette contribution est progressive, ce qui montre que le secteur agricole est vital pour le pays, car il occupe environ 50 % de la population active et a la capacité de soutenir significativement l'économie suite aux chutes des recettes du secteur pétrolier et industriel. Dans ce contexte, depuis 2011, le gouvernement a poursuivi et renforcé ses efforts de maîtrise des grands équilibres macroéconomiques et budgétaires. Dans le secteur agricole, il a entrepris l'élaboration et la mise en place des projets/programmes de développement (SDSR). Dans ce contexte, la mobilisation autour de la question agricole a continué d'être soutenue.

Même si la plupart des personnes interrogées ont souligné l'appui constant du gouvernement et l'augmentation de la valeur ajoutée du secteur agricole à l'instar de (*Entrevue AP4-M ; Entrevue AP1-M ; Entrevue AP3-M*), les faibles performances de l'agriculture persistent cependant (DESA/MINADER, 2010). En effet, la révision de la SDSR en 2005/2006 avait identifié les principales contraintes bloquant la production : (i) le vieillissement de la population rurale ; (ii) les difficultés d'accès à la terre ; (iii) les difficultés d'accès aux intrants (engrais, semences améliorées, etc.) ; (iv) les difficultés d'accès aux techniques agricoles modernes et aux autres innovations de la recherche agronomique ; (v) les difficultés d'accès au crédit ; (vi) l'insuffisance des infrastructures d'appui au développement du secteur rural (pistes, routes, magasins de stockages, abattoirs, chaînes de froid, etc.) ; (vii) les difficultés de commercialisation de la production, souvent du fait d'une chaîne de commercialisation trop longue qui accapare l'essentiel de la valeur

ajoutée agricole et freine le réinvestissement. Le diagnostic de ce secteur dans le cadre de la révision de la SDSR en 2005 relève par ailleurs la dégradation de la production par habitant liée à la faible augmentation des superficies cultivées, la faible productivité et la faible valorisation des produits, la faible capacité d'investissement, et un savoir-faire basé sur des technologies rudimentaires acquises sur le tas. Le diagnostic souligne également les faibles performances des systèmes agricoles qui s'expliquent en partie par le vieillissement des producteurs et le fait de l'exode rural des jeunes vers les villes où ils vivent de petits métiers peu rémunérateurs dans le secteur informel et font face à une crise multidimensionnelle caractérisée par la délinquance, les maladies, le chômage et le sous-emploi.

Au final, les politiques déjà développées ainsi que la situation économique du Cameroun en 2015 restent positives, malgré la persistance d'un climat peu favorable à son émergence. Notamment la crise sécuritaire et humanitaire, la baisse du cours du pétrole qui pèsent sur les équilibres budgétaires. La politique budgétaire alignée sur les priorités du DSCE 2010-20 a conservé son caractère modérément expansionniste. En 2012, l'entrée en vigueur du budget programme conformément à la loi des finances N° 2007/006 est représenté comme un facteur stratégique de développement économique en termes de pilotage de la performance[19]. Le budget 2014 s'est élevé à 3 312 milliards de francs CFA, en hausse de 2,3 % par rapport à 2013. Et le budget de l'État pour l'exercice 2017 devra être élaboré sur la base des hypothèses de consolidation et de croissance[20]. L'agriculture et le développement rural font partie des priorités de ce budget. En 2016, l'agriculture vivrière pèse environ de 15 de l'ensemble du PIB et près de 70 de celui du secteur primaire. Le budget 2016 a été financé essentiellement par les recettes pétrolières et non pétrolières (81,9 %), et le solde par des emprunts (obligations et bons du Trésor) et les dons. Et, la croissance[21] du PIB qui était de 4,6 % en 2012 a atteint 5,3 % en 2014, améliorant ainsi le PIB par habitant de 2,4 à 2,8 % en 2014. Et en 2016, la croissance se consolidait autour de

[19] Des méthodes du secteur privé sont utilisées dans la gestion des affaires publiques

[20] Préparation du budget 2017 : les directives du chef de l'État. Circulaire Numéro 001/CAB/PRC du 28 juillet 2016.

[21] *CAMEROUN 2015*, de Richard Antonin DOFFONSOU / r.doffonsou@afdb.org Économiste pays principal, Cameroun, Bureau de la BAD au Cameroun ; Lisa Simrique SINGH / Lisa.singh@undp.org Conseiller économique, PNUD Cameroun ; et Denis Léopold TANKOUA / d.tankoua@afdb.org Économiste senior, Bureau de la BAD au Cameroun

6 % après un taux observé de 5,9 % en 2015 et une inflation en dessous de 3 % soit, 2,7 %. Il s'agit d'autant de facteurs ayant limité l'impact de la crise sur la mise en œuvre de la politique d'accompagnement.

IV.1.4. Contexte social et sécuritaire de la mise en œuvre

La mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles s'est développée dans un contexte social[22] marqué par un important consensus entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et la population camerounaise relativement à la question de l'agriculture au sens large. Malgré les quelques soucis soulevés par les agents administratifs, notamment les « plaintes » ou « l'insatisfaction » de la part de certains producteurs agricoles (*EntrevuePB2-M ; Entrevue SDR1-M ; Entrevue SDA2-M ; Entrevue PB4-M*), ou encore les « craintes » vis-à-vis de l'atteinte des objectifs (*Entrevue PB3-M ; Entrevue SC1-F ; Entrevue AP2-F ; Entrevue SC2-M ; Entrevue SDA4-M*) il semble que dans l'ensemble, les bénéficiaires n'ont pas fait obstruction à la mise en œuvre et l'appui observé a été bien réel dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement avec quelques exceptions cependant. Même si certains ont pu s'inquiéter de la disponibilité des moyens financiers, la gestion cloisonnée et parfois inadéquate des ressources existantes, les partenaires au développement tels que la Banque mondiale (BM), le fonds international pour le développement agricole (FIDA), l'Union européenne (UE), la coopération française et j'en passe, ont appuyé la volonté du gouvernement et sont restés fermement alignés derrière la politique d'accompagnement. Ils ont par ailleurs réaffirmé dans le cadre de cette recherche, leur volonté de maintenir le cap et aller de l'avant avec la politique d'accompagnement.

Par ailleurs, l'amélioration du climat de la gouvernance s'est fait remarquer par les instances de surveillance qui se sont multipliées (exemple : le contrôle supérieur de l'État).

[22] Au Cameroun, le taux de chômage au sens élargi affecte en moyenne 6.4 % des personnes âgées de 15 à 64 ans, dont 11.9 % en milieu urbain contre 2.8 % en milieu rural. Le sous-emploi est beaucoup plus élevé, avec un taux moyen de 68.7 % (56.2 % en milieu urbain et 76.6 % en milieu rural). À l'horizon 2020, l'État prévoit le passage du sous-emploi [22] de 68,7% à moins de 50%, et un taux de pauvreté au tour de 28%.

La sensibilisation à l'intention des gestionnaires indélicats a été effectuée permettant de faciliter la mise en œuvre de la politique d'accompagnement et d'envisager l'atteinte des objectifs.

Pour ce qui est du climat de sécurité, il en est tout autre. L'insécurité croissante due à l'invasion des groupes « *Boco Haram* »[23] dans le nord du pays a occasionné l'abandon des plantations et des infrastructures comme les fourrages d'eau ont été empoissonnés et d'autres infrastructures ont été sabotées. Cette situation a engendré un ralentissement voire un arrêt des activités telles que les formations de producteurs, les activités culturales, les travaux de génie rural, etc., mis en œuvre dans cette partie du pays eu égard à l'interdiction des regroupements qui y prévaut et aussi du fait que la mise en œuvre de la politique dans cette région devient plus coûteuse.

IV.1.5. Conclusion sur le contexte

Somme toute, l'évolution des contextes politiques, économiques et sociaux ne semble pas avoir eu d'influence négative drastique sur la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles, notamment du côté de l'administration publique et de ses partenaires. Nous pouvons affirmer que l'influence de ces contextes sur la mise en œuvre de ladite politique s'accorde davantage avec l'idéologie de la politique orientée vers une cause louable et le bagage économique et normatif qui, souvent, l'accompagne. La mise en œuvre de la politique d'accompagnement s'est effectuée dans un contexte économique et politique assez particulier, où le choix des instruments relevait davantage de la volonté politique. Certes la politique d'accompagnement des producteurs agricoles a été assez bien accueillie par les acteurs administratifs, politiques et sociaux à différents niveaux[24]. Si les rapports d'évaluation signalent une stagnation voire une baisse de la performance du secteur agricole, il se pourrait donc que même si la question agricole a occupé l'agenda politique camerounais depuis au moins les trente dernières années, celle-ci ait permis au Cameroun de finaliser un dispositif de mise en œuvre de la politique

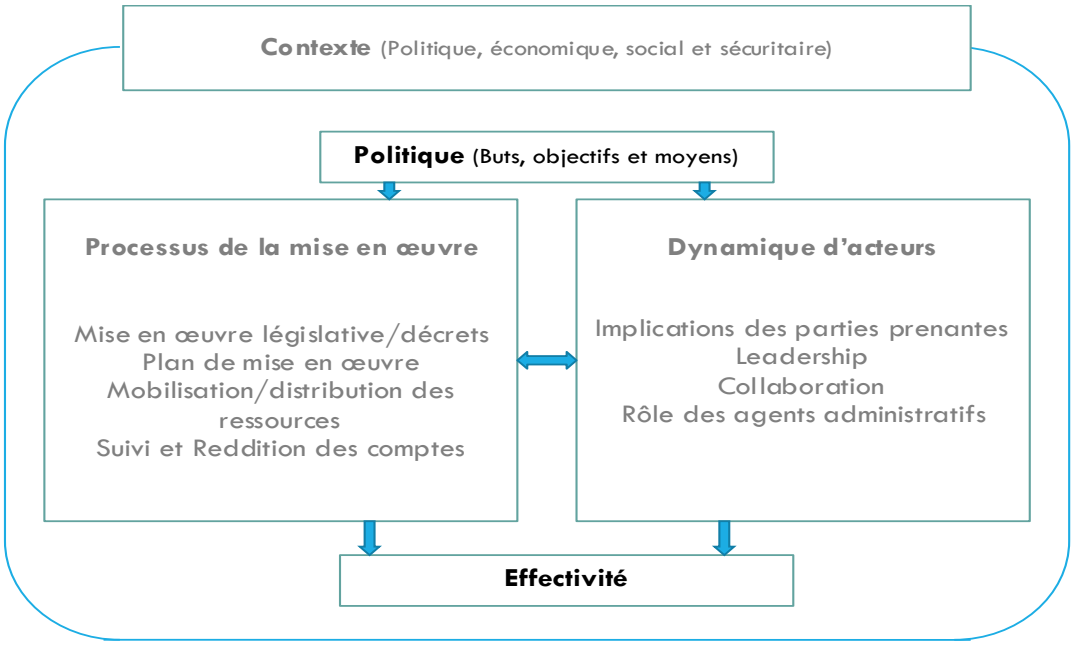
[23] Groupe terroriste ayant attaqué le nord Cameroun
[24] Adoption à l'Assemblée nationale des budgets et planification, pour la période de 2010-2020.

d’accompagnement — en termes d’instruments —, mais certaines inquiétudes persistent à l’égard de son impact, et que cela reste un élément à considérer pour la suite. Nous devons donc garder à l’esprit que des contraintes importantes et réelles pourraient cependant se révéler dans le processus et la dynamique de la mise en œuvre. Et celles-ci peuvent avoir une incidence sur l’accompagnement effectif des producteurs par la suite, sur la concrétisation de la politique publique et enfin sur la volonté des partenaires et des producteurs agricoles à appuyer ou non la mise en œuvre.

PARTIE IV. 2. BUTS, OBJECTIFS ET MOYENS DE LA POLITIQUE : LA QUESTION DE SON EFFECTIVITÉ

Ce chapitre s'intéresse à la politique proprement dite, ses buts, moyens et objectifs. Il expose les perceptions et les inquiétudes des participants face au contenu de la politique. De même, il fait état des particularités de la formulation de la politique étudiée et des effets que les contraintes et les indéterminations associées ont entraînés dans la mise en œuvre. Pour terminer, il aborde la question de l'effectivité. Ce chapitre porte ainsi sur le cadre d'analyse simplifié suivant.

Figure 5 : Cadre d'analyse simplifié - Politique



Source : L'auteure

IV.2.1. Buts, objectifs et moyens de la politique : Perceptions et inquiétudes

L'objectif de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles au Cameroun est principalement fondé autour de l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des filières agricoles ainsi que sur la modernisation des infrastructures rurales agricoles (SDSR, 2010). Et pourtant, de nombreux déficits de la production agricole continuent

encore d'être enregistrés actuellement et sont principalement comblés par les importations. À ce sujet, certaines personnes interrogées déplorent cette pratique d'importation qui perdure malgré l'existence de nombreuses activités et de la grande promotion qui est faite autour de la production agricole. Pour elles il s'agit d'un problème de « mentalité » (*EntrevuePP3-F*, *Entrevue SC3-M*), une « gangrène » (*Entrevue SC1-F*) qui s'est installée et c'est pourquoi « les choses ne changent pas et ça frise le découragement » (*Entrevue SC2-M*).

Cependant, bien que les retombées de la politique d'accompagnement tardent à se faire ressentir, plusieurs sont d'avis que les objectifs de la politique ne sont pas en cause. En effet, la politique est bonne dans ces intentions et ses axes d'intervention (*Entrevue SC1-F*, *Entrevue SC2-M*) et la politique d'accompagnement est faite à partir des diagnostics à différents niveaux sur le terrain. Ils estiment alors qu'il y a une inadéquation entre les objectifs fixés et les budgets programmés pour répondre aux besoins identifiés. Malgré la pertinence de la politique face aux besoins, de nombreuses inquiétudes persistent pour le développement agricole, le développement du monde rural globalement et l'amélioration de la situation des producteurs agricoles.

Perceptions et inquiétudes liées ambitions de la politique

Il s'agit des inquiétudes concernant les ambitions jugées « trop grandes » (*Entrevue AP2-F*) de la politique et les interventions parfois « peu efficaces et peu efficientes » (*Entrevue PP1-F*) enregistrées par le passé qui laissent planer un doute quant à l'atteinte des résultats de la politique d'accompagnement. Tout d'abord, les personnes interrogées estiment que concernant le développement socioéconomique des producteurs agricoles et avec la manière dont la politique est mise en œuvre, l'atteinte des objectifs risque être mitigé. Cette crainte s'est d'ailleurs matérialisée sur le terrain puisque par exemple, il ressort de manière frappante de nos entrevues que les producteurs ne sont toujours pas à la hauteur pour répondre aux caractéristiques du marché international de par la quantité et la qualité de leur production (*Entrevue PP3-F, Entrevue SC3-M ; Entrevue BF1-M*). De plus, l'analyse de rapports et de documents de référence permet de voir que leur situation

économique n'a pas vraiment changé depuis l'adoption de la politique en 2003 et sa révision en 2009. Ensuite, les personnes interrogées soulèvent le fait que la politique a été déclinée en « trop » d'activités qui sont prioritaires mais « on ne sait pas s'il y aura les ressources nécessaires pour la mise en œuvre » (*Entrevue SC1-F*). Dans les faits, les moyens se sont effectivement révélés largement insuffisants par rapport aux besoins si bien qu'au cours de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement, un plan d'urgence d'intervention a été élaboré en 2016 justifiant un appel de fonds supplémentaires (*Entrevue SC1-F*).

Perceptions et inquiétudes liées au processus d'élaboration de la politique

D'un autre côté, plusieurs inquiétudes s'articulent autour du processus de l'élaboration même de la politique (*Entrevue SC1-F* ; *Entrevue SC2-M* ; *Entrevue SDA4-M*). Les producteurs interrogés ont déclaré n'avoir pas été impliqués dans la conception et la formulation de la politique d'accompagnement. Ceux-ci ont alors estimé que c'est pour cette raison qu'il est difficile de réaliser les objectifs stratégiques de la politique sur le terrain d'autant plus que les catégories analytiques qu'incorporent les indicateurs de la politique ne sont pas forcément celles à partir desquelles les populations se représentent leur quotidien. La mise en œuvre se heurte alors à des écueils et des blocages et ceux-ci semblent être liés au fait que les véritables acteurs qui sont les producteurs agricoles n'ont pas été impliqués (*Entrevue PA1-F ; Entrevue PA2-M*).

Dans le même ordre d'idée, plusieurs agents administratifs ont estimé être étrangers au processus d'élaboration de la politique d'accompagnement. Non seulement ils sont très peu sollicités mais aussi, il y a une direction des études et projets au ministère qui s'occupe de cela et la plupart du temps l'élaboration est commise aux experts consultants (*Entrevue PB3-M* ; *Entrevue PB1-M*). En effet, l'élaboration de la politique est financée par le programme d'amélioration de la programmation des dépenses publiques (PAPDEP)[25] dans le cadre de la coopération entre l'Union européenne et le Cameroun.

[25] Décision N°161/MINADER/SG/CS du 11 juillet 2008

Celui-ci a financé un appui en expertise pour la révision de la Stratégie de Développement du Secteur Rural (SDSR) et de la politique d'accompagnement qui en est une partie intégrante. À cet effet, « l'intervention du consultant international a consisté à encadrer et accompagner un processus ayant permis de : revisiter l'état des lieux et le diagnostic du secteur rural (volet agriculture et développement rural) ; revisiter les objectifs et les choix stratégiques ; revisiter le programme d'actions prioritaires et le dispositif de mise en œuvre et du suivi/évaluation » (SDSR, 2010).

Une autre raison justifiant le peu d'intérêt des agents administratifs dans le processus de formulation de la politique réside dans le fait que le contenu de la politique ne change pas beaucoup d'une version à une autre. À cet égard, selon eux lors de l'élaboration, « on change des petites choses à l'intérieur, des fois il y a beaucoup d'incohérences et il n'y a pas une recherche approfondie, pas de moyens, pas de données » (*Entrevue PB3-M*).

Perceptions et inquiétudes liées aux stratégies d'interventions

Dans un tout autre registre, plusieurs soulèvent des inquiétudes liées aux approches et stratégies de mise en œuvre. Tout d'abord, ils soulignent que la mise en œuvre ne reflète pas le contenu des documents de références. Pour la plupart des personnes interrogées, la manière même de s'attaquer à la question d'accompagnement pose problème sur le terrain pour garantir l'évolution et l'amélioration de la production agricole. Dans le domaine agricole, il y a en effet une multitude de facteurs de production aussi bien des facteurs essentiels que des facteurs stratégiques ou accélérateurs. Si l'on veut atteindre le changement espéré, il est important et primordial d'identifier et d'adresser ces différents facteurs de manière globale. Or, la principale crainte soulevée dans la cadre de la présente recherche est que ces différents facteurs ne sont pas adressés de façon optimale faute d'une approche globale et synchronisée comme il ressort des entrevues (*Entrevue BF2-M ; Entrevue PP4-M ; Entrevue SC2-M* ; *Entrevue PP3-F*)). Cette question d'efficacité qui est soulevée ici et au Cameroun de manière générale constitue l'un des problèmes fréquemment soulevés dans le domaine agricole par les participants, soit l'absence d'une vision globale à long terme. Comme une personne l'a souligné (*Entrevue AP3-M*), la

priorité est accordée à la gestion des urgences. Il s'agit des interventions qui ne sont pas très perceptibles en termes d'avancement de la mise en œuvre mais qui permettent néanmoins d'avoir une grande visibilité puisqu'« on veut des résultats rapides, les élections approchent on veut des impacts rapides d'où la nécessité de mettre en place des programmes visibles, sensationnels, voilà la réalité » (*Entrevue AP3-M*).

Perceptions et inquiétudes liées au rôle des acteurs impliqués

De nombreuses inquiétudes concernent également le fait que les acteurs impliqués dans la mise en œuvre ne jouent pas pleinement leurs rôles. Premièrement, il semble que la libéralisation du monde paysan ne soit pas encore effective. Cela fait en sorte que les producteurs agricoles ne puissent pas prendre le pouvoir et influencer réellement la politique agricole (*Entrevue PP3-F ; Entrevue PB2-M*). Les producteurs agricoles affirment eux-mêmes qu'ils n'ont ni la capacité ni le poids de s'impliquer véritablement dans la mise en œuvre. Par conséquent, bien que la mise en œuvre suive son cours et que l'accompagnement se fait tout de même de manière générale, mais les producteurs agricoles ne suivent pas et n'adhèrent pas à la politique de façon à se l'approprier. Dans ce contexte, les producteurs agricoles restent passifs. La principale critique soulevée est qu'ils attendent tout de l'état. Or, plusieurs personnes sont unanimes sur le fait que l'état ne peut pas tout faire, que les populations doivent s'impliquer et que « le secteur privé doit mettre la main à la pâte » (*Entrevue AP4-M*).

Deuxièmement, même si le rôle de l'État semble important dans la coordination du secteur agricole, des critiques ont également été émises à son égard. L'atteinte des objectifs de la politique ne serait qu'une question de volonté politique nous a-t-on révélé à plusieurs reprises (*Entrevue SDR1-M ; Entrevue PP3-F ; Entrevue PP4-M ; Entrevue SC2-M*). En effet pour atteindre les objectifs, l'état doit pleinement jouer son rôle soit, d'assurer la mise en place des infrastructures susceptibles de porter l'économie, cela constitue « la fondation ». Une personne avance même que le cas de la politique d'accompagnement actuelle est analogue à « une maison de 100 étages qu'on veut bâtir mais dont la fondation ne peut supporter que deux étages » (*Entrevue SC2-M*). La situation est d'autant plus

préoccupante, car même s'il y a une politique et des engagements extérieurs, « ça reste facultatif, car leur mise en œuvre par le gouvernement ne repose sur aucune loi ni de contraintes » (*Entrevue PP4-M*).

Troisièmement, les agents administratifs ne sont pas bien payés, leurs conditions de travail ne sont pas bonnes non plus et ils doivent la plupart du temps s'investir personnellement dans leur travail (*Entrevue AP3-M ; Entrevue AP2-F ; Entrevue SC3-M*). Dans de telles conditions de travail, il semble difficile de croire que les objectifs de la politique seront atteints puisque ces conditions limitent la performance des agents administratifs et sont un frein à l'avancement de la mise en œuvre.

IV.2.2. Buts, objectifs et moyens : logiques, modalités et contraintes variées

IV.2.2.1. Logique et stratégie d'accompagnement

Il existe une diversité de logique, de modalité et de stratégie d'accompagnement qui diffèrent considérablement sur le plan des objectifs et des contraintes[26] associées en termes de modification de pratique. En effet, la recherche a permis d'observer que la politique d'accompagnement au Cameroun est conçue dans un esprit de dualité quant à la vision envisagée pour accompagner les producteurs agricoles.

D'un côté une vision plus entrepreneuriale qui vise le développement de producteurs agricoles tournés vers le marché et en harmonie avec les standards internationaux de production. En effet, et comme l'affirme une personne interrogée, il s'agit de trouver un autre palier, une migration de l'accompagnement des producteurs vers des éléments qui caractérisent vraiment une démarche privée permettant d'utiliser l'agriculture comme un levier de croissance (*Entrevue BF1-M*). Au surplus, cette migration permet également

[26] La notion de contrainte peut être définie dans le sens où il y a de limitations qui empêchent un instrument d'être effectif

d'ouvrir la voie aux petits agriculteurs pour accéder à certaines ressources jusqu'ici accordées seulement aux grands producteurs et agro-industries.

De l'autre côté, il y a une vision qui tend à maintenir les schémas du passé fortement ancrés et orientés vers les subventions aux producteurs et qui forge par le fait même, leur dépendance vis-à-vis de l'état. Plusieurs personnes interrogées ont d'ailleurs affirmé ne plus être en accord avec cette façon de faire puisque les subventions existent depuis longtemps et à ce jour cette logique d'accompagnement n'a pas permis de changer le niveau de vie des producteurs agricoles. En effet, pour elles, il ne s'agit pas d'un problème de subvention, mais plutôt de la nécessité de révolutionner les mentalités car « dans la mise en œuvre, la préoccupation pour les producteurs agricoles devient éphémère » (*Entrevue SDA2-M*) et le favoritisme qui règne empêche ou freine toute initiative visant la transparence et l'initiation de bonnes pratiques pour toucher réellement le producteur (*Entrevue PB3-M*).

Il semble donc que la vision de l'accompagnement soit encore à cheval entre les deux visions présentées et que bien des prérequis restent encore à combler pour l'évolution de celles-ci vers une vision qui fait consensus. Bien plus, il y a clairement un besoin de combler le lien manquant entre le désir de changer et la capacité actuelle des bénéficiaires à intégrer la nouvelle forme d'accompagnement orientée vers l'entrepreneuriat. Non seulement le terrain n'a pas suffisamment été préparé, mais encore, la stratégie ne repose pas sur un plan solide dont les bénéficiaires puissent s'approprier sans ambiguïté (*Entrevue AP2-F*). Par ailleurs, la nouvelle approche se bute à de véritables problèmes au niveau des producteurs agricoles et qui sont liés aux habitudes enracinées, à l'absence d'une culture d'entreprise et aux réticences liées à l'ouverture des institutions financières aux spécificités de l'agriculture » (*Entrevue PP3-F).* Concernant ce dernier aspect par exemple,

« L'approche de responsabilisation et de financement par les systèmes financiers pose un problème d'adaptation. La culture bancaire n'est pas encore acquise et comprise. Les conditions financières mêmes des populations cibles ne leur permettent pas d'avoir la

garantie nécessaire et c'est un blocage dans l'effectivité de la politique, car certaines personnes, bénéficiaires potentielles sont mises hors du processus » (*Entrevue PP1-F)*.

IV.2.2.2. Modalités d'accompagnement

D'après les entrevues effectuées, il est clair que toutes les interventions associées à la politique d'accompagnement visent un seul et même objectif en direction des producteurs agricoles. Cependant, force est de constater la manière différente avec laquelle ces interventions s'y prennent pour y parvenir. On observe un foisonnement de modalités d'appuis qui incluent les appuis directs financiers, les appuis-conseils, les distributions d'intrants, les formations/appui technique (en salle et in situ dans les champs), les appuis à travers des partenaires d'institutions financières de microfinances, les appuis à travers des prestataires de services et les appuis institutionnels en direction de l'administration publique.

Ce qui est intéressant et que notre recherche a permis de comprendre est que cette diversité a contribué à améliorer les opportunités de financement et les performances du gouvernement à l'égard de la gestion des enjeux agricoles. Des améliorations qui n'auraient pas été possibles s'il avait été seul. En effet, cette diversité a favorisé l'implication d'un grand nombre d'acteurs et de différentes sources de ressources puisque les bailleurs de fonds qui contribuent au financement de la politique d'accompagnement pour une large part[27] ont chacun un intérêt particulier ou une préférence particulière. Il s'agit par exemple du financement de la production et des chaînes de valeur agricole » (*Entrevue BF1-M* ; *Entrevue BF2-M*) ; des interventions sur les facteurs productifs comme la réhabilitation des structures de production de l'État, le développement de l'autonomie du producteur en lui donnant les connaissances et l'appui nécessaire (*Entrevue PP4-M*) ; en renforçant ses

[27] Par exemple, le gouvernement camerounais a validé son Plan national d'investissement agricole (PNIA), qui vise à investir 3350 milliards de francs Cfa dans le développement de l'agriculture sur une période de sept ans (2014-2020). Sur ce pactole, apprend-on, plus de 1500 milliards de francs Cfa (42% de l'enveloppe) sont à mobiliser auprès de bailleurs de fonds. http://www.investiraucameroun.com/agriculture/1104-5226-le-cameroun-veut-investir-3350-milliards-de-fcfa-dans-l-agriculture-sur-la-periode-2014-2020

capacités par la formation (*Entrevue PP2-M*) ; en investissant dans la production de semence (*EntrevuePB1-M*) ; en octroyant des appuis financiers directs aux producteurs (*Entrevue PB3-M*) ; en agissant auprès des services financiers pour faciliter l'accès des ressources financières aux producteurs et pour instaurer la culture d'entreprise (*Entrevue PP1-F*) ; en offrant les intrants agricoles (*EntrevuePB2-M*) ; en offrant des appuis multiples tels que la formation in situ dans les plantations et en salle avec les pépiniéristes, des appuis en intrant en matériel végétal de qualité et ensuite en engrais et insecticides (*Entrevue PB2-M*).

IV.2.2.3. Contraintes associées à la politique d'accompagnement

IV.2.2.3.1. Au niveau du gouvernement

Par sa nature non contraignante et non prescriptive, la politique d'accompagnement n'impose aucune obligation pour le gouvernement sur les modalités de sa mise en œuvre ni ne décrit clairement les modalités de déploiement de la politique sur le terrain. La politique a conservé une grande flexibilité comme en témoignent les changements en cours de mise en œuvre occasionnée par les décrets et discours présidentiels à l'instar de celui portant sur la constitution d'un fonds de sécurité à même les ressources financières des projets et programmes ou de celui portant sur l'orientation des programmes et projets vers les jeunes.

Cette flexibilité s'est aussi traduite dans plusieurs autres aspects de la mise en œuvre. Premièrement, dans les différentes méthodologies d'interventions parfois contradictoires observées au sein même des projets financés par le budget d'investissement public (BIP). Il se trouve que dans la mise en œuvre, chaque projet ou programme envoie un message différent aux producteurs agricoles. Or, les producteurs, souvent bénéficiaires de plusieurs projets à la fois se retrouvent mêlés dans cet amalgame d'interventions. Ainsi, au lieu de consolider une démarche visant une véritable appropriation chez les bénéficiaires, ces différents signaux envoyés aux producteurs agricoles semblent plutôt favoriser une

dispersion des efforts, le développement de comportements opportunistes et un impact limité des résultats.

Ces différentes méthodologiques soulèvent très clairement la question cruciale de l'harmonisation des pratiques dans la gestion des affaires publiques dans le secteur agricole au Cameroun. Premièrement, chacun fait selon son désir, pourtant les interventions de l'état devraient avoir « un canevas uniforme » (*Entrevue BF3-M*) pour tous les programmes et basé sur les expériences des programmes antérieurs. En effet, selon plusieurs personnes interrogées, il n'y a pas de raison par exemple, qu'on donne les semences de cacao gratuitement et pour le palmier on demande une contribution financière aux producteurs à l'instar de ce qu'on soulignés (*Entrevue PB3-M ; Entrevue BF3-M, Entrevue PP1-F* ; *Entrevue AP2-F* ; *Entrevue PP3-F*). Malheureusement « les bonnes pratiques antérieures visant à harmoniser le développement du secteur agricole ne se font plus, c'est les gens qui dirigent » (*Entrevue BF1-M*).

Deuxièmement, cette recherche a permis de mettre en lumière la diversité des dispositifs de déploiement de la politique d'accompagnement ainsi que les imprécisions et les contraintes y associées. En effet, les trois dispositifs associés notamment aux services centraux, aux services décentralisés et aux partenaires au développement diffèrent pour ce qui est des logiques d'interventions. Cette diversité de dispositifs est très certainement un déterminant important à considérer dans l'analyse puisqu'elle peut conduire à des résultats contrastés dans la mise en œuvre. Au surplus, même au sein des partenaires au développement nous avons observé des logiques différentes. Par exemple,

« La banque mondiale privilégie dans sa logique un travail sur la compétitivité des producteurs agricoles c'est-à-dire que quelqu'un est déjà dans son activité il y a un goulot d'étranglement on vient le booster. Tandis que le FIDA s'attèle à la lutte contre la pauvreté. Or la cagnotte même de 1,5 million de FCFA pour mettre en place une entreprise ça ne représente rien. Certains partenaires au développement privilégient de petits montants pour l'appui aux producteurs, des "investissements insignifiants" puisqu'on reste dans la logique des investissements qui ne permettent pas vraiment de sortir de la pauvreté. Pour

d'autres par contre, l'investissement est tellement impressionnant que ça fait naître un sentiment d'espoir chez les bénéficiaires. Avec des gros bâtiments d'élevage, ça permet à quelqu'un de faire de ça son dada, son activité, d'abord il y croit. L'infrastructure impressionnante lui fait croire en l'activité et durer dans l'activité. Dans ces cas, on mise par exemple sur la durabilité des bâtiments qu'on construit différents des bâtiments qui seront amortis dans un court délai comme certains le font. Or si l'on construit un bâtiment en bois à quelqu'un si le bâtiment se détruit qui va encore reconstruire ? Il abandonne pour faire autre chose » (*Entrevue PP3-F*).

Troisièmement, il est aussi intéressant de souligner que la définition du choix des bénéficiaires cibles est demeurée très vague au niveau de la politique et il s'agissait surtout des choix indépendants et flexibles qui relèvent du niveau opérationnel dans la mise en œuvre. Certains travaillent plutôt avec des groupes de producteurs tandis que d'autres travaillent avec des producteurs individuels ou des coopératives. Du côté des bénéficiaires, pour l'adhésion à un type de regroupement, tout dépend de leurs motivations familiales ou socio culturelles ou même des avantages économiques des interventions. Au surplus, comme le soulignent les agents administratifs, de prime abord on ne saurait dicter ou choisir un type d'orientation pour les bénéficiaires. Parce qu'il y a des groupes qui peuvent être ensemble non pas pour chercher les opportunités de marché mais simplement pour se retrouver par exemple tous les dimanches les femmes se font belles pour sortir (*Entrevue SC1-F*). Ainsi, à travers les interventions « on les sensibilise, on leur donne l'éventail de possibilités qui existe, des lois et réglementations, on leur dit quelles sont les facilités et les contraintes relatives » (*Entrevue SC3-M*). Au final ce sont eux qui choisissent en fonction de ce qu'il recherche.

Toutefois, bien qu'aucune directive dans la politique d'accompagnement n'impose une cible idéale pour bénéficier des appuis, nous ne saurons passer sous silence la problématique liée à l'accompagnement au sein des groupes d'initiatives communes (GIC) versus l'accompagnement aux coopératives et aux individus. En réalité, ce qui se passe avec l'approche des GIC est que, « une personne prend les gens à gauche à droite pour créer un groupe et mobiliser les 30 % de contrepartie demandée pour bénéficier de l'appui »

(*Entrevue PB4-M)*. Ainsi, il arrive souvent que les (GIC) soient fictifs, inventés de toute pièce juste pour bénéficier des appuis. Dans ce cas, une seule personne a le contrôle du GIC et c'est cette personne qui bénéficie et s'approprie de tout ce que le GIC peut recevoir comme appuis. Et pourtant l'effet recherché en offrant des appuis au GIC est de faire bénéficier un groupe de personnes à la fois par effet de boule de neige. Bien plus, l'argent n'est pas toujours utilisé aux fins auxquels ils sont destinés. Puisque certains leaders de GIC fictifs en bénéficient et pourtant ils ne possèdent pas de parcelles à cultiver (*Entrevue PP1-F*, *Entrevue PB3-M*). En fonctionnant avec ce genre de GIC fictif, l'accompagnement passe à côté de son objectif et l'impact des interventions s'en trouve limité. Contrairement à ces cas observés dans les GIC, les coopératives quant à elles sont constituées sur la base d'un conseil d'administration et c'est la voie de la majorité qui prime pour les décisions. Dans ce cas, il est certain que les appuis en direction de la coopérative seront équitablement répartis. En effet,

« La coopérative est un regroupement de producteurs qui se met en place après avoir planté les semences, donc l'activité agricole de chaque membre est déjà en place. Si la coopérative est forte, elle pourrait bénéficier d'un investissement plus important que celui que les membres recevraient individuellement » (*Entrevue PB4-M*).

Par contre, avec les groupes d'initiatives communes, la constitution du groupe précède l'appui puisque, être un groupe constitue une exigence pour avoir accès à l'appui

Remarquons aussi que de nombreux efforts de la part des agents administratifs sont effectués pour pallier à ces abus. Malheureusement, ceux-ci rencontrent des blocages qui limitent le potentiel des efforts fournis *(Entrevue PB3-M)*. Certains ont opté pour des appuis aux producteurs individuels. Dans ce cas les individus sélectionnés doivent apporter une contribution, soit par exemple 10 % de l'appui demandé. Et cela constitue une garantie de leur engagement dans l'activité « parce que lorsqu'ils ne contribuent pas, ce seront des gens auxquels, on va donner les plans alors que ça ne les intéressait pas tant que ça » (*Entrevue PB2-M*). Une autre approche d'attribution des appuis a été adoptée par certains. Par exemple, « au lieu de donner un nombre élevé de plants ou de semence par personne,

ils ont commencé à donner un nombre de plants ou de semence moins élevé pour deux hectares de terre et en fonction de l'évolution de la plantation le nombre évolue, ainsi de suite » (*Entrevue PB3-M*). Cela permet aussi d'atteindre réellement les plus petits producteurs en décourageant les « aventuriers » du domaine agricole c'est-à-dire ceux qui ne sont pas vraiment intéressés et qui ne sont pas véritablement des producteurs agricoles. Par exemple ce sont ceux-là qui « prennent la semence et vont revendre pour en tirer de l'argent » (*Entrevue PB1-M*). Cette volonté de responsabiliser les producteurs par la mise en place des mécanismes qui impliquent leur contribution et leur engagement dans l'activité se heurte malheureusement à celle des hauts dirigeants puisque ces derniers « veulent que les appuis soient gratuits. Parce que quand c'est gratuit on donne à ses amis et puis on reste tranquille. Et ça fait aussi une campagne électorale pour celui qui est là » (*Entrevue PB3-M*). Ainsi, tous ces efforts fournis pour que les producteurs agricoles bénéficient effectivement de l'accompagnement sont en réalité des particularités que beaucoup n'aiment pas dans l'administration publique au Cameroun (*Entrevue PB3-M*, *Entrevue SC2-M*, *Entrevue AP2-F*).

IV.2.2.3.2. Au niveau des partenaires au développement

Du côté des partenaires au développement, contrairement aux cas observés au niveau de l'administration centrale et décentralisée, la mise en place de la politique était plus exigeante pour les acteurs concernés. La mise en œuvre de leurs projets et programmes a quant à elle nécessité la mise en place d'un cadre réglementaire important assurant une mise en œuvre plus effective de la politique d'accompagnement. En effet, en présence de règlements contraignants la plupart des programmes ont respecté les engagements, les délais et procédures de mise en œuvre. Il s'agit notamment de l'adoption de décrets ministériels/conventions de même que des documents tels que (la lettre à l'emprunteur qui fixe les termes des engagements, les accords de financement, la signature de prêt, la lettre qui lie le pays et le document de conception du programme qui lie le coordonnateur dudit programme de même que le projet d'exécution pour les activités). On entre ainsi davantage dans une logique contraignante pour les parties impliquées, qui doivent souscrire à

l'ensemble de ces éléments pour respecter les engagements financiers et mettre en œuvre les programmes et projets dans le cadre de l'accompagnement des producteurs agricoles.

IV.2.3. Perception sur l'effectivité de la politique

Somme toute, avec la politique d'accompagnement, les producteurs agricoles ont été encouragés à se mettre en groupe afin de les emmener à faire des champs agricoles communautaires ayant une visibilité plus importante et pouvant contribuer à créer de la valeur ajoutée à ce qu'ils faisaient individuellement. Immanquablement, avec ces différents changements et le fait que désormais la politique d'accompagnement favorise la professionnalisation, plusieurs avancées positives ont été soulignées dans cette recherche. Avec la valorisation des chaînes de valeurs agricoles, les producteurs enregistrent moins de pertes dans leurs productions et leur gain a augmenté puisqu'ils peuvent transformer de nombreux produits en différents sous-produits et les conserver. En effet, ce qui était pourri et jeté est désormais transformé sous différentes formes. Il y a des nouvelles activités qui sont introduites tout au long de la chaîne de valeur des produits et cela permet à plusieurs catégories de personnes femmes et jeunes à s'impliquer dans le domaine agricole qui était jusqu'alors considéré comme l'affaire des hommes. Aujourd'hui « chacun trouve sa place dans la filière et ça fait des sous en plus pour la famille » (*Entrevue SC1-F*). Avec ces changements, il semble y avoir un impact même si cela reste encore très peu visible sur le revenu et la création de l'emploi puisque « Si dans une zone 2 producteurs sur 100 ont ce n'est pas perceptible » (*Entrevue PB3-M*).

Globalement le sentiment des producteurs semble quant à lui favorable face aux changements survenus dans la politique avec l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE. En effet, avant l'atteindre du point d'achèvement les producteurs étaient délaissés, mais maintenant ils reçoivent des insecticides, du matériel agricole etc. (*Entrevue SDA2-M* ; *Entrevue PP3-F* ; *Entrevue PB2-M*). Cependant, certaines personnes estiment que le rythme des changements est lent. D'abord l'insuffisance des appuis (*Entrevue SDA2-M* ; *Entrevue AP2-F* ; *Entrevue SC3-M* ; *Entrevue PP3-F*) par rapport à la demande, constitue une des principales limites pour un changement significatif permettant

d'améliorer véritablement la situation précaire des producteurs agricoles puisque « très souvent les objectifs ne sont pas atteints » (*Entrevue PB2-M*).

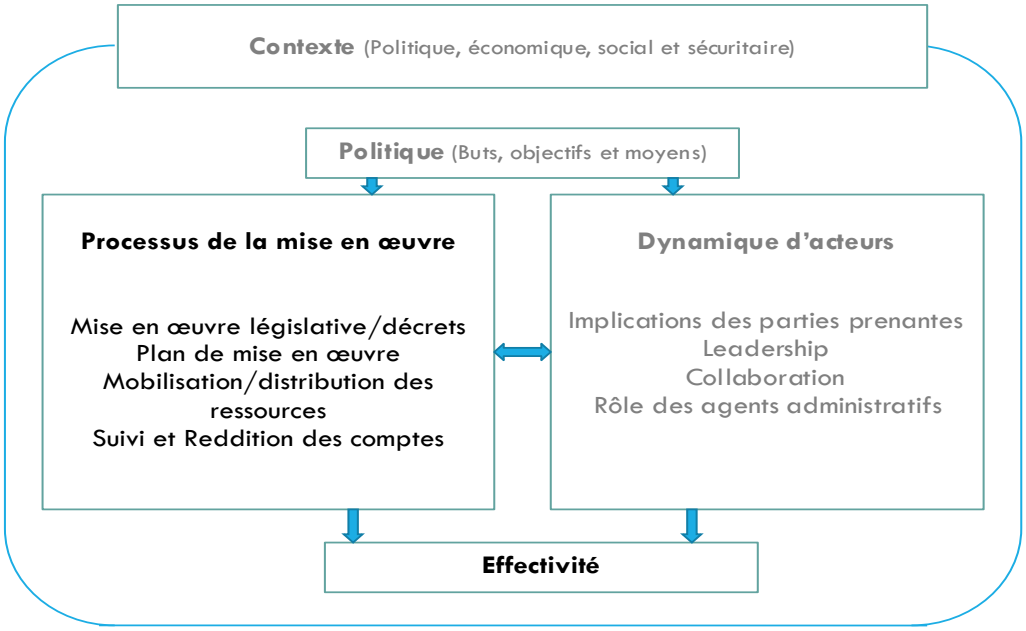
En plus, non seulement il y a des blocages pour atteindre les objectifs fixés et le fait que la demande est très supérieure à l'offre mais il y a aussi le fait que la question de l'accompagnement est souvent prise en charge de manière « parcellaire ». Soit que « les financements sont embryonnaires » (*Entrevue SDA2-M*) ou soit encore que « ça arrive comme une perfusion » (*Entrevue SC1-F*) en compte-gouttes. Cela pose un problème d'effectivité dans la mise en œuvre dans la mesure où les interventions restent inachevées et ne permet pas un véritable envol de l'activité agricole. Par exemple, dans le cas de la distribution des semences,

« Les semences sont produites mais les capacités de stockage restent insuffisantes. Et même les déplacements du champ semencier aux producteurs ne sont pas assurés. Il faut mettre les gens en mission et pourtant il n'y a pas de moyens financiers. Du coup certains producteurs viennent eux-mêmes s'approvisionner, d'autres s'organisent pour faire des collectes, et certains n'accèdent pas à la semence, car on n'a pas pu transporter jusqu'à eux » (*EntrevuePB1-M*).

PARTIE IV.3. PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE

Le présent chapitre porte sur l'analyse du processus de mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles au Cameroun. Tel que mentionné dans le cadre d'analyse proposé, le processus de la mise en œuvre d'une politique publique repose sur l'opérationnalisation des objectifs et des moyens établis dont l'analyse demeure essentielle pour comprendre les défis et les contraintes associés à ce processus. Nous présentons dans les sections qui suivent les processus liés à la mise en œuvre législative, à la mobilisation des ressources et au suivi et à la reddition des comptes. Ce chapitre porte ainsi sur le cadre d'analyse simplifié suivant.

Figure 6 : Cadre d'analyse simplifié — Processus de la mise en œuvre



Source : L'auteure

IV.3.1. Mise en œuvre législative/décret

La mise en œuvre législative est souvent identifiée comme un élément qui permet aux gouvernements de respecter leurs engagements de politiques publiques. Dans le cadre de

la présente recherche, elle a surtout concerné le budget du ministère de l'Agriculture puisque celui-ci obéit à la loi des finances. Les activités à réaliser quant à elles devaient s'ajuster au budget et donc, nécessitait seulement un processus distinct de validation de leur conformité au budget en assemblée nationale. Ce processus législatif centré sur le budget n'a pas empêché la mise en œuvre de la politique pour autant.

D'abord, il est important de rappeler que dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement au Cameroun, il n'y a pas eu à proprement parler de mise en œuvre législative afin d'intégrer dans le droit interne les dispositions de la politique d'accompagnement contenues dans la stratégie de développement du secteur rural (SDSR). Par conséquent et comme plusieurs l'ont rappelé, il n'existe pas de texte législatif qui régisse la mise en œuvre (*Entrevue SC1-F*). Cependant, c'est le document de stratégie de la croissance et de l'emploi (DSCE)[28] du Cameroun validé en 2010 par toutes les « parties prenantes » (*Entrevue SC1-F*) qui ont ouvert la voie à l'établissement d'une stratégie nationale « ambitieuse » dans le domaine agricole. Cette stratégie de développement du secteur rural (SDSR, 2010) a été validée lors d'un atelier qui a réuni plus de 80 participants du MINADER, des Administrations partenaires, des organisations de producteurs, des chambres consulaires, de la société civile et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). À l'intérieur de cette vaste stratégie impliquant quatre sous-secteurs de politiques, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MINADER) couvre le sous-secteur agriculture et développement rural dans lequel est déclinée la politique d'accompagnement des producteurs agricoles.

D'après les personnes interrogées et les différents documents consultés, la mise en œuvre de la politique d'accompagnement comme tout autre secteur de politique au Cameroun est supportée par les textes régissant l'action administrative et ceux régissant le fonctionnement des différents services du ministère de l'Agriculture et leur décret

[28] Tout d'abord, le Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE) adopté en novembre 2009 constitue, conformément à la Déclaration de Paris, le cadre de référence unique de l'action gouvernementale pour la période 2010-2020. Il définit par conséquent le lieu de convergence de la coopération avec les partenaires techniques et financiers en matière de développement.

d'application[29]. Ces personnes ont par ailleurs été consensuelles sur le fait que les documents de références adoptés par le gouvernement ont constitué la boussole de toute action concernant l'accompagnement des producteurs agricoles notamment le document de stratégie de la croissance et de l'emploi (DSCE), la stratégie de développement du secteur rural (SDSR), le plan national d'investissement agricole (PNIA) (*Entrevue BF3-M*, *Entrevue SC1-F* ; *Entrevue SC2-M*, *Entrevue AP1-M* ; *Entrevue AP2-F*). Mais bien que l'adoption des documents de référence et les textes régissant l'action administrative aient pu faciliter la mise en œuvre de la politique, rien n'indique que la présence de tels instruments ait contribué davantage une mise en œuvre effective de la politique d'accompagnement.

IV.3.1.1. Processus de planification

Nous avions l'idée au départ que la présence d'un plan clair de mise en œuvre d'une politique publique adopté par toutes les parties prenantes assurerait et faciliterait la mise en œuvre effective. Or, le processus de planification dans le cadre de notre recherche s'est avéré plus complexe que nous l'avions anticipé. Dans le cas de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement par les partenaires au développement, les buts et les objectifs de la politique d'accompagnement ont été intégrés à l'intérieur des composantes/unités des programmes et projets d'interventions. Cette intégration était fonction du domaine d'intervention de chaque bailleur de fonds et conforme à sa « stratégie pays » (*Entrevue BF1-M ; Entrevue BF2-M, Entrevue BF3-M*) concernant le volet agricole. Ainsi, la mise en œuvre des programmes devait être négociée entre diverses parties prenantes. Cela impliquait au préalable des délais, des frais et surtout des interactions « fructueuses » (*EntrevueBF3-M*) entre les bailleurs de fonds et le gouvernement concernant le ciblage des activités à développer sur le terrain. Finalement, des documents tels que les cadres

[29] Décret n° 2005/118 du 15 avril 2005 portant organisation du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural

logiques, les cadres de suivi et les cadres de dépense ont été produits pour assurer la mise en œuvre.

Plusieurs personnes interrogées ont d'ailleurs estimé que les bailleurs de fonds ont significativement contribué à la planification de la politique d'accompagnement de cette façon. En plus, la rédaction des documents stratégiques du secteur agricole s'est faite de manière concertée avec les bailleurs de fonds. Il y a eu des négociations au niveau régional dans le cadre des forums (tels que le NEPAD, Processus PPDA) menant à un consensus sur le rôle de l'état et les orientations de la politique agricole en Afrique Subsaharienne. Ces négociations ont été dans une large mesure encadrées par les bailleurs de fonds. Ils ont de ce fait joué un rôle important dans les négociations menant à leur prise en charge de nombreux axes d'interventions stratégiques dans le domaine agricole.

Du côté de l'administration publique, la planification au niveau stratégique quant à elle a donné lieu à un document d'orientation (ex. le cadre de dépenses à moyen terme). Par contre, la déclinaison de ce document au plan opérationnel n'a pas signifié nécessairement la production d'un document formel permettant de faire le suivi concret de l'état de mise en œuvre de la politique d'accompagnement au Cameroun. Par contre, dans le cas des services administratifs centraux et déconcentrés, les objectifs et buts de la politique d'accompagnement ont été déclinés en composantes épousant les compétences et attributions[30] des diverses directions (voir annexe 3) du ministère responsable de l'agriculture (*Entrevue SC1-F* ; *EntrevuePB1-M* ; *Entrevue SC2-M* ; *Entrevue SC3-M*). À cet effet, l'orientation et les objectifs à partir desquels se fait la planification sont donnés chaque début d'année par la coordination générale. Le schéma de planification obéit à la logique administrative « technocratique » fortement centralisée et contrôlée par un acteur unique ou un groupe d'acteurs. Les plans de mise en œuvre produits ainsi que les activités y relatives se confondent ainsi avec l'organigramme. Par conséquent, les interventions sur

---

30 Décret n° 2005/118 du 15 avril 2005 portant organisation du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural

le terrain suivent la même logique administrative. Cependant, la planification au sein de l'administration publique peut aussi être spontanée et fonction de ses missions régaliennes et des demandes des populations bénéficiaires. Au surplus, des activités menées sur la base des plans d'urgence peuvent également se greffer à la planification initiale.

La planification s'est ainsi opérée à travers les dispositifs existants au sein de l'administration publique et a suivi le même sentier gouvernemental que toute autre politique nécessitant une planification annuelle. Un document stratégique a été produit (Ex. Cadre des dépenses à moyen terme) à cet effet en fonction d'un budget prévisionnel fixé et validé en amont. Au niveau opérationnel, des avant-projets d'exécution, des fiches contractualisées et microprojets ont par la suite été élaborés par les différentes directions sur la base du budget validé et sous forme de planifications annuelles.

IV.3.1.2. Enjeux de la planification

L'enjeu principal de la planification est celui du financement qui doit la soutenir et la rendre effective. Dans les faits, et beaucoup de personnes l'ont souligné, la planification du budget est bonne, mais l'opérationnalisation ne suit pas. Le financement reste une donnée imprévisible et aléatoire de manière générale. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement, la planification annuelle pourtant élaborée en fonction des besoins réels est malheureusement contrainte à des réajustements constants lorsque vient le temps de l'appliquer. En effet, le budget effectivement mis à disposition n'est pas dans la plupart des cas celui auquel on s'attend en réalité, soit celui qui a été annoncé et validé au départ puisque « chaque année on fait le budget programme qu'on soumet à la hiérarchie. Au final lorsqu'il est validé on se rend compte que ce n'est pas toujours ça » (*Entrevue SDR1-M*). Les activités sont par conséquent taillées en fonction des budgets réels disponibles et non de la priorisation des activités (*Entrevue AP2-F*). Dans ces conditions de planification « opportuniste et conjoncturelle » (*Entrevue AP3-M*), la politique d'accompagnement est souvent mise en œuvre minimalement, soit certaines activités sont annulées, soit elles sont faites partiellement. Même lorsqu'il s'agit d'un partenariat nécessitant la contrepartie de l'état, très souvent celui-ci n'assume pas sa part et cela crée

beaucoup de difficultés dans la concrétisation des activités planifiées sur le terrain (*Entrevue PB4-M*). La faible quantité même des financements mis à disposition par le gouvernement par rapport aux besoins rend difficile l'opérationnalisation de ce qui a été planifié (*Entrevue PB3-M* ; *Entrevue PB4-M*). Certains avancent même qu'en général c'est pareil pour les projets financés par le budget d'investissements publics (BIP) (*Entrevue PB4-M* ; *Entrevue PB2-M* ; *Entrevue PB1-M*) contrairement aux autres projets financés par les partenaires. Ainsi, focalisée sur un processus clair dans tous les cas, la planification au niveau du gouvernement a surtout été un processus purement administratif très dépendant du budget justifiant en partie l'important travail et les démarches permanentes de recherche effectuées dans le cadre de la recherche de financement (*Entrevue SC1-F*).

IV.3.2. Mobilisation et distribution des ressources

IV.3.2.1. Mobilisation des ressources

Dans le cadre de la politique d'accompagnement étudiée, de nombreuses ressources ont été mobilisées. Que ce soit pour le cas des services centraux, des services déconcentrés ou pour les partenaires au développement, il s'est avéré que la mise en œuvre de la politique d'accompagnement a signifié le déploiement de nombreuses ressources et divers mécanismes destinés à faciliter ce processus.

IV.3.2.1.1. Les ressources humaines

Concernant la mobilisation des ressources humaines, elle s'est appuyée sur une structuration institutionnelle centralisée et déconcentrée pour faciliter la répartition des tâches au sein des divers échelons administratifs. Les ressources ont été déployées suivant l'organigramme aussi bien au niveau central que déconcentré, et le gouvernement a également déployé des ressources humaines auprès des programmes et projets développés par les partenaires au développement (en tant que maître d'ouvrage délégué). Avec ce déploiement des ressources humaines, il semble y avoir eu une volonté claire de la part du

gouvernement de fournir les ressources nécessaires pour la mise en œuvre effective. Au surplus, des comités interministériels ont également vu le jour, de même que des comités de pilotage, des cadres de concertations des acteurs impliqués, des formations et des campagnes de sensibilisation afin de diffuser et d'assurer une compréhension réelle de la politique d'accompagnement.

Cette mobilisation n'a cependant pas toujours été faite de manière pérenne afin d'assurer une véritable appropriation de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement par le ministère responsable de l'agriculture. Même si le dispositif de mobilisation des ressources humaines semble finalisé, son application effective reste encore limitée d'un point de vue quantitatif et qualitatif. Tout d'abord, de nombreux postes programmés dans l'organigramme restent vacants. De ce fait, le personnel est en déficit, il y a cumul de fonction à plusieurs niveaux (*Entrevue SC3-M* ; *Entrevue SDA2-M*) et la surcharge de travail est grande pour ceux qui sont en poste (*Entrevue PB1-M ; Entrevue PB3-M*). Ensuite, il y a le fait que le système de recrutement est défaillant, ce qui entraîne parfois l'embauche de personnel non qualifié, non formé (*Entrevue SDR1-M*) et donc, des effectifs improductifs.

Dans ce contexte, le manque criant de personnel et le manque de compétence observé auprès du personnel non qualifié ont surtout eu pour effet une diminution de l'offre de service en direction des producteurs sur le terrain. La faible efficacité que cela a engendrée dans le système de mise en œuvre tout entier a été un des facteurs qui a limité l'atteinte des objectifs visés, limité l'efficience des interventions et par conséquent conduit à un déficit de mise en œuvre.

IV.3.2.1.2. Les ressources financières

Il est tout aussi intéressant de noter que la mise en œuvre a également signifié le déploiement d'importantes ressources financières pour concrétiser la politique sur le terrain dans tous les cas. La mobilisation des ressources financières s'est effectuée à travers deux mécanismes distincts. Un premier mécanisme de financement par l'état qui concerne le

financement des activités programmées par les différentes administrations centrales et décentralisées et le financement des projets portés par le budget d'investissement public (BIP). Le deuxième mécanisme de financement concerne surtout les projets et programmes financés par des bailleurs de fonds. Ce mécanisme implique le plus souvent le financement par l'état de la contrepartie nationale.

De toute évidence les ressources financières constituent une grande contrainte dans la mise en œuvre. En effet, plusieurs personnes interrogées ont affirmé que le souci majeur réside dans les moyens (*Entrevue SC2-M*, *Entrevue AP4-M*). Pour d'autres, « il y a plein de termes de références (TDRs) mais pas assez de moyens pour les réaliser » (*Entrevue SC1-F*). Or, même si pour plusieurs personnes interrogées, les ressources financières sont insuffisantes, et même très insuffisantes pour régler toutes les questions liées à l'accompagnement des producteurs, ce n'est pas tant le montant de ressources financières mobilisées qui est remis en cause dans le cadre de cette recherche. D'autant plus que les fonds n'ont jamais été suffisants et « la demande est plus forte que l'offre qui est 3 à 4 fois inférieure » (*Entrevue PB2-M*). La présente recherche a permis d'observer qu'au regard des ressources financières les problèmes se posent surtout lorsqu'il s'agit des fonds étatiques. Deux raisons principales ont été avancées. D'abord, la mise en œuvre fait face à des retards flagrants dus à la réception tardive des fonds. Les appuis accordés par l'état sont généralement en déphasage avec l'activité agricole que ce soit pour le financement des programmes associés au budget d'investissement public ou le financement de la contrepartie gouvernementale pour les projets des partenaires. Par exemple « en 2016 on reçoit le déblocage des fonds de 2014 » (*Entrevue PB4-M*). Cela relève davantage du non approvisionnement par l'État des comptes au niveau de la caisse autonome de financement, de l'harmonisation des priorités au niveau interministériel[31] et des lourdeurs

[31] De nombreuses problématiques, pour certaines essentielles en matière agricole et de développement rural, relèvent de missions incombant à d'autres ministères. Les administrations publiques directement concernées par le développement rural sont donc multiples. Il s'agit essentiellement de ministères techniques tels que du Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation (MINRESI), du Ministère des Domaines et des Affaires Foncières (MINDAF), du Ministère des PME et de l'Économie Sociale et de l'Artisanat (MINPMESSA), du Ministère de l'Enseignement Supérieur (MINESUP), du Ministère du Commerce (MINCOMMERCE), du Ministère de l'Industrie, des Mines et du Développement Technologique (MINIMIDT), du Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (MINEFOP), du Ministère de l'Eau et de l'Énergie (MINEE) et du Ministère des Travaux Publics (MINTP) ; et naturellement les ministères à compétences transversales que sont le Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) et le Ministère des Finances (MINFI).

administratives (*Entrevue SC2-M*, *Entrevue PB2-M*) et ce, malgré l'existence des espaces tels que les comités interministériels. En effet, spécifiquement dans la mobilisation des ressources, « les mécanismes comportent tellement de tracasseries, il n'y a pas de fluidité dans l'administration, elle est lourde en général au Cameroun, les procédures sont difficiles » (*Entrevue AP2-F*). Les procédures sont longues et complexes et présentent aussi des incohérences, par exemple, « celui qui est concerné par l'activité nécessitant les fonds, le ministère de l'Agriculture en l'occurrence, n'est pas celui qui valide les montants desdits fonds et même les activités à financer. Or il a l'expertise pour et connaît la problématique » (*Entrevue PP2-M*).

Beaucoup de personnes déplorent le fait que le ministère des Finances ne tient pas compte du calendrier agricole. Or, le secteur agricole a des spécificités et le financement approprié dans le temps doit nécessairement être pris en compte pour garantir le succès de la production agricole. En effet, chaque ministère est autonome et pourtant, « nous de l'agriculture on dépend des autres. Or leurs priorités ne sont pas les nôtres » (*Entrevue AP2-F*). Cette situation complique d'autant plus le contrôle du processus de déblocage des fonds exercé par le ministère responsable de l'agriculture. Un contrôle qui est pour le moment encore faiblement assuré pour ne pas dire inexistant. Bien plus, l'incompatibilité des montants décaissés avec la quantité de fonds demandée a été décriée puisque quand bien même les financements arrivent « parce que des fois ils n'arrivent pas » (*Entrevue PB3-M*), ils ne sont pas donnés à hauteur du projet présenté (*Entrevue PB3-M*, *Entrevue PP1-F* ; *Entrevue SC1-F*). Ainsi, les financements ne tiennent pas beaucoup compte des réalités (*Entrevue SDR1-M*). C'est une situation qui pourrait paraître ironique au regard de l'importance qu'a le secteur agricole dans le discours politique. On se demande alors s'il s'agit de l'amateurisme dans la gestion des affaires publiques, un problème de compétence en soi ou alors tout simplement de la volonté de ne pas voir la réalité des choses.

Ainsi, la mobilisation des ressources financières pose plusieurs problèmes. Selon une personne interrogée, ces difficultés font en sorte qu'avec les budgets qui arrivent par exemple en fin d'année et qui doivent être justifiés, les responsables font tout pour les

épuiser par n'importe quels moyens tels que « des achats fictifs [et] tout ce que l'on peut imaginer ». (*Entrevue SC2-M*). Cette inadéquation dans la mobilisation des ressources a également un impact sur la capacité des prestataires de services impliqués dans la mise en œuvre. En effet, l'accompagnement passe parfois par les prestataires de services pour la production de semence au travers d'un contrat. Pour ces semenciers qui sont financés par le gouvernement, le plus souvent le financement prévu dans le contrat arrive en retard, « plusieurs mois après la fin de l'activité » (*Entrevue PP2-M*). En effet, ce financement dont ils ont besoin pour mettre en place les pépinières, arrive bien après la période à laquelle les plants sont censés être produits et distribués aux producteurs agricoles dans les villages. Dans cette situation, ils sont souvent obligés à sortir de l'argent de leur poche pour préfinancer l'activité puisque ce n'est qu'ensuite qu'ils sont payés. Parfois, ils n'ont pas la capacité de se préfinancer. Ils se tournent alors vers du matériel végétal du type « tout-venant »[32], certes moins cher, mais dont la qualité de la semence produite n'est pas garantie. L'impact de l'utilisation de ce type de semences de qualité douteuse est alors grand dans la production agricole puisque par exemple, lorsqu' « on a distribué des semences de maïs qui n'ont pas germé » (*Entrevue PB3-M*) les producteurs ont perdu leur temps et leur argent pour ne rien récolter à la fin.

L'autre problème avancé concerne la pérennisation et l'appropriation des interventions dans le cadre de l'accompagnement des producteurs agricoles. Il s'agit précisément de l'incertitude de l'accès et de la disponibilité des ressources financières. Pour plusieurs personnes interrogées, les bailleurs de fonds sont ceux qui financent la quasi-totalité des projets peut-être à 100 % (*Entrevue PP3-F* ; *Entrevue BF3-M* ; *Entrevue SC1-F* ; *Entrevue AP2-F*) d'autant plus qu'à ce jour la plupart des projets sont à financement conjoint. En plus, les projets initiés sous le budget d'investissement public peinent à fonctionner faute de financement (*Entrevue SC2-M* ; *Entrevue PB4-M* ; *Entrevue PB1-M*). Cette incertitude qui caractérise l'accès et la disponibilité des ressources financières au sein du gouvernement remet quelque peu en question sa capacité réelle à prendre en charge les

[32] Appellation locale de semence de qualité douteuse

questions sectorielles notamment dans le domaine agricole. Plusieurs personnes affirment par exemple que très souvent la reprise en charge financière par l'état des interventions initialement supportées en grande partie par les bailleurs de fonds compromet leur pérennisation et conduit inévitablement à leurs mises en péril faute de financement approprié (*Entrevue PB4-M* ; *Entrevue PB1-M*, *Entrevue SC2-M* ; *Entrevue SC3-M*).

Les faiblesses quant à la pérennisation et l'appropriation des interventions initiées pour l'accompagnement des producteurs agricoles pourraient par ailleurs expliquer en partie le fait que les financements extérieurs prennent la forme d'un cercle vicieux. Comme plusieurs personnes l'ont souligné « quand un projet fini, on fait tout pour en inscrire un autre. C'est le cercle infernal de financement et de la dette » *(Entrevue PP3-F*). Bien plus, « on recommence à chaque fois, on fait des doublons et la principale préoccupation est qu'il faut juste avoir beaucoup de financement » (*Entrevue AP2-F*).

IV.3.2.3. Distribution des ressources

L'organisation et la gestion des ressources mobilisées dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement sont aussi sujettes à questionnement. Avec les problèmes de duplication, de saupoudrage, de recommencement et les dysfonctionnements de l'ancrage institutionnel des projets et programmes, il semble que les producteurs agricoles ne bénéficient pas pleinement des ressources réellement associées à la mise en œuvre de la politique d'accompagnement (*Entrevue PP1-F* ; *Entrevue SC2-M*). En effet, la politique se concrétise dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'augmentation de la production agricole. Or, en l'état actuel des choses, l'on n'observe pas de résultats substantiels sur les conditions des producteurs agricoles (*Entrevue PB3-M*).

Le caractère effectif de la mise à disposition des ressources financières au profit des producteurs agricoles dans la mise en œuvre est resté largement virtuel. En effet, la distribution a largement été focalisée sur des aspects liés au fonctionnement tels que le renouvellement du parc automobile des coordonnateurs (*Entrevue SC1-F*), les honoraires élevés des personnes affectées dans les programmes des partenaires (*Entrevue AP2-F*) et

les activités de renforcement des capacités, de formations qui prennent plus de la moitié des financements (*Entrevue SDA2-M*).

De manière générale au Cameroun, le budget de fonctionnement occupe une part importante du budget national. Après une baisse en 2016, les prévisions du budget en fcfa de fonctionnement de l'État sont reparties à la hausse en 2017. En 2016, l'État avait affecté 1 981,2 milliards pour ses dépenses courantes. Cette année, ce sont 2 059 milliards qui sont inscrits dans la loi de finances 2017, soit un peu plus de 47 % du budget total de l'État. La hausse est exactement de 78,2 milliards de FCFA. L'année 2016 n'était donc qu'une anomalie statistique, car le budget de fonctionnement est en constante hausse depuis plusieurs années : 1 765 milliards en 2012, 1 965 milliards en 2013 et 2 059,4 milliards en 2014, 2 159,9 milliards en 2015. Ce retour à la hausse des dépenses courantes est un peu en rupture avec l'esprit même de resserrement des dépenses publiques qui transparaît du discours officiel depuis le sommet de la crise économique de la CEMAC en décembre dernier à Yaoundé.

Dans la mise en œuvre de la politique agricole, cette focalisation s'est faite au détriment des questions opérationnelles concernant directement la production ou les producteurs agricoles puisqu'il n'y a presque toujours pas de véhicules pour aller sur le terrain ni les moyens pour faire les activités de suivi auprès des producteurs (*Entrevue SDA2-M*) et bien plus, certains estiment que seulement 10 % même des appuis arrivent chez le producteur (*Entrevue PP3-F, Entrevue PP1-F*). Finalement, le contraste reste en effet assez saisissant entre le constat de l'importance des ressources dédiées au secteur agricole et l'ampleur des interventions et les changements espérés de la politique d'accompagnement.

Un élément que cette recherche a mis en évidence concerne les enjeux de la distribution des ressources liés principalement aux jeux d'acteurs situés à un autre niveau que celui du développement du secteur agricole ou même des producteurs agricoles. Ces enjeux s'observent dans la logique de distribution des ressources en direction des producteurs agricoles, dans les mécanismes de sélection des bénéficiaires ainsi que dans la qualité de l'appui appuis accordés. En effet, de nombreuses variations dysfonctionnelles sont

observées dans la distribution des ressources puisqu'elle répond avant tout et en grande partie à une logique d'appui par quota régional ce qui n'est pas très efficace (*Entrevue SC3-M ; Entrevue PB2-M ; Entrevue PB1-M*). En agissant de la sorte, il semble que le gouvernement ait évincé toutes préoccupations pour une approche plus ciblée des régions en fonction de leurs potentialités agricoles. Les demandes sont certes très élevées sur toute l'étendue du territoire national, mais elles sont cependant différentes et spécifiques d'une région à l'autre et pourtant « l'offre est fonction du quota et de l'argent disponible que l'état a mis à notre disposition et ne tient pas trop compte de ce qui est exprimé en bas » (*Entrevue SC3-M*). Toutes les cultures agricoles n'ont pas la même productivité dans différentes régions. Par conséquent, « l'on ne saurait envisager de produire la banane plantain dans le nord Cameroun et espéré un rendement comme on aurait pu avoir dans le sud » (*Entrevue SC2-M*). Les personnes interrogées ont estimé que pour être plus productif, il serait plus intéressant de favoriser le développement des filières de production en tenant compte des bassins de production spécifique à chaque culture agricole, ce qui se fait déjà par ailleurs mais assez timidement. Tout compte fait, le souci du gouvernement de vouloir satisfaire toute la population agricole entière à la fois demeure puisque « l'homme politique veut améliorer son image partout » (*Entrevue SC3-M*) et les intérêts personnels continuent ainsi d'être mis de l'avant (*Entrevue SC3-M ; Entrevue SDA2-M*).

Dans le même ordre d'idée, la question des détournements des ressources a été très largement reconnue lors des entrevues. Une personne interrogée reconnaît d'ailleurs que personne n'est sans reproche sur cette question lorsqu'elle affirme, « on n'est pas tous blancs, ça peut arriver que ce qui est prévu pour un groupe x à cause des sentiments peut aller à un groupe y dans un autre village » (*Entrevue SC3-M*). Les bases de sélection des bénéficiaires de la politique d'accompagnement sont divergentes d'un projet/d'un programme à l'autre et par conséquent l'éligibilité de ceux-ci pour des appuis et subventions demeurent floues (*Entrevue AP2-F ; Entrevue PB2-M ; Entrevue PB3-M ; Entrevue AP3-M ; Entrevue PP4-M*). Selon les personnes interrogées, il n'y a en effet aucune harmonie ni même de rationalité dans la sélection des bénéficiaires puisque, « Généralement c'est à tête chercheuse qu'on sélectionne les bénéficiaires »

(*Entrevue PP1-F ; Entrevue AP2-F*) en privilégiant les liens familiaux et les cercles d'amis. Même si les critères de sélection des bénéficiaires sont clairement établis, dans la pratique ils ne sont pas respectés. Par exemple, la sélection des semenciers se fait sans tenir compte de leurs connaissances techniques lorsqu'il s'agit de choisir dans le cercle d'amis et des proches. Une personne affirme alors que :

> « Les semenciers qui bénéficient des formations du ministère viennent parfois en aventuriers. Lorsque quelqu'un vient avec une recommandation du ministre, on est obligé de travailler avec lui. Et parfois lorsqu'ils arrivent ils veulent ignorer certains aspects techniques importants. Or l'agriculture c'est un domaine technique sensible qui nécessite des compétences spécifiques » (*Entrevue PB1-M).*

Non fondés sur des analyses, ou des besoins justifiés, « les choix suivent parfois les intérêts personnels des décideurs » (*Entrevue BF1-M*). Dans ces conditions, « beaucoup qui bénéficient des plants et semences n'ont pas d'espace pour cultiver. Parfois, s'ils en ont, ils n'ont pas les moyens pour mettre les engrais en champ et les semences distribuées se perdent. Il y a le favoritisme même lorsqu'ils n'ont pas les moyens de valoriser la terre » (*Entrevue SDA2-M)*. L'impact de la mise en œuvre et de l'accompagnement sur les producteurs agricoles est mitigé puisque « ce sont les mêmes gens qui en profitent » (*Entrevue SC3-M*) et en plus « On donne les plants à celui qui n'en a pas besoin et d'autres à côté en ont besoin mais n'en reçoivent pas » (*Entrevue PB3-M*). Finalement, avec cette façon de choisir des bénéficiaires, le souci ou l'intérêt pour les producteurs agricoles est manifestement éphémère. C'est sans remords que les ressources sont détournées des vrais bénéficiaires au profit d'intérêts particuliers créant des injustices.

Ces différents abus mettent en cause deux choses. La pratique de mise en œuvre est très différente des normes établies. L'effectivité de la politique quant à elle reste largement hypothétique dans le sens où la mise en œuvre peut dévier considérablement de sa cible. Tout compte fait, l'État met quand même les moyens pour appuyer les producteurs. Malheureusement ces moyens parviennent rarement aux producteurs « à cause des

autorités et leurs amis qui se lancent dans l'agriculture » (*Entrevue PB3-M*). Cela constitue le grand problème de l'accompagnement, car les appuis ne vont pas là où l'on croit qu'ils devraient aller ou là où on a espéré qu'ils arrivent.

IV.3.3. Suivi et reddition des comptes

Le mécanisme de suivi et de reddition des comptes associé à la mise en œuvre de la politique d'accompagnement est une dimension que nous souhaitions analyser dans la présente recherche comme le mentionnait notre cadre d'analyse. La politique d'accompagnement décrit un seul mécanisme de suivi au niveau de l'administration. Cependant, notre recherche a révélé que ce mécanisme était distinct pour chacun des trois canaux de déploiement de la politique d'accompagnement, soit, les services centraux, les services déconcentrés et les partenaires au développement. Mais, il était surtout complexe au niveau de l'administration.

IV.3.3.1. Suivi de la mise en œuvre

IV.3.3.1.1. Le suivi au niveau des services centraux

Le dispositif de suivi

Au niveau de l'administration de manière générale, le suivi était intégré au processus de fonctionnement des administrations centrales (missions régaliennes obligent). Cela impliquait où les services déconcentrés devaient fournir les informations pertinentes afin d'apprécier les interventions sur le terrain ainsi que les contraintes de mise en œuvre. Au surplus, au ministère il existe une direction des statistiques qui a la charge de collecter les informations permettant d'évaluer les interventions, de même qu'il existe une cellule de suivi-évaluation. D'après certains, malgré l'existante de ces entités au sein de l'administration publique, la mission de suivi est loin d'être effective puisque, plusieurs aspects dans le suivi sont remis en cause et expliquent les dysfonctionnements et les faiblesses observés dans le suivi.

La collecte de données

Selon plusieurs personnes interrogées, il s'avère que dans la pratique la plupart du temps les informations nécessaires au suivi ou à l'évaluation des projets et programmes sont collectées de manière ponctuelle, il n'y a aucune vérification d'information et lorsque des rencontres sont organisées avec les producteurs ces derniers avouent ne pas souvent être à l'aise à parler sans contrainte (*Entrevue PB3-M* ; *Entrevue BF1-M*). Bien plus, « aucun dispositif n'est mis en place, du moins dans la pratique on ne voit rien, le chef n'a aucune contrainte…, il n'y a aucun mécanisme de collecte » (*Entrevue SDA2-M*).

La démarche de suivi et d'évaluation ici semble ne pas répondre à un impératif de performance, mais s'apparente beaucoup plus à un besoin de fournir aux bailleurs de fonds des éléments convaincants pour justifier de nouveaux financements. En effet, la légitimité du processus de suivi et de collecte de données a été remise en cause par plusieurs personnes arguant que l'initiation du processus a souvent été guidée par la recherche de nouveaux financements auprès des bailleurs de fonds. Par conséquent, la plupart des projets et programmes se terminent sans provoquer le changement espéré. Puisque la tendance est à maintenir les financements extérieurs, avec un bon rapport d'évaluation « bien montée, qui mentionne à la fin, les résultats sont mitigés, on fait tout pour convaincre le bailleur de refinancer sans même changer ce qui n'a pas marché dans le projet précédent » (*Entrevue AP2-F)*.

Par ailleurs, il est difficile d'avoir des données de manières fiables et disponibles (*Entrevue PP1-F*) et cela a été mentionné dans la politique elle-même. Le suivi se fait à travers les rapports (approximatifs) qui proviennent des délégués d'arrondissements puisque ceux-ci n'ont pas les moyens pour effectuer le travail sur le terrain (*Entrevue SC3-M*) et paradoxalement, c'est ce suivi qui aide à planifier les activités. Or, ces rapports fournissent une information plus ou moins partielle sur les statistiques de production et n'abordent pas l'impact des activités ni le suivi du rendement (*Entrevue PP4-M* ; *Entrevue SDA2-M*). D'un autre côté, pour ceux qui travaillent dans les services centraux, il n'y a pas beaucoup de possibilités pour descendre sur le terrain pour palper la

mise en œuvre auprès du producteur et s'assurer de la véracité des demandes qu'ils reçoivent de la part des producteurs agricoles. Plusieurs raisons ont été avancées à ce sujet, mais toutes tournent autour des moyens financiers et logistiques qui font défaut (*Entrevue SDR1-M* ; *Entrevue PB2-M*. ; *Entrevue PB1-M* ; *Entrevue AP2-F*). Plusieurs personnes interrogées ont souligné le caractère précaire et interrompu du suivi mené par les cadres administratifs dans la mise en œuvre de la politique, laissant ainsi planer un risque de mauvais suivi sur les appuis à l'accompagnement. Par conséquents, les biais associés au suivi et à l'évaluation de la situation réelle sont à considérer dans les rapports de suivi et d'évaluation qui en découlent.

La prise en compte des recommandations

Soulignons cependant que, contrairement au suivi qui se fait chez les partenaires et où les recommandations sont prises en compte après les suivis périodiques, les recommandations faites par les services centraux lors d'un suivi sont quant à elles prises en compte l'année suivante. En général, les projets financés par le gouvernement ne sont pas flexibles (*Entrevue PB2-M* ; *Entrevue SC1-F*). Ainsi même si « le suivi peut permettre de réorienter les interventions certes, mais c'est juste pour certains aspects méthodologiques qui n'engagent pas un changement dans l'affectation du budget. En effet, « les procédures sont un peu complexes. Pour éviter les pertes de temps, vaut mieux s'en tenir à ce qui est prévu. Ce sont des contraintes liées aux réalités de la budgétisation » (*Entrevue SC2-M*).

L'expertise

Au niveau du gouvernement, le problème d'expertise a souvent été souligné comme une contrainte au suivi. Une personne a évoqué par exemple le fait qu'ils ont passé 3-4 ans à vouloir mettre en place un système de suivi et d'évaluation (*Entrevue PP1-F*). L'étude n'a pourtant pas pu démontrer si une telle carence sur le plan de l'expertise est une question de volonté ou d'incompétence. Plusieurs personnes interrogées ont déclaré qu'en dehors du cadre logique des projets et programmes au niveau de l'administration publique, « il n'existe pas d'outil de suivi avec des logiciels, etc. comme dans les projets des partenaires

et c'est un point faible » (*Entrevue PB2-M*) et l'on ne peut avoir la situation exacte en temps réel pour l'ensemble des interventions. En plus, ce sont des cabinets d'experts qui sont souvent mandatés pour faire des évaluations ponctuelles (*EntrevuePB2-M*).

Les engagements du gouvernement pour le suivi auprès des partenaires au développement

En tant que maître d'ouvrage, un suivi effectué par le gouvernement est intégré dans la mise en œuvre des programmes financés par les partenaires (l'accord de partenariat le mentionne). Lorsqu'il s'agit de suivre un projet exécuté par les partenaires, il se trouve que le suivi effectué par le gouvernement n'est pas formellement mentionné dans les documents contractuels ou le manuel de procédures. Par conséquent, au niveau du gouvernement, les missions de suivi ne sont pas programmées à l'avance. Ces missions relèvent généralement du fonds de contrepartie et donc, sont financées par le gouvernement qui doit fournir ces fonds. Lorsque le gouvernement signe l'accord de financement avec un partenaire c'est un engagement qu'il prend et il est tenu de la respecter, « mais ça reste facultatif » (*Entrevue PP1-F*) dans la pratique.

Ainsi, dans le cadre du partenariat avec les bailleurs de fonds, notre recherche a permis de mettre en évidence un autre type de suivi impliquant les cadres administratifs. Mais, ce suivi présente des limites aussi. Il se limite à regarder la cohérence des activités avec les documents de projets, la planification et le respect des procédures. Très peu d'emphase est mise sur l'impact des interventions. Certaines personnes interrogées estiment que même la méthodologie employée pour effectuer le suivi en dit long. Car, « généralement ils restent au bureau pour collecter les informations, or, la plupart des activités sont sur le terrain. Ils s'arrêtent surtout aux aspects administratifs et financiers » (*Entrevue PB3-M)*. Cette manière de procéder a été décriée. Certains agents administratifs affectés aux projets ont même admis avoir été délaissés par leur responsable hiérarchique responsable d'effectuer le suivi des activités. Notamment lors des échanges concernant de nouvelles orientations et où des décisions importantes de la compétence des hauts responsables de l'administration devaient être prises. N'ayant pas la légitimité de décider sur certaines questions, les agents se laissaient alors guider selon les desiderata des bailleurs de fonds.

Somme toute, il semble que l'intérêt d'effectuer le suivi se situe plus au niveau de la rémunération d'une telle activité qu'au niveau des préoccupations relatives à l'efficience et l'impact des interventions sur les producteurs ou la production agricole. C'est ce qui expliquerait la multiplication des missions de suivi et le manque de coordination de celles-ci au sein de l'administration. En effet, pour un même projet ou programme, chaque ministère impliqué (Finances, agriculture, marchés publics, etc.) fait le suivi à son tour, à travers des missions ponctuelles qui se chevauchent et qui engendrent des coûts supplémentaires importants pour des missions qui auraient pu être faites en une fois conjointement.

IV.3.3.1.2. Le suivi au niveau des services déconcentrés

Sur le terrain au niveau des arrondissements par exemple, la collecte de données se fait en fonction du calendrier d'exécution des tâches assignées au chef de poste et qui suit généralement au calendrier agricole. Des missions de terrain, des réunions de coordination sont organisées pour assurer le suivi (*Entrevue SDA2-M*). Très souvent le délégué d'arrondissement n'a pas les moyens d'aller sur le terrain car, il n'y a pas de moyens de locomotion, la moto qui lui est allouée n'est pas appropriée pour parcourir de longues distances avec le mauvais état des routes et en plus il n'y a pas de carburant (*Entrevue PB4-M ; Entrevue SDA2-M ; Entrevue SC1-F ; Entrevue PB2-M*) ; il manque aussi le personnel, les postes sont créés mais restent vacants. Même après les départs en retraite certains postes restent vacants (*Entrevue PB1-M*). Il y a aussi des problèmes récurrents comme ceux liés à l'affectation du personnel d'encadrement de base en milieu rural qui déserte leur poste (*Entrevue SC3-M* ; *Entrevue SDR1-M ; Entrevue SDA2-M*). Dans ces conditions, le suivi est difficile et le délégué d'arrondissement ne peut ni vérifier la véracité des informations présentées dans les dossiers de demande de subvention des producteurs avant approbation par les services centraux ni collecter de manière efficace les informations sur la production agricole et l'évolution des producteurs agricoles. Or, c'est à lui qu'incombe cette tâche ainsi que celle d'assurer l'encadrement et un suivi technique de proximité auprès des producteurs agricoles qui malheureusement n'est pas effectif la plupart du temps.

IV.3.3.1.3. Le suivi au niveau des partenaires au développement

Le suivi effectué par les partenaires a été plus encadré et constant (*Entrevue PP2-M* ; *Entrevue PP3-F* ; *Entrevue PP1-F* ; *Entrevue AP3-M*). Les projets et programmes des partenaires ont toujours des missions qui viennent de l'extérieur pour le suivi au courant de l'année en plus de la grande mission annuelle de supervision des aspects techniques et financiers. Plusieurs personnes ont affirmé que les mécanismes de suivi y sont institués et effectués avec rigueur. Le suivi est basé sur un cadre logique, un processus de suivi précis et des outils adaptés, appropriés et efficaces pour mesurer le rendement. Il semble donc y avoir une évaluation à proprement parler puisque, autant les résultats que les mécanismes sont évalués pour apprécier comment lesdits mécanismes se sont mis en place, si les bénéficiaires sont satisfaits et dans quelles mesures les interventions pourraient être mieux améliorées. En fonction des bailleurs de fonds, le suivi peut être différent mais reste néanmoins assez consensuel. Dans certains cas, lorsque dans le portefeuille d'activité il y a des données qui bloquent ou altèrent la qualité de réalisations, il y a toujours une concertation entre l'équipe de projet et le bailleur de fonds pour décider ensemble des changements nécessaires (*Entrevue PP2-M*, *Entrevue SC2-M*). Ainsi, contrairement au suivi effectué au niveau de l'administration publique centrale et décentralisée, les partenaires au développement ont assuré le suivi de manière ouverte et transparente de leur côté. Les personnes interrogées expliquent cela en grande partie au fait que pour être effectifs les programmes financés par les partenaires disposent des fonds nécessaires, ils requièrent la mise en place d'un cadre réglementaire beaucoup plus strict, et qu'un processus de suivi et d'harmonisation entre le bailleur de fonds et l'équipe de projet sur le terrain est mis en place pour assurer la cohérence vis-à-vis de la politique et assurer l'effectivité du mandat.

IV.3.3.2. Reddition des comptes

Les particularités précaires, ponctuelles et opportunistes de la démarche de suivi pose nécessairement la question de la reddition des comptes (qui fait le contrôle ?), de la coercition, de l'imputabilité (quelles sont les sanctions et comment sont-elles appliquées ?)

et celle de la prise de conscience des enjeux potentiels d'une évaluation et d'un bilan du secteur agricole fondé sur des données approximatives (sur quoi fonde-t-on les interventions et pour quels objectifs) et des limites des mécanismes de contrôle. Les missions d'évaluations semblent complaisantes (*Entrevue PP2-M*) et le problème est que ce ne sont pas des cas isolés, mais elles font partie d'un phénomène généralisé (*Entrevue SC3-M* ; *Entrevue AP2-F ; Entrevue PP3-F*). Mais le fait est que les nouveaux projets reviennent avec les mêmes erreurs et les bailleurs continuent de financer ces projets et programmes (*Entrevue AP3-M*) est assez surprenant.

Si du côté de l'administration publique un processus de suivi a pu exister dans la mise en œuvre, on ne peut en dire autant de la reddition des comptes. En effet, la reddition de comptes au niveau de l'administration publique a surtout concerné la vision globale et le budget (au niveau stratégique). Dans ce contexte et dans le souci d'améliorer les performances de gestion, un suivi du cadre des dépenses à moyen terme (CDMT) a été instauré. D'après les hauts fonctionnaires, le processus d'élaboration du budget programme, le CDMT, constitue en soi est un processus de réédition des comptes (*Entrevue AP3-M*) un exercice de suivi et d'évaluation car il fixe les priorités, renforce la continuité (*Entrevue AP1-M, Entrevue AP4-M*). Même si en réalité il semble surtout être question d'un suivi des affectations budgétaires plutôt que de reddition des comptes dans un objectif punitif, au plan opérationnel, notre étude n'a pas permis d'observer l'équivalent d'un tel processus.

IV.3.4. Conclusion sur le processus de mise en œuvre

L'analyse des processus de la mise en œuvre que nous venons d'effectuer nous a permis d'en dresser le portrait. Ce qui nous permet de comprendre réellement comment la politique se concrétise sur le terrain. Comme nous le supposions dans notre cadre d'analyse présenté au chapitre un, seule l'analyse des processus ne suffit pas pour comprendre ce qui se passe effectivement dans la mise en œuvre et encore moins dans le contexte de notre étude. Ainsi, il importe dès lors d'analyser comment les acteurs se mobilisent, interagissent et interviennent afin de mieux comprendre la dynamique effective de la mise en œuvre de la

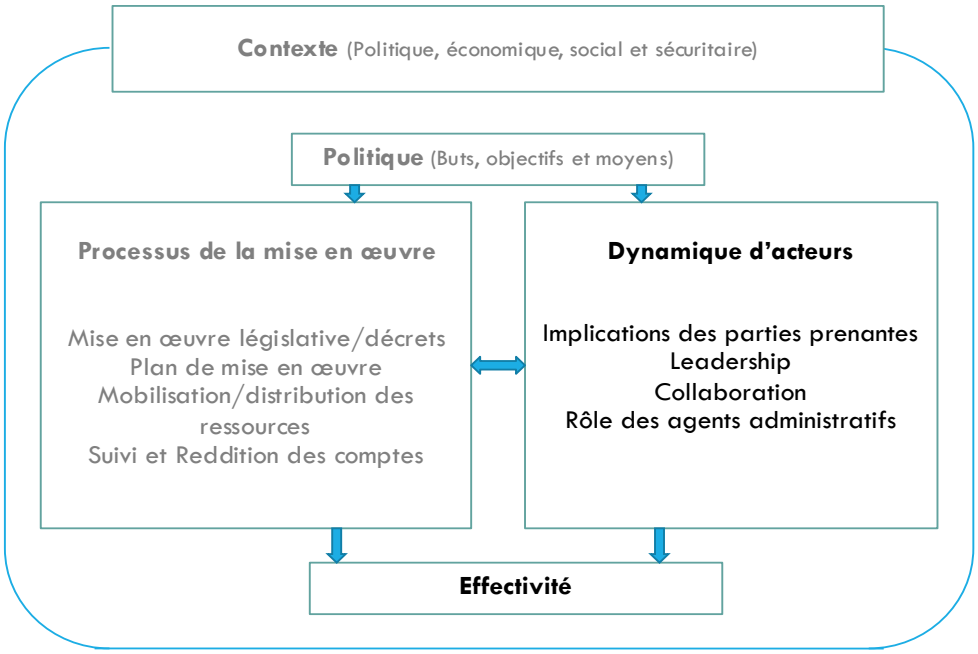
politique d'accompagnement sur le terrain. Pour apporter un éclairage à ce sujet, le chapitre qui suit porte sur les acteurs dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles au Cameroun.

PARTIE IV.4. DYNAMIQUE D'ACTEURS DANS LA MISE EN ŒUVRE

Le présent chapitre porte sur la dynamique des acteurs et son inscription dans le cadre plus large de l'action publique et la prise en charge de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles. La dynamique d'acteurs est abordée à partir de l'implication des parties prenantes, le leadership et la collaboration dans la mise en œuvre. À partir de la dynamique d'acteurs mise en évidence, ce chapitre permet d'identifier les contingences spécifiques du milieu de travail des agents administratifs ainsi qu'un ensemble de jeux politiques susceptibles d'aider à mieux appréhender la dynamique peu efficiente de la mise en œuvre. Finalement, au regard des contingences du milieu de travail de chaque agent administratif et des jeux auxquels ils participent, nous proposons un modèle de profilage des agents administratifs illustrant les rôles de ces derniers dans la gouvernance globale de l'action publique autour d'une problématique sectorielle.

Ce chapitre porte ainsi sur le cadre d'analyse simplifié suivant.

Figure 7 : Cadre d'analyse simplifié – Dynamique d'acteurs



Source : L'auteure

IV.4.1. Implication des parties prenantes dans la mise en œuvre

Dans le cadre de cette recherche, il a été observé que différents acteurs sont mobilisés et impliqués dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles chacun à sa manière. Cependant, il est difficile d'affirmer que les différentes parties prenantes ont toujours été impliquées de manière substantielle et significative. Nous ne reviendrons plus sur l'importante implication financière des bailleurs de fonds qui a été abordée en filigrane dans les chapitres précédents. En ce qui concerne principalement les producteurs agricoles, leur implication s'est faite de plusieurs façons (*Entrevue PP3-F* ; *Entrevue SC2-M* ; *Entrevue SC1-F* ; *Entrevue PP1-F ; Entrevue SDA2-M* ; *Entrevue SDR1-M*). D'une part, au niveau opérationnel sur le terrain, cette implication a consisté à effectuer des consultations par les agents du ministère et autres cabinets d'experts auprès des producteurs agricoles. Elle a aussi consisté à effectuer des diagnostics de leurs besoins en matière agricole et de leurs conditions socioéconomiques. L'objectif de ces consultations et diagnostics étant de fixer la situation de référence des producteurs agricoles au début des projets et programmes et aussi d'élaborer des plans communaux au niveau décentralisé. Il a été également question d'implication lors des enquêtes effectuées pour faire le suivi des projets et programmes et pour mesurer les résultats auprès de bénéficiaires finaux. D'autre part, l'implication des producteurs s'est faite au niveau stratégique à travers la participation des « plates-formes de producteurs créées par l'état » dans des tribunes régionales et nationales de concertation entre l'état et les acteurs de développement.

Le niveau d'implication des producteurs agricoles a ainsi varié au niveau opérationnel et au niveau stratégique et il n'est pas clair que cela a contribué à faciliter, interférer ou nuire à la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. En effet, l'implication des producteurs s'apparente beaucoup plus aux efforts fournis par l'administration publique pour rechercher l'adhésion des producteurs et surtout pour être en phase avec la nécessaire démocratisation des processus politiques prônée par les bailleurs de fonds. Et même si pour plusieurs personnes interrogées il est évident que les bénéficiaires ont pu à certains moments faire des propositions, leur prise en compte n'a pas été mentionnée de manière

évidente dans nos entrevues. En effet, le véritable dialogue qui pourrait exister entre l'État et les producteurs agricoles s'effectue après la production des documents de référence, lors de la validation. Un producteur affirme avoir entendu parler de la politique d'accompagnement dans un débat et ne l'avait même pas vu. Il affirme alors qu'« on n'est même pas venu nous dire quelque chose à propos, ce n'est même pas publier, c'est l'affaire qui concerne l'*intelligentsia* » (*EntrevuePA2-M*). Aussi, à l'issue de nos entrevues, tout porte à croire que lorsqu'on parle de rencontre avec les producteurs, il s'agit d'une poignée de producteurs ou de représentants de producteurs qui n'ont pas nécessairement les préoccupations de la majorité (*Entrevue AP1-M*). Dans ce contexte il est difficile de penser que les producteurs agricoles aient pu changer substantiellement le contenu de ces documents déjà produits, lors des rencontres organisées par l'État. Soulignons néanmoins que lorsqu'on aborde l'implication des producteurs agricoles dans la mise en œuvre, la situation pourrait paraître dramatique. Cependant, plusieurs actions témoignent de certaines avancées, notamment du côté des partenaires au développement où l'on observe des efforts d'implication des bénéficiaires à la prise de décision. Ils sont représentés au comité de pilotage de plusieurs projets (*Entrevue PP3-F*) ; au moment de l'identification du projet et des études préalables ils sont associés et des comités de suivi-évaluation ils posent des questions (*Entrevue AP4-M*) ; dans certains projets, ils ont une commission financière dont font partie les producteurs qui participent à la sélection des bénéficiaires, ce sont eux qui votent (*Entrevue PB3-M ; Entrevue SDR1-M*).

Pour plusieurs raisons, la nature de l'implication des producteurs agricoles reste sujette à questionnement puisqu'elle est biaisée à plusieurs égards. Notre recherche a en effet permis de faire le constat que la démarche d'implication des producteurs agricoles vient la plupart du temps des exigences du projet/programme, donc des recommandations du bailleur de fonds et par ricochet de l'administration publique qui doit remplir cette obligation. Il subsiste alors des doutes quant à savoir si cette démarche se justifie par le souci d'avoir véritablement l'avis des parties prenantes ou alors pour légitimer un processus en ayant toutefois des intentions cachées. Dans ces conditions, la démarche d'implication des producteurs fait souvent l'objet de nombreuses critiques. Par exemple, une personne affirme que « le fait d'accuser du retard dans la mise en œuvre a fait que le processus de

sensibilisation a été négligé. Les bénéficiaires se sont embarqués dans le processus sans réelle appropriation du projet » (*Entrevue PP3-F*). En outre, il semble que les producteurs agricoles, principaux bénéficiaires de la politique ont eu peu d'initiatives en vue de s'impliquer dans la mise en œuvre du fait du manque d'un pouvoir réel vis-à-vis de l'administration publique. De ce fait, « les bénéficiaires restent passifs et attendent qu'on les implique » (*Entrevue PA2-M*) dans la mise en œuvre. En effet, pour la défense de leur intérêt, leur faible poids n'a pas aidé à instaurer une véritable implication de leur part. Bien plus, il a renforcé un type d'interaction privilégiant les relations personnelles et source d'injustice à leur égard comme le mentionne une productrice « si vous n'avez pas quelqu'un dans la maison, vous n'aurez rien » (*Entrevue PA1-F*). Mais tout cela n'a pas empêché la présence des représentants de producteurs dans les forums d'échange et de discussion avec l'état. Et leur adhésion a même souvent été qualifiée de « facile » (*Entrevue PA2-M*). Les producteurs agricoles qui sont la cible « demanderesse » sont dans le besoin extrême et considèrent les appuis qu'ils reçoivent comme des privilèges (*Entrevue PP4-M ; Entrevue SC1-F*). Dans ce contexte, ils prennent juste ce qu'on leur donne « ils n'ont pas le choix » (*Entrevue AP2-F*). Ainsi, dès lors qu'ils sont bénéficiaires d'un projet ils estiment sur cette base être impliqués ce qui témoigne d'autant plus de leur conception erronée quant à ce qui est d'une véritable implication en tant que bénéficiaire d'un projet de développement.

Par ailleurs, mentionnons que les producteurs agricoles s'intéressent de moins en moins aux interventions, projets et programmes menés par l'administration publique. Ils estiment que l'accompagnement « c'est plus concret dans les projets des partenaires » (*Entrevue AP4-M*) contrairement à ceux du ministère ou « il n'y a pas d'argent, on n'a pas trop d'activité » (*Entrevue SC1-F*). Au surplus, lorsqu'il s'agit des projets et programmes financés par le gouvernement, les producteurs agricoles sont parfois obligés de faire appel à leurs propres moyens par exemple lorsqu'on leur fournit des semences et qu'ils sont contraints d'assumer les moyens de transport pour les emmener dans leurs champs respectifs (*Entrevue SC1-F ; Entrevue PA2-M*). Ou encore parfois, lorsque le ministère organise des activités de manière inattendue puisque les fonds ne sont pas disponibles ne

manière constante, les producteurs agricoles sont souvent obligés d'ajuster leurs programmes d'activités, retarder les semis ou la préparation des sols malgré eux pour se rendre disponibles. Tout ceci à inciter les producteurs à se désintéresser de la mise en œuvre et contribue à la faible popularité des activités du ministère.

Dès lors, il subsiste des doutes quant à la légitimité du processus d'implication des producteurs agricoles et des doutes quant à la légitimité même de la politique d'accompagnement. Aussi, il semble évident qu'une véritable implication de ces derniers nécessite l'émergence d'une capacité endogène réelle comme certains l'ont mentionné, une révolution des mentalités en soi qui faciliterait la sortie des producteurs de l'indigence tout en facilitant une mise en œuvre plus effective de la politique. Il faut des personnes qui pensent développement et « qui pensent différemment » (*Entrevue AP4-M* ; *Entrevue PB3-M*). Pour ce faire il faut entre autres « diminuer le culte de la gratuité et favoriser le développement d'une agriculture professionnelle tournée vers le marché » (*Entrevue PB2-M*) et « responsabiliser les bénéficiaires » (*Entrevue PB3-M*).

Un des résultats les plus surprenants dans l'implication des acteurs par rapport à notre cadre d'analyse, concerne la société civile dont l'absence est remarquable. Malgré leur expertise et le fait qu'elle cherche à interférer dans la politique en développant un capital de légitimité auprès des bailleurs de fonds, leur rôle dans la mise en œuvre est généralement effacé. Pourtant cette implication limitée des acteurs non étatiques ne semble pas avoir affecté le processus de mise en œuvre de la politique d'accompagnement. Cette situation renforce d'ailleurs la position de l'administration comme chef d'orchestre de la politique d'accompagnement.

IV.4.2. Leadership dans la mise en œuvre

IV.4.2.1. Leadership politique

Dans le cas de notre recherche, il s'avère que les acteurs politiques ont exercé un leadership important et constant au niveau de la mise en œuvre de la politique tant au niveau national

que régional en Afrique Subsaharienne et au niveau international. Un constat est que le président de la République a toujours soutenu les politiques agricoles au Cameroun. Plusieurs personnes ont souligné son rôle clé dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement, estimant que celui-ci a contribué à maintenir l'intérêt et a exercé une certaine pression pour que cette politique reste focalisée sur des orientations précises. Bien plus, à plusieurs reprises, le leadership du président de la République a eu pour conséquence directe un changement dans l'orientation de la mise en œuvre. De même, pour assurer une mise en œuvre efficace, le leadership politique du gouvernement qui s'est récemment manifesté avec le passage du budget de moyens au budget programme a eu un impact fort sur la gestion du budget de la mise en œuvre qui est devenue plus rigoureuse.

Il a ainsi clairement été établi que c'est la volonté politique qui guide les priorités, puisque, « lorsque tout le monde réfléchis ils tiennent compte de l'orientation donnée par le chef de l'état ». Cette volonté politique peut être donnée dans le cadre d'un discours et des fois à l'approche d'une campagne électorale où le discours plus symbolique qu'autre chose devrait susciter l'adhésion de l'électorat. Par exemple, à l'annonce du discours du chef de l'état, on voit les frémissements ci et là. C'est chacun qui veut absolument aller dans le sens du discours (*Entrevue PP3-F*). Une personne a même affirmé que « ce qui est dit dans le discours devient prioritaire et passe avant la loi des finances qui n'intégrait pas ces directives » (*Entrevue AP3-M*). Une autre personne avance que « chez nous ce qui est dit dans le cadre d'un discours a valeur d'instruction. Il n'y a pas de décret » (*Entrevue SC2-M*). D'un autre côté, les responsables politiques ont fait la promotion du secteur agricole tant au niveau national qu'auprès des partenaires au développement au travers de la direction des projets, programmes et de la coopération. Les financements des divers projets en cours actuellement en sont une preuve (*Entrevue SC1-F*). Le leadership politique a ainsi été positif dans la dynamisation du secteur agricole mais il a aussi eu des effets pervers par ailleurs.

Malgré ce leadership, certains ont déploré le manque de vision d'ensemble dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement « chacun vient avec sa vision. Certains plus impliqués sur le terrain que d'autres (*Entrevue SDA2-M ; Entrevue SC3-M*). Les

interventions restent superficielles et « les vrais problèmes », « les facteurs essentiels », « les facteurs structurants » comme l'accès à la terre ne sont pas comblés. Au surplus, le politique a maintenu une emprise constante sur les actions des agents administratifs avec notamment leur ingérence dans le service offert au public et les pressions énormes, inévitables qu'ils imposent (*Entrevue PB2-M ; Entrevue PB3-M ; Entrevue AP2-F ; Entrevue SC2-M*). Ce qui a contribué à amplifier le déficit observé dans la mise en œuvre puisque « c'est chacun qui appelle pour être servi en priorité » (Entrevue PB2-M ; Entrevue BF1-M) sans tenir compte des modalités prévues à cet effet. Au surplus, « le leadership des autorités est un pouvoir qui est utilisé pour faire valoir certains intérêts personnels » (*Entrevue PP2-M*) au détriment de la cause de la lutte contre la pauvreté.

Une contrainte importante concernant le leadership politique est qu'il ne permet pas de débat autour des idées politiques. « Les ministres ne sont pas habitués » (*Entrevue BF1-M*) à fonder leur décision sur des données et ne s'appuient pas non plus sur une contribution substantielle et neutre des agents administratifs ou même de tout autre corps professionnel dans le domaine agricole. En effet,

> « Le ministre également n'est pas préparé, quand il arrive à l'agriculture, il ne vient pas faire quelque chose de spécifique c'est-à-dire qu'il n'est pas mandaté par son parti pour dire que je viens dans l'agriculture avec un programme précis en disant que dans ce parti-là les techniciens du parti ont donné les contours de tout ce qu'il faut faire. Lui aussi vient là, il commence à faire l'administration de l'agriculture, et dans ce cas le technicien lui dit des choses en fonction de sa susceptibilité, les gens commencent même à anticiper » (*Entrevue BF1-M*).

Certaines personnes ont admis que des cadres d'échange au sein du ministère ont existé à certains moments pour favoriser l'expression du potentiel créatif des agents administratifs. Mais cette dynamique de travail semble être une question de personne, ouverte ou non à légitimer les orientations de la politique, sur une base consensuelle, éclairée par les agents administratifs et soutenues par des données. Dans bien des cas, les agents administratifs eux-mêmes alimentent dans une certaine mesure l'absence de confrontation d'idée

nécessaire pour mieux adresser les problèmes des producteurs agricoles. Par exemple, l'utilisation de méthodes d'analyse appropriées donne la plupart du temps certaines tendances plutôt réalistes de l'évolution du secteur agricole qui contrastent généralement avec celles communément publiées et non fondées sur une base scientifique (*Entrevue* BF1-M). Et pourtant malheureusement, les données statistiques de la situation agricole présentées à la hiérarchie sont souvent volontairement manipulées par des agents administratifs « parce qu'ils veulent aller dans le sens de ce que le ministre veut » (*Entrevue BF1-M*) et gagner sa confiance. Le but étant de les faire correspondre au discours politique, aller dans le sens de ce que l'opinion publique a l'habitude d'entendre et maintenir ainsi un leurre auprès de la population à propos de l'évolution de la situation. C'est une des principales raisons pourquoi les statistiques ne sont pas publiées ou sont très rares aujourd'hui. En effet, pour plusieurs personnes ce sont les ministres qui sont à l'origine de tels dysfonctionnements puisque, dans les faits, il apparaît que « les agents administratifs sont dans la survie, ne peuvent pas s'opposer, c'est rare qu'ils s'opposent au ministre » (*Entrevue BF1-M*).

IV.4.2.2. Leadership de l'administration publique

Le leadership de l'administration publique quant à lui s'est surtout manifesté dans la mise en œuvre. L'analyse a révélé l'intérêt, la volonté et l'engagement des cadres administratifs à mettre en œuvre la politique ainsi que leur détermination à soutenir les partenaires et les bénéficiaires à en faire autant. Plusieurs partenaires au développement et plusieurs bénéficiaires ont souligné le travail assidu et le dévouement des agents administratifs afin de faciliter la mise en œuvre de la politique. Ceux-ci ont notamment affirmé que les positions exprimées par les partenaires et les producteurs agricoles étaient prises en compte par les agents administratifs dans le développement des programmes et que ces derniers travaillaient d'arrache-pied pour la mise en œuvre de la politique d'accompagnement.

D'autres cependant ont toutefois estimé que le niveau d'engagement des agents administratifs dans le processus visant à identifier et à négocier les activités spécifiques pour la mise en œuvre lors des séances de travail avec les partenaires pour la conception

des programmes restait assez procédural. Et leurs compétences techniques, leurs idées étaient peu mises à contribution. Entre autres explications avancées, il y a la forte emprise du politique dans les orientations des politiques publiques et l'indéfectible loyauté des cadres vis-à-vis de la hiérarchie. En effet, « le poids de la hiérarchie est très fort » (*Entrevue AP2-F*). Il semble que le charisme du patron joue beaucoup dans la valorisation du cadre notamment en favorisant ou non l'expression de leur potentiel, en favorisant ou non leur formation et leur perfectionnement (*Entrevue AP2-F*). Face à cela, les agents administratifs qui sont au ministère estiment que le point de vue qu'ils donnent, ils le donnent en vertu de leur appartenance à ce système fortement hiérarchisé. Or, « avec tout ce que cela comporte comme émotion, comme peur, cela ne leur permet plus de dire au ministre que x ou y n'est pas bon » (*Entrevue BF1-M*). Les agents administratifs défendent les idées de la hiérarchie qu'elles soient en adéquation ou non avec le programme à développer. Aller à l'encontre de sa hiérarchie pourrait entraîner la « perte de son poste » ou la « mise au placard ». La recherche soulève là la question de la capacité d'organisation professionnelle de l'administration publique. Celle de l'institution et de l'application du rôle des agents administratifs, soit le rôle d'alimenter la prise de décision. Dès lors que la consultation qui devrait pourtant se faire en aval dans un processus formel est faussée, on se demande comment sont validées les idées. Sur quelles bases se fonde le consensus, du moment où les agents sont sous pressions et sur le coup de la peur ?

Toutefois, certains agents administratifs ont fait exception et ont pu exercer un leadership et se sont démarqués en introduisant des innovations. Ils ont ainsi pu passer outre l'influence du politique pour « assister les producteurs de manière intégrale » (*Entrevue PB3-M*). Quoi qu'il en soit, pour les personnes interrogées, le leadership que les agents administratifs ont pu manifester sur le terrain a largement contribué à maintenir l'engagement des partenaires bénéficiaires sur le terrain pour que les objectifs soient atteints. Ils affirment que l'implication des agents administratifs surtout lorsque leur potentiel a été valorisé dans les programmes et autres activités de mise en œuvre a contribué à l'atteinte des résultats obtenus à ce jour.

IV.4.2.3. Leadership des acteurs non étatiques

Plusieurs personnes interrogées conviennent que la société civile est assez regardante sur les activités du ministère puisque des plaintes du genre la semence n'est pas de bonne qualité, les outils n'arrivent pas chez les producteurs sont envoyés auprès des bailleurs de fonds. Les bailleurs de fonds quant à eux renvoient ses plaintes à la hiérarchie du ministère estimant qu'il est de sa compétence, de tirer la sonnette d'alarme et changer la dynamique décriée. En dernier essor, c'est de la hiérarchie du ministère que dépend le changement. Il se pose clairement un conflit d'intérêts, le ministère étant juge et partie (*Entrevue BF3-M ; Entrevue PP1-F ; Entrevue BF3-M*). Ainsi, il semble que le leadership des acteurs non étatiques n'a pas véritablement porté ses fruits dans l'amélioration de la qualité de l'offre dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement puisque leurs avis et leurs plaintes n'ont pas eu de suite. Par ailleurs, la dynamique latente de la société au sujet des questions de développement n'a pas non plus aidé. Elle a plutôt été une source de limitation d'un éveil du potentiel des bénéficiaires et même de l'émergence de compétences endogènes nécessaires pour faire descendre le débat concernant la politique d'accompagnement au niveau opérationnel.

D'après les entrevues effectuées, il ressort que les idées liées à la politique d'accompagnement n'ont pas été challengées ni par les partis politiques, ni les leaders politiques et encore moins les associations. Au niveau politique les questions sont restées cristallisées autour des élections et non pas sur la politique de développement, et ce, même au niveau des journalistes. Les questions abordées ne touchent pas les populations. Le vote est important et la politique semble être instrumentalisée pour des intérêts politiques. Mais la préoccupation du producteur au jour le jour c'est sa vie ou sa survie, ce qui le rend d'ailleurs d'autant plus vulnérable à la manipulation et pour certaines personnes interrogées, le producteur ne sait même pas faire le lien entre le fait que celui qui est là c'est parce qu'il ne parvient pas à bien travailler que lui sa vie est limitée à un niveau (*Entrevue BF1-M* ; *Entrevue BF3-M* ; *Entrevue PP3-F ; Entrevue SDA3-M*).

Au final, à partir du moment où tous ceux qui peuvent faire le contre poids voient leur sort être à la merci de la hiérarchie ou du politique, un véritable leadership professionnel favorisant l'expression et l'innovation dans les idées dans le domaine agricole ne peut exister que ce soit dans ou en dehors de l'administration publique. Pour les personnes interrogées, « des agronomes qui peuvent se prononcer sur un projet agricole indépendamment de leur appartenance au ministère n'existent pas. Un mouvement constitué de technicien sur lequel le ministre s'appuie pour décider non plus » (*Entrevue BF3-M*). Par ailleurs, les associations professionnelles n'ont pas les capacités de faire valoir leurs connaissances pour innover et provoquer un impact réel sur les politiques agricoles. Pour certains qui se démarquent néanmoins, compte tenu des enjeux politiques, leur voix ne va pas très loin non plus. D'après les personnes interrogées, « le ministre ne leur donne pas la place de conseillers en la matière. En plus ils sont presque tous dans les partis. En vertu de cela, même s'ils sont approchés ils ne peuvent pas critiquer le ministre » (*Entrevue PP4-M*).

IV.4.3. Collaboration dans la mise en œuvre

IV.4.3.1. Collaboration technique

La dynamique d'acteurs dans la mise en œuvre a révélé des éléments forts intéressants concernant la collaboration. D'abord, une collaboration technique à fort potentiel entre le ministère en charge de la politique d'accompagnement, soit, le ministère de l'Agriculture et du développement rural (MINADER) et d'autres organisations a été mentionné dans les documents de référence consultés et souligné dans le discours des personnes interrogées à plusieurs reprises. Il s'agit par exemple de l'appui du fonds semencier pour la régénération des parcelles génétiques et celui du service de contrôle de qualité qui inspecte les champs semenciers et sanctionne les semenciers ainsi que les semences en cas d'anomalies pour pouvoir garantir une bonne production. L'institut de recherche agricole pour le développement (IRAD) qui fait la recherche a également collaboré dans le cadre de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. Il y a en effet une convention IRAD — MINADER pour la multiplication des semences et la maintenance des cultures en lignées

pures. Le partenariat technique avec des producteurs et multiplicateurs de semences privés a également été souligné. Selon certaines personnes interrogées, ce partenariat comble certaines défaillances du ministère puisque « même si on peut faire la multiplication des plants au ministère, on évite de le faire parce qu'il n'y a pas le souci du rendement au ministère. Parfois il n'y a même pas le personnel pour conduire ces champs-là » (*Entrevue PB1-M*). En effet, cette collaboration technique a souvent permis de garantir l'accès à des semences de meilleure qualité aux producteurs. Au surplus elle a permis de rendre les interventions dans le cadre de l'accompagnement des producteurs complémentaires entre l'innovation dans la recherche et la vulgarisation sur le terrain. Certains soulèvent quelques exceptions cependant et estiment que cette collaboration n'a pas toujours été fructueuse. Une personne avance à ce propos, « ici on navigue à vue, car les résultats de la recherche ne sont pas divulgués. Les informations qu'on donne ne sont pas à jour, il n'y a pas de synergie, on use beaucoup des relations personnelles » (*Entrevue AP2-F*).

La collaboration s'est aussi révélée complémentaire dans l'appui technique apporté par les agents administratifs dans les projets des partenaires au développement. En effet, il y a une collaboration qui va de soi entre le ministère et les programmes parce que chaque programme est sous la tutelle du ministère qui en est le maître d'ouvrage (*Entrevue SC3-M*). Dans ce cadre, les informations avec lesquelles les partenaires fonctionnent émanent des services traditionnels du ministère. Les agents administratifs affectés aux projets et programmes des partenaires sont des personnes ressources qui apportent une certaine légitimité aux interventions de terrain de par l'expertise en matière agricole dont ils ont le monopole (*Entrevue PP2-M ; Entrevue AP4-M ; Entrevue SC1-F*). D'un autre côté, les partenaires, bailleurs de fonds renforcent les activités des cadres sur le terrain, car avec les moyens dont ils disposent, ils permettent aux agents administratifs de travailler régulièrement sur le terrain avec les producteurs. Cependant, même si ce dernier aspect de la collaboration technique constitue un levier important pour la mise en œuvre et la réalisation d'un important nombre d'activités, reste que le souci de la pérennisation est toujours à considérer. Nous l'avons souligné, la plupart des activités entreprises dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement reposent en grande partie sur le

financement des partenaires au développement et l'appropriation de celles-ci par le gouvernement reste un défi important pour la suite de la mise en œuvre.

IV.4.3.2. Collaboration institutionnelle

Dans la stratégie de développement du secteur rural (SDSR) validé en 2010, les 16 programmes structurants liés à l'accompagnement des producteurs agricoles se décomposaient en sous-programmes déclinés en 97 projets. Bien qu'ils aient été conçus pour former un ensemble cohérent et structuré d'actions et de mesures à entreprendre, ce type de construction ne constitue pas un cadre fédérateur de l'ensemble des interventions dans le secteur et il n'a pas permis de dégager une bonne visibilité des priorités. Cette approche a continué à inscrire la politique d'accompagnement dans une logique de projets plutôt que de permettre une programmation sectorielle.

Plusieurs personnes estiment que la collaboration n'est pas très bonne et n'est même pas efficace du tout. C'est un véritable problème sur le terrain puisque les différents projets ne communiquent pas vraiment entre eux. Par conséquent, il n'y a pas beaucoup de cohérence entre les différents acteurs quand ils vont mener des activités en direction des producteurs agricoles (*Entrevue SC2-M ; Entrevue PB4-M ; Entrevue PB3-M ; Entrevue PP1-F ; Entrevue PP3-F*). Ce serait sans doute une des raisons pourquoi on assiste dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement une évolution circulaire de l'accompagnement. C'est aussi une des principales raisons qui justifie les nombreuses vicissitudes comme entre autres des doublons, de nombreux recommencements, des répétitions, une dispersion de ressource et l'ingérence. Tous ces phénomènes démontrent qu'à plusieurs occasions la collaboration fait défaut et l'ancrage institutionnel des projets et programmes dans la mise en œuvre est faussé.

L'effectivité de la politique s'en trouve aussi limitée dans la mesure où, dans la mise en œuvre de la majorité des projets et programmes, la question de l'équité n'a pas toujours été prise en compte. En effet, il s'avère que « ce sont les mêmes producteurs, les mêmes groupes de producteurs qui bénéficient des financements, ceux qui sont avisés »

(*Entrevue PP1-F*). Bien plus, on privilégie le bouche-à-oreille et il y a aussi la « loi de 10 % »[33] (*Entrevue AP2-F*) à laquelle il faut parfois adhérer et dans ces cas, juste une partie des producteurs bénéficient de l'accompagnement au détriment d'une grande majorité, de surcroît celle qui en a le plus besoin (*Entrevue PP2-M*). Les relations personnelles constituent un atout indéniable dans ce contexte.

Il se pose en effet le problème crucial des doublons et des duplications qui est resté d'ailleurs très prépondérant dans le discours des personnes interrogées. Il s'agit en effet d'un phénomène pour lequel un même projet ou programme est mis en œuvre par deux équipes avec des financements différents, soient successivement ou parallèlement. Actuellement dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement, « il y a beaucoup de projets, il y en a en même qui se chevauchent » (*Entrevue SC2-M ; Entrevue SDA2-M*). Ce phénomène s'observe généralement lorsqu'un bailleur de fonds financement deux ou plusieurs fois le même projet qui à terme obtient toujours des résultats « mitigés » et pourtant les objectifs et activités financés restent inchangés et sont reconduits dans un nouveau projet ou programme. Ce phénomène s'observe encore lorsqu'un projet ou programme financé par le budget d'investissement public qui peine à fonctionner faute d'argent est reproduit parallèlement en dehors de l'administration publique par une équipe mandatée et avec un financement extérieur. À ce sujet une personne nous confie qu' :

> « on travaille sur un programme dont le besoin est réel, mais d'autres s'entendent avec le bailleur de fonds pour travailler un aspect du même programme qui n'a pas d'impact et pour lequel ils n'ont même pas la compétence requise et pourtant les gens qui travaillent sur le BIP au ministère disposent des compétences mais malheureusement n'ont pas d'argent, pas de financement » (*Entrevue SC2-M*).

Dans ce dernier cas, « les gens changent de casquette juste pour profiter des opportunités de financement » (*Entrevue SC2-M*) puisqu'il s'agit surtout des activités non substantielles,

[33] Une contrepartie financière non officielle que le bénéficiaire doit déposer dans les coulisses pour bénéficier d'un appui

dont les indicateurs sont non palpables et ne sont pas matériels comme la formation et la sensibilisation par exemple. Pour ces activités, les fonds sont plus faciles à détourner et à justifier même lorsque l'activité n'a pas été menée. Ainsi, « comme il y a toujours des intérêts qui ne sont pas clairement dits, lorsque le bailleur finance x y, des gens s'accaparent du financement au lieu d'organiser telle que cela devrait être fait » (*Entrevue PP3-F*) et « il y a des jeux qui se font avec les bailleurs de fonds » (*Entrevue AP2-F*).

Concernant les cas d'ingérence, ils se sont manifestés à plusieurs niveaux. Par exemple, au-delà de l'ingérence du politique dans le travail de l'administration publique, il a été surprenant de voir un projet agricole logé au ministère de la Jeunesse n'ayant ni la légitimité ni la compétence de développer des activités dans le domaine agricole. Les agents administratifs ont affirmé avoir été frustrés par ce genre type d'ingérence. Par ailleurs, le dispositif institutionnel de déploiement de la politique d'accompagnement lui aussi a soulevé de nombreux problèmes dans la mise en œuvre. En matière de collaboration, il n'y a pas de liens directs entre les services centraux et les services déconcentrés. Les chaînes hiérarchiques sont différentes mais la relation fonctionnelle est plutôt nécessaire pour plus d'efficacité et d'efficience dans la livraison des services aux bénéficiaires. Or, malheureusement certaines personnes déplorent le fait qu'il y a un problème d'ingérence des uns dans les zones de compétences des autres. Par exemple,

> « Il y a des gens des services centraux qui sautent des maillons dans la chaîne hiérarchique des services déconcentrés et se retrouvent à la base (site relevant de la compétence des services déconcentrés) à travailler directement avec les populations sans passer par la délégation départementale et la délégation d'arrondissement » (*Entrevue SDA2-M*).

D'un autre côté, la collaboration entre les partenaires au développement et les services déconcentrés soulève aussi de réelles inquiétudes quant au rôle des autorités administratives sur le terrain pour la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. En effet, les responsables de la mise en œuvre des projets financés par les partenaires estiment que la collaboration est difficile avec les autorités administratives sur le terrain. Cette

difficulté est due à la diversité des intérêts et le type de motivation qui justifient l'engagement des autorités locales et qui ne convergent pas souvent avec les objectifs visés du projet ou programme en faveur de l'accompagnement des producteurs. Sur le terrain, il faut négocier l'implication des autorités : « pour qu'ils trouvent leur compte en termes de satisfaction de leurs intérêts particuliers » (*Entrevue PP2-M*) ; « pour qu'ils s'approprient le processus du projet, par souci de transparence, pour tirer profit de leur connaissance de la région, pour avoir la vision globale parce que le souci de représentativité est toujours présent » *(Entrevue SC2-M)*. En bref, « il faut que le maître d'ouvrage se sente impliqué » (*Entrevue PP1-F*). Dans les faits, pour qu'une autorité s'implique, il faut satisfaire ces doléances « sinon, vous n'aurez pas son appui pourtant indispensable pour accéder au terrain » (*Entrevue PP2-M*). Ainsi, leur implication et leur mobilisation dans le cadre d'un projet ou programme financé par les bailleurs de fonds sont souvent conditionnées puisqu'ils estiment que les projets financés par les bailleurs de fonds ont beaucoup d'argent et ils doivent avoir leur part. Par conséquent, plusieurs personnes travaillant dans les projets financés par les partenaires affirment que pour aller de l'avant dans la mise en œuvre, il faut faire des réajustements imprévus au plan financier et non directement liés à l'accompagnement des producteurs. Et pourtant ces réajustements sont incommodants lorsque vient le temps de rendre compte lors du suivi et de l'évaluation puisqu'ils sont liés à des aspects et des attitudes déviantes que le bailleur de fonds n'avait pas pris en compte (*Entrevue PP1-F*). Ce dernier avait tenu pour acquise l'adhésion des autorités au processus de développement de la région et donc leur adhésion au processus de mise en œuvre qui s'est révélé au contraire une contrainte importante.

La collaboration entre les projets des partenaires et les agents de l'administration au niveau décentralisé pose également des soucis notamment lorsque les délégués — parfois incontournables dans la chaîne de fonctionnement de la mise en œuvre — s'approprient certains appuis qui ne parviennent jamais aux bénéficiaires réels. Par exemple,

> « Des motos ont été acheté dans le cadre d'un projet des partenaires pour être distribuées sur le terrain aux producteurs agricoles. Dans ces cas, il incombe au délégué départemental de fournir une liste à jour des potentiels bénéficiaires. Or, la

liste qui a été fournie était en grande partie constituée de ses proches et amis. Il s'est ainsi accaparé d'un appui matériel supposé aider les producteurs dans leur activités agricoles » (*Entrevue PP2-M*).

En effet, le pouvoir que les agents administratifs des services déconcentrés possèdent en vertu de leur appartenance au service étatique peut parfois résulter à des conflits qui affectent le succès de la collaboration et nuisent à l'effectivité de la politique.

Par ailleurs, au niveau des différentes directions des services centraux au sein du ministère, la collaboration est franche puisque celles-ci peuvent travailler sur des dossiers communs ou du moins comme certains l'on dit avec des réserves, « on essaie de travailler ensemble » (*Entrevue SC3-M*) et les directeurs se retrouvent régulièrement pour faire le point. Notre recherche a aussi permis de constater que dans les faits, l'institutionnalisation de la collaboration entre les différents départements ministériels pose problème. Dès lors, certaines personnes estiment que la collaboration existe et même si elle est instituée par l'organisation du gouvernement, elle doit être améliorée (*Entrevue AP4-M*). Ils estiment qu'« avec les autres services du ministère, il n'y a pas de collaboration. Le travail ne se fait pas avec d'autres projets encore moins d'autres ministères. En dehors de la recherche avec laquelle la collaboration est franche » (*Entrevue PB3-M*). La collaboration interministérielle a souvent été qualifiée de lourde et complexe avec un impact négatif certain sur l'opérationnalisation des activités (*Entrevue PB2-M ; Entrevue PB4-M*).

IV.4.4. Rôles des agents administratifs : Milieu de travail, jeux politiques et profils

C'est en référence à une conception plus dynamique des agents administratifs que l'on peut associer leurs rôles dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement au Cameroun. Nous nous sommes appesantis sur les contingences spécifiques au processus de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement qui influencent et structurent les rôles des agents administratifs et nous avons ainsi pu dégager sept profils différents. Cette section aborde en détail ces différents profils au regard de leur rapport vis-à-vis de leur mission régalienne (responsabilité professionnelle), leur rapport au politique, leurs motivations, les intérêts

poursuivis et les jeux auxquels ils prennent part. Tout d'abord nous présentons le contexte spécifique de la mise en œuvre en montrant qu'une série de onze dimensions qui se dégagent de l'analyse de ce contexte constituent en fait des incubateurs d'une activité politique qui se manifeste davantage dans les coulisses. Nous présentons les jeux à travers lesquels se manifeste cette activité politique. Enfin, nous aborderons les rôles des agents administratifs à partir des profils.

Le milieu de travail spécifique dans lequel les agents administratifs sont appelés à exercer dans la mise en œuvre est subdivisé en trois selon que l'agent soit dans un service central, décentralisé ou chez des partenaires au développement. Cependant, les différences entre ces trois catégories relèvent moins de ces cadres de travail correspondant au déploiement institutionnel de la politique d'accompagnement mais bien plus de la spécificité de l'environnement dans lequel ils travaillent et interagissent avec d'autres acteurs. Nous avons identifié douze dimensions de la dynamique d'acteurs qui influencent les agents administratifs dans l'exercice de leurs fonctions. Qu'ils soient informels ou institutionnalisés, internes à l'administration ou externes, ces contingences jouent un rôle indéniable dans l'orchestration des jeux politiques auxquels se livrent les agents administratifs. Ces jeux ont permis aux agents administratifs de travailler en étant soit orientés vers les objectifs à atteindre c'est-à-dire une mise en œuvre plus effective (Pro-effectivité), soit en s'éloignant de cette effectivité (anti-effectivité). Dans les sections suivantes, nous présentons les contingences du milieu de travail des agents administratifs qui ont été identifiés à partir de la dynamique d'acteurs. Il s'agit de montrer dans quelles mesures ces contingences influent sur le travail des agents administratifs. Par la suite, nous présentons les jeux politiques identifiés dans la dynamique d'acteurs — dont l'émergence est suscitée par diverses combinaisons des facteurs influençant le travail des agents administratifs — et auxquels les agents administratifs prennent part dans leur quotidien. Finalement, à partir divers critères décrivons sept profils d'agents administratifs dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. Il s'agit des critères liés au milieu de travail spécifique à chacun agent administratif ; à leur situation personnelle (financière, personnelle… etc.) ; leurs motivations ; aux jeux politiques auxquels ils participent ; et aux marges de manœuvre et opportunité dont ils disposent dans leur position.

IV.4.4.1. Contingences spécifiques au milieu de travail des agents administratifs

1. L'organisation du travail

L'organisation du travail peut grandement influencer le rôle des agents administratifs dans la mesure où, elle permet de garder l'agent administratif occupé ou non. En effet, la dynamique est différente selon qu'on se place dans le processus de mise en œuvre au sein de l'administration ou en dehors dans le cadre des programmes développés par les partenaires. Dans les programmes des partenaires, les tâches sont bien définies, les agents travaillent dans un cadre propice à l'innovation, ils sont occupés. La planification opérationnelle est encore plus pointilleuse. Par contre dans l'administration, très peu sont occupés, les gens attendent qu'on les valorise, qu'on leur assigne des tâches et sont souvent sous employés.

2. L'organisation professionnelle

En réalité, comme l'ont souligné les bailleurs de fonds, le gouvernement ne s'organise pas de manière professionnelle dans la mise en œuvre. Le cas du dialogue technique avec les bailleurs de fonds est particulièrement éloquent. En effet, au sein de l'administration, le travail est organisé au sommet de la hiérarchie avec des directives à la clé, de telle sorte que dans le processus de négociation avec le bailleur de fonds, l'agent administratif n'a pas la possibilité de s'exprimer, de faire valoir ses connaissances techniques et agit dans un élan de frustration permanente puisqu'il doit s'en tenir aux directives de sa hiérarchie. Ce processus met en évidence le faible degré de professionnalisme avec lequel sont traités des dossiers importants. Il démontre aussi dans quelle mesure la posture du bailleur de fonds vient à changer pour revêtir celle de conseiller technique avec un poids important dans l'orientation des interventions sur le terrain. En effet, les dossiers soumis au bailleur de fonds ne sont soutenus par aucune donnée ou même des arguments techniques. Une personne explique à cet effet,

« Je prends le cas des abattoirs, on nous dit l'abattoir de Douala c'est 8 -9 milliards,

> c'est Douala on peut imaginer qu'on abat par jour 400-500 bœufs. Maroua c'est combien on me dit 7 milliards, je dis non Maroua 7 milliard pour combien de bœufs on me dit 50 bœufs par jour. L'agent qui doit venir négocier avec nous n'a pas la possibilité de dire à son ministre qui est originaire de Maroua que le type d'abattoirs que nous voulons avoir, les capacités et l'envergure de cet abattoir ne sont pas compatibles avec les caractéristiques techniques de ce que nous avons pour Maroua. Puisque le ministre veut ça dans sa zone. Mais il n'y a pas ce besoin-là dans sa zone » (*Entrevue BF1-M*)

Le bailleur se retrouve alors obligé de retravailler le dossier de fond en comble avec l'équipe du ministère mandatée à cet effet. Ce qui est particulièrement frappant c'est la manière non substantive mais plutôt caricaturale avec laquelle l'agent administratif s'implique dans ce processus.

3. L'expertise

Concernant la mobilisation des ressources humaines, de nombreuses conditions de travail liées au statut de l'agent administratif ne sont pas de nature à favoriser leur mobilisation, ni même à susciter leur motivation dans l'exercice de leur fonction. Parmi les conditions de travail, l'expertise figure en bonne place pour comprendre la mobilisation et la motivation des agents administratifs dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement au Cameroun. En fait, les agents administratifs éprouvent souvent des difficultés à faire leur travail soit à cause de leurs capacités propres, soit à cause des changements de pratiques au niveau de l'organisation et qui ne tiennent pas compte des compétences des agents. En effet, beaucoup d'agents administratifs impliqués dans la mise en œuvre ne disposent pas de l'expertise adéquate pour faire leur travail. C'est principalement le cas des points focaux qui parfois ne sont pas à mesure de répondre à toutes les questions lors des missions de suivi parce qu'ils n'ont tout simplement pas la formation pour le poste qu'ils occupent. C'est également le cas de certains agents administratifs recruté sans profil spécifique lié au domaine agricole. À la longue ils constituent des effectifs improductifs dans le processus de la mise en œuvre du fait soit

qu'on ne peut pas les utiliser ou soit que eux ne connaissent même pas ou ne comprennent pas leur mission.

Il existe aussi de nombreuses limites à la promotion de la formation au niveau de l'administration. Les agents administratifs ne sont pas admissibles à des formations diplômantes, du moins s'ils veulent conserver leur poste. Beaucoup de personnes interrogées évoquent l'instabilité du personnel de l'état comme source d'entrave au développement de l'expertise. À cause des changements récurrents, on forme une personne à un poste et peu de temps après il quitte son poste. L'expertise développée n'est donc pas utilisée. On dirait que le renforcement de capacité n'est pas une fin en soi. Car de nombreux agents formés à un poste ne restent pas suffisamment longtemps pour mettre à profit leur expertise ainsi développée dans le travail pour lequel ils ont été formés. Le changement de personnel est un processus permanent qui nuit à la continuité du service. Dans la pratique, il n'existe pas un cadre formel pour la formation et la promotion des compétences. Certains considèrent les faiblesses du renforcement des capacités des agents administratifs comme une source de mauvaise performance.

Pour améliorer les performances de l'administration, le gouvernement tend de plus en plus à développer une nouvelle expertise par l'introduction de nouvelles pratiques. Pour la planification du budget par exemple, le cadre de dépense à moyen terme a été initié. Pour certaines personnes interrogées, la volonté de développer une expertise plus performante rentre en contradiction avec les aspects de renforcement de capacité qui ne suivent pas toujours. Tout en reconnaissant l'importance de l'introduction de nouvelles pratiques, ils émettent de sérieuses réserves liées aux défis de l'appropriation dans un contexte de renforcement des capacités limitées.

4. Le profil de carrière

Un élément important à considérer dans le rôle des agents administratifs concerne leur profil de carrière dans l'administration publique au Cameroun. Le profil de carrière réfère ici à la réalisation de la carrière qu'un agent administratif suivrait jusqu'à son terme, en

supposant un rythme d'avancement lié à un certain nombre de critères variables (objectifs ou subjectifs) établis par la réglementation en vigueur. En d'autres mots, c'est par « le mérite » que l'agent administratif évolue au sein de l'administration publique. Le profil de carrière stimule ainsi la mobilisation des agents administratifs. À ce sujet, les entrevues montrent que l'évolution dans la carrière au sein de l'administration publique semble relever du mythe, et ne semble pas rejoindre le cheminement prévu parmi les droits et avantages prévus par la réglementation en vigueur. L'on fait en effet, très peu allusion aux compétences, aux caractéristiques de l'administration publique lorsqu'on parle de promotion. Il peut arriver que certains passent 10 ans sans aucune nomination ni motivation. Certains mentionnent la loyauté, l'existence de canaux informels et subjectifs d'évolution de carrière. Le concours d'entrée à la fonction publique demeure une exception, et ce, même si plusieurs reconnaissent l'existence de certaines défaillances. Dans la fonction publique, notamment dans le secteur agricole qui nous intéresse, les nominations à l'intérieur de l'administration publique se font sur proposition de noms à la hiérarchie et les bonnes relations avec le supérieur demeurent le moyen le plus efficace d'y parvenir.

5. Les ressources financières

Que les ressources financières soient gouvernementales ou non, leur déploiement dans la mise en œuvre constitue un élément clé autour duquel se bâtissent les jeux d'acteurs. En fait, la politique d'accompagnement est moins dépendante des ressources étatiques que des ressources financières, matérielles et logistiques des partenaires au développement donc elle dépend en grande partie. Au niveau du gouvernement, l'indisponibilité et l'insuffisance des ressources financières ne sont pas de nature à favoriser la mobilisation sur le terrain, ni même à aider l'agent administratif à mettre en œuvre la politique de manière effective. Par exemple, à certains moments, l'absence de ressources financières ne permet pas de faire travailler les agents administratifs sur le terrain. Nous ne reviendrons pas sur les nombreuses contraintes déjà soulevées plus tôt dans ce chapitre. Une telle situation de précarité crée un sentiment d'embarras chez les agents administratifs qui se retrouvent coincés entre ces difficultés en amont et les nombreuses sollicitations des producteurs

agricoles en aval. Selon plusieurs agents administratifs, les soucis liés au montant de leur rémunération constituent aussi des éléments assez préoccupants qui compromettent leurs performances au travail. Dans un tel contexte, plusieurs semblent unanimes sur le fait que le climat de travail n'est pas épanouissant. Non seulement l'agent administratif ne parvient pas à bien faire son travail, mais en plus, il ne bénéficie pas d'un salaire conséquent lui permettant de joindre les deux bouts du mois.

Du côté des partenaires, la tendance s'avère différente. Les ressources financières semblent ne pas constituer un problème. Les programmes des partenaires constituent en l'occurrence une alternative de plus en plus convoitée par les agents administratifs. Ils ont des primes, le travail est bien organisé et il n'y a pas de pression politique constante. Ce qui favorise l'expression des compétences et améliore la performance de la mise en œuvre.

6. Les ressources humaines

Si les ressources financières ont montré leur place importante dans la mobilisation des agents administratifs, l'analyse des ressources humaines quant à elles montre plusieurs enjeux pour la contribution des agents administratifs dans la mise en œuvre. Le déficit observé au niveau des ressources humaines conduit inévitablement à une effectivité minimale dans la mise en œuvre puisque, l'impact de la faible couverture des interventions sur le terrain peut être peu satisfaisant. Cette situation a pour effet d'augmenter la charge de travail pour ceux qui sont en poste. Il a aussi été souligné que de nombreuses affectations ne tiennent pas toujours compte du passé professionnel ou du profil des agents administratifs ce qui pose d'énormes problèmes de compétences.

7. Les ressources logistiques et matérielles

Sur les ressources logistiques et matérielles, un aspect important à souligner est l'absence de matériel pour travailler efficacement au niveau de l'administration publique. Si le matériel existe à certains moments, très souvent il est désuet, en panne ou indisponible pour les agents administratifs. Par exemple, ceux des services centraux ont une compétence

nationale et doivent pouvoir aller travailler dans toutes les régions or la précarité du parc automobile constitue une limite importante. Même si autant au sein de l'administration publique ou chez les partenaires on peut constater l'existence de nombreux véhicules, un fait est que ceux-ci sont inadéquatement utilisés. Puisque les personnes interrogées sont d'avis que ceux-ci ont surtout servi à des fins personnelles au détriment de leur usage au profit de l'accompagnement des producteurs. En fait, les agents administratifs qui en ont le plus besoin sur le terrain en sont dépourvus. Certains sont aussi contraints d'utiliser des motos pour parcourir de longues distances tout en s'exposant à divers problèmes de santé liés à l'utilisation d'un outil de transport inadapté. C'est notamment le cas des agents administratifs au niveau des postes agricoles qui doivent couvrir chaque semaine tous les villages qui relèvent de leur territoire. L'impact est alors grand sur la motivation des agents administratifs ainsi que sur leur rendement.

Une situation encore plus alarmante est celle des agents affectés dans des postes agricoles et que la plupart ne disposent pas de local pour travailler. Et pourtant, autant pour les partenaires que pour l'administration publique ce sont eux qui ont la charge du suivi de proximité des producteurs et ce sont eux qui sont les plus à même de renseigner les rapports de suivi. Le constat est clair sur l'influence de l'accès aux ressources logistiques sur l'enthousiasme et la capacité que peut avoir l'agent administratif à remplir adéquatement la mission d'accompagnement des producteurs.

8. Le design institutionnel

La mise en œuvre de la politique d'accompagnement implique une multitude de ministères et de partenaires au développement. Plusieurs projets et programmes sont développés au sein et en dehors de l'administration publique et cela constitue une véritable contrainte dans la mesure où les agents administratifs qui travaillent au sein de l'administration publique sont sollicités dans toutes ces initiatives parfois simultanément. En plus, il n'existe pas un cadre formel de déploiement des agents administratifs dans un projet ou programme particulier. Les négociations se font parfois de gré à gré directement avec l'agent administratif et le responsable du projet ou programme. Ils sont alors tentés d'aller

vers les initiatives plus attrayantes et plus intéressantes en termes de cadres de travail et de rémunération en délaissant parfois leur poste d'affectation, et ce, la plupart du temps de connivence avec d'autres acteurs plus influents et mieux positionnés. C'est ainsi que l'absence d'harmonie et de cohésion entre les diverses initiatives de projets et programmes facilite les déplacements non officiels des agents administratifs d'un service à l'autre, d'un programme à l'autre souvent à la recherche de meilleures conditions de travail, de revenus plus importants et parfois en quête d'une certaine reconnaissance des compétences.

9. Les règles et valeurs institutionnelles dominantes

La présente recherche a permis d'observer des règles et valeurs dominantes au sein de l'administration publique telles que la loyauté des agents administratifs envers le politique et des règles de fonctionnement antidémocratiques qui sous-tendent son organisation et son fonctionnement. L'action administrative semble être comprise à l'intérieur des balises institutionnelles et politiques qui constituent des contraintes inhérentes au fonctionnement professionnel et démocratique de l'administration publique.

Soulignons d'abord la loyauté envers le politique qui a été mentionné en filigrane tout au long des entrevues. Soutenue par les pressions du politique et les impératifs organisationnels comme le système de promotion en vigueur, cette loyauté envers le politique prend le dessus sur le rôle citoyen de l'agent administratif au service de l'intérêt général. En effet, plusieurs fois l'ingérence du politique dans le travail de l'agent administratif a été soulignée dans notre étude. De nombreuses raisons ont été avancées pour démontrer que les agents administratifs n'ont pas souvent d'autres choix que d'être loyal envers le gouvernement de l'heure. Ainsi, il met en péril sa productivité dans la réponse qu'il pourrait apporter à la société et parfois même dans l'allocation optimale des ressources pour satisfaire les producteurs agricoles.

Ensuite, soulignons l'absence d'équité et la faible prise en compte de l'intérêt général soutenue par un fonctionnement « antidémocratique » de l'administration publique. Ce fonctionnement a largement été décrié par les producteurs agricoles, de même que certains

agents administratifs. Et pourtant, en l'état actuel des choses, il semble que l'administration publique ne soit pas prête à rompre l'isolation pour une véritable implication des populations cibles dans la formulation de la politique et le suivi de la mise en œuvre.

10. Les contrepoids au pouvoir politique

L'ensemble des répondants reconnaît la faible capacité d'influence politique des acteurs non étatique. Dans le domaine agricole, il est difficile de voir des experts professionnels, tirant leur légitimité des avancées dans le domaine, et qui peuvent être emmenées à produire des jugements sur la politique d'accompagnement. Les acteurs étatiques font très peu ou pas appel à des experts pour qu'ils deviennent des acteurs de politiques publiques. Par conséquent, il n'existe pas de cloche contraire à celle du ministre (*Entrevue SC1-F ; Entrevue BF1-M ; Entrevue AP2-F*). Cette tendance à exclure un avis expert et légitime sur les questions de politique publique agricole s'observe même dans la manière « directive » de coter les dossiers aux agents administratifs. Une des raisons principales avancées pour expliquer cela est que les ministres ne sont pas habitués à éclairer les décisions sur la base de données techniques capables de réduire l'incertitude sur des faits. L'autonomie du politique est donc très grande par rapport à l'expertise.

11. Le poids de la hiérarchie

L'analyse du contexte spécifique de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement a mis en évidence la place déterminante de la hiérarchie dans le comportement des agents administratifs. Une conclusion importante est que le rapport qu'entretient l'agent administratif avec sa hiérarchie n'est qu'une question de personne et la motivation de l'agent administratif dépend largement du type de hiérarchie ouverte ou fermée qu'il a en face de lui. Ainsi, il peut être enthousiaste, s'exprimer et être productif lorsqu'il est valorisé, responsabilisé et mis en confiance. Ou au contraire il peut être improductif et frustré lorsqu'il n'est pas valorisé et utilisé à hauteur de ses compétences.

12. Le poids du politique

Le politique est présent et pèse lourd dans les actions et comportements des agents administratifs. Que ce soit dans leur épanouissement professionnel, dans le développement de leurs compétences ou dans leur travail quotidien les manifestations du politique sont évidentes et alimentent les jeux que les agents administratifs développent. Le cas de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement nous offre une particularité intéressante. Les entrevues ont permis de dresser un portrait assez paradoxal de la contribution des agents administratifs, notamment dans le cadre du dialogue technique avec les partenaires au développement. Par sa capacité politique et institutionnelle de déterminer le sort professionnel de l'agent administratif, l'autorité du ministre demeure importante et très présente dans toute idée que l'agent administratif est appelé à défendre. La notion de loyauté « forcée » rapportée à plusieurs reprises chez les participants est inhérente à ce pouvoir réel qu'exerce le politique. Ainsi, ce n'est pas tant en lien avec leur compétence technique ou leur capacité intellectuelle que leur contribution au processus de négociation avec le bailleur de fonds est souvent qualifiée de très peu substantielle et parfois incohérente, mais c'est surtout en lien avec leur souci de rendre hommage aux desiderata de la hiérarchie politique. Bref, selon nos répondants, plusieurs idées de projets ont été orientées par le politique, soit, celui-ci a contribué à formuler suivant ses préoccupations particulières ou ses intérêts personnels les projets — réponse à un problème public — défendus par ses agents administratifs lors des négociations.

Les répondants ont également souligné l'importance du politique dans le pouvoir qu'il a de bloquer l'édification d'une capacité endogène forte fondée sur des bases de rationalité et d'intérêt général. Il importe tout de même de nuancer ce propos, car, malgré la quasi-généralisation de ce phénomène, certains ont soutenu que cette influence était plus une question de personnalité, de leadership et de style de gouverne puisque « tout dépend du chef, s'il est gentil » (*Entrevue AP2-F*) et que dans certains cas rares, la hiérarchie pouvait être ouverte et assez réceptive pour permettre aux agents de s'exprimer tout en valorisant leur contribution dans la prise de décision. Cette tendance semble être courante dans les projets des partenaires. Les répondants ont souligné la nécessité du développement des

compétences pour leurs meilleures performances dans la mise en œuvre. Et pourtant, ils reconnaissent l'influence certaine du politique dans le développement de toute initiative de ce genre.

IV.4.4.2. Jeux politiques dans la dynamique d'acteurs

Une observation fine des interactions des agents administratifs nous a permis de mettre en lumière une activité politique de ces derniers dans la mise en œuvre. Celle-ci est décrite ici en termes de jeux politiques à l'image de ce que Crozier et Friedberg (1977, p.97) définissent comme étant un mécanisme concret par lequel les acteurs structurent et régulent leur relation de pouvoir. Nous avons identifié onze jeux comme l'illustre le tableau (4) suivant. Chacun de ces jeux implique spécifiquement des contingences liées au milieu de travail des agents administratifs. Celles-ci se combinent de diverses manières pour laisser place aux jeux politiques que nous avons identifiés. Elles peuvent tantôt être fortes et être une contrainte, tantôt elles peuvent être faibles et constituer une opportunité pour les agents administratifs ou vice versa. La mobilisation de ces différents facteurs de contingence dépend alors du positionnement de l'agent administratif dans ce système politique et des marges de manœuvre dont il dispose.

Tableau 4 : Jeux politiques et contingences du milieu de travail associées

Jeux politiques/ Contingences milieu de travail	Organisation du travail	Organisation profession-nelle	Expertise	Profil de carrière	Ressources financières	Ressources humaines	Ressources logistiques	Design institutionnel	Règles et valeurs institution-nelles	Contre poids	Hiérarchie	Poids politiques
Cooptage		x	x		x				x	x	x	x
Simula/ Camouflage	x	x	x		x	x		x	x			
Tentation	x				x			x			x	
Captage		x			x		x		x	x		x
Subordination à outrance				x					x	x	x	x
Pointage	x		x		x	x			x		x	
Portage	x	x	x		x				x		x	x
Doublon		x			x			x	x	x		x
Apaisement					x	x	x		x			
Monnayage	x	x	x		x		x		x	x		
Reconversion	x	x	x			x		x	x		x	x

Source : L'auteure

Somme toute, les jeux étant techniquement illégitimes ils ne peuvent coexister avec des systèmes légitimes forts. Ceci étant, ils peuvent émerger de deux façons dans la mise en œuvre. La première prend place lorsque les systèmes légitimes dominants (autorité, idéologie et expertise) sont faibles et fragilisent le système tout entier. L'agent administratif se saisit alors de ces failles pour entrer dans des jeux. Dans ce cas les jeux sont plus conflictuels, antagonistes avec les systèmes dominants. Dans la deuxième façon par contre les jeux émergent par substitution aux systèmes dominants fragilisés contribuant à renforcer leur pouvoir. Les jeux coexistent ainsi et sont appuyés par les systèmes d'influence dominants. Les lignes qui suivent offrent une description de chacun de ces jeux politiques.

1. Le cooptage

C'est un jeu dans lequel les agents administratifs désignent eux – même les bénéficiaires de l'accompagnement agricole sans tenir compte de la procédure en la matière. Ce jeu s'explique par la volonté de développer des pratiques de corruption mais aussi, de manière plus large, il s'explique par l'utilisation et l'entretien des relations personnelles à diverses fins. Leur but est alors soit de favoriser leurs proches (amis et famille) dans l'octroi des appuis puisque « quand tu as quelqu'un dans la maison tu profites beaucoup » (*Entrevue PA1-F*), soit d'en tirer un bénéfice financier en formant des alliances informelles avec les producteurs agricoles demandeurs d'appuis. Dans ce cas le cooptage profite aussi aux producteurs pourvu qu'il rentre dans le jeu. Ce dernier aspect s'illustre bien dans le cas du financement des entreprises agricoles où les producteurs agricoles doivent adhérer à la loi de 10 % pour bénéficier de l'appui. Pour un financement de 100 000 fcfa, il reverse 10 % (*Entrevue AP2-F*). Mais cette pratique n'a pas toujours été couronnée de succès, même si indéniablement la prévalence de sa réussite est importante. Une personne interrogée nous a confié par exemple le cas d'un agent administratif impliqué dans ce jeu et qui avait été piégé par les producteurs « il exagérait dans l'usage de ce jeu, il n'était pas fin » (*Entrevue AP2-F).* On comprend que même si ce jeu est connu de la hiérarchie, reste que la discrétion est de mise. Finalement, lorsqu'on s'attarde sur les entrevues réalisées on découvre que ce jeu a été bénéfique à certains individus seulement au détriment d'une grande partie des producteurs agricoles.

2. Le simula/camouflage

C'est un jeu double mais compte tenu des données et de l'imbrication des éléments empiriques, nous n'avons pas jugé utile de les séparer en deux. Pour qualifier ce jeu, nous avons opté pour un néologisme qui illustre le fait que ce jeu consiste à user des failles du suivi pour s'écarter des attentes et des normes associées à son « rôle », se détourner de son travail. En effet, les « fiches de pointage » par lesquelles on s'assure de l'effectivité de la présence de l'agent administratif sont remplies par l'agent administratif lui-même, il y a lieu de penser qu'il ne renferme pas toujours des informations fiables puisque certains

affirment que des fois des collègues pointent sur la fiche à la place des autres (*Entrevue SC1-F* ; *Entrevue AP2-F ; Entrevue SDR2-F ; Entrevue SDA4-M ; Entrevue AP3-M*). Or, si l'agent administratif ne fait presque jamais l'objet de sanctions, c'est à croire qu'il ne lui ait rien reproché et que les informations contenues dans les fiches de pointage sont au moins satisfaisantes. Le but de ce jeu est d'éviter de travailler en zone rurale éloignée de sa famille ou le but est de sortir autant que possible d'un environnement de travail dans lequel il se sent sous employé, pas bien payé, sans les conditions de travail requises et il ne se sent pas non plus épanoui.

L'agent administratif va inventer toute sorte de raisons lui permettant de déserter son lieu d'affectation et d'allier travail et famille lorsque ce dernier est éloigné de sa famille (*Entrevue SDR1-M*). Ou de connivence avec ses pairs, il va juste passer au poste de travail faire acte de présence et se défiler discrètement pour vaquer à d'autres occupations personnelles plus rémunératrices et épanouissantes. Pour justifier les absences et/ou les retards répétés, quand il ne peut pas être couvert par un de ces pairs, il va simuler la perte d'un membre de la famille, la maladie en fournissant des faux certificats médicaux, etc.

3. La tentation

C'est un jeu dans lequel l'agent administratif se saisit des failles du système de financement, notamment les retards que les défaillances entraînent, pour en tirer des bénéfices pécuniaires personnels. Contrairement au détournement des ressources qui ne trouve aucune justification que la privation des producteurs de ce qui leur revient et qu'on peut rencontrer dans d'autres jeux, ici l'agent administratif est tenté par des ressources qui ne peuvent être utilisées autrement que par le détournement. C'est pourquoi ce jeu est qualifié de tentation. En effet, ce qui se passe est que, pour un budget approuvé en janvier (début de l'année budgétaire), l'agent administratif reçoit l'argent en novembre (vers la fin d'année budgétaire) et il est censé l'épuiser en l'espace de deux mois puisqu'il n'y a pas de report de budget d'une année à une autre (*Entrevue SDA2-M ; Entrevue AP1-M*). Et pourtant, il est trop tard pour financer les activités agricoles puisque les saisons culturales sont toutes passées. Son but sera donc de mettre tout en œuvre (y compris des achats et

activités factices, des formations qui durent deux journées en réalités mais pour lesquelles par exemple on fait signer aux participants des fiches de présence de quatre jours et ainsi que des montants de per diem pour 4 jours tandis que, eux ils reçoivent en réalité des per diem de deux jours) (*Entrevue SC2-M ; Entrevue PP3-F*). Tout ceci pour épuiser ou du moins justifier l'utilisation du budget conformément à ce qui est attendu et le surplus effectuer dans ce jeu va dans la poche du responsable. Ne pouvant pas réaliser toutes les activités prévues faute de temps nécessaire, il sera aussi tenté de saisir cette opportunité pour s'approprier les ressources destinées aux activités d'accompagnement des producteurs en puisant directement dans le budget.

4. Le captage

C'est un jeu dans lequel l'agent administratif cherche à acquérir certaines ressources pour satisfaire ses intérêts personnels ou de celle de son entourage. Les ressources en jeu sont financières, matérielles (intrants et matériels agricoles) et positionnelles. En effet, les données empiriques ont pointé du doigt l'accès à un poste dans le but d'acquérir des ressources publiques. L'emprise sur les ressources s'opère aussi d'une manière illégale ou en profitant d'une situation réglementaire suffisamment floue. Par exemple, la manière de distribuer les plants et les semences n'a jamais été formellement précisée, cela favorise l'usage inapproprié de cette ressource (*Entrevue PB3-M*) et la mise à l'écart systématique de nombreux producteurs. Les nombreuses formations qui donnent lieu au paiement de *per diem* et dans lesquelles on retrouve quasiment toujours les mêmes personnes (*Entrevue PP3-F ; Entrevue PP1-F*) constituent un autre exemple. Les formations deviennent un moyen de rémunérer des proches et amis.

5. La subordination à outrance

C'est un jeu dans lequel l'agent administratif, agi à l'image d'un bon soldat. Sa carrière et son épanouissement dépendent totalement du système dans lequel il travaille, de sa hiérarchie. Son but sera de se soumettre entièrement pour préserver sa carrière d'autant plus que « les relations personnelles jouent beaucoup ici chez nous » (*Entrevue AP2-F ;*

Entrevue SDR2-F). Par ailleurs, son but sera de rechercher la paix dans l'organisation et la protection contre d'éventuelles malversations. Ce jeu fait référence surtout à son comportement qui consiste à se subordonner dans le but d'éviter un conflit avec la hiérarchie « il ne faut pas créer le trouble » (*Entrevue AP3-M*) ce qui explique de passer sous silences certaines erreurs constatées, certains désirs de sa hiérarchie qui n'ont aucun fondement ou aucun souci véritable pour les producteurs agricoles. Les données empiriques semblent soutenir l'hypothèse que dans une situation hiérarchique sociale ou administrative, le jeu de subordination à outrance sera pratiqué. Cela n'est pas étonnant puisqu'ici comme ailleurs, des situations de domination peuvent être constatées dans ces cas. La différence dans le cadre de notre recherche est que les données à notre disposition ont montré que dans pareille situation, aucune autre option ne s'offre à l'agent administratif. Aucune confrontation n'a été mise en évidence de manière directe. Puisque même s'il y a des mécontentements, ceux-ci ne s'intègrent pas dans une démarche de confrontation directe qui susciterait une interaction instantanée. Avec ce jeu, tout porte à croire que les agents administratifs évoluent dans un contexte de forte stratification où la domination des uns et la subordination des autres perdurent sans être contestées.

6. Le pointage

C'est un jeu dans lequel l'agent administratif de connivence avec ses pairs va s'engager dans d'autres activités extra et personnelles fournissant un revenu supplémentaire, tout en bénéficiant de son salaire d'agent administratif sans pour autant travailler pour cela. Ses collègues le couvrent, en dépit de ses absences, ils décident de ne pas le dénoncer ou tout simplement ils ne veulent pas prendre le risque de ne plus bénéficier de ses largesses puisqu'il a désormais un peu plus d'argent que ses collègues. Le but du jeu est de mettre à profit ses compétences et obtenir une certaine reconnaissance professionnelle dans le milieu notamment auprès des bailleurs de fonds tout en profitant d'une meilleure rémunération financière. Il se prête à ce jeu de manière informelle. Cependant, ce genre de jeu a souvent permis aux agents administratifs d'être débauchés de la fonction publique pour travailler de manière permanente auprès des projets financés par les partenaires au développement (*Entrevue SDR2-F ; Entrevue SC1-F*). Ce qui est considéré comme une

manne puisque « tout le monde ici espère travailler au projet un jour mais on n'a pas tous cette chance » (*Entrevue SC3-M ; Entrevue SDR4-F*).

7. Le portage

C'est le jeu dans lequel l'agent administratif effectue des tâches à la place de ses supérieurs. À plusieurs reprises, nous avons été témoins de situation dans lesquelles le supérieur reste au bureau et se fait représenter dans des missions ou des réunions par l'agent administratif. Ce qui paraît normal *a priori* sauf qu'ici, le fait de se faire représenter tient surtout à la volonté de bénéficier des frais de missions et des *per diem* associés puisqu'on peut se faire représenter par plusieurs agents administratifs au même moment et se faire beaucoup d'argent d'un coup. Une personne interrogée souligne à cet effet « mon chef est à la porte de la retraite, alors il veut faire le maximum d'argent avant de partir » (*Entrevue SC1-F*). L'agent administratif porte en quelque sorte de manière non officielle la charge professionnelle de son supérieur. Il est persuadé que le mérite ne suffit pas pour avancer ou avoir la « paix » dans l'organisation. Il y prend part soit, de son propre gré ou soit malgré lui par peur d'être exclu et être vu d'un « mauvais œil » dans le réseau. Il va former des alliances avec ses supérieurs et effectuer de façon non officielle des missions de terrain pour sa hiérarchie sans bénéficier des retombées financières, *per diem* et autres associés à ces missions. Il s'agit d'entente tacite qui maintiennent la persistance de ce jeu dans lequel en dépit des pratiques professionnelles peu éthiques par exemple le fait que : « c'est le nom de mon chef qui figure dans le rapport de mission que j'ai effectuée puisque c'est son nom qui est devant, et c'est lui qui touche le paiement à la banque » (*Entrevue SC1-F ; Entrevue AP2-F*) personne n'est inquiété. Le but du jeu est le même, bénéficier de la reconnaissance de ses supérieurs. Son déploiement est sans doute la résultante d'une relation de pouvoir unilatérale entre les agents administratifs et leur hiérarchie.

8. Le doublage

C'est le jeu dans lequel l'agent administratif va s'allier avec les supérieurs et bailleurs de fonds pour développer de nouveaux projets/activités et pourtant des projets visant les

mêmes objectifs de ces projets et activités sont déjà en cours de mise en œuvre. Le but est de refaire ce qui est déjà fait ou en cours de réalisation mais de manière superficielle ou approximative afin de détourner les ressources financières puisque les projets/activités ont été totalement budgétisés mais déjà réalisés dans le cadre d'un autre programme (*Entrevue SC2-M*). La possibilité de ce jeu est offerte dans la mesure où les bailleurs de fonds ne collaborent pas vraiment entre eux, un projet peut donc être financé deux fois. Puisque les agents administratifs et les supérieurs qui les appuient dans la démarche tirent chacun un bénéfice, on comprend aisément pourquoi ce jeu de doublage persiste.

9. L'apaisement

C'est le jeu dans lequel l'agent administratif va chercher à atténuer les effets des mauvaises conditions de travail ou de l'absence de matériels de travail pour faire avancer son travail et celui de son équipe. Par exemple, il va emprunter un ordinateur pour la saisie d'un rapport que le supérieur attend (*Entrevue SC3-M ; Entrevue SC1-F*). Il va faire preuve d'engagement et de sacrifice en termes de temps, travailler tard et même les fins de semaine (*Entrevue SC1-F* ; *Entrevue SDR2-F ; Entrevue SDA3-M*), développer son expertise personnellement (*Entrevue SDA2-M* ; *Entrevue PB3-M*) et engager son argent pour produire les résultats attendus de lui (*Entrevue SC3-M* ; *Entrevue AP2-F*). Mais ce jeu ne dure pas souvent longtemps, car il se trouve très vite essoufflé et abandonne lorsqu'il se rend compte qu'il ne peut pas continuer à se comporter de la sorte pendant longtemps. Non seulement parce que ses ressources sont très limitées, mais surtout à cause du fonctionnement décourageant d'un système administratif à la déroute.

10. Le monnayage

C'est le jeu dans lequel l'agent administratif va se faire payer par les bénéficiaires de la politique agricole, les producteurs agricoles, pour un service qu'il devrait normalement faire dans le cadre de son travail. Par exemple, « dans son temps libre, l'agent va fournir un appuie-conseil aux producteurs et les aider à mettre en place des champs » (*Entrevue SDA3-M*). L'accompagnement de proximité avec les producteurs agricoles exige

du temps, de l'énergie et des ressources adéquates parce que ce travail impose de parcourir régulièrement plusieurs villages souvent éloignés. Or, généralement l'agent administratif travaille dans un environnement dépourvu de ressources logistiques pour assurer ses déplacements, où l'indisponibilité chronique du matériel de travail et leur mauvais traitement salarial ne lui permettent pas de vaquer à ses occupations pendant les heures de travail. Mais comme il est sollicité par les producteurs, il fait malheureusement son travail officiel dans ses heures libres et ses jours de congé en contrepartie d'une rémunération de la part des producteurs agricoles. Le corollaire de ce jeu est le développement de la suspicion chez les producteurs et la population envers le service public et le manque de confiance de ceux-ci envers l'administration publique.

11. La reconversion

C'est le jeu dans lequel l'agent administratif délaisse son travail pour se transformer en artisan, professeur vacataire dans les écoles d'agriculture ou consultant. En fait, plusieurs agents sont recrutés et pourtant leur profil de carrière ne cadre pas avec le domaine agricole. Dans ce cas, une fois en poste, l'agent administratif sera sous-utilisé. Il va donc profiter du fait qu'il n'est pas occupé et du fait qu'il n'y a presque pas de contrôle à son niveau pour s'investir dans un travail qui rejoint plus ses aspirations et compétences professionnelles.

À l'issue de la description des différents jeux identifiés, nous proposons un tableau (ci-dessous tableau 5) qui fait une synthèse des jeux mettant en lumière les acteurs impliqués (réseaux auxquels ils prennent part), les motivations des agents administratifs et leur rapport aux différents systèmes d'influence. Nous nous sommes inspirés du tableau de Mintzberg dans lequel il présente les caractéristiques des jeux politiques joués dans l'organisation (1985, p. 135).

Tableau 5 : Quelques caractéristiques des jeux politiques joués par les agents administratifs

Jeux	**Réseaux de participants**	**Motivation de l'agent administratif**	**Relation avec les autres systèmes d'influence**
Cooptage	Producteurs agricoles, amis, familles	Pécuniaire, Entretien et utilisation des relations	Coexiste avec et se substitue même avec l'autorité et l'idéologie
Simula/ camouflage	Collègues, autres ex. médecins	Conciliation travail-famille, recherche de meilleures conditions de travail	Antagoniste aux systèmes légitimes
Tentation	Hiérarchie	Être en accord avec le système, pécuniaire	Coexiste avec l'autorité
Captage	Hiérarchie, Producteurs agricoles,	Pécuniaires	Coexiste avec les systèmes légitimes
Subordination à outrance	Hiérarchie, hautes personnalités	Préserver sa carrière, Rechercher de bonnes relations avec la hiérarchie	Coexiste avec les l'autorité et l'idéologie
Pointage	Collègues, Partenaires aux développement	Pécuniaires Rechercher la reconnaissance	Antagoniste à l'expertise
Portage	Hiérarchie, collègue,	Pécuniaires, vivre en paix dans l'organisation	Coexiste avec l'autorité et l'expertise
Doublon	Collègues, hiérarchie, Partenaires aux développement	Pécuniaires	Coexiste avec l'autorité et l'idéologie
Apaisement	Collègues, Hiérarchie	Professionnelle	Coexiste avec les systèmes légitimes
Monnayage	Producteurs agricoles	Pécuniaires	Antagoniste avec les systèmes légitimes
Reconversion	Hiérarchie	Epanouissement	Antagoniste avec l'expertise et coexiste avec l'autorité et l'idéologie

Source : L'auteure (Inspiré de Mintzberg, 1985)

Les jeux que nous venons de décrire ont été un des principaux éléments qui nous ont permis d'identifier les rôles des agents administratifs. Les jeux auxquelles participent les agents administratifs combinés à leur comportement spécifique vis-à-vis de leur situation

particulière ont conduit à une identification de ces derniers suivant sept profils et à une meilleure appréhension de leurs rôles dans la mise en œuvre. La section qui suit aborde principalement les rôles des agents administratifs à partir de différents profils.

IV.4.4.3. Profils et rôles des agents administratifs dans la mise en œuvre

Donner la parole aux principaux intéressés nous a permis de savoir ce qui influence l'exercice de leur fonction dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement, quels comportements ils manifestent face à cela et les rôles qui en découlent. Nous avons ainsi pu déceler sept profils que nous décrivons ci-après.

Replacer les agents administratifs par rapport au système d'action concret permet de comprendre leur dynamique dans la gouvernance globale de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles au Cameroun. L'analyse qui a abouti à la description des sept profils a aussi permis de situer leur rôle dans un continuum pro-effectivité et anti-effectivité traduisant le fait qu'une catégorie d'agents administratifs a tendance à travailler en faveur de l'effectivité de la politique tandis que l'autre a tendance à travailler au détriment de ladite effectivité. Ces résultats montrent que l'environnement spécifique de mise en œuvre dans lequel évolue chaque agent administratif et son rapport à cet environnement affectera toujours profondément son rôle légitime et officiel. La prise en compte des profils différenciés des agents administratifs dans leur contexte spécifique permet en effet de mettre en évidence les rôles des agents administratifs dans un continuum qui se construit entre leurs intérêts personnels, le politique et les bénéficiaires principaux clients. Compte tenu de ces éléments, nous proposons un modèle de repérage des profils des agents administratifs présenté en figure (8). Puisque leurs rôles sont situés dans un continuum, leurs profils oscillent autour de la variation de certains facteurs spécifiques à chaque agent administratif.

Profil 1 : Artiste-Marabout

Ce sont des agents administratifs qui se caractérisent par leur talent à donner une image

positive à la mise en œuvre en termes de résultats atteints par rapport aux objectifs fixés. Et pourtant, les actions qu'ils posent ne semblent pas concourir aux objectifs fixés par la politique mais s'en éloignent au profit d'autres objectifs d'ordre personnels. En effet, ils ont la responsabilité des résultats de la mise en œuvre. On les retrouve dans un cadre de mise en œuvre opérationnel contraignant ou non. Cependant, ils agissent le plus souvent dans un cadre opérationnel non contraignant soit du fait de l'absence d'un cadre réglementaire, soit par l'autonomie dont ils disposent pour exercer leur travail. Ils ont généralement une bonne côte auprès des politiciens qui sont leurs alliés et donc la possibilité d'orienter à leur guise les interventions sur le terrain ainsi que la distribution des ressources sans être inquiété de la reddition de compte ou du suivi. Ils ont dans la plupart des cas la responsabilité d'orienter les plans de mise en œuvre mais aussi et le suivi qu'ils font est focalisé sur les aspects quantitatifs qui ne témoignent pas forcément de l'impact des résultats sur les populations cibles. Au contraire le suivi ici tend plutôt à rendre compte des objectifs atteints en termes de quantité de semence distribuée par exemple. Les faiblesses du système comme l'absence de suivi régulier et la reddition des comptes amplifient leurs motivations pour la plupart financières et relationnelles vis-à-vis du politique. Le faible poids de la voix des populations bénéficiaires constitue également une faille dans le système d'action dont ce profil d'agent administratif utilise pour asseoir et faire prospérer leur dynamique. Dans les faits, leur comportement politique est bien mis en exergue dans les jeux auxquels ils prennent part, soit principalement le jeu de cooptage, le jeu de camouflage et le jeu de la tentation.

Profil 2 : charismatique

C'est le profil d'agent administratif qui se démarque par sa grande expérience et son assurance. Il a le soutien des bailleurs de fonds et l'influence du politique semble minime à son niveau, toutefois, il n'en est pas à l'abri. Puisqu'il est pris dans un système « corrompu » et qu'il veut conserver de bonne relation, il va quelques fois se plier aux diverses doléances du politique lorsque vient le moment de redistribuer les ressources destinées aux producteurs agricoles. Il collabore avec le politique dans ce jeu de captage de ressource auquel il est impliqué malgré lui. Cependant, fondamentalement, il a tendance

à initier des changements positifs en faveur des producteurs agricoles et oriente son travail dans l'intérêt général. Qu'il soit contraignant ou non, le cadre réglementaire n'a pas d'influence sur lui. Puisque, une fois son plan de mise en œuvre établi, ses principales motivations se situent au niveau de la performance de son travail, de la satisfaction des populations bénéficiaires et de sa contribution à la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. Il agit généralement dans un contexte où il est à son aise pour exercer ses fonctions. Il est à l'écoute des bénéficiaires réels de la politique d'accompagnement. Cependant, son intervention est limitée par le processus de mobilisation des ressources financières qui souvent est inadéquate et source d'inefficience dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement.

Profil 3 : Craintif/survivant

C'est l'agent administratif type qui vit sous le joug de l'influence politique en permanence. Son comportement est caractérisé par la subordination à outrance. Il vit dans la peur perpétuelle, l'incertitude et agit en marionnette dans l'exercice de ses fonctions. Sa motivation est surtout liée à la préservation de son poste, l'évolution de sa carrière. Son soutien au politique est indéfectible. Il vit dans la survie, car sa carrière dépend de sa hiérarchie, de sa loyauté envers celle-ci et non de ses compétences professionnelles. Il ne peut dès lors s'opposer ni à sa hiérarchie ni au ministre. Pourtant, il dispose généralement d'une bonne expertise, mais qui n'est pas utilisé adéquatement pour faire évoluer la politique dans l'intérêt général. Ce profil se retrouve généralement au sein de l'administration publique centrale ou décentralisée.

Profil 4 : Feinteur/simulateur

C'est le profil d'agent administratif, qui au regard des mauvaises conditions de travail et de l'absence de motivations financières tente de s'accommoder de différente façon en délaissant son travail au profit d'autres activités personnelles. Il est caractérisé par son absentéisme et sa mobilité constante. Très souvent il va simuler maladie ou toute sorte de chose pour s'excuser afin de ne pas s'acquitter de ses tâches. Pour certains, la motivation

sera d'ordre professionnel dans le souci de renforcer les capacités par des formations diplômantes. Ce type de formation n'étant pourtant pas encouragée ou initiées dans le canal officiel de l'administration publique. L'absence de suivi régulier de la part de sa hiérarchie va amplifier son comportement, tout comme sa situation personnelle financière particulière et ses conditions de travail. On le retrouve généralement au niveau de l'administration publique. Très souvent il est improductif dans son lieu de service initial soit parce que son supérieur ne met pas à profit ses compétences, soit parce que ces tâches ne sont pas clairement définies ou soit parce qu'il manque les ressources pour le faire travailler sur le terrain. Principalement il participe au jeu de pointage, il va donc prester ailleurs pour non seulement se faire de l'argent en plus mais également pour rechercher un certain épanouissement. Il peut être éloigné ou non de la hiérarchie, des centres décisionnels mais la plupart du temps il se fait discret et parfois agi en complicité avec des collègues.

Profil 5 : L'imposteur

Ce profil d'agent administratif présente deux variantes :

La première

Il est généralement doté d'une bonne expertise. Il entretient le plus souvent de bonnes relations avec la hiérarchie. Ces atouts et son expertise lui permettent de participer à des jeux politiques de connivence avec la hiérarchie la plupart du temps. Principalement il s'agit du jeu de portage et le jeu de doublon. Tout en poursuivant ses intérêts personnels, il répond aussi et surtout à ceux de sa hiérarchie. Ce profil se retrouve généralement lorsque le système de suivi et la reddition de compte sont défaillants. Au surplus, ce profil se retrouve lorsque les conditions de travail et la rémunération ne sont pas bonnes. La motivation sera alors financière et également liée à la frustration de l'agent administratif dont le potentiel n'est pas utilisé à sa juste valeur. Une bonne collaboration entre les divers acteurs (administration et partenaires au développement) responsables de la mise en œuvre est essentielle pour la manifestation de ce profil.

La deuxième

Il s'agit d'un type d'agents administratifs caractérisés par leur passivité. Ils sont stressés en permanence. Généralement ce sont des agents, la plupart du temps non formés, ou donc la formation ne correspond pas au poste qu'ils occupent, et qui ont besoin d'être valorisés. Et pourtant, la personnalité de la hiérarchie et le style de gouverne n'offrent pas des opportunités d'épanouissement ni de motivations dans ce sens. Le plus souvent improductifs, ils ont tendance à laisser faire les choses. Ils bénéficient du salaire sans travailler pour cela. On retrouve ce profil lorsque la mobilisation des ressources humaines est défaillante. Et cette tendance se maintient aussi du fait de la forte implication du politique dans cette dynamique de mobilisation à travers la corruption du processus de recrutement.

Profil 6 : Les motivés

Ce profil également présente deux variantes

La première

Il s'agit d'un type d'agents administratifs motivés par l'objet de leur mission. Ils sont caractérisés par l'expression de leurs valeurs professionnelles et leur engagement. Ils manifestent souvent un désintérêt pour les questions politiques. Ils travaillent généralement dans un environnement épanouissant et favorable à l'innovation. Ils entretiennent de bonnes relations professionnelles avec la hiérarchie avec laquelle ils partagent la même vision. Même si très souvent ils font face à des pressions politiques, ce qui est inévitable d'ailleurs, et que des fois les ressources ne sont pas suffisantes puisque les besoins sont plus élevés que les moyens, ils ont tendance à contribuer au mieux de leur performance à l'avancement de la politique d'accompagnement. On peut les associer aux bons soldats. Ils apparaissent généralement dans l'administration, lorsque la hiérarchie est ouverte et favorable à l'esprit d'initiative.

La deuxième

Ce profil se retrouve dans les projets de partenaires. Motivés par la performance, l'atteinte des résultats, l'exercice de leur fonction sont encadrés par des règles, une bonne définition des tâches et des objectifs à atteindre. Une politique de suivi bien définie contribue à canaliser leurs efforts vers les objectifs fixés. Ils évoluent dans un environnement avec d'importantes ressources financières. Ils subissent parfois le chantage et la pression de la part des autorités politiques et des agents des services déconcentrés qui sont incontournables pour concrétiser et légitimer certaines actions sur le terrain. Contraints à les impliquer, ils vont alors jouer au jeu de l'implication conditionnée des parties prenantes au risque de voir bloquer la mise en œuvre d'une intervention sur le terrain. L'exercice de leur fonction dépend aussi en grande partie de l'appui et du soutien que les apportent les responsables au niveau de l'administration en tant que maître d'ouvrage de la politique d'accompagnement auprès des bailleurs de fonds. Un appui procédural et un appui à la prise de décision qui s'avère défaillant la plupart du temps.

Profil 7 : Les sacrifiés

C'est le type d'agent administratif oublié de sa hiérarchie. Il fait face à d'importants problèmes logistiques et matériels. Il va développer différents comportements liés à l'absence de ressources lui permettant de faire son travail. Il va jouer principalement au jeu de l'apaisement. Lorsqu'il est proche de l'administration centrale, il va s'investir personnellement pour faire avancer son travail. Ses motivations sont d'ordre professionnel et surtout relationnel vis-à-vis de sa hiérarchie dans l'intérêt de l'évolution de sa carrière. Lorsqu'il est éloigné, la tendance est forte de s'impliquer dans le jeu de monnayage, ou celui de la reconversion. Dans ce cas, les motivations sont plus financières.

Figure 8 : Modèle de repérage des profils des agents administratif

	Org. Travail	Org. Profes-sion	Expertise	Profil car-rière	Ress. Finan.	Ress. Hum.	Ress. Logist.	Design instit.	Règles et valeurs	Contre-poids	Hiérar-chie	politique
• Charismatique	Favorable	Favorable	Bonne	évident	Pb. mobilisation			ambiguë	Prises en Compte	existant	Infl. minime	Infl. minime
• Motivé	Favorable	Favorable	Bonne	évidente				ambiguë	Prises en Compte	existant	Inf. minime	Inf. minime
• Artiste-Marabout	Peu contraignante	Peu contraignante	Bonne		Pb. gestion			ambiguë	Ignorées		Bonne relation	Bonne relation
• Craintif-survivant			Neutralisée	Incertain	Faible salaire			ambiguë	Ignorées	inexistant	Inf. forte	Inf. forte
• Feinteur-simulateur	Défaillante	Défaillante	Non utilisée	Incertain	Faible salaire	Gestion défail.	Mauvais	ambiguë	Ignorées			
• Imposteur	Défaillante	Défaillante	Bonne /Aucune	Incertain	Faible salaire	Mob. défail.	Mauvais	ambiguë	Ignorées		Bonne relation	Bonne relation
• Sacrifié				Incertain	Faible salaire	Gestion défail.	Impt. Problème	ambiguë	Ignorées			

PRO + effectivité

ANTI - effectivité

Source : L'auteure

La figure (8) montre que, plus les ressources financières sont importantes et bien utilisées et plus les agents administratifs possédant une bonne expertise exercent un contrepoids au politique, plus on a tendance à observer les agents motivés et charismatiques plus orientés vers les bénéficiaires. La défaillance de l'organisation de travail et de de la profession, et la rareté des ressources, combinés à un design institutionnel marqué par le pouvoir politique et des valeurs contraires à celles prônées dans le service public on a tendance à observer les artistes — marabouts, les imposteurs plus orientés vers le politique ; les sacrifiés et les feinteurs/simulateurs plus tournés vers leurs intérêts personnels ; les craintifs/survivants qui subissent le politique.

IV.5. CONCLUSION SUR LE CHAPITRE DES RÉSULTATS

Une conclusion générale qui ressort de nos résultats est que l'administration publique au Cameroun éprouve encore des difficultés à conduire la mise en œuvre de la politique

étudiée. Au surplus elle se délesterait de son but dans l'uniformatisation des comportements des acteurs. Ce qui justifierait le faible niveau de performance constaté dans l'action publique limitant une mise en œuvre effective. Somme toute, le discours sur la politique d'accompagnement des producteurs agricoles est bien réel et témoigne de la volonté du gouvernement camerounais à s'attaquer à la problématique agricole. Cependant, en l'état actuel des choses, et au vu des routines, des façons de faire, de nombreuses inquiétudes subsistent sur les processus nécessaires afin que la politique formulée devienne réalité. Plus spécifiquement, trois dimensions importantes à considérer se dégagent de la mise en œuvre et concernent notamment, l'environnement de la politique et les instruments de mise en œuvre ; l'organisation et la gouvernance de la mise en œuvre ; et enfin la question de l'autorité et du pouvoir des acteurs dans la mise en œuvre.

Le contexte de la politique et les instruments de mise en œuvre

Tout d'abord, la définition de la politique reste vague dans la définition des modalités d'accompagnements qui par conséquent restent assez variées dans la pratique. Pourtant, tout ce qui précède en termes de différences observées dans les résultats n'a pas incité le gouvernement à être proactif dans l'harmonisation de la mise en œuvre de la politique. Une personne interrogée a affirmé que les indéterminations constatées dans la formulation de la politique sont « peut-être voulues » (*Entrevue PP1-F*) et semblent être maintenues parce qu'elles servent des intérêts cachés. On peut dès lors estimer que l'absence de contrainte et le caractère non prescriptif de la politique auraient plutôt alimenté l'incohérence et le dysfonctionnement du gouvernement et conduit à des résultats mitigés sur la question de l'accompagnement des producteurs agricoles.

Par ailleurs, au regard de nos résultats, il est difficile d'affirmer que la mise en œuvre législative a eu une influence quelconque sur la mise en œuvre effective de la politique d'accompagnement d'autant plus qu'elle concernait uniquement le budget au niveau de l'état. Aussi, bien que la mise en œuvre du budget des partenaires n'ait pas suivi ce même sentier législatif, la mise en œuvre de la politique à leur niveau a été bien réelle. Il semble donc que la mise en œuvre d'une politique publique au Cameroun dans le domaine agricole

ne requiert pas nécessairement une mise en œuvre législative. À cet égard, une politique, la politique d'accompagnement des producteurs agricoles en l'occurrence, peut se concrétiser sur le terrain sans nécessairement passer par une mise en œuvre législative ou réglementaire surtout lors de l'adoption de documents stratégiques généraux dont la mise en œuvre incombe à plusieurs acteurs. Dès lors, nous pouvons avancer qu'outre le processus législatif, bien d'autres facteurs doivent être considérés et peuvent intervenir également dans l'analyse de la mise en œuvre.

Il n'y a pas eu de plan de mise en œuvre de la Politique, mais plutôt des planifications faites au sein de l'administration publique en fonction des opportunités de financement qui se présentaient. Ce qui n'est pas surprenant, car ni les documents stratégiques, ni même la planification annuelle du ministère ne font clairement allusion aux sources de financements. Cela n'a pas signifié pour autant une absence de mise en œuvre. Par contre, il est intéressant de noter que pour les trois canaux de déploiement de la politique (services centraux, services déconcentrés et partenaires au développement), ce sont davantage les documents d'orientation (DSCE, DSDSR, PNIA), les diagnostics et les cadres institutionnels de pilotage et forums de concertations, les ateliers de budgétisation et l'analyse prospective qui ont fourni le cadre de la planification de la mise en œuvre, puisque ces derniers fixaient les dates butoirs, les lignes directrices pour la concrétisation et la mise sur pied des différents mécanismes permettant de mettre en œuvre la politique d'accompagnement.

Le suivi et la reddition des comptes ne reposent pas sur un mécanisme clair et précis au niveau national permettant d'améliorer la qualité des interventions et l'impact sur les populations bénéficiaires. Par conséquent, ce qui est fait ne permet pas d'apprécier globalement et qualitativement l'état d'avancement de la politique. Bien plus, notre analyse permet d'arriver à deux constats quant au suivi de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. D'une part, il existe deux logiques distinctes de suivi. La différence réside dans le caractère contraignant du suivi et les ressources allouées à cet effet. Si le processus de suivi a été constant et formel chez les partenaires au développement, l'on ne peut pas en dire de même au niveau de l'administration où ce processus est demeuré vague

et assez superficiel. D'autre part, il n'existe pas de lignes directrices permettant de faciliter au niveau national un processus de suivi ni d'obtenir des indications relatives au degré d'avancement de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. Le suivi est distinct pour chaque intervention qui se fait sur le terrain. Et pourtant, en concevant la politique de manière globale et sur la base d'une multitude de documents, il n'a pas été surprenant de constater l'absence d'un document rendu public, faisant état de l'évolution globale périodique de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. Un des effets de l'absence d'harmonisation de la reddition des comptes et du suivi dans la mise en œuvre a sûrement été les doublons d'initiatives et les éternels recommencements soulignés par les personnes interrogées à plusieurs reprises qui témoignent en quelque sorte de la faible capacité institutionnelle du pays.

Ceci étant dit, que le processus de suivi et de reddition de compte ait été planifié ou non, formel ou informel, du fait de la nature du système de fonctionnement, de sa faible performance et des ressources plus ou moins limitées, il semble y avoir des différences marquées dans la mise en œuvre. Notamment en ce qui a trait au délai de mise en œuvre des recommandations et des ajustements nécessaires, au niveau du suivi en temps réel des avancées, de la qualité du suivi, de l'objet du suivi, de la transparence et l'ouverture du processus. Les mécanismes de suivi développés et mis en œuvre par l'administration publique dans la politique d'accompagnement agricole constituent de ce fait des cas intéressants d'analyse dans le contexte de notre recherche. Puisque les faiblesses dans le suivi et la reddition des comptes peuvent entraîner des variations dysfonctionnelles dans la mise en œuvre d'autant plus que les bénéficiaires ultimes n'ont pas le pouvoir réel et que le système de coordination et les mécanismes de régulations sont déficients au sein de l'administration publique.

L'organisation et la gouvernance de la mise en œuvre

Le principal défi dans l'organisation de la mise en œuvre concerne la mobilisation des ressources. Concernant la mobilisation des ressources financières, il s'est avéré que plusieurs ressources ont été mises à contribution afin de mettre en œuvre la politique

d'accompagnement. Bien que nous ne puissions évaluer réellement les ressources financières associées[34] à la mise en œuvre effective, il semble que des ressources aient été mobilisées, puisque la politique a été mise en œuvre dans tous les cas. Cependant, le secteur rural mobilise beaucoup d'argent, mais les mécanismes associés au décaissement des fonds, les difficultés d'accessibilité et les pratiques de redistribution qui en découlent font que cet argent parvient difficilement aux producteurs et lorsqu'il leur parvient très souvent il ne leur est pas très utile finalement.

Pour certaines personnes interrogées, il est impératif que le gouvernement mette véritablement les moyens pour l'agriculture (*Entrevue PB3-M* ; *Entrevue PP3-F* ; *Entrevue SDA2-M ; Entrevue SDA3-M*). D'après elles, dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement l'accent a surtout été mis sur les aspects opérationnels et logistiques (achat de véhicules, *per diem,* etc.). Et pourtant, rien n'a été fait pour harmoniser les pratiques de financement de la politique d'accompagnement pour qu'elles soient en accord avec les réalités agricoles et les besoins réels des producteurs.

Ainsi, ce qu'il est intéressant de comprendre dans la mise en œuvre et de considérer par la suite dans l'analyse de celle-ci est l'usage effectif des ressources mobilisées. Puisque les ressources peuvent être mobilisées, mais leur usage limité, voire orienté à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été mobilisées laissant ainsi présager un impact peu satisfaisant dans la mise en œuvre. À ce niveau de l'analyse, d'autres facteurs comme les pratiques de distribution effective de ces ressources doivent donc être considérés pour comprendre la signification réelle de la mobilisation des ressources et les défis et contraintes associés à leur usage pour la politique d'accompagnement des producteurs agricoles dans le contexte de notre recherche.

Un autre défi important concerne l'absence de contrôles et de sanctions au niveau de l'administration. En effet, selon les personnes interrogées, la faible effectivité de la

[34] Les statistiques sont absentes sur les effectifs, personnels effectivement présents à leurs postes de travail, le budget exact alloué aux activités de terrain vs le fonctionnement qui a tendance à prendre beaucoup de ressources

politique observée au regard de ses objectifs semble surtout liée aux limites de contrôle et de sanction laissant libre cours à un usage inadéquat des ressources et à l'usage de pratiques « prédatrices » de ressources. La reddition de compte semble en effet n'avoir eu aucune influence sur la captation des ressources à des fins autres que celles liées aux producteurs agricoles et à leur accompagnement. En effet, l'absence de sanction pour fautes des professionnelles lourdes ou pour des détournements est partout reconnue et attestée. En général, du fait des rapports de force de patronage, des relations de solidarité et parfois même de la pitié etc., le pire qui puisse arriver à la personne en faute est un changement de lieu de travail. Du fait de l'inertie de contrôle dans ce sens, des tractations politiques officieuses et de l'absence de moyens des producteurs pour faire ce type de suivi, cette situation s'est progressivement installée, « normalisée » et perdure.

Finalement, toutes les dérives observées dans l'allocation des ressources font que dans le système de mise en œuvre, apparemment bien ficelé on sort de l'argent, mais dans la pratique certains choix et certaines pratiques font que les objectifs ne soient pas atteints. Les conséquences sont multiples sur le rapport entre l'état et les populations bénéficiaires. Ces dérives alimentent bien la perte de confiance notamment avec les cas de choix arbitraires et par affinités de bénéficiaires privant les producteurs agricoles qui sont réellement dans le besoin. Ou encore, lorsque les semenciers sont choisis par affinités sans même qu'ils aient la compétence technique et la capacité financière (pour le transport, l'entreposage etc.) requises pour produire la semence. Dans ce dernier cas par exemple les semences produites et distribuées aux producteurs agricoles dans le cadre d'un programme financé par le gouvernement étaient de mauvaise qualité. Les producteurs ont perdu toute une campagne agricole en termes de production et de temps de travail parce que les semences qu'ils ont reçues n'ont pas germé. En fait si les producteurs n'ont plus confiance en l'administration publique « c'est par expérience… et ils n'ont pas tout à fait tort » (*Entrevue SC3-M*). Eu égard à tout cela, les personnes interrogées ont exposé leur doute quant à la viabilité et la performance de la politique d'accompagnement puisque de manière générale la mise en œuvre de la politique d'accompagnement agricole cesse d'être efficiente pour l'agriculteur et devient source d'absence d'équité et d'injustice à leurs égards.

La gouvernance réelle de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement pose un défi majeur. Le recrutement, l'affectation des ressources humaines demeurent encore très largement éloignée de l'image rassurante et fonctionnelle que laissent entrevoir les prescriptions contenues dans les textes, les organigrammes et des règlements et il en va de même de leur gestion et de leur contrôle qui présentent d'importantes failles dans leur exécution. La cohérence et la synergie au niveau institutionnel ainsi que la capacité d'action collective se sont avérées des éléments déterminants dans ce contexte puisque la collaboration reste encore largement défaillante en termes de résultats sur la mise en œuvre de la politique d'accompagnement.

Mais, même si l'on note des avancées dans la concertation ou la collaboration à plusieurs niveaux macro, micro, interministériel, intra ministériels, l'engagement des différents acteurs reste cependant encore assez normatif ou instrumental laissant place à des déficits importants dans la mise en œuvre. Le faible rôle de l'état dans la coordination des interventions relatives à la politique d'accompagnement semble avoir favorisé le « laisser-faire » et l'expression d'intérêts divers via des réseaux paternalistes, clientélistes, d'échange de faveurs et de corruption. Ce qui a par conséquent permis à certains agents administratifs favorisés d'en tirer profit tandis que cela a plutôt engendré des frustrations et de démotivation chez d'autres, défavorisés, conduisant à une improductivité notoire.

La particularité de l'ancrage institutionnel de la politique d'accompagnement à la fois centralisée, décentralisée et associant des partenaires de développement à la mise en œuvre a été un élément clé qui a joué sur la diminution de la performance du système de mise en œuvre tout entier. En effet, de nouveaux programmes et projets se développent dans une dynamique très peu efficace dans ce sens où, ils ne renforcent pas nécessairement l'existant mais se construisent parallèlement en multipliant les coûts opérationnels et les coûts de fonctionnement. Cette mécanique qui semble avoir été possible avec la « complicité » des bailleurs de fonds a surtout permis à un réseau de personnes privilégiées de par leur statut

de disposer de manière démesurée (des privilèges[35] licites ou illicites, formels ou informels) des ressources de toute nature pour satisfaire leurs intérêts personnels.

L'autorité et le pouvoir dans la mise en œuvre

Même si l'implication des producteurs agricoles et des organisations non — gouvernementales est souvent revenue dans le discours des participants, il est cependant imprudent de conclure à une véritable participation, une gouvernance partagée dans la mise en œuvre. Bien entendu, lorsqu'on parle de gouvernance, il faut considérer plusieurs aspects, la participation à la mise en œuvre, la reddition des comptes, la prise de décision etc. Or, au vu de nos résultats, cela est loin d'être effectif. Notre recherche montre que ce n'est pas parce que l'administration publique préconise l'implication des acteurs dans les projets et programmes qu'une gouvernance se développe dans la mise en œuvre et dans laquelle les pouvoirs et les influences sont partagés.

On assiste en effet à une technocratisation du processus de mise en œuvre laissant très peu de place à une contribution substantielle des producteurs agricoles et de la société civile. Bien plus, même au sein de l'administration publique, les agents administratifs n'ont pas l'opportunité d'apporter une contribution neutre à la prise de décision puisqu'ils se doivent d'adhérer aux pratiques du système politique dans lequel « c'est le chef qui décide ». Un constat fort important que notre recherche a ainsi permis de mettre en lumière est que dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles, il n'y a pas eu véritablement de son de cloche contraire à celle de la hiérarchie, du politique. C'est une question centrale dans ce contexte et « les gens n'explorent même pas cette voie » (*Entrevue BF3-M*). Au surplus, il semble que cela ait contribué tel un engrenage infernal à maintenir une façon de faire dysfonctionnelle et contre-productive pour le secteur agricole. Dans ce contexte, le rôle des agents administratifs a été dépendant de l'autorité et du pouvoir qu'exerce la hiérarchie sur l'ensemble du système. Et cette dernière a eu une

[35] L'usage privatif et réservé de la voiture de service luxueuses, du téléphone, des bons d'essences, l'usage des locaux professionnels à d'autres fonctions etc.

grande influence dans l'expression du potentiel des agents administratifs et dans les choix auxquels ils ont adhéré par la suite. À cet égard notre recherche a permis d'identifier sept profils différents d'agents administratifs dont les rôles se situent dans un continuum pro effectif et ineffectivité en fonction de leur exposition à des contextes de travail spécifiques.

Par ailleurs, les idées émises par le discours politique à l'effet que les politiques agricoles en général et en particulier la politique d'accompagnement agricole permettraient d'atteindre l'idéal de productivité et de compétitivité économique des producteurs sont vite rattrapées par le fonctionnement d'un système « prébureaucratique ». À cela s'ajoute la rencontre des logiques de clientélisme, de paternalisme, etc., que nous avons observées et qui s'expliquent non seulement par le développement des pratiques de corruption, mais également par l'usage et l'entretien de relations personnelles à des fins diverses.

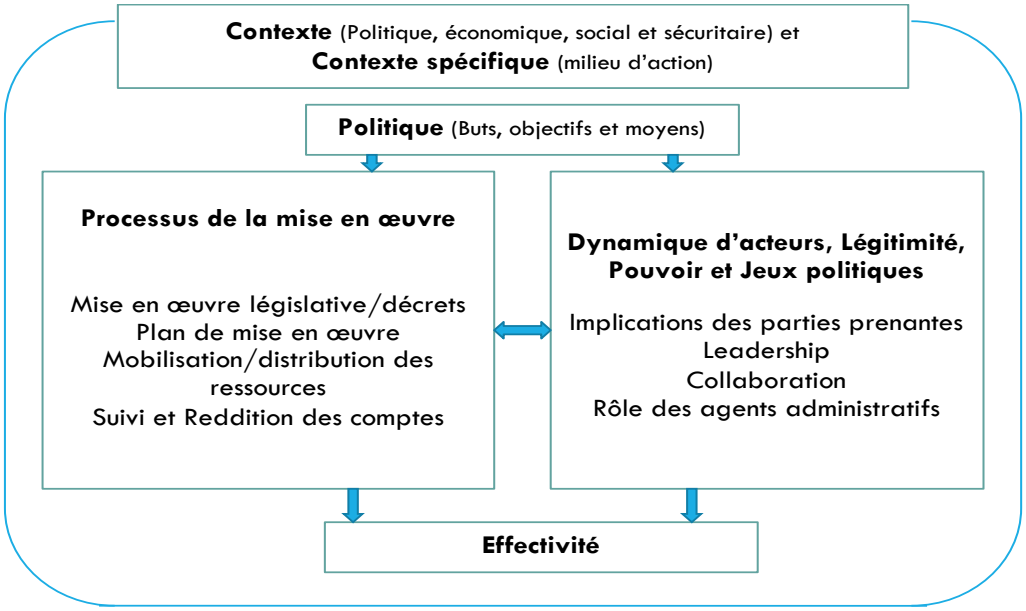
Plusieurs personnes interrogées estiment que la panoplie d'initiatives entreprises et les projets financés ne constituent le plus souvent qu'un argument électoraliste dont l'impact reste peu visible sur la situation agricole du pays. Dans cet esprit, le discours politique visant la promotion de l'accompagnement tiendrait de ce fait, plus à des raisons de mobilisation de ressources financières. Au surplus, les bilans quantitatifs présentés dans les rapports consultés lors de cette recherche seraient alors à cet effet, plus utiles au politique qu'aux producteurs agricoles, tant que cette effectivité de l'accompagnement reste approximative, voire douteuse. À moins que l'effectivité approximative soit attribuée aux pratiques rentières de l'administration, aux jeux politiques ou le fait que la « machine » étatique n'est toujours pas capable de coordonner ses fonctions relativement à l'accompagnement des producteurs agricoles.

Il ressort finalement que d'une part la question de l'accompagnement n'est pas restée lettre morte, il y a eu une volonté réelle perceptible au niveau des acteurs publics, tant administratifs que politiques. Ceux-ci ont mentionné directement ou indirectement leur ouverture et confirmé leur volonté d'assumer leurs missions. Ils ont exercé un leadership que les divers programmes et les diverses initiatives financés témoignent, confirment, légitiment et appuient en quelque sorte dans leur vision de l'accompagnement. D'autres

parts, le leadership, qu'il soit politique ou administratif, reste cependant un élément très important à prendre en compte dans l'analyse. Puisque, même si le leadership politique à contribuer a focalisé l'attention sur la politique d'accompagnement agricole, il s'est davantage manifesté à travers des effets pervers qu'il a engendrés dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement limitant ainsi l'effectivité de celle-ci.

CHAPITRE V. INTERPRÉTATION ET DISCUSSION DES RÉSULTATS

La présente recherche doctorale avait pour objectifs d'analyser les mécanismes de mise en œuvre de la politique agricole au Cameroun ; d'explorer les facteurs déterminants, les défis et les contraintes du processus de mise en œuvre ; et d'apporter une réflexion sur les rôles des agents administratifs dans la gouvernance et la prise en charge locale des politiques publiques au Cameroun, et en Afrique Subsaharienne en général. Pour atteindre ces objectifs, le cadre d'analyse suivant nous a guidé tout au long de notre recherche.



Dans ce chapitre nous interprétons et discutons les résultats obtenus dans cette recherche. Le but étant de faire ressortir les éléments les plus significatifs et pertinents et de les situer par rapport à la littérature scientifique existante et, le cas échéant, revoir notre cadre d'analyse pour une meilleure prise en compte des spécificités du contexte camerounais et africain en général. Nous pourrons ainsi répondre à notre question générale de recherche et nos trois questions spécifiques :

Questions de recherche
Question générale de recherche : Comment les politiques publiques dans le secteur agricole, sont dans les faits, mises en œuvre au Cameroun ? Questions spécifiques : Quels sont les facteurs déterminants de la mise en œuvre effective des politiques publiques dans le secteur agricole au Cameroun ? Quels sont les défis et les contraintes que pose le processus de mise en œuvre des politiques publiques au Cameroun dans le secteur agricole ? Quels sont les rôles des agents administratifs dans la gouvernance et la prise en charge locales des politiques publiques au Cameroun et en Afrique subsaharienne en général?

L'interprétation et la discussion porteront en premier sur les résultats obtenus en faisant ressortir certains constats relativement à la question des déterminants, et à celle des défis et des contraintes de la mise en œuvre effective de la politique étudiée. Ensuite sera abordée la pertinence des rôles des agents administratifs dans le cadre de la présente recherche. Comme présenté dans les sections qui suivent, le cadre d'élaboration de la politique d'accompagnement et les conditions nécessaires à sa concrétisation soulèvent de nombreuses inquiétudes quant aux intérêts qui guident l'élaboration des politiques publiques et quant à la capacité de l'État à prendre en charge la politique d'accompagnement.

Les facteurs déterminants de la mise en œuvre ne correspondent pas toujours à ceux auxquels la littérature se réfère concernant les pays occidentaux. Bien plus, au-delà des nombreuses difficultés de la mise en œuvre qui ont été exposées dans la littérature, la particularité ici concerne des défis et contraintes liés aux contingences de la dynamique sociale qui tirent leur source dans l'histoire et la culture propre des pays africains. Ces contingences font émerger une mise en œuvre caractérisée par la prédominance du pouvoir politique et la prédominance des valeurs en contraste avec le contexte occidental comme l'équité et la performance et dont les rôles des agents administratifs en témoignent.

Au terme de l'interprétation et de la discussion nous proposons un cadre d'analyse de la mise en œuvre privilégiant le point de vue de la culture et de la dynamique locale en complément aux modèles actuels proposés dans la littérature. La valeur ajoutée de ce cadre d'analyse par rapport aux modèles occidentaux d'analyse de la mise en œuvre est double : à la fois théorique avec l'élucidation de nouvelles variables d'Analyse de la mise en œuvre et pratique en intégrant les spécificités des pratiques réelles propres au contexte africain de pays en développement dans la redéfinition de la mise en œuvre. D'abord, il permet d'actualiser divers concepts comme le contexte, la gouvernance et le pouvoir de l'autorité dans la mise en œuvre à partir des pratiques réelles et du fonctionnement réel de l'administration publique africaine. Ensuite, il permet d'arrimer harmonieusement l'usage de certaines de ces pratiques réelles et de ce fonctionnement peu efficients et a priori contradictoires aux valeurs occidentales, avec des valeurs comme l'équité et la performance pour une mise en œuvre effective.

À la suite de la présentation du cadre d'analyse proposé, nous enchainons par une réflexion relative à notre cadre théorique et à notre démarche de recherche en revenant sur la littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques, l'action stratégique des acteurs et les conditions de développement des politiques et les modes de gouvernance dans le contexte de notre recherche. En terminant, nous présenterons les limites de cette recherche doctorale.

V.1. La mise en œuvre effective d'une politique publique au Cameroun

L'analyse de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles nous a permis de constater le degré d'avancement de sa mise en œuvre. Le gouvernement s'est approprié les objectifs et les buts de la politique et a démontré sa volonté à soutenir et à mettre en œuvre cette politique. Des documents d'orientation ont été produits, des ressources ont été mobilisées et de nombreuses actions ont été entreprises par le gouvernement camerounais. Cet important investissement a certes suscité le passage de la politique dans le champ de l'action concrète, sa mise en œuvre en quelque sorte. Cependant, au vu de nos résultats, plusieurs constats poussent à croire, pour l'heure, que

cette politique est en déficit de mise en œuvre. En effet, notre recherche a identifié des défis, des contraintes remettant en cause l'effectivité de la mise en œuvre. L'analyse a démontré les effets peu satisfaisants, voire négatifs, de ces limites sur la délivrance du service aux populations cibles, sur la qualité des acteurs engagés et sur la gestion et la gouvernance de la politique étudiée.

V.1.1. Déterminants de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement au Cameroun

La littérature souligne entre autres facteurs déterminants de la mise en œuvre des politiques publiques, la mobilisation des ressources, la mise en œuvre législative, l'existence d'un plan clair de mise en œuvre, l'implication des diverses parties prenantes ainsi qu'un leadership politique et de l'administration publique. Au terme de notre recherche, nous pouvons avancer qu'au Cameroun, la mise en œuvre de la politique d'accompagnement n'est pas déterminée exactement par ces mêmes facteurs. Aussi, certains de ces facteurs se sont démarqués par leur absence comme cela a été le cas de la mise en œuvre législative et du plan de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. Comme nous l'exposons ici, les facteurs qui ont déterminé la mise en œuvre de la politique d'accompagnement sont directement liés à la faible capacité de l'État à se financer et à prendre en charge ses politiques publiques.

L'important consensus autour de la question agricole

Un facteur déterminant de la mise en œuvre dans la présente recherche concerne le développement et le maintien du consensus social, politique et économique autour des questions agricoles. L'étude a bien montré qu'au-delà des changements qui sont survenus dans l'environnement politique, économique, social et même sécuritaire, le consensus a été un élément important qui a permis de maintenir le cap dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. À l'instar des pays développés, notre cadre d'analyse supposait que théoriquement la recherche de fonds ne constitue pas un véritable problème pour l'administration publique elle-même, puisque l'État voit à combler ses besoins en lui

octroyant des crédits qu'il puise à même ses sources de revenus (taxes, impôts, amendes, etc.) (Muzellec, 1979, p. 7-19). Or, cela n'a pas été le cas dans notre recherche où l'État peine à financer ses propres projets et programmes.

Ce consensus autour des questions agricoles à susciter une importante mobilisation financière des bailleurs de fonds pour le financement de la politique d'accompagnement dont la concrétisation repose actuellement en grande partie sur un apport financier extérieur aux ressources de l'État. Ces ressources financières extérieures ont été et sont encore le principal déterminant qui a facilité la mobilisation des autres ressources afin de concrétiser la politique. À l'instar de ce qu'évoque la littérature, ces autres ressources peuvent être de nature humaines, financières, techniques, mais aussi des outils développés afin de diffuser, promouvoir et favoriser la mise en œuvre des politiques publiques par l'ensemble des acteurs (Ogien, 1998 ; Bhuyan et coll., 2010). En effet, dans la littérature sur la mise en œuvre, la mobilisation des ressources est considérée comme un élément important de toute mise en œuvre de politique publique puisqu'elle permet en quelque sorte d'aller au-delà du discours et d'observer comment les volontés politiques se traduisent (ou non) en action concrète sur le terrain (Barrett, 2004; Hargrove, 1975; Hjern, 1982; Fortmann, 1992 (dans Mercier, 2002); Schofield, 2001).

Toutefois, la revue de littérature l'a démontré, même si les ressources financières devenaient disponibles dans les formes les plus souhaitables dans la politique étudiée, elles ne seraient pas suffisantes puisqu'elles ne fournissent pas la « solution » au problème. Il s'agit du problème de l'absence de l'émergence d'une vision à long terme qui permettrait de réconcilier les intérêts des pays et des citoyens qui remet en question la voracité des politiques publiques en Afrique Sub-saharienne et que les revers de l'aide internationale continuent de nourrir.

Le processus d'élaboration de politique conformes aux prescriptions des bailleurs de fonds

Un autre déterminant de la politique concerne le cadre de référence « intégré » fidèle au Consensus de Washington et conforme aux principes de la Banque Mondiale dans lequel

les politiques publiques sont conçues au Cameroun et en Afrique Subsaharienne de manière générale. Les documents de politique élaboré dans ce cadre constituent une condition *sine qua non* pour bénéficier des financements des bailleurs de fonds afin de concrétiser les politiques publiques. L'accent y est mis sur la nécessité des réformes de type global qui prennent la forme d'un partenariat entre le bailleur de fonds et le pays pauvre dans le but de réduire la mauvaise gouvernance et contribuer à la réduction de la pauvreté.

Cependant, comme l'évoquent Fisette et Raffinot (2010) et Samuel (2017) ce cadre n'a pas laissé beaucoup de place aux populations locales. Avec ces modalités d'élaboration des politiques impliquant un important apport technique extérieure, les États d'Africain de pays en développement ont perdu une partie de leur pouvoir, celui de concevoir leurs politiques et leurs stratégies. En effet, la formulation des politiques est généralement commise aux experts, consultants étrangers qui conçoivent sur la base de données « imparfaites », diffusent et finalisent sans disposer d'une grande réactivité extérieure. Par conséquent, les contraintes associées comme la multiplicité d'organismes pour financer et mettre en œuvre plus ou moins la même chose et les difficultés d'appropriation locale des politiques publiques dans ce contexte d'élaboration restent néanmoins à considérer.

Le leadership politique fort

La question du leadership politique et le rôle de certains entrepreneurs politiques a souvent été mentionné comme un déterminant de l'action des gouvernements (Bernier et Hafsi ; 2007 ; Kingdon, 1985)[36]. La littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques a aussi révélé qu'au-delà de la volonté politique à l'égard de toute décision politique, cet aspect requiert également un leadership provenant de l'administration publique à l'instar de ce que Bernier expose en disant que « le discours n'est que paroles sans sa mise en œuvre » (2010, p. 258).

[36] Pour Bernier et Hafsi (2007), un entrepreneur public est une personne qui crée ou élabore profondément une organisation publique de manière à altérer profondément le modèle d'allocation des ressources publiques rares. Celui qui va prendre le risque de réformer le système public.

L'étude a mis en évidence l'apport de certaines personnes-clés, notamment les acteurs politiques et administratifs dont le leadership a en effet constitué un déterminant important de la mise en œuvre. Il s'agit de l'appui des acteurs politiques dans la mobilisation des acteurs sur la scène internationale et nationale, et surtout dans l'attraction des financements importants. Tout comme les études portant sur le leadership à l'instar de ceux de Kingdon (1984 [1995]), la présente recherche doctorale montre que le rôle joué par certains acteurs publics a fait une différence dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles, et dans la gouvernance agricole de manière générale. Les agents administratifs ont assuré le monopole de l'expertise dans la mise en œuvre au travers des différents déploiements de la politique. Dans la mise en œuvre, les discours présidentiels avaient force de décret et ont influencé à plusieurs égards la mise en œuvre. Ils ont contribué à mettre en branle tous les acteurs en les orientant dans une direction ou une autre comme dans le cas de l'orientation jeunesse de la plupart des projets et programmes d'accompagnement des producteurs. Il y a donc lieu ici de souligner l'importance et le caractère déterminant de la volonté politique dans la mise en œuvre.

Le leadership provenant des acteurs politiques et administratifs a été nécessaire pour faciliter la concrétisation de la politique, la mise en œuvre de la volonté politique et, l'implication des parties prenantes à l'instar de ce relève (Barrett & Fudge, 1981 ; Bhuyan et coll., 2010 ; M. Hill & Hupe, 2009 [2002] ; Pressman & Wildavsky, 1984 [1973]). Il replace ainsi l'administration publique comme acteur incontournable dans l'analyse du leadership dans la mise en œuvre des politiques publiques (Lipsky, 1980 ; Sabatier, 1986 ; Dubois, 1999). Davantage encore lorsqu'il s'agit de politiques définies globalement, puisque dans ces cas se sont les agents administratifs qui ont la tâche d'intégrer les buts et les moyens de ces politiques dans les programmes existants au sein de l'appareil étatique, d'assurer la cohérence et la cohésion avec les politiques existantes.

La mise en œuvre législative non requise

Contrairement à ce qui est avancé dans la littérature au sujet de la mise en œuvre législative comme étant un déterminant d'une mise en œuvre effective d'une politique publique, cela

n'a pas été le cas dans la présente recherche. Certes, le processus budgétaire a constitué une étape importante à l'instar de ce que souligne Fortmann (1992, dans Mercier 2002, p. 105) à propos du financement public. Cependant, dans le cadre de la présente recherche ce processus n'a pas inclus une démarche démocratique de contrôle du budget. Au surplus, il n'y a pas eu à proprement parler de mise en œuvre législative pour intégrer en droit interne les dispositions de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles. Il semble donc que la mise en œuvre d'une politique publique au Cameroun dans le domaine agricole ne requiert pas nécessairement une mise en œuvre législative. À cet égard, la politique d'accompagnement des producteurs agricoles en l'occurrence, peut se concrétiser sur le terrain sans nécessairement passer par une mise en œuvre législative ou réglementaire surtout lors de l'adoption de documents stratégiques généraux dont la mise en œuvre incombe à plusieurs acteurs. Dès lors, nous pouvons avancer qu'outre le processus législatif, bien d'autres facteurs doivent être considérés et peuvent intervenir également dans l'analyse de la mise en œuvre effective des politiques publiques.

Contrairement aux sociétés relativement développées, la contrainte de mise en œuvre s'est située à un autre niveau que le niveau législatif (Bergeron, 1965[1977]). Les dispositions contractuelles avec les bailleurs de fonds étaient plus importantes puisqu'elles ont à certains égards contraints l'État à les respecter. Cette absence de contraintes législative pourrait permettre de comprendre les dissonances révélatrices de déficits, d'incohérence, d'absence de coercition dans le système de gestion de la mise en œuvre qui expliquerait le faible degré d'effectivité constaté. Il semble en effet que l'absence d'un processus législatif aurait entraîné avec lui l'absence du caractère contraignant de la mise en œuvre permettant au gouvernement de respecter ses engagements vis-à-vis la politique.

L'inexistence et la faible importance d'un plan clair de mise en œuvre

La littérature reconnaît l'importance de l'existence d'un plan clair de mise en œuvre dans la planification et l'opérationnalisation des politiques publiques (Bhuyan et coll., 2010). Dans leur grille d'analyse développée au sein du USAID, Bhuyan et coll. (2010) mentionnent à cet effet que :

« *Implementation is a challenging process, even when written guidelines on goals, strategies, roles and responsibilities, and monitoring frameworks are provided; it is even more challenging in the absence of written guidance and clear action plans* » (p. 8).

Mais notre étude remet en question le choix de cet indicateur comme déterminant pour indiquer l'effectivité d'une mise en œuvre puisque dans notre cas il n'a pas existé. Les modalités de mise en œuvre de la politique d'accompagnement — contenues dans le document de stratégie du développement du secteur rural — ne fournissent aucune spécification du déploiement de la politique ou de sa prise en charge opérationnelle par les différents acteurs (DSDSR, 2010, p.57). Les plans de mise en œuvre ont pourtant été mentionnés à plusieurs reprises par les répondants comme des éléments importants de la mise en œuvre. Or, ces derniers référaient alors à la démarche de programmation du budget et davantage à la production des avant-projets d'exécution et des fiches contractualisées, soit, des documents opérationnels spécifiques à chaque direction.

V.1.2. Défis et contraintes de la mise en œuvre

Les différents déterminants exposés précédemment montrent bien que la politique a été mise en œuvre. Ces déterminants permettent maintenant d'observer certains défis et contraintes relatives à la mise en œuvre effective de la politique d'accompagnement et de répondre de ce fait à notre deuxième question spécifique de recherche. Bien que l'État camerounais ait mis en œuvre sa politique d'accompagnement, certains défis et contraintes méritent d'être soulignés puisqu'ils offrent le cadre des possibilités dans lesquels les changements peuvent être apporté en vue d'améliorer l'effectivité des politiques publiques dans le contexte de notre recherche.

L'important écart entre les normes officielles et les pratiques réelles dans la mise en œuvre

Une contrainte importante réside dans l'existence d'une pluralité des normes dans la mise en œuvre effective de la politique d'accompagnement, à l'instar de ce que Winter (2001)

évoque dans son ouvrage, *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralités des normes et jeux d'acteurs*. Au-delà des efforts fournis par le gouvernement pour améliorer le climat de gouvernance, la présente étude a en effet mis en évidence de multiples « normes informelles » (de Sardan, 2010) qui semblent régler les comportements et, entre autres, permettre la survie d'un système de mise en œuvre peu efficient. Par exemple, le clientélisme généralisé a souvent été utilisé comme un moyen de réduire l'insécurité et l'instabilité en même temps qu'il a contribué à augmenter l'écart entre normes officielles et normes pratiques dans la mise en œuvre. Au-delà du caractère informel de certaines normes, la négociabilité et la « porosité » de la sphère publique liée à la « surpolitisation » du contexte institutionnel sont des contraintes inhérentes au contexte de notre recherche qui posent un problème pour la mise en œuvre effective des politiques publiques en favorisant des intérêts privés. Ainsi, dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles et comme certains chercheurs l'ont explicité, le pluralisme de normes, leurs informalités et leurs instabilités obligent les acteurs sociaux à de multiples ajustements dans la gestion des affaires publiques et de l'action publique (Winter, 2001).

L'inadéquation du financement de la politique et la complexité des enjeux du secteur agricole

Dans un tout autre registre, un défi majeur concerne la complexité même des enjeux du secteur agricole. D'une part, la production agricole au Cameroun comme partout ailleurs est dictée par son caractère saisonnier, chaque culture ayant un calendrier spécifique qu'il faut respecter pour garantir une bonne production. D'autre part, le Cameroun est divisé en cinq zones agro écologiques. Le potentiel des différentes cultures développées au Cameroun est différent selon chacune de ces zones. Dès lors, la prise en compte de ces deux enjeux devient un défi non négligeable si l'on veut optimiser la production, surtout dans un contexte où les ressources sont limitées et dans lequel la gestion du budget manque de flexibilité à cet égard.

Et pourtant, alors que le Cameroun souhaite améliorer la production agricole et se hisser au rang de grands producteurs au niveau régional et international, les contraintes associées au financement adéquat des activités et au développement de l'agriculture en fonction des zones agro-écologiques demeurent encore très prégnantes. Dans le cadre de notre étude les contraintes relevées ont surtout signifié des retards dans la mise en terre des cultures, une faible professionnalisation de l'agriculture et une absence de leadership dans la production des filières agricoles développées au Cameroun. Pour certaines personnes interrogées par conséquent, il est clair que l'État camerounais doit intégrer le fait que l'agriculture obéit aux saisons. À cet effet, la problématique agricole doit être adressée prioritairement au même titre que les enjeux tels que la sécurité ou la santé si l'on veut véritablement lutter contre la pauvreté et améliorer la production agricole nationale. Puisque, « s'il y a une famine, ce n'est pas différent d'une grippe aviaire… il faut que l'on considère que si on veut tuer le peuple camerounais, hormis l'arme à feu la deuxième arme c'est de le priver d'alimentation, de nourriture. Avant même la santé parce que si nous mangeons bien il y aura peu de problèmes pathologiques » (*Entrevue SC2-M*).

La planification opérationnelle opportuniste

Une contrainte importante concerne le mode de planification des opérations de mise en œuvre non systématique et non prévue à l'avance qui aurait d'ailleurs une relation étroite avec le mode de financement provenant pour la majeure partie de l'extérieur. Il s'agit là d'un mode de financement dont l'assurance de la mobilisation n'est pas une donnée connue d'avance et qui caractérise les pays en développement en Afrique Subsaharienne à l'instar de la planification que Green et coll. (1997, p.188) qualifient de *market-driven demands* et opposent à l'évaluation des besoins (*needs assesment*). Ainsi, plusieurs personnes interrogées estiment que dans la plupart des cas, les activités et les objectifs répondent moins à des besoins préalablement définis, mais, s'alignent surtout aux ressources allouées ou supposées accessibles.

Par ailleurs, lorsqu'on aborde le plan de mise en œuvre dans le cadre de notre recherche, deux aspects sont à considérer. Un premier aspect qui concerne la planification du budget

à moyen terme (3 ans) à travers le processus de planification du cadre des dépenses à moyen termes (CDMT). Le plan produit dans ce processus a été caractérisé par sa tendance à plutôt favoriser le suivi du budget qu'à instaurer une véritable vision à long terme dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement et du secteur agricole en général puisque « ce sont des orientations et ça s'arrête là ! … » (*Entrevue AP3-M*). Ce suivi du budget a d'ailleurs été qualifié de limité dans le document de la stratégie de développement du secteur rural. Bien plus certains acteurs politiques lorsqu'ils abordaient le suivi, parlaient en termes d'indice de consommation du budget[37] plutôt qu'en termes d'objectifs de politique etc. Le second aspect renvoie quant à lui à des plans opérationnels qui découlent des différents dispositifs à travers lesquels est déployée la politique. Par exemple dans le cas de la mise en œuvre de la politique par les services centraux chaque année, chaque direction élabore chacune soit, ses avant — projets d'exécution, ses fiches contractualisées ou alors ces microprojets.

L'élucidation de ces deux aspects dans la planification a permis de comprendre comment la mise en œuvre se différencie sur le terrain, et ce à l'intérieur d'un domaine de politique donné. En effet, l'analyse a été révélatrice de la concentration des efforts de planification au niveau stratégique. Une planification alors conçue comme une activité de l'ordre technique, fondée sur des objectifs globaux en faveur des bénéficiaires et pour laquelle il faut avant tout répondre aux exigences des bailleurs de fonds à travers un travail d'experts. L'analyse a également mis en évidence le fait que les plans opérationnels ont été davantage conçus, non pas dans une optique de changement social. Bien plus, leur conception a été laissée pour compte et a été sujette à des batailles entre diverses directions du ministère pour obtenir une plus grosse part du budget alloué à l'accompagnement des producteurs. Ce mode de planification opérationnelle particulier expliquerait la difficulté dans la mise en œuvre, d'implémenter de manière effective la vision globale définie en faveur des bénéficiaires. De même, cette faiblesse de véritablement rationaliser et encadrer l'opérationnalisation de la mise en œuvre aurait aussi pour conséquence les nombreux

[37] Il semble en effet que à cause des lourdeurs administratives, les budgets ne sont pas épuisés en fin d'année. L'idée est alors de pouvoir augmenter la consommation pour atteindre une cible qui serait indiqué par les bailleurs de fonds afin d'être éligible pour de nouveaux financements.

problèmes d'ancrage institutionnel des projets et programmes au point où certains affirment que « l'État organise les doublons » (*Entrevue SC2-M*).

Concernant la planification de la mise en œuvre « il n'y a pas de réglementation en la matière » (*Entrevue AP2-F*). En effet, la politique n'est pas explicite. Elle présente de nombreuses indéterminations, des ambiguïtés, voire des contradictions qui découlent de sa formulation et de son contenu. Ceux-ci sont autant de zones d'incertitude qui laissent une marge d'autonomie aux acteurs et conduisent à des fortes différences dans la mise en œuvre à l'instar de ce que Padioleau (1982) évoque dans l'exemple du défrichement des bois de forêts et le contraste territorial important dans la mise en œuvre du refus de défricher. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles la définition de la politique d'accompagnement et le document de planification annuelle du ministère demeurent souvent de l'ordre du « symbolique ». En effet, comme Bernier (2010, p.258) le souligne, « un problème n'est pas résolu parce qu'un gouvernement a décidé de s'y intéresser… trouver la solution et l'appliquer est mieux ». Dans le cadre de la présente recherche, la reconnaissance de l'existence des problèmes agricoles n'a pas été seule garante de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement puisqu'au-delà des documents produits et du discours, une planification claire et des solutions conduisant à des résultats perceptibles et significatifs n'ont pas nécessairement été identifiées.

La gestion inefficace et inefficiente des ressources

En mettant en lumière les ressources mobilisées et les mécanismes de pouvoir utilisés dans la distribution des ressources, notre recherche apporte un nouveau regard sur la concrétisation d'une politique publique. En élucidant une facette « inavouée » de la mobilisation des ressources, notre étude permet de mieux comprendre la nature des enjeux liés à cette étape du processus de mise en œuvre. Tout d'abord, en soulevant la question du pouvoir et du contrôle des ressources tel qu'évoqué par Crozier et Friedberg (1977 ; [1981], p. 64 ; 1997), notre revue de littérature évoquait déjà la possibilité de conflits importants et/ou de domination au sein du système d'action concret. La situation s'est avérée assez fréquente et on s'accorde pour dire avec Lemieux (2002, p. 22) qu'effectivement « c'est

par l'exercice du pouvoir que se réalisent ou non les politiques publiques, bien loin de se dérouler d'elles-mêmes ».

La contrainte liée à la gestion des ressources s'est avérée cruciale dans le cadre de cette recherche. En effet, on a pu observer un contrôle des ressources qui découle d'un pouvoir exercé par certains acteurs soit, par d'autres ministères (finances et marchés publics par exemple) sur le ministère de l'agriculture, soit, par le politique (hiérarchie, hauts fonctionnaires) sur la distribution des ressources de toutes natures, ou encore soit, par les agents administratifs sur les ressources dont ils ont la charge de gérer. L'élucidation de ce contrôle a permis dans notre analyse de mettre en évidence la prédominance des tractations officieuses dans la distribution des ressources qui, à la faveur de répondre aux intérêts personnels de certains acteurs se font au détriment des véritables bénéficiaires de la politique.

Nous avons ainsi pu comprendre par exemple les nombreux retards et dysfonctionnements dans le financement de la politique ainsi que les différents usages des ressources très souvent éloignées et contradictoires aux objectifs visés par la politique d'accompagnement. Dans ces cas, le pouvoir est souvent exercé de manière ouverte, voire naturelle et de manière assez importante pour quasiment orienter la mise en œuvre à des fins particuliers. Le politique garde ainsi un contrôle certain sur les ressources puisque « la hiérarchie au Cameroun est très forte ! » nous a-t-on très souvent rappelés à plusieurs reprises. « Le politique ayant pris l'État en otage » (*Entrevue SC2-M*) il s'assure de tenir tout le système en laisse pour faciliter l'orientation des ressources à son avantage.

Par exemple, en ce qui concerne la gestion des personnes, contrairement à ce qui avait été annoncé dans le cadre d'analyse (Gagnon, 1992, p.540), les critères de gestion du personnel ou le système de carrière n'ont pas beaucoup d'influence dans le cadre de cette recherche. Les aspects formels de la gestion du personnel administratif ne sont généralement pas appliqués. D'autres facteurs qui entrent en ligne de compte dans la motivation du personnel comme la loyauté envers le politique, les relations personnelles, la famille etc. viennent

militer en défaveur de leur importance dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement

Dans la littérature, la mobilisation des ressources est vue comme un moyen de promouvoir et faciliter la mise en œuvre. Mais dans le contexte de notre recherche l'enjeu est que cette mobilisation n'implique pas *a priori* que l'administration publique soit en mesure d'en disposer de manière juste et équitable pour une mise en œuvre effective. Même si d'autres facteurs comme leur situation personnelle entrent en ligne de compte, l'exercice de leur fonction est fortement influencé par l'ingérence du politique qui anéanti tout effort de l'agent administratif qui a à cœur de rendre le service de manière juste et équitable.

Notre recherche permet donc de montrer sur quelles ressources portent majoritairement le contrôle et l'exercice du pouvoir : les ressources humaines, financières, logistiques, institutionnelles, le statut, la légitimité et l'expertise. Elle permet également de montrer que la concrétisation de la mise en œuvre dans le cadre de notre recherche demeure soumise à la domination de certains acteurs. Il n'échappe à aucune personne interrogée la réalité de l'exercice du pouvoir et de la capacité qu'ont certains acteurs, les autorités politiques en l'occurrence, de contrôler la distribution des ressources à travers la main mise qu'ils ont sur l'ensemble du système d'action concret de la mise en œuvre. Il s'agit ici d'une dynamique importante — de détournement de la mise en œuvre — soutenue et légitimé par un réseau d'affinité et de complicité dans une logique paternaliste de haut en bas qui gangrène tout le système. Puisque,

> « Ça part du sommet, la haute hiérarchie s'entend avec les bailleurs, votre enveloppe c'est de x dans ça, aide-nous à ce qu'on mette ça en œuvre chez vous. Il y a toujours des compromis, des contreparties entre eux. Ça descend au niveau du coordonnateur, il a sa part, maintenant nous qui mettons en œuvre, qui sommes les artisans, on aura des primes mensuelles, on dit que tu auras droit à des primes mensuelles 300-400 000 Fcfa par mois ce n'est pas ça qu'on te donne. On te donne 250 000 Fcfa on te fait signer 400 000 Fcfa » (*Entrevue AP2-F*).

Certains estiment que c'est un phénomène de détournement tellement prégnant qui s'est instauré au point où on ne le voit plus comme une anomalie (*Entrevue AP2-F*). À l'instar des normes pratiques évoquées par de Sardan (2010) c'est devenu une pratique officieuse normale aux yeux de tous. En ce sens, notre thèse ne peut infirmer la théorie élitiste qui, parlant de l'état en Afrique, évoque l'action publique comme étant peut-être et surtout le résultat d'une dynamique de captage de ressources matérielles. Au surplus, elle confirme les comportements de prédation que plusieurs dénoncent dans notre revue de littérature.

De ce qui précède, notre étude suggère la nécessité, et ce pour parvenir à une compréhension plus juste de la mise en œuvre d'une politique publique dans le contexte de notre recherche, d'analyser la mobilisation des ressources à la fois sous deux angles. L'angle officiel qui considère les ressources mobilisées et les mécanismes de mobilisation des dites ressources. Et, l'angle officieux qui prend en compte les logiques et les pratiques émergentes sous-jacentes à l'exercice du pouvoir. Il est ainsi possible d'identifier les ressources effectivement distribuées aux bénéficiaires finaux et l'usage final de ces ressources. Autrement dit, il s'agit de mettre en évidence les normes pratiques sur la question de la mobilisation des ressources qui bien qu'officieuses sont les plus compromettantes pour l'effectivité de la politique. En effet, dès lors que les ressources mobilisées sont considérées des enjeux et des atouts de positionnement stratégique, elles sont distribuées au gré des jeux de pouvoir auxquels se livrent les acteurs impliqués. La thèse conclue alors que les autorités politiques sont bien au cœur de la mise en œuvre. Elle témoigne de l'importance de leur rôle dans la mesure où leur analyse parviendrait à une appréciation plus juste de ce qui caractérise la gouvernance réelle de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. Particulièrement pour ce qui a trait à la capacité de l'administration à mobiliser effectivement les ressources, à se coordonner et à favoriser le changement espéré.

Le défaut de sanction, de contrôle et d'incitation

Notre cadre d'analyse présentait l'existence de moyen et de sanction comme des éléments à prendre en compte dans la mise en œuvre. Leur absence peut aussi empêcher ou limiter

la mise en œuvre surtout quand les incitations font défaut (Ogien, 1998, p156). En effet, le suivi et la réédition des comptes ou l'absence de tels mécanismes dans la mise en œuvre se sont avérés être des défis importants de par le rôle essentiel qu'ils jouent dans la mobilisation des acteurs et dans la réalisation des objectifs visés. Les défaillances du suivi et de la réédition des comptes, le défaut de sanction et d'imputabilité chez les acteurs de la mise en œuvre ont laissé place à de nombreuses injustices qui limitent la mise en œuvre et l'atteinte des résultats. Ces défaillances ont malheureusement alimenté la perte de confiance des producteurs agricoles envers la politique et le système publique puisqu'ils n'ont ni les moyens ni le pouvoir d'exercer un contrôle et défendre leurs intérêts.

D'après les résultats de notre recherche, les services centraux, les services déconcentrés autant que les partenaires au développement ont mobilisé différents mécanismes pour assurer le suivi. Mais, la réédition des comptes dans un objectif coercitif et punitif n'a pas existé à proprement parler. Toutefois, la recherche a permis d'observer que les ressources financières, l'acquisition des concepts employés et l'expertise adéquate sont des contraintes importantes pour garantir la constance, le caractère concret et opérationnel du processus de suivi. Cependant, soulignons toutefois que si ces contraintes se sont avérées au niveau opérationnel, cela n'a pas été le cas pour le suivi budgétaire qui s'est effectué au niveau stratégique.

Il est en effet apparu en filigrane dans notre analyse le défi de l'appropriation de ces mécanismes de suivi énoncé dans la présentation de la politique (Annexe 3), de leur intégration comme valeurs voire même du développement des compétences et de l'institutionnalisation d'une démarche à cet effet au sein de l'administration publique pour favoriser une mise en œuvre effective. Au-delà des contraintes financières souvent évoquées, le défi de l'appropriation réside dans la volonté, souvent inégale, des différentes parties impliquées dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement à véritablement s'engager dans ce processus. Le contraste est assez flagrant entre la place qu'occupent le suivi et l'évaluation dans la description de la politique par rapport à ce qui se fait effectivement. Dans la pratique, au sein de la haute administration publique « personne ne veut que ça change » (*Entrevue PB3-M*), « ça les arrange et comme ça, ils

peuvent bien manigancer des choses avec leurs amis » (*Entrevue SDR2-F*). Ceux qui veulent appliquer les mécanismes de suivi et d'évaluation et qui tentent de changer les choses dans l'intérêt des producteurs agricoles ne survivent pas longtemps (*Entrevue PA2-M ; Entrevue AP3-M* ;)). Par conséquent, dans la mise en œuvre le suivi est fait dans l'absence de transparence.

Par ailleurs, les personnes interrogées ont affirmé qu'au niveau de l'administration publique cette situation persiste parce que beaucoup de personnes sont plus attirées par la maximisation de leur gain qu'au sort des populations bénéficiaires. À ce sujet, concernant le suivi, il s'est en effet instauré une pratique autour des frais de mission et de frais de fonctionnement permettant à certaines personnes d'augmenter considérablement leurs revenus. Le phénomène est généralisé à tel point que *Le quotidien de l'économie*[38] faisant le point sur la répartition des allocations des frais de « bouche », de carburant, de mission, de gratifications, de cérémonie et réception, au Cameroun livre qu'en 2016, le ministère de l'agriculture avec 2,2 milliards de fcfa était parmi les 5 ministères qui enregistraient plus de 60 milliards de fcfa de frais de mission au Cameroun et avec 3,4 milliards de fcfa il s'inscrivait au 4ème rang sur 5 ministères qui totalisaient 35,5 milliards de fcfa de frais de carburant.

Il s'agit d'une pratique qui inclue par exemple la planification de « missions fictives » qui ne se sont jamais effectuées en réalité ou effectuées minimalement au bureau sans aller sur le terrain collecter les informations mais pour lesquelles on perçoit les frais de mission et de séjours sur le terrain malheureusement. Un autre exemple est l'étalement du travail sur plus de jours que nécessaire ou encore la constitution le plus souvent d'une grosse « équipe fictive » pour les missions sur le terrain et pour lesquelles en réalité parfois juste une ou deux personnes vont 'effectuer' le travail. Les frais de mission et les frais de fonctionnement associés constituent ainsi un exemple d'enjeux financiers importants qui limitent le suivi et l'effectivité de la politique puisque. On perd de vue l'objectif de la politique et d'après les entrevues, « le suivi que l'on fait c'est un suivi … nul »

[38] http://quotidieneconomie.com/

Entrevue SC1-F), « dans la forme » (*Entrevue SDR2-F*) et « on a encore du chemin » (*Entrevue PB3-M)*.

Le suivi est ainsi souvent fait de manière approximative pour maximiser les gains en termes de frais de missions. Dans les faits, peu de descentes sont faites sur le terrain pour rencontrer les producteurs agricoles et évaluer les effets de la politique. L'on observe aussi une focalisation du suivi sur les aspects administratifs et quantitatifs tels que le nombre de producteurs soutenus, les quantités de semences distribuées etc., puisque ce suivi repose en grande partie sur les documents et ne prend pas en compte l'avis des bénéficiaires ni ne mesure les effets de la politique chez ces derniers.

Finalement, les faiblesses du suivi et de la réédition des comptes, les contraintes à l'appropriation des mécanismes de suivi, la réticence du politique à instaurer une dynamique de suivi adéquate ont notamment eu pour effet d'occulter l'émergence d'un idéal collectif ainsi qu'ils ont eu pour effet d'occulter l'émergence d'un processus d'apprentissage collectif visant l'amélioration des services et la correction de la politique d'accompagnement. Cela a plutôt renforcé l'unilatéralité du processus décisionnel (Patton, 2008) puisque personne ne s'est mobilisé en faveur du changement d'une telle situation. Cette dynamique a laissé prospérer une culture de rente dans la distribution des ressources de toute nature qui n'a pas aidé à la pérennisation des interventions mises en œuvre ni à l'autonomisation ou « *empowerment* » des producteurs agricoles dans le secteur agricole tout entier au Cameroun. Que ce soit dans le cas de l'administration centrale, décentralisée, ou chez les partenaires au développement, les faiblesses des processus évaluatifs et par conséquent le manque de précision des indicateurs d'effets, a incité la focalisation sur les activités à mettre en œuvre au détriment des effets et du changement espéré en ce qui concerne la cible de la politique.

Défis et contraintes en lien avec l'implication des acteurs

La littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques et sur l'action stratégique des acteurs soulignait la nécessité de prendre en compte dans l'analyse de la mise en œuvre

l'implication des diverses parties prenantes concernées. Puisque l'action publique peut être vue comme construction collective d'acteurs en interaction (Hassenteufel, 2011, p. 115). Notre cadre d'analyse soutenait aussi que la mise en œuvre est le produit de l'action des acteurs et des ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser et qu'ils utilisent réellement ou potentiellement. Elle dépend aussi des idées et des valeurs qui structurent leurs relations, et que les discours « officiels » supposent, implicitement ou explicitement, participatives et tournées vers l'intérêt général. Notre cadre d'analyse soulignait aussi la présence d'un leadership fort du politique et de l'administration publique facilitant la mise en œuvre (Payette, 1992). Au vu de ces éléments, nous tenions pour acquise la légitimité des politiques rendues à la phase de la mise en œuvre. Nous supposions aussi un réel partage de pouvoir et l'existence d'une gouvernance partagée dans la mise en œuvre de la politique étudiée. Qu'en est-il réellement ?

Le leadership politique ambivalent

Une contrainte du leadership dans notre recherche est qu'il se distingue quelque peu de celui qu'évoque Kingdon (1984 [1995]), par exemple lorsqu'il parle du rôle des entrepreneurs de politique. Dans le cas de la présente recherche, au-delà des effets positifs suscités par le leadership politique au niveau régional et international, ce même leadership a entraîné une toute autre dynamique au niveau local. Le leadership politique au niveau local a d'une part été axé sur la neutralisation et la domination des agents administratifs et de la société civile en général en réduisant leur capacité d'action dans la mise en œuvre. Par exemple, même si le potentiel créatif des agents administratifs a certes été mobilisé autour des cadres de travail, d'échange et de négociation, il est devenu très vite contre-productif dans ce système de contraintes particulières et de dysfonctionnements multiples qu'est celui de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement au Cameroun. Ainsi, contrairement à ce que la littérature suggère, les acteurs politiques sont restés isolés des autres groupes d'acteurs des politiques publiques comme les agents administratifs et les acteurs non étatiques etc., notamment en ce qui a trait à la prise de décision unilatérale et la gestion autoritaire de la mise en œuvre dans une dynamique contre-productive.

D'autre part, le leadership politique s'est négativement manifesté au niveau de l'exécution des budgets. Les décideurs sont restés figés et ont manqué de flexibilité dans l'exécution des budgets suscitant un décalage important dans le financement des activités agricoles. De cette manière, en se focalisant sur les impératifs de gestion des fonds, malgré tout toujours insuffisants pour la mise en œuvre de la politique, le gouvernement a omis de mettre à l'agenda la situation que vivent véritablement les producteurs agricoles et d'objectiver la logique de l'action publique pour favoriser le changement. Par conséquent, il semble « qu'on ne sortira jamais de cette situation » (*Entrevue SDA4-M*). L'impact et les effets pervers que le leadership politique ont engendrés sur la politique d'accompagnement restent des contraintes majeures à signaler. Ce leadership ambivalent a contribué à freiner la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs visés dans une certaine mesure. Puisque depuis au moins l'entrée en vigueur du DSDSR (document de référence fixant les buts et objectifs de la politique d'accompagnement) en 2010, les enjeux de l'accompagnement sont restés les mêmes. Au surplus, aucun rapport ne fait état d'un avancement réel de la situation des producteurs mais, au contraire, chaque année dans la revue du cadre de dépenses à moyen terme les mêmes enjeux prennent plus d'ampleur.

La faible valorisation des bénéficiaires de la politique d'accompagnement.

La prise en compte des acteurs a souvent été abordée dans la littérature portant sur la mise en œuvre des politiques publiques. Cette dimension concerne surtout leur rôle et leur influence aussi bien dans la formulation que dans la mise en œuvre des politiques publiques. On l'aborde surtout dans un contexte d'érosion des frontières entre le public et le privé et/ou la contribution des acteurs non étatiques est de plus en plus considérée dans la mise en œuvre des politiques publiques (Carroll et Carroll, 1999 ; Hill et Hupe, 2009 [2002]).

L'administration publique dans le domaine agricole au Cameroun préconise l'implication des parties prenantes puisque « *the administrative structures and patterns of the new governance suggest, in principle, a need for greater citizen engagement in the work of government* » (Nabatchi, 2010, p. 384). Or, en nous basant sur le principe de participation

substantielle et de participation procédurale dans les politiques publiques, tel qu'énoncé par (Bruno Denis, 2008), notre recherche a mis en évidence un processus participatif dans la mise en œuvre limitée davantage à sa dimension procédurale. Certes, le cadre d'action de l'administration publique a été renouvelé puisque des forums ont été initiés et une dynamique de regroupement des producteurs a aussi été institutionnalisée. De même, de plus en plus les producteurs agricoles sont invités à prendre part à la validation des documents de politique à travers des plateformes de producteurs agricoles mis en place par le gouvernement. Mais notre étude n'a pas permis de déterminer l'influence spécifique de ces cadres dans la transformation de la participation de ces acteurs dans un processus délibératif en un instrument de politique publique qui amène un processus d'apprentissage dans la mise en œuvre. Une telle conception s'inscrit bien évidemment en porte à faux avec le discours sur la prise en compte des acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques à l'instar de ce qu'évoquent (Carroll et Carroll, 1999 ; Hill et Hupe, 2009 [2002]).

D'où l'importance, pour mieux opérationnaliser l'implication des parties prenantes dans le cadre de notre recherche, de prêter attention aux contingences institutionnelles et politiques qui influencent la portée de la participation publique. C'est à dire sur la dynamique interne des dispositifs ou sur les contextes immédiats de leur mise en œuvre surtout quand on sait les conditions dans lesquelles les pays africains sont appelés à s'approprier les méthodes promues par les institutions de *Breton Wood* (Fonds monétaire international et Banque mondiale) au nom de la bonne gouvernance. En effet, comme la revue de littérature l'a révélé, la promotion de pratiques inclusives telles que la participation et la bonne gouvernance pose des difficultés majeures aux dirigeants africains qui les assimilent de manière abusive la plupart du temps.

Lorsqu'on considère l'absence d'une véritable participation des parties prenantes dans la mise en œuvre, telle que mise en évidence dans nos résultats, on réalise aisément que ce ne sont pas les producteurs agricoles ou même les organisations non gouvernementales (ONG) qui auraient été un frein ou qui auraient agi comme blocage dans la mise en œuvre mais bien davantage l'administration publique elle-même. Et, comme l'administration publique

africaine a souvent été caractérisée par des logiques de connivence, les modalités de participation des producteurs agricoles, instrumentale, spontanée, non systématique et irrégulière, n'ont pas permis d'enrayer les tensions existantes et les ressentiments. Elles n'ont pas non plus permis de considérer les préoccupations des producteurs agricoles comme point d'ancrage des interventions aussi bien dans les pratiques que dans les normes et les règles fixées au sein de l'administration publique.

Notre recherche démontre que la question de l'enjeu politique et celle de l'implantation d'une véritable conversation démocratique se pose encore : « qui élabore la politique, les projets ? » En effet, dans le cadre de notre recherche par exemple, même avec une consultation des producteurs en amont, reste que c'est l'administration publique qui décide, et pas toujours en faveur des producteurs agricoles. Ainsi, bien que l'on estime les questions agricoles aient joué en faveur d'un consensus, reste que, dans le cadre de politiques touchant les populations vulnérables comme les producteurs agricoles des pays africains, leurs inquiétudes doivent nécessairement être prises en compte au sein d'un processus délibératif les impliquant principalement. Cela faciliterait une mise en œuvre adéquate et efficace de la politique d'accompagnement.

La légitimité politique influencée par les valeurs dominantes, divers types de logiques et la légitimation des mécanismes informels de gouvernance

L'étude nous a permis de constater que pour être complète et efficace, l'analyse de la mise en œuvre doit intégrer la dimension de la légitimité qui est particulièrement éclairante ici. Il s'agit de la légitimité dont jouissent certains acteurs de par leur rôle et leur position dans le processus de mise en œuvre afin de favoriser ou non « le bien-être collectif » (Lacasse et Thoenig, 1996 ; Scharpf, 2000). Il s'agit aussi de la légitimité dont ils sont capables d'activer via divers mécanismes et relations. La conception légale rationnelle Wébérienne de la légitimité permet alors d'ouvrir quelques pistes fructueuses à ce sujet dans notre recherche puisque les concepts de pouvoir, de coercition et d'autorité en constituent la pierre angulaire. Vu sous cet angle, l'appareil d'État est un mécanisme de domination sociale permettant de contrôler le conflit social dans la mesure où il défend avec succès sa

prétention de monopole de l'utilisation légitime de la force physique du maintien de l'ordre (Weber, 1968, p.54) et que cette légitimité conditionne sa capacité administrative (Perez, 1991).

Comme l'ont constaté de nombreux auteurs parlant de la mise en œuvre, nous n'avons pas manqué une fois de plus d'être intrigué par la situation troublante, voire, la disproportion apparente entre les ressources mobilisées et leur faible portée pratique, soit ce que Lowe (1986) appelle « *the implementation gap* ». Les problèmes de gestion ont certes été soulignés à plusieurs reprises dans notre analyse comme source d'explication des écarts observés. Mais notre étude attire tout particulièrement l'attention sur la légitimité de l'action publique.

La légitimité des intérêts associés à l'accompagnement des producteurs agricoles au Cameroun s'est avérée encore faiblement assurée. Une contrainte que notre recherche permet de mettre en lumière concerne le fait que la politique d'accompagnement n'a pas véritablement fait l'objet de compétition politique démocratique entre les sphères gouvernementales, enceintes parlementaires, organisations partisanes et espaces médiatiques principalement. L'étude l'a déjà souligné, le plus souvent, il est question dans l'action publique des pays africains en développement de chercher à légitimer les politiques et les interventions auprès des bailleurs de fonds à travers l'instrumentation des processus de consultation, ou par l'expertise extérieure.

Au-delà du consensus social et politique sur la question agricole, et compte tenu des idées émises à propos des statistiques approximatives et de la faible capacité institutionnelle de l'État à initier et à formuler ses propres politiques, l'objet même de l'action publique dans le domaine agricole demeure incertain. Et, il y aurait même un doute sur l'existence d'intérêts légitimes à cet égard.

Les producteurs agricoles sont d'avis que la politique se négocie ailleurs, puisque par exemple, selon une personne interrogée « ici on ne demande rien à personne, on s'assoit dans un bureau on écrit les choses, pourvu que ça s'équilibre là-bas sur le papier, l'objectif

se situe ailleurs. Ce n'est jamais ce qui est annoncé » (*EntrevuePA1-F*). La définition des objectifs globaux fait l'objet de « concertation », cependant, la définition des domaines pertinents d'intervention devient incertaine, car tout se décide au bureau, « dans un bureau climatisé, …imaginer ce qui devrait marcher, du moins ce qui devrait aboutir à un financement qu'on pourra orienter à d'autres fins et continuer toujours à dire qu'on cherche le développement » (*EntrevuePA2-M*).

De par les résultats de notre recherche, tout porte à croire que les intérêts supposés « légitimes » de l'État se heurtent à un autre type d'intérêts dont la légitimité est mieux ancrée dans le contexte fortement influencé par le politique, les valeurs dominantes et divers types de logiques sociales. Du coup, l'action publique subit les contrecoups de la crise de l'intérêt général et de celle de son support qu'est l'administration publique. Au-delà des enjeux de la politique qui peuvent faire l'objet d'affrontement, de leur inscription à l'agenda, il s'agit plus largement de la manière dont la politique est requalifiée dans différents lieux du politique dans un contexte où la question d'imputabilité est très peu abordée.

En effet, l'appareil d'État tisse et maintien une relation de domination envers les membres de la société tout en défendant la légitimité de l'ordre politique qu'il représente. Une manifestation qui en découle est la légitimation des mécanismes informels de gouvernance dans la mise en œuvre destinés à servir des intérêts individuels. Ces mécanismes informels qui excluent les préoccupations des bénéficiaires et qui agissent sur le travail des agents administratifs inhibent le succès de la politique d'accompagnement tout particulièrement quand on sait la nécessité du soutien public et de l'engagement de l'administration publique à cet égard. Certains, comme Winter (2001) parle de « schizophrénie » de beaucoup d'acteurs, qui naviguent entre, d'un côté, un système de règles officielles non appliquées ou non applicables mais censées au moins être la référence dans les rapports avec l'extérieur et les « bailleurs », et, de l'autre côté, des règles « de fait », elles-mêmes diverses. Dans ce contexte où les règles officielles sont non stabilisées, il en résulte une importante marge de négociation et ceci à tous les niveaux du système d'action concret de la mise en œuvre. Le cas des employés qui n'exercent pas au ministère mais qui perçoivent

cependant leur salaire est un bon exemple de mécanisme permettant de rendre compte de cette crise de gouvernance. Ceci étant, la façon dont les autorités conçoivent la politique, sa mise en œuvre et sa gouvernance contraste avec la situation dans les pays occidentaux dans lesquels la capacité de l'administration publique dépend en grande partie du degré d'acceptation par la société de l'appareil d'État en tant qu'expression institutionnelle d'un régime politique légitime et dans lesquels les attentes des populations et la pression publique jouent un rôle majeur. L'absence de pressions publiques et la faible détermination ou le savoir-faire politique constituent alors des contraintes essentielles de la mise en œuvre de politique publique au Cameroun.

Les défaillances de la collaboration et les dysfonctionnements de l'ancrage institutionnel de la politique

Devant les formidables défis auxquels l'administration publique est confrontée, Cohen (1988) rappelle que les cadres doivent comprendre leur entourage et la société, doivent avoir une attitude positive et la collaboration est importante et nécessaire. O'Leary et Vij (2012) avancent par exemple sur les motivations de la collaboration de certains agents administratifs ou certaines autorités occupant une position incontournable,

> « *some choose to collaborate to increase performance, to better serve the public…Other may collaborate in order to be free riders and obtain benefits without commensurate effort… collaboration is not always wise. In fact, it could negatively affect the primary mission of one organization* » (2012, p.510).

Cependant, si les agents administratifs ou certaines autorités choisissent de collaborer c'est parce qu'ils appartiennent au service étatique qui leur confère un pouvoir puisque d'après O'Leary et Vij « *legal mandate will increase authority and power and, hence, will tend to increase the likeliwood of succes of a collaboration* » (2012, p. 513).

Considérant ces visions, les notions de performance, de meilleur service et de succès de la collaboration sont au cœur des défis liés à la collaboration dans les pays occidentaux.

Invoquer ces notions dans l'analyse de la collaboration dans notre recherche serait en quelque sorte mettre la charrue avant les bœufs. Pour qu'il faille améliorer la collaboration, il faut qu'elle soit d'abord déjà implantée véritablement. En effet, l'étude de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles nous permet de situer les défis de la collaboration à un niveau institutionnel. Elle permet de constater trois défis majeurs concernant la collaboration dans la mise en œuvre. Il s'agit de la capacité d'action collective de l'État, l'institutionnalisation et la formalisation des rapports qu'entretiennent les différents acteurs.

En ce qui concerne la capacité d'action collective de l'État, nous avons relevé la faible cohérence de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles avec les autres politiques internes jouant un rôle direct ou non dans le domaine agricole. Mais ce qui est particulier dans le cas de la présente recherche est que même s'il y a eu un consensus sur la question agricole au plan national, le défi est que le domaine agricole n'est pas encore considéré comme enjeu primordial appuyé par les divers départements ministériels impliqués. Comme diraient Kingdon (1984 [1995]) et Jones Baumgartner (2005), c'est l'attention que le gouvernement et les groupes d'intérêts accordent à un enjeu ou un ensemble d'enjeux qui favorise ou non la recherche de la cohérence.

L'internalisation des buts et objectifs de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles s'est fait au ministère de l'agriculture qui pourtant requière un engagement d'autres entités (finances, marchés publics) dont dépend la mise en œuvre de la politique et son évolution. Or, selon le discours des personnes interrogées, les politiques de ces entités s'inscrivent souvent en faux à la politique d'accompagnement et amenuisent celle-ci. Concrètement, « c'est-à-dire que toi qui dois mettre en œuvre un projet tu n'as pas tous les moyens à ta disposition, tes moyens sont chez quelqu'un d'autre et puis tes priorités ne sont pas les siennes » (*Entrevue* SC2-M). Bien entendu, s'intéressant aux États occidentaux, Savard (2010, dans Paquin et coll. 2010) aborde la question et pense qu'il est illusoire de prétendre à une cohérence complète des politiques publiques. En effet, chaque ministère est indépendant et personne ne peut mettre la pression à l'autre.

Par conséquent, les procédures de collaboration entre divers ministères sont certes établies (par exemple les procédures de passation de marché, de décaissement de fonds etc.) mais elles sont très compliquées et les effets négatifs sont assez importants sur la une mise en œuvre de la politique d'accompagnement. Les personnes interrogées estiment que ça allonge les délais et se plaignent qu'il y a trop de projets qui n'arrivent pas à terme par défaut de financement de certaines activités. Les décaissements de fonds dédiés à l'agriculture sont faiblement priorisés même face à des demandes particulières du chef de l'État et certains fonds dédiés à l'agriculture peuvent servir à financer la sécurité etc. (*Entrevue AP2-F* ; *Entrevue PP2-M* ; *Entrevue BF3-M*).

L'ancrage institutionnel de la politique d'accompagnement pose d'importantes difficultés de gouvernance puisqu'on peut observer plusieurs projets et programmes qui se chevauchent, se répètent. La gouvernance de la mise en œuvre serait en cause puisque sur le terrain, l'émergence de nouveaux projets s'avère être aussi une question de lobby « les choses d'en haut » (*Entrevue PP3-F*) où un groupe de personnes au sein de l'administration publique ayant des affinités avec les bailleurs de fonds se font financer des projets qui sont des doublons de ce qui existe déjà même si le groupe en question n'a pas la compétence requise pour le mener à bien. À cela s'ajoutent l'ingérence des uns dans les compétences des autres; le développement des formes d'actions privées telles que le monnayage de la collaboration de certaines autorités du fait de leur position; et la gestion cloisonnée dans le cadre de la décentralisation des projets et programmes pour ne citer que ceux-là. Toutes ces difficultés qui constituent un véritable problème pour l'efficacité de la politique d'accompagnement sur le terrain renforcent d'autant plus la nécessité de considérer le rôle de l'État et les effets de ses institutions dans l'organisation, le contrôle et la gestion des affaires publiques lorsqu'on analyse la mise en œuvre.

Par ailleurs, il semble y avoir eu un évitement de toute formalisation des interactions d'acteurs. Celles-ci sont restées pour la plupart informelles et congestionnées par un pouvoir omniprésent et par les relations personnelles fortement valorisées dans ce contexte. Que ce soit des interactions interministérielles ou des interactions au sein de l'administration en charge de l'agriculture ou encore avec les bénéficiaires, nous avons

bien noté le poids important des procédures informelles favorisant les liens familiaux et les liens d'amitiés et le poids important de la politisation de l'action publique. Et pourtant en référence aux pays occidentaux, il semble que la dépolitisation de l'action publique, l'application des contraintes réglementaires et instrumentales permettent d'être davantage réalistes dans l'approche de collaboration.

V.1.3. Pertinence des rôles des agents administratifs dans la mise en œuvre

Les rôles des agents administratifs étaient une dimension à laquelle nous souhaitions apporter une réflexion et répondre de ce fait à notre troisième question spécifique. Cette section aborde donc la pertinence du rôle des agents administratifs au regard de divers enjeux de la présente recherche.

La pertinence au regard du choix du contexte africain

Le choix de considérer dans notre recherche le Cameroun, un contexte africain de pays en développement, suppose qu'au-delà des explications usuelles de la mise en œuvre portant sur l'environnement organisationnel et les rapports directs entre acteurs de la base il existe d'autres explications qui rendent intelligibles le rôle des agents administratifs.

En effet, les recherches effectuées jusqu'ici sur la mise en œuvre des politiques publiques ont permis de distinguer deux rôles principaux découlant des actions menées par les agents administratifs de base. Il y a d'une part les rôles situés à l'intérieur de l'organisation, et d'autre part, ceux situés hors de l'organisation. Si tous ont pour point commun d'influencer la mise en œuvre, les analystes attribuent une autre différence relative au trait culturel et qui change la perception de l'acteur de base selon qu'on est en Amérique ou en Europe, en France (Mercier, 2002), et maintenant en Afrique Subsaharienne. D'un côté, alors que les Américains basent les rôles sur le contact que les travailleurs du niveau de la rue ont au quotidien avec les ressortissants des services publics, de l'autre côté les Français se fondent sur l'influence de l'environnement organisationnel sur le rôle des acteurs. Ainsi, d'un côté les auteurs évoquent une forme d'adaptation positive où l'acteur a à cœur de rendre le

meilleur service possible malgré les difficultés de terrain, de l'autre côté ils s'intéressent aux jeux par lesquels les acteurs cherchent à tirer avantage des failles décelées dans l'environnement organisationnel. Ainsi au-delà de ces rôles qui ont tendance à améliorer le service de l'agent administratif, notre recherche à plutôt identifier des rôles changeants avec une forte tendance à s'éloigner du rôle légitime des agents administratifs.

La pertinence au regard du pouvoir discrétionnaire

La mise en œuvre de la politique d'accompagnement agricole au Cameroun est loin d'être une phase d'exécution. Elle constitue plutôt une phase de distorsions diverses au regard des multiples ajustements permanents dans la gestion de ladite politique et au regard de la récurrence des comportements particuliers qui caractérisent les actions posées par les agents administratifs à la base. De par les résultats obtenus dans cette recherche, les agents administratifs possèdent un pouvoir discrétionnaire comme l'ont démontré plusieurs recherches portant sur les agents administratifs à la base (Lipsky, 1980 ; Sabatier, 1986 ; Dubois, 1999 ; Hjern, 1982). Les divers comportements qui ont été décrits plus tôt dans la présentation de nos résultats sont assez éloquents pour démontrer la diversité de leurs interprétations de la mise en œuvre d'une politique publique et de leurs intentions dans la mise en œuvre.

Les modèles *bottom-up* de la mise en œuvre sont basés sur une redéfinition de la mise en œuvre centrée sur le pouvoir discrétionnaire des agents administratifs en interaction avec leur milieu. Cette approche est d'ailleurs ici toujours pertinente pour comprendre la contribution des agents administratifs à la mise en œuvre. Heuristiquement parlant, pour l'analyse du rôle des agents administratifs dans le cadre de notre recherche, seules, ces modèles d'analyse de la mise en œuvre ne paraissent plus d'intérêt. En effet, seul, le pouvoir discrétionnaire peut difficilement servir à comprendre comment se structure et se maintient la dynamique de l'action administrative dans le contexte spécifique de notre recherche. Il s'agit notamment de leur tendance à user techniquement d'un pouvoir illégitime dans ses buts et parfois dans ses moyens et à s'inscrire dans des jeux politiques au sein de divers réseaux entourant la mise en œuvre sans en être sanctionnés.

La perspective politique (Mintzberg, 1985) dans l'organisation et les théories sur les acteurs (Crozier et Friedberg, 1977 [1981]) ; Friedberg, 1993 ; Klijn et coll. (1995) ; Lipsky (1980)) permettent alors d'appréhender cette dynamique. Au surplus, une lecture de cette dynamique à partir des logiques sociales et même culturelles locales et à partir de l'histoire qui a donné lieu aux modes de gouvernance actuelles des pays africains en développement permet de mieux comprendre *le pourquoi* des choix peu efficients que font les acteurs dans la mise en œuvre.

Pertinence au regard des déterminants socioculturels et des pesanteurs organisationnelles

Outre l'apport au développement des connaissances, la mise en lumière des différents profils d'agents administratifs que nous avons effectuée vise aussi à rendre compte de la complexité du rôle des agents administratifs dans la mise en œuvre d'une politique publique qui a souvent été évoqué dans la littérature. Nous montrons que les agents administratifs subissent des contraintes et que leur marge de manœuvre n'est pas uniquement sous la dépendance de leurs intérêts personnels légitimes ou non. Leur marge de manœuvre s'articule aussi et surtout au regard des déterminants socioculturels ou des pesanteurs organisationnelles (Médard, 1991 ; Bayart, 1979 ; Michalon, 1984 ; Chabal et Daloz, 1999 ; Bayart et coll., 1997 ; Blundo et Jaubert, 1998 ; Crozier et Friedberg, 1977 [1981] ; de Sardan, 2004).

Ainsi dans le cas de la présente recherche, le rôle des agents administratifs tient aussi et peut-être surtout à la forme générale du système politique et est fonction de l'expression des capacités relationnelles, des atouts dont ils disposent, qu'ils acquièrent, utilisent et transforment en bâtissant et en vivant leurs relations avec les autres acteurs (Crozier et Friedberg, 1977 [1981]). Comme nous le supposions au départ dans notre recension des écrits, le système politique a effectivement pesé lourd dans le pilotage de la politique d'accompagnement. En effet, la mise en œuvre dans le cadre de notre étude relève d'une construction sociale de la réalité de l'accompagnement que les décennies précédentes de

de gouvernance particulières ont fondé et expliquent aujourd'hui. Elle est aussi la conséquence d'un système de gestion déficient et dysfonctionnel qui engendre des contraintes et/ou des opportunités spécifiques (Jobert et Muller, 1987) eu égard à la prégnance de la gestion néo patrimoniale et de l'absence de coercition qui prévalent dans le contexte de notre recherche.

L'identification et la description des profils des agents administratifs ainsi que les facteurs de leur émergence contribuent - et cela n'exclue pas d'autres explications - à comprendre comment dans leur travail, des agents administratifs se sont éloignés d'un service efficient et d'une mise en œuvre effective de la politique agricole au Cameroun pour devenir source d'injustice et d'absence d'équité à l'égard de leurs principaux clients. En confirmant les propositions théoriques sur le pouvoir discrétionnaire des agents administratifs, nous avons pu démontrer une autre facette « la face obscure » de ce pouvoir discrétionnaire encadré par une gestion particulière des affaires publiques ancrée dans le contexte de notre recherche. Un pouvoir qui se déroule dans les coulisses en vue de répondre à des intérêts loin d'être légitimes vis-à-vis des objectifs de la politique. Ce pouvoir discrétionnaire se distancie ainsi de par son usage « illégitime » — au travers de jeux politiques — et se distancie aussi de celui de l'agent administratif qui a à cœur d'offrir le meilleur service aux ressortissants des politiques publiques.

Pertinence par rapport à l'effectivité de l'accompagnement

À partir de l'analyse fine des interactions des agents administratifs, nous avons pu repérer sept profils d'agents administratifs. Dans deux profils particulièrement (charismatique et motivé) nous avons pu déceler des efforts et des initiatives personnelles entreprises par les agents administratifs permettant aux producteurs agricoles de bénéficier réellement de l'accompagnement agricole. Ces profils par leur engagement et leur dévouement ont fait mine d'user de leur potentiel et de leurs ressources pour un accompagnement plus juste

pour les producteurs agricoles au Cameroun. Cependant, et faisant suite à nos résultats, il y a lieu de penser que ces comportements sont isolés et exceptionnels, car leur rôle qui est de servir le public n'a pas été effectué pour les cinq autres profils d'agents administratifs identifiés et pourtant plus nombreux.

En poussant l'analyse plus loin, on se rend compte que les agents administratifs dans la plupart des profils dont, les artistes-marabouts, les craintifs survivants, les feinteurs-simulateurs, les imposteurs, les sacrifiés que nous avons décrits utilisent leur liberté d'action pour leurs propres intérêts ou pour servir un réseau de détournement de la politique. Ils le font en usant et en s'impliquant dans des divers jeux politiques au détriment d'un accompagnement en faveur des producteurs agricoles. C'est pourquoi les agents administratifs n'ont pas toujours été mobilisés pour contribuer véritablement à mettre en place un accompagnement effectif. Le fait qu'ils ne se soient pas mobilisés continuellement à cet effet n'a pas aidé à l'amélioration du sort des producteurs agricoles ni n'a favorisé l'effectivité de la politique d'accompagnement ou l'instauration et le maintien des conditions requises pour cela.

Il faut cependant souligner que bien que la majorité des agents administratifs ait été regroupée dans les cinq profils dont le rôle s'éloigne d'une mise en œuvre effective de la politique, notre analyse a révélé des nuances entre ces divers profils au-delà des éléments qui les caractérisent. En effet, nous avons observé que les agents administratifs n'ont pas toujours eu des comportements déviants vis-à-vis de leur fonction légitime. Les entrevues nous ont fait comprendre qu'au début de leur carrière dans l'administration publique, les agents administratifs sont scandalisés par certaines pratiques 'professionnelles'. Mais dès lors qu'un agent administratif se trouve dans une situation frustrante à plusieurs reprises, il fait tomber ses barrières. Par exemple, lorsqu'il se rend compte que sa carrière ou son avancement professionnel n'est pas fonction de son travail, de ses résultats ni de sa performance, il est découragé (*Entrevue BF3-M*). Ainsi, c'est après quelques années de routine au sein du système que les agents administratifs ont finalement adopté les pratiques dysfonctionnelles qu'ils critiquaient. Cette situation traduit non seulement l'influence de la forme du système politique qui empêche la mise en œuvre harmonieuse de la politique

mais aussi elle démontre l'incapacité de lutter contre ce système dans lequel sont capturés les agents administratifs, lesquels finissent par développer divers comportements favorisant plutôt l'immobilisme de la politique.

Pertinence par rapport par rapport aux logiques et valeurs prédominantes

La mise en évidence de ces profils ainsi que la qualité de l'implication des agents administratifs est utile, car elle permet de comprendre en partie chez les agents administratifs, ce que nous avons appelé l'*aveuglement volontaire*. Il s'agit dans le cadre de la présente recherche d'un engagement stratégique des agents administratifs face aux difficultés qu'ils rencontrent dans la mise en œuvre. En effet, leurs perspectives professionnelles sont ambiguës, leurs conditions de travail sont précaires et leur incapacité à faire face à ces difficultés entraîne pour eux des situations où ils subissent la dynamique de leur milieu de travail immédiat et dans lequel leur investissement, leur travail et leur engagement ne leur permettent pas d'offrir un service efficient. Face à cela, ils se réfugient derrière la même attitude, ils ne se confrontent pas aux dysfonctionnements et difficultés auxquels ils font face. Soit, ils vont vivre leur expérience professionnelle comme une souffrance et vont chercher à la subvertir en plaisir en réussissant à s'adapter de diverses manières au contexte, soit ils ne pourront s'adapter dans ce cas ils vont développer des mécanismes pour supporter la situation. Ce qui empêche les agents administratifs de se confronter à la faible effectivité de la politique d'accompagnement agricole et au fait que leur rôle d'agent administratif est compromis par un milieu de travail fondamentalement précaire. Pour le dire autrement et en nous appuyant sur des positions théoriques concernant les « entrepreneurs politiques » (Kingdon 1984 [1995]), nous pouvons dire que les agents administratifs n'ont pas toujours été persistants et infaillibles dans leur rôle légitime.

L'expression d'un tel déficit a été rendue possible par les logiques sociales et administratives de prédation prédominantes axées sur le clientélisme, la connivence, le paternalisme, le népotisme, etc., dans le processus de mises en œuvre qui n'ont pas laissé de place à une contribution efficiente et efficace des agents administratifs. Ce déficit serait

alimenté par les défaillances du système de mobilisation des ressources humaines, les conditions de travail précaires, la faible rémunération des agents administratifs, ainsi que la faible valorisation de leur potentiel créatif. Bien plus, il serait aussi la conséquence de la « super politisation » de la société dont l'organisation reste très complexe et fortement hiérarchisée et qui tend à privilégier certains intérêts privés.

Finalement, la tendance dominante a privilégié les intérêts privés au détriment de l'intérêt général et cela n'a pas aidé. En recoupant le point de vue des personnes interrogées, il ressort une contribution des agents administratifs dont le bénéfice reste largement destiné à priver les producteurs d'un service d'accompagnement fourni par un personnel qualifié, ayant l'expertise requise et prédisposé à le faire. Les agents administratifs n'ont pas non plus su négocier ou se faire reconnaître grâce à leur expertise, leur *leadership* ou leur position d'agents administratifs au service des producteurs agricoles dans le processus de mise en œuvre contrairement à ce que nous apprend la littérature sur le rôle de l'administration publique en amont des politiques, soit de fournir les informations pour la prise de décision (Bernier, 2010).

Dès lors, ceci va à l'encontre de ce que l'on a l'habitude de voir dans la littérature concernant les acteurs de la base dans les pays développés où le potentiel des agents administratifs alimente la décision et se fait ressentir au profit des clients, principaux bénéficiaires des politiques publiques. Dans le cas de notre recherche, ce potentiel, même s'il existe et même s'il a certes été mobilisé, il a plutôt servi à ceux disposant déjà d'une position favorable dans le système social ou dans l'administration du secteur agricole. C'est ce que les jeux de cooptation et les jeux de captage mettent principalement en évidence.

Nous savons désormais que les faiblesses de la mise en œuvre liées au contexte peuvent être idéologiques et autoritaires, peuvent relever de l'expertise, ou encore du mode de gouvernance qui puise ses racines dans l'histoire des pays africains en développement. En renfonçant et/ou en diminuant l'espace de pouvoir des agents administratifs, ces faiblesses mettent en évidence les « incubateurs » d'une *activité politique* dans la mise en œuvre. Ceci est particulièrement intéressant dans la mesure où une telle évidence pourrait lancer les

bases pour la fondation d'un système efficient de détection et de correction des dysfonctionnements, voire même un système coercitif sanctionnant positivement ou négativement les comportements. D'autant plus que, la manifestation d'une telle activité peut laisser présager un impact peu satisfaisant pour l'effectivité de la mise en œuvre et favoriser du même coup le *statu quo*.

La question qui vient à l'esprit est de savoir pourquoi cette dynamique persiste, pourquoi personne ne dénonce l'absence d'effectivité flagrante qu'on observe sur le terrain et dont les discours des personnes interrogées sont si révélateurs ? À ce sujet nous avançons que les jeux politiques qui se déroulent dans la mise en œuvre sont soutenus et entretenus par des réseaux d'acteurs puissants et dans lesquels les joueurs (qui nous intéressent, les agents administratifs) tirent un profit chacun à sa manière. À cela s'ajoutent le poids des logiques sociales africaines et de gestion clientéliste qui constituent la norme. Avec tout cela, on comprend facilement pourquoi la situation que vivent les producteurs agricoles n'a pas été une préoccupation et n'a pas évolué au regard des efforts fournis à cet effet.

V.2. Cadre d'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques en contexte africain

De ce qui précède nous pouvons conclure que le portrait du processus de mise en œuvre offert à partir de la littérature constitue une clé de lecture pour comprendre le déploiement de la politique d'accompagnement au Cameroun, ainsi que son degré d'effectivité. Même si ce cadre demeure pertinent pour ouvrir la boîte noire de l'administration publique d'un pays africain comme le Cameroun, il reste cependant limité pour aborder et comprendre ce qui se passe effectivement dans la mise en œuvre. En effet, cette recherche a montré que la mise en œuvre de la politique d'accompagnement est complexe et peu effective. Pressman et Wildavsky (1984 [1973]) abordent cette idée en termes de dysfonctionnement et d'absence de coordination dans la mise en œuvre, référant au décalage entre la décision et sa concrétisation sur le terrain. Les défis et contraintes observés dans le processus de la mise en œuvre permettent ainsi de rendre intelligible la mise en œuvre par l'illustration d'une conception technique et normative et non favorable au changement espéré.

Au-delà de la complexité associée à la mise en œuvre, la rationalité limitée des acteurs telle que reprise dans les approches par le bas des modèles d'analyse de la mise en œuvre (à l'instar des travaux de Lipsky, 1980 ; Sabatier, 1986 ; Dubois, 1999 ; Hjern, 1982) permet quant à elle de rendre intelligible les interactions et comportements dans la mise en œuvre. Face à cela, notre recherche confirme l'existence et l'importance des instruments dits classiques (exemple : régulation, la décision, décentralisation) de politiques publiques ainsi que l'importance des acteurs dans la mise en oeuvre.

Mais elle reconnaît aussi comme Aucoin (1995), la nécessité de prendre en compte les instruments qui transforment la gouvernance par l'implication de nombreux acteurs. Ceci étant, notre recherche démontre aussi que d'autres éléments contribuent à rendre intelligibles les nombreux revers observés eu égard au faible degré d'effectivité de la politique d'accompagnement souligné précédemment. Les relations de pouvoir, de domination, de dépendance entre les acteurs, quel que soit leur positionnement stratégique ou géographique, bref, les spécificités des interactions dans la gouvernance réelle de la mise en œuvre forment une autre clé de lecture. Celle-ci replace l'analyse de la mise en œuvre dans le contexte socio historique et culturelle plus large dans lequel se sont développées les formes actuelles de gouvernance des pays en développement d'Afrique subsaharienne. La prise en compte de ces facteurs contextuels offre un portrait de la mise en œuvre plus juste et permet d'avancer un cadre d'analyse de la mise en œuvre plus adapté au contexte camerounais et africain en général.

Quel est donc le portrait de la mise en œuvre qui émerge ?

Finalement, le portrait de la mise en œuvre qui émerge dans le contexte de notre recherche réfère à un ensemble de processus de fusion et/ou de transformation des aménagements du pouvoir issue de logiques distinctes, d'une part une logique de mise en œuvre telle qu'elle est développée dans la littérature occidentale soutenue par des documents et divers instruments de politiques publiques et de l'autre, une logique propre à des communautés locales africaines soutenues par un ensemble de pratique.

Il s'agit alors d'avancer à partir d'un nouveau point de vue une notion de coprésence d'une diversité de forces sociologique, politique et technique qui s'articulent ou s'affrontent sur une série d'enjeux de pouvoir en mobilisant dans la foulée, des discours et des valeurs dont les sources de légitimité sont distinctes, et sans laquelle la mise en œuvre serait incompréhensible. Nous abordons alors la mise en œuvre comme étant le fait de la rencontre d'une variété d'instruments et d'acteurs. Ceux-ci mobilisent des intérêts distincts en fonction des enjeux auxquels ils sont confrontés et peuvent interpréter ces enjeux de différentes façons sur la base de leur positionnement en faisant appel à des sources distinctes de légitimation de leurs discours et de leurs stratégies.

Vue de cette manière, la mise en œuvre dans le contexte de notre recherche rejoint la conception de la mise en œuvre souvent avancée dans la littérature qui postule son imprévisibilité et le fait qu'elle donne lieu à des dynamiques, imprévues et imprévisibles, qui ne ressemblent pas nécessairement aux processus qui ont contribué à leurs naissances. On est en effet ici davantage dans un processus dont les issues possibles sont nombreuses et surtout l'issue ultime est forcément inconnue. Cependant, la différence majeure se situe sur les dynamiques vers lesquelles mènent ces processus. Tandis que d'une part, on recherche dans la mise en œuvre de plus en plus d'efficience, d'efficacité et la satisfaction des populations et l'atteinte de l'intérêt général, d'autre part, ici on tend plutôt à augmenter le fossé des inégalités à partir des pratiques inefficientes et très peu efficaces.

Le portrait offert de la mise en œuvre ici nous permet ainsi d'accéder à une autre perspective analytique qui donne à voir la dynamique de reconstruction de la mise en œuvre au sein du système politique à partir des contingences socio historiques et culturelles locales, tout en se gardant de formuler une recette normative.

Proposition d'un cadre d'analyse de la mise en œuvre des politiques en contexte africain

Au terme de l'interprétation et de la discussion des résultats, un avancement que notre recherche permet d'atteindre dans l'analyse de la mise en œuvre est très certainement le cadre d'analyse que nous proposons. Une analyse sérieuse pour être efficace dans un

contexte semblable à celui de notre recherche devrait également s'appuyer sur les éléments conceptuels de ce cadre d'analyse puisqu'il prend en compte les particularités observées dans la mise en œuvre de la politique étudiée et qui sont assez semblable dans la plupart des pays africains si l'on se réfère à notre chapitre de revue de littérature. Et ce sont ces particularités qui font en sorte que les modèles occidentaux d'analyse de la mise en œuvre s'adaptent moins bien au contexte africain de pays en développement puisqu'ils sont occultés par ceux-ci.

Nous présentons les éléments conceptuels de ce cadre d'analyse comme un engrenage de la mise en œuvre constitué : 1) du contexte, 2) l'organisation et de la gouvernance et enfin 3) de l'autorité et la hiérarchie au sommet. Il s'agit alors de redéfinir chacun de ces éléments au regard des logiques sociales africaines et des conditions socio historiques qui déterminent la légitimité de l'État. Puisque ces logiques et cette légitimité influent sur la performance de l'administration publique et par conséquent sur la mise en œuvre des politiques publiques dans les pays en développement en Afrique subsaharienne. Ce faisant, ce cadre fournit de façon réaliste le cadre des possibilités et des limites dans lesquelles tout changement pourrait être pratiqué. Chacune des bases de notre cadre d'analyse s'appuie sur une idée-force, la contrainte et la complicité pour ce qui est du contexte ; la solidarité au sein de l'organisation et de la gouvernance et la légitimité s'agissant de l'autorité et de la hiérarchie.

V.2.1 Redéfinir le contexte africain de la mise en œuvre comme un système politique

Le contexte africain de la mise en œuvre est compris comme un lieu où les États, les individus négocient des buts collectifs en s'allient et en s'opposant selon leurs intérêts. En effet, la mise en œuvre est marquée par la contrainte qu'ont les États dans l'élaboration des politiques publiques et la relation que ces derniers entretiennent avec les populations. Nous abordons dans cette section l'élaboration des politiques spécifiquement la rationalité qui guide les politiques et leurs mises en œuvre ; les conditions de développement des politiques publiques et les revers d'une perpétuelle recherche de ressources financières ; ensuite nous abordons la relation entre l'État et la société : ou mieux l'absence de

complicité. Ce sont des éléments essentiels à considérer pour comprendre la mise en œuvre et pour envisager des pistes d'amélioration le cas échéant.

L'élaboration des politiques publiques

- *La rationalité qui guide les politiques et leurs mises en œuvre*

Une redécouverte de l'analyse de l'administration et de l'État selon Weber nous a permis dans le chapitre de revue de littérature d'élucider la relation cruciale entre la légitimité de l'État et l'Administration publique (Perez, 1991). Or, la situation de l'Afrique subsaharienne est en contraste flagrant avec l'Occident sur cette question de légitimité où l'on considère que l'État est une institution qui se doit de répondre à l'intérêt général de la société et où les attentes de cette dernière quant au rôle de l'État constituent une force réelle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des mesures gouvernementales.

L'administration publique en Afrique est en effet marquée par une absence d'efficacité comme l'ont démontré les nombreuses réformes administratives qui ont eu cours dans l'administration du développement. Bien plus, dans ce contexte où la plupart des réformes ont été imposées et/ou conçues de l'extérieur, il est difficile de penser que les attentes des populations ont constitué l'ingrédient qui a joué un rôle majeur dans l'élaboration des politiques publiques. En retour, la société appréhende le rôle de l'État avec méfiance et suspicion voyant en celui-ci des tracasseries de toutes sortes, notre recherche l'a souligné à plusieurs reprises. Une situation pas du tout propice à la concrétisation des politiques publiques quand on sait l'omniprésence néfaste de l'État dans toutes les sphères de la vie en Afrique (Hafsi, 1990).

Tout compte fait, dans le cas de notre recherche, le sort des producteurs agricoles ne constitue pas encore l'enjeu principal de la politique d'accompagnement. Leur faible poids dans l'orientation de la politique d'accompagnement ne fait aucun doute. La recherche a bien montré que ces derniers se trouvent souvent obligés de se contenter et d'accepter les appuis de toutes natures et de qualités diverses qui entretiennent un tant soit peu l'illusion

d'un avenir prometteur. Au final, les producteurs demeurent en marge d'un accompagnement effectif, malgré la politique qui s'était fixé pour objectif l'amélioration de leur situation. Et il semble que cette situation de marginalisation n'ait pas été perçue comme un problème public auquel une solution doit être apportée.

- *Les conditions de développement des politiques publiques et les revers d'une perpétuelle recherche de ressources financières*

La capacité institutionnelle de l'État en Afrique Subsaharienne à initier un processus de changement endogène qui constitue un facteur de développement à long terme, présente de nombreuses défaillances notamment en ce qui concerne des fonctions essentielles comme l'instauration d'une dynamique de croissance stable et durable. Ces défaillances impliquent aussi la diversification des activités productrices et une répartition équitable de la croissance permettant de satisfaire les besoins de tous les groupes sociaux. Eu égard à cela, les politiques sont développées, les donateurs sont conviés à s'insérer dans les stratégies nationales sous diverses formes[39] et sont incités à rechercher systématiquement une harmonisation notamment dans leurs procédures en les simplifiant et en les mettant en cohérence.

Cependant, on constate aussi bien dans la littérature et dans nos observations que l'idéal de fonctionnement des gouvernements africains est encore loin d'être atteint. Dans le cas de notre recherche par exemple, même si la question de l'accompagnement a été reconnue par tous comme enjeu important, la définition et la mise en œuvre de la politique n'ont pas été aussi consensuelles puisqu'elles ont été guidées par des impératifs de recherche effrénée de financements. Dans l'urgence du besoin de financement, la tendance est au respect des conditions d'octroi du financement plutôt qu'à apporter une réponse impliquant un changement réel et sur le long terme. La plupart des programmes et projets s'accordent plus avec les exigences des bailleurs de fonds. L'implication de la population se limite à une simple pourvoyeuse de facteurs de production (terre, main d'œuvre…) ou de

[39] (aide budgétaires affectée, aide-sectorielle ou appui à la balance de paiement lorsque des politiques appropriées et modalités fudiciaires existent).

consommateurs. La politique se décide ailleurs, loin des véritables enjeux de l'accompagnement. Considérant cela, on comprend mieux l'écart entre l'ampleur des financements et l'effet très limité de la politique sur la population.

La relation entre l'État et la société : ou mieux l'absence de complicité

Lorsqu'on analyse le contexte de la mise en œuvre en Afrique, nous pensons que la relation entre l'État et la société est un élément essentiel à considérer pour comprendre et transcender le climat de suspicion de part et d'autre qui existe entre l'État et la société. Notre analyse de la mise en œuvre a permis d'identifier des éléments culturels qui pourraient favoriser et/ou entraver cette relation et à travers lesquels pourrait être bâtie une véritable concertation entre ces acteurs. Il s'agit de la confiance comme modalité de contrôle, de la collaboration et des modes de communication favorables à la création des alliances, à l'engagement des divers acteurs favorisant l'apaisement des tensions et la résolution de conflit.

D'après notre recherche, dans la mise en œuvre des politiques publiques, la relation État et société est culturellement marquée. Certaines cultures, occidentale en l'occurrence, privilégient la relation formelle bâtie autour d'un cahier de charge approuvé par le vote et son respect par la suite dans l'exercice des fonctions de l'équipe mandatée, alors que d'autres, à l'instar de la culture africaine s'accommodent plus facilement de modes informels. Dans ce contexte, le fatalisme des populations prend le dessus sur la notion d'imputabilité de l'État et de responsabilité individuelle fondamentales dans toute société moderne. En effet, dans le cas de la présente recherche, au sein de la population, tenir son destin en main relève de l'impossible puisque l'État contrôle tout le système. La revue de littérature a bien montré que cette situation contribue à éroder la confiance des populations envers l'État et à empêcher le développement de l'esprit créatif.

En effet, dans le contexte de notre recherche justement, la confiance des citoyens envers l'État et vice versa puise ses ferments dans la logique de la solidarité et dans celle de la parenté symbolique définit comme un lien particulièrement fort et chaleureux entre ceux

qui vivent ensemble dans la communauté de vie (Ouédraogo et Atangana-Abé, 2011). Dans ce contexte, de manière générale dans l'Afrique traditionnelle, la notion de pouvoir renvoie à l'attribut du chef. Le chef est garant de l'ordre des choses, de la cohésion du groupe d'autant plus que son pouvoir est « sacré ». Vu de cette façon on comprend mieux la démission des populations quant à la gestion de la chose publique et la position de l'État qui exerce un pouvoir exclusif. On parle alors de dévoiement du pouvoir en Afrique qui vient de la perte de légitimité de ceux qui sont en position d'autorité, une autorité décriée dans la plupart du temps par son manque de mesure.

La communication constitue un autre élément fondamental dans la relation entre l'État et la société. Par exemple, dans le cadre de notre recherche, plusieurs personnes ont affirmé n'avoir pas été informées dans le processus d'élaboration et de diffusion de la politique d'accompagnement alors que des modes de communications formelles et écrits modernes (courriers, téléphones…) ont été mobilisés pour les informer. En effet, il est connu de tous que l'Afrique est une terre de tradition orale. La communication écrite y est essentielle mais pas prééminente par rapport à la communication orale. Ainsi, même si certaines informations écrites sont abondamment communiquées à travers des canaux officiels, certains producteurs estiment que la sagesse africaine recommande de les informer individuellement en signe de respect. Il est donc clair qu'apprécier la collaboration État et société devrait aller au-delà des canaux modernes de communication puisque la tradition orale (ex. le bouche-à-oreille, etc.) peut, être et est le plus souvent utilisée. Et cette dynamique de collaboration est présente même au sein de l'administration publique et dans toutes les sphères de la société.

L'engagement des acteurs vis-à-vis d'une politique publique et de sa mise en œuvre implique un degré d'ouverture, de rapprochement entre les parties prenantes et une intensification des interactions qui sont essentielles à l'assainissement du contexte institutionnel en Afrique. Notre recherche nous a permis d'observer que l'État à tendance à limiter son flux de partage d'informations dans le but de maintenir son influence sur les autres acteurs qu'ils soient des agents administratifs, des producteurs agricoles ou la société civile. L'état se distingue aussi souvent par un comportement coercitif convaincu que c'est

le seul moyen d'asseoir son autorité entraînant ainsi une dégradation du rapprochement de ses agents administratifs.

D'autre part, la recherche a permis d'observer une intensification d'interactions positives et/négatives entre les différentes parties prenantes. Par exemple, les producteurs s'affirment de plus en plus à travers les représentants de leurs communautés que sont les responsables coutumiers et religieux respectés par l'État et dont les interventions sont reconnues et acceptées de tous. Il y a en effet un engagement des populations via leurs représentants qui sont non institutionnels, mais très importants dans la résolution des conflits. Nonobstant l'engagement attendu des acteurs dans la mise en œuvre, ces formes d'interactions pourraient être renforcées et étendues à la mise en place d'un environnement propice à la mise en œuvre des politiques publiques.

V.2.2. L'organisation et la gouvernance de la mise en œuvre dans un contexte africain : l'importance de la famille, de l'identité et de la culture

Le deuxième palier du modèle d'analyse de la mise en œuvre dans le contexte africain que nous proposons se réfère donc à l'organisation et la gouvernance de la mise en œuvre. Il met en évidence trois principaux éléments : l'opposition qui existe entre les instruments dits classique et la gouvernance réelle observée dans la pratiques; la mise en œuvre comme la métaphore de la famille africaine élargie à l'échelle nationale; et les pratiques informelles qui correspondent aux régulations tacites et latentes dans la mise en œuvre.

Une nécessaire prise en compte de la gouvernance réelle

La recherche de l'administration idéale est au cœur des formes modernes d'action publique et du nouveau management public qui entendent tout faire pour que les pratiques des agents publics se conforment aux normes officielles. Il s'agit de maximiser les techniques de traçabilité en minimisant les marges de manœuvre et les espaces d'improvisation. Ce sont des principes directeurs des politiques publiques et du nouveau management public dans les pays occidentaux. Ceux-ci sont tout aussi à l'œuvre dans les pays en développement en

Afrique à travers les approches de « bonne gouvernance » basées sur la multiplication et le renforcement des normes et l'amélioration incessante des procédures de contrôle de leur application. L'objectif étant de rendre le cadre normatif plus efficient à travers des technologies de gestion et de rationalisation de l'action publique de plus en plus sophistiquées, sous des formes informatisées et de plus en plus quantifiées. La revue de littérature nous l'a bien fait constaté, cette ingénierie institutionnelle promue de l'extérieure par les agences de développement modifie peu les comportements.

Notre recherche montre par ailleurs qu'au-delà de cette « gouvernance officielle », les comportements restent régulés par un autre type de gouvernance que nous avons mieux saisie par la pratique et qui contribue à éloigner les bilans des objectifs recherchés. Les acteurs connaissent bien les normes officielles qui sont d'ailleurs essentielles pour la mise en œuvre effective des politiques publiques. Cependant, à notre avis il est imprudent de s'attarder sur celles-ci pour apprécier la mise en œuvre puisque l'existence des cadres logiques, l'accroissement exponentiel des formations entre autres ne garantissent pas leur effectivité. Même si l'on peut légitimement être sceptiques sur les chances de réussite de l'action publique à partir d'approche « externe » ou par des actions initiées à coups de conditionnalités, de formations, de techniques de management exportés, il n'en demeure pas moins que les pratiques observées dans le cadre de cette recherche et qui plus est, impulsées de l'intérieur ne laisse par ailleurs présager d'aucun effet positif sur la mise en œuvre.

En effet, l'analyse du processus de mise en œuvre a mis en évidence un autre mode de gouvernance « réelle » encadré par les valeurs dominantes véhiculées dans le système et qui a été peu favorable à la prise en compte de l'intérêt général dans la concrétisation de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles. Celles-ci ont été mentionnées en filigrane tout au long de la revue de littérature portant sur le contexte socio historique de l'État en Afrique subsaharienne. Notre analyse a montré que ces valeurs ont effectivement conduit à un *aveuglement volontaire*.

Les failles éthiques, réglementaires, informationnelles, cognitives et professionnelles constituent autant d'ingrédients qui nourrissent cet aveuglement volontaire. Il y a clairement un système de croyances prédominant dans la gouvernance du secteur agricole à l'instar de ce que Sabatier (1986) évoque dans *l'Advocacy Coalition Framework* ou même Kingdon (1984 [1995]) lorsqu'il évoque les communautés plus ou moins unies. Celle-ci rend nécessaire la prise en compte du rôle prépondérant joué par certaines élites sectorielles capables de contrôler le chaînage des interactions et d'imposer leur représentation ainsi que le sens qui circulent dans les réseaux d'action publique. Le rôle joué par les acteurs dominants n'a pas permis ici de réellement implanter une mise en œuvre plus juste et instaurer une véritable transformation cognitive en faveur des populations bénéficiaires de la politique. Plutôt, il a servi à favoriser ceux ayant déjà une bonne position dans le système politique.

Notre recherche laisse donc penser que cette dynamique propre aux pays africains et non pas nécessairement issus d'une quelconque tradition africaine[40] qui renverrait à un passé colonial et post colonial[41] (Olivier de Sardan, 2004 ; 2005 ; Baladier, 1963 ; Mandani, 1996 ; Bayart, 1989 ; Mosse, 2005) s'oppose aux réformes internes des modes de gouvernance en place en s'inscrivant en contrebande dans la délivrance des services et des biens publics limitant l'effectivité de la mise en œuvre. Ainsi, des facteurs inhérents au contexte africain et qui sont prépondérants dans la gouvernance quotidienne sont importants à considérer pour comprendre dans tous ces contours la dynamique réelle de la mise en œuvre. Il s'agit notamment du style de gestion de la chose publique qui repose en grande partie sur des normes communautaires et paternalistes ; les pratiques informelles qui structurent et maintiennent l'important écart entre les normes officielles qui régissent les institutions publiques et les comportements réels de leurs agents.

La mise en œuvre, une métaphore de la famille africaine

---

[40] (puisque des contre-exemples ne manquent pas qui empêchent d'imputer certains comportements à la culture africaine),

[41] La situation coloniale d'une part et les politiques de développement d'autre part, ont été des facteurs décisifs de pluralisme contemporains des normes et permettent d'expliquer pour une grande part les écarts considérables entre normes officielles et normes pratiques que l'on observe en Afrique.

La mise en œuvre peut être assimilée à une famille élargie à l'échelle nationale où prédominent des sentiments affectifs et moraux, où la loyauté à l'endroit de cette nouvelle famille et la solidarité des membres sont constamment recherchées. Le sentiment d'appartenance est renforcé par la logique de la parenté symbolique. Cette métaphore de la famille africaine élargie institue donc dans l'organisation publique africaine la notion de fraternité qui implique la recherche d'affinité voire de complicité (Kouadio, 2010). Elle renforce cependant chez une partie de la population un sentiment de fatalisme et l'idée qu'elles ne sont pas maîtresses de leur destin qui est mis en évidence par des expressions telles que « si le chef veut », « si Dieu le permet » etc.

Les acteurs dans la mise en œuvre se doivent soutien mutuel et développement de synergie pour créer un contexte particulier de mise en œuvre des politiques publiques. La mise en œuvre est ainsi basée sur la solidarité et les liens d'appartenance. Dans ce cadre, la logique de solidarité impose une concertation très étroite entre eux ce qui rejoint les notions de gouvernance partagée ou de démocratie participative mises à l'avant comme processus efficaces dans la gestion de la chose publique (Campbell, 2000 ; Gaudin, 2002). La parenté symbolique quant à elle, assure des fonctions intégratrices et discriminantes dans une communauté donnée. Elle comporte donc des implications de partage et contribue à assurer la paix sociale et à établir les partenariats entre les membres de communautés différentes, en plus d'être un moyen efficace de prévention et de résolution de conflit. Par exemple, face à un problème tel la participation d'un producteur comme bénéficiaire d'une subvention ou le choix par la hiérarchie de collaborateur, on ne cherchera pas à prendre connaissance de la procédure, mais à savoir qui on peut aller voir pour être pistonné ou à rechercher d'emblée dans son réseau de famille et ami qui on peut recruter.

La famille élargie est représentée par l'autorité, le chef de village qui joue un rôle prépondérant dans la gestion quotidienne de la cité, la résolution de conflits et la stabilité familiale (Ouédraogo et Atangana-Abé, 2014). L'organisation de la mise en œuvre n'échappe pas à cette réalité. En effet, la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles est gérée non pas prioritairement en fonction des impératifs

d'intérêt général mais plutôt en fonction des normes et pratiques communautaires. L'autorité administrative et politique agit en quelque sorte comme un chef de village en reproduisant dans le cadre de la mise en œuvre les principes de fonctionnement communautaire. Ainsi, l'administration de la politique repose sur le paternalisme à l'image de la cellule familiale. Par exemple, parlant de l'autorité politique dans la distribution des ressources un agent administratif a évoqué le fait que « le chef veut satisfaire tous ces enfants » (*Entrevue SC3-M*). Il s'agit par-dessus tout d'asseoir l'autorité du patron, d'assurer l'adhésion des travailleurs, de décourager le militantisme et de maintenir une certaine paix sociale.

Pour mieux comprendre la mise en œuvre d'une politique en contexte africain, un impératif est alors d'apprendre à considérer l'administration publique comme une famille élargie parce que « les Africains, s'ils veulent trouver le courage de mettre en œuvre et respecter la rigueur dans la gestion, doivent avant tout s'impliquer émotivement » (Bourgoin, 2001, p. 203). En fait, il faut transférer au service public le dévouement éclairé que chaque africain sait toujours consacrer à sa famille. Dès lors, le danger que court l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques est d'être considérée comme une mécanique froide, importée d'occident, restant extérieure au tissu social qui seul polarise l'affectivité, les passions et le dévouement. La prise en compte de ce fonctionnement basé sur des normes communautaires instaurées par l'autorité et enracinées dans certaines valeurs traditionnelles pourrait alors donner à la mise en œuvre une dimension affective et en faciliter la gestion. À l'évidence, au regard de nos résultats, il convient de repenser la gestion de la mise en œuvre en Afrique en imaginant de nouvelles techniques utilisant les idées pour contrôler l'incertitude et développer aussi bien les besoins personnels et les besoins d'appartenance.

Ce mode de fonctionnement s'est manifesté dans la présente recherche entre autres dans le choix de ses collaborateurs, la motivation des employés et la promotion des agents administratifs qui s'harmonisent mieux pour autant qu'ils suivent les normes sociales alors en vigueur (Lapierre, 1968). Pour les administrations publiques africaines, et comme nous l'avons souligné dans notre recherche, l'embauche continue d'être une tâche opérationnelle

et non stratégique. De plus, elle continue de confier des tâches importantes exclusivement aux personnes issues de la famille proche et le plus souvent sous-qualifiées. Bien plus, les questions de la formation et du perfectionnement tout au long de la carrière constituent un problème. Malheureusement, dans la plupart les services administratifs qui ont fait l'objet de cette recherche, la hiérarchie ne voit pas la nécessité de former leurs agents à moins qu'ils ne soient privilégiés de par l'entretien d'une relation personnelle. Or, le développement des compétences et l'implication du personnel sont devenus un véritable enjeu qui peut s'avérer décisif pour la course à la performance dans la mise en œuvre.

En outre, la motivation des employés passe aujourd'hui par une politique de rémunération et des avantages sociaux compétitifs. Or, on observe que dans l'administration en Afrique comme au Cameroun, la question de rémunération est taboue. Personne ne veut parler de salaire et surtout des salaires des dirigeants. Traditionnellement en Afrique le revenu n'est pas individuel mais familial. Une telle contradiction avec le modèle occidental adopté par l'autorité et la vision traditionnelle des travailleurs conduit immanquablement le salarié à demander des avances sur salaires, ou même à puiser à même les budgets des activités pour faire face à ses dépenses sans être inquiété. Les dirigeants considèrent alors la rémunération des employés comme des privilèges qui leur sont octroyés. Il n'est donc pas question de parler de rémunération, d'augmentation ou de promotion basée sur la performance.

Un autre aspect à considérer ici est le fait que le paiement des per diem et frais de missions, ou d'une partie de ceux-ci, sur la base des résultats individuels obtenus par le salarié semble être difficilement accepté. La raison en est que les relations entre l'autorité politique ou la hiérarchie et l'agent administratif dans la culture communautaire africaine fonctionnent sur une base morale. Or, il est clair que lors de relations basées sur la morale, l'agent administratif s'attend à être considéré selon sa loyauté et sa fidélité. Si des per diem ou des frais de missions sont au rendez-vous, une tradition ancestrale veut que le chef ait la responsabilité de redistribuer aux subalternes. Ce sont donc plutôt les performances mesurées collectivement, générant une cohésion du groupe en permettant des relations interindividuelles plus denses qui sont implicitement recherchées dans les sociétés africaines.

Les pratiques informelles

L'étude a révélé des pratiques correspondant à diverses régulations informelles tacites ou latentes qui sous-tendent les comportements des acteurs non conformes aux normes officielles. Celles-ci n'ont pas souvent été exprimées en tant que tel par les acteurs puisqu'elles sont souvent routinières, implicites, automatiques, voire incorporées dans un *habitus* comme le dirait Bourdieu. Par exemple dans la gouvernance bureaucratique au Cameroun, le règlement prévoit des sanctions pour des fautes professionnelles des agents allant de l'avertissement verbal jusqu'à la mise à pied. Tous les fonctionnaires en connaissent l'existence et pourtant elles ne sont jamais ou à peu près pas appliquées.

Toutefois, la situation peut se comprendre par l'existence d'une pratique qui annihile toute tentative de sanctionner soutenue par plusieurs registres (compassionnel, réputationnel, pragmatique et politique). En effet, en Afrique, la pression sociale environnante plaide l'indulgence. Elle permet de maintenir un certain lien social. Tout comme la morale de charité, de la pitié ou de la honte qui permettent de régler un contentieux sans que les protagonistes soient lésés (Ouédrogo et Atangana-Abé, 2014) en privilégiant les relations personnelles (liens familiaux, amitiés etc.) qui interfèrent dans l'exercice des fonctions professionnelles. Les différends au sein de l'administration publique pour une grande part obéissent à cette structure informelle de règlement de différends.

Le système de clientélisme quant à lui fait multiplier les interventions des « protecteurs » que ce soient pour protéger une personne sanctionnée ou pour faire jouir un proche de certains privilèges. Par exemple, dans le cas de l'agent qui a été pris sur le fait de la corruption et dont nous avons évoqué le cas dans nos résultats, ce dernier n'a connu aucune sanction si ce n'est de lui avoir « couper l'herbe sous le pied »[42] en changeant ses tâches ou son poste. Nous pouvons également citer le gangrenage de la fonction publique par le

[42] Cette expression a été utilisée pour désigner le fait qu'on enlève quelqu'un d'un poste offrant des privilèges.

système de prébende et de nominations, recrutement par complaisances ainsi que le cas de la corruption généralisée — selon laquelle chacun tient l'autre par la barbichette — qui aboutit à une sorte de « privatisation informelle » de l'État.

Quant au rapport à l'usager tout au long de notre recherche nous n'avons pas manqué d'exemple concernant le mépris des usagers des services publics. Ce phénomène a d'ailleurs été documenté par d'autres auteurs s'intéressant aux comportements des acteurs publics (Jaffré et de Sardan, 2003 ; Naeemah et Zodumo, 1998). Dans le cadre de notre recherche par exemple, l'usager anonyme, le producteur agricole « qui n'a personne » est mal accueilli et se trouve en terrain hostile. Bénéficier d'un appui d'accompagnement agricole relève du parcours du combattant que personne ne lui facilitera, bien au contraire. La prédominance du bouche-à-oreille à travers des réseaux privilégiés d'amis et de proches que nous avons soulignés dans notre recherche fait que certains usagers sont considérés comme gênants, importuns ou même des proies par exemple dans la « loi des 10 % ». Plusieurs producteurs agricoles ont avoué avoir été humiliés et les témoignages comme « si tu n'as personne on ne te regarde même pas » (*Entrevue PA1-F*) sont revenus à plusieurs reprises. Dans ces situations, il y a de fortes chances qu'un producteur qui se rend dans un bureau sans avoir été référé attend des heures sans être considéré. Non seulement cette attitude est en complète contradiction avec les traditions africaines qui prônent le respect des aînés, elle est d'autant plus en contradiction avec les valeurs de bien-être social, d'hospitalité et de respect qui ont préséance dans l'univers bureaucratique.

Toutes ces pratiques qui caractérisent les pratiques réelles dans la gouvernance de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement au Cameroun, et de manière plus large la gouvernance du service public en Afrique, combinée à l'absence d'une culture managériale, rendent d'autant plus intéressante l'approche d'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques en Afrique à partir des contingences socio historique, structurelle et culturelle propre au contexte local.

V.2.3. L'autorité, la hiérarchie et les bases de sa légitimité : comprendre la mécanique à contre - courant

Tout au long de notre recherche, les propos recueillis ont mis en évidence la place importante qu'occupe l'autorité, la hiérarchie ou le politique qui pour la plupart aurait pris l'« État en otage ». Le modèle d'analyse de la mise en œuvre que nous proposons suggère de prendre en considération les bases de sa légitimité ou mieux, la crise de sa légitimité ; les mécanismes de légitimation du pouvoir et les logiques et valeurs dominantes pour comprendre la place cruciale de l'autorité en Afrique. Et, comprendre comment cette « légitimité » parvient à maintenir une certaine unité, une vision à laquelle tout le monde adhère et qui pourtant est néfaste pour l'efficience et la gestion efficace de la mise en œuvre des politiques publiques.

Le dirigeant au sommet de la hiérarchie est présenté comme le principal chef d'orchestre de l'organisation. Son impact sur le devenir de celle-ci est devenu évident (Selznick, 1984) et derrière sa personnalité et ses actions, le véritable enjeu est celui de sa légitimité (Atangana-Abé, 2000). Ainsi, au-delà de ses traits de caractère qui le prédisposent à son rôle, ses actions sont conformes aux valeurs de la société dans laquelle il agit. Autrement dit, la légitimité n'est donc autre chose que la conformité aux valeurs, qui elles-mêmes sont la composante principale de la culture (Schein, 1985). La culture sert à conférer une légitimité à l'action publique. En effet, c'est à partir des valeurs véhiculées par la culture que s'apprécie un pouvoir puisque « chaque pouvoir cherche à établir et à cultiver la croyance en sa légitimité » (Weber, 1969). Et la légitimité procure aux subordonnés la justification morale de leur coopération et de leur obéissance. Elle constitue également une source de consensus.

La question de la légitimité des autorités en Afrique apparaît alors comme un impératif catégorique si l'on veut comprendre la mise en œuvre des politiques publiques. D'autant plus que le pouvoir est souvent décrié et fait l'objet de nombreuses critiques au niveau de la gestion des structures étatiques et des politiques publiques. Dans la revue de littérature,

nous avons évoqué deux bases distinctes complémentaires et contradictoires sur lesquelles est érigée la légitimité de l'État en Afrique subsaharienne (le réseau de distribution clientéliste via un parti unique et les fondements constitutionnels, institutionnels et idéologiques de direction et de consentement). Celles-ci conduisent à une crise de légitimité de l'État et à une culture politique aux attitudes ambivalentes à l'égard de la rectitude de la chose politique. Elle est donc nécessaire à prendre en compte puisqu'elle engendre chez certains agents administratifs fatalisme, démission ou abdication face à ses responsabilités, non - respect des délais, procrastination etc., toutes sortes de logiques mises en évidence par les différents jeux que nous avons décrits.

Les personnes dirigeantes et hauts responsables ont été reconnus comme exerçant un pouvoir très centralisé et la distance qui les sépare des subordonnés est très grande (Kamdem, 1996). Nos résultats confirment en effet que l'autorité exerce un pouvoir très centralisé, il délègue peu ses pouvoirs et consulte peu. Ce qui n'est pas nouveau au regard des caractéristiques de l'État africain post colonial. En Afrique et comme dans le cadre de notre recherche, lorsqu'on considère la très grande distance hiérarchique qui existe entre les hauts responsables et les agents administratifs ou même avec la société en général, on s'aperçoit que les hauts responsables, loin d'en être choqués, souhaitent qu'apparaissent au grand jour les différences manifestes de statut entre ceux qui sont en haut et ceux qui sont en bas de l'échelle sociale. Ces différences n'entraînent pas ici les connotations négatives que l'on rencontre dans les pays où cet élément culturel est différent, comme les pays occidentaux. En Afrique, les écarts de rang social sont non seulement admis, mais encore recherchés par les subordonnés eux-mêmes. Leurs manifestations extérieures (voitures, bureau, villa vêtement, femme, langage, relations…) contribuent au respect du chef. Et chaque individu tend à reproduire cette dynamique, quel que soit son niveau d'autorité dans la société. Dès lors, le haut dirigeant africain a besoin de pouvoir mais davantage d'autorité.

Figure 9 : Cadre d'analyse de la mise en œuvre en contexte africain de pays en développement

Source : L'auteure

V.3. Retour sur le cadre théorique

Au terme de notre analyse, nous proposons une réflexion permettant d'effectuer un retour sur le cadre théorique utilisé dans le cadre de cette recherche. D'abord, le cas de la politique étudiée a permis de constater une dynamique d'action publique dans la prise en charge de la problématique agricole. L'action publique développée dans des pays africains en développement semblables à celui du Cameroun constitue ainsi des cas d'analyse à considérer. D'autant plus que de plus en plus ceux-ci s'investissent dans différentes politiques nationales, régionales et internationales et développent divers instruments et que, on peut constater comme dans le cas de notre recherche concernant la problématique agricole de nombreuses difficultés dans la mise en œuvre de ces politiques.

La littérature sur les politiques publiques en Afrique subsaharienne justifie sa pertinence de plusieurs manières. Elle a permis de faire ressortir certaines conditions instrumentales et comportementales permettant de comprendre empiriquement les politiques publiques non pas comme une approche sociale, humanitaire pour surmonter le problème de la pauvreté, mais comme une série d'entités et d'initiatives complexes aux multiples intérêts

parfois contradictoires. Elle a également permis d'aller au-delà des éléments de typification structurels de l'État en Afrique (Médard, 1983) pour comprendre les enjeux de l'action publique similaires aux expériences occidentales. Elle a ainsi permis à notre recherche de démontrer que la perspective d'analyse des processus politiques (*policy process)* (Choudhury, 2006) s'avère une approche pertinente pour interroger les rouages (Médard, 2000) du fonctionnement administratif et des stratégies de mise en œuvre dans le contexte de notre recherche.

La littérature sur la mise en œuvre des politiques publiques nous a permis d'élargir notre compréhension sur la prise en charge des problématiques sectorielles au Cameroun en décloisonnant les processus et les dynamiques à l'œuvre au niveau local pour comprendre la mise en œuvre des politiques publiques dans un domaine particulier. Nous avons pu ouvrir la « boîte noire » de l'administration publique pour y observer les mécanismes permettant la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles. Nous avons également pu observer les interactions constantes entre l'administration publique et les acteurs concernés et impactés par la politique d'accompagnement tel que l'évoquent Bardach (1977), Kübbler et Maillard (2008), Hjern et Porter (1981), Barrett et Fudge (1981) et que la littérature plus récente sur la gouvernance permet de rendre compte (Kooiman, 2003) principalement dans la section portant sur l'implication des parties prenantes. Nous avons aussi pu mettre en lumière la particularité et la complexité du processus et de la dynamique de mise en œuvre permettant ainsi de faire ressortir la nature contextualisée de l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques et la difficulté d'analyser la mise en œuvre à travers des théories à porter générales à l'instar de ce que mentionnent O'Toole (2000) et Sabatier (2005) à l'égard de l'évolution du champ de recherche sur la mise en œuvre des politiques publiques.

La littérature sur la dynamique des acteurs a permis de compléter notre cadre théorique de plusieurs manières. D'abord, elle a permis de faire ressortir certaines conditions et certains déterminants contextuels permettant de comprendre comment la mise en œuvre est capturée et contrôlée par certains acteurs. Elle a permis d'aller au-delà de la compréhension des acteurs impliqués en tant que tels dans la mise en œuvre pour déplacer notre réflexion

vers l'élucidation des « liens d'échange, des valeurs dominantes, du pouvoir des acteurs, des jeux d'acteurs ». Ce sont autant d'éléments présentés dans cette littérature que notre recherche a aussi permis de rendre compte tout en permettant de comprendre comment les acteurs dans la mise en œuvre en sont arrivés à un « ordre négocié » à l'instar de ce qu'évoque Lascoumes et LeGalès (2007). Elle a aussi contribué à faire ressortir la pertinence et le rôle des agents administratifs comme point d'ancrage de la gouvernance publique, renforçant ainsi davantage le pont entre la mise en œuvre des politiques publiques et la gouvernance dans le secteur public.

Enfin, la littérature sur le contexte socio historique et structurel des pays africains en développement offre de comprendre le portrait de la mise en œuvre que nous avons offert, pourquoi les acteurs se comportement d'une certaine façon et les motivations des choix qu'ils opèrent. En somme, l'éclairage proposé par l'utilisation de ces domaines d'étude a permis d'offrir une analyse plus riche de la mise en œuvre des politiques publiques en Afrique Subsaharienne et d'élargir notre réflexion quant à l'appropriation des politiques publiques en cours ces dernières années.

V.4. Apports et limites de la recherche

Les limites de notre recherche doctorale, comme celles de toute recherche scientifique sérieuse, se rattachent inévitablement à nos choix méthodologiques et théoriques.

Concernant la méthodologie, nous avons fait le choix d'analyser la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles en utilisant une démarche méthodologique basée sur l'étude de cas. Bien sûr, certains risques sont souvent associés à l'utilisation de l'étude de cas comme le biais de sélection ou encore la faible capacité de généralisation des résultats (Yin, 2003 ; Roy, 2003). Bien que nos résultats ne soient pas nécessairement généralisables, nous pensons avoir pallié à ces risques. Tout d'abord en effectuant une étude en profondeur de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles qui offre des particularités uniques tant par le contexte de pays en développement dans lequel elle est étudiée que par les divers acteurs impliqués et la complexité du domaine

abordé. Ensuite en prenant en compte le contexte spécifique dans lequel la politique évolue (Yin, 2003). Les participants sélectionnés offraient des particularités intéressantes, tant par le niveau d'intervention dans le dispositif de déploiement de la politique que par le niveau de contraintes liées à leur position particulière et à leur fonction. Nous espérons que ces critères ont permis d'éviter les problèmes associés aux biais de sélection, de renforcer les conclusions de cette recherche, tirées de l'analyse du discours des différents participants, et d'augmenter la validité externe de cette recherche.

Une autre limite concernait les critiques méthodologiques associées à la collecte de l'information à la suite d'entrevues semi-dirigées. Il s'agit principalement des biais potentiels liés au choix des participants et au fait que les informations collectées « ne représentent pas toute la réalité du cas » (Roy, 2003). Ce type de collecte s'appuyant en grande partie sur la perception des participants, certains risques demeurent quant à la fiabilité des éléments de réponses fournies (Savoie-Zajc, 2009). L'entrevue semi-dirigée a donc posé plusieurs défis puisque nous nous intéressions aux perceptions. Mais c'est justement ce sont précisément ces perceptions que nous souhaitions comprendre dans notre étude.

D'abord, nous avons interrogé les agents administratifs sur les perceptions qu'ils ont à propos de leur propre travail, de leur motivation dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement et aussi de leur perception de l'ensemble du système administratif. La plupart des informations recherchées impliquaient pour les participants, de dévoiler une réalité peu reluisante et impliquaient aussi de pointer du doigt la contribution peu efficiente de certaines personnes influentes. Ces éléments ont pu avoir une incidence sur l'information transmise et les informations ont pu être modifiées par rapport l'appréciation de la réalité des situations, même involontairement. Ajouté à cela, il y a le fait que l'activité de recherche dans un service public est perçue différemment que dans un contexte de pays développé comme au Canada par exemple où on conçoit la recherche comme un support aux politiques publiques. L'ouverture aux entrevues était donc très faible. En effet, les réactions des participants aux entrevues étaient surprenantes, même si au départ nous avions des appréhensions à ce sujet. Plusieurs personnes interrogées semblaient réticentes

à s'ouvrir et à se confier dans le cadre d'une entrevue, craignant d'être considérées par la suite comme bouc émissaire. De même, la position de l'agent administratif posait très certainement un défi. Il arrivait que des agents administratifs occupent un poste sans pour autant participer à la mise en œuvre. Cette réalité aurait pu biaiser le choix de certains participants par rapport à d'autres.

Pour y faire face, nous nous sommes assurées d'obtenir l'accès à nos participants par une entrée à partir de la hiérarchie. Ce qui a facilité les choses et a permis aux personnes interrogées de participer aux entrevues de manière sereine, même si certains sont restés très « politiques » dans leur propos. Hésitant à déballer leur position réelle face aux problématiques abordées dans l'entrevue semi-dirigée. Bien plus, nous avons usé de diverses techniques, dans le respect de l'éthique de la recherche, pour établir un lien de confiance avec les participants, et cela a permis d'obtenir des informations, voire des confidences plus pertinentes, plus riches et plus juste de la réalité à laquelle n'aurions pas eu accès autrement. Nous avons effectué des entrevues semi-dirigées non pas uniquement auprès des agents administratifs, mais également auprès des responsables politiques, des bailleurs de fonds et des producteurs agricoles. Cette diversité de participants a permis de trianguler l'information et d'assurer une plus grande fiabilité ainsi que d'accroître la rigueur et la crédibilité des informations collectées. Au surplus, nous avons utilisé d'autres techniques de collecte comme les sources documentaires primaires et secondaires qui ont renforcé la triangulation et permis de valider nos informations issues des entrevues semi-dirigées.

Concernant les choix théoriques, le cadre théorique holistique que nous avons utilisé intègre plusieurs courants théoriques (processus, acteurs, *top Down, bottom-up*), un objectif que résument les débats de troisième génération sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Sur le plan théorique, et nous l'avons mentionné à plusieurs reprises dans cette thèse, la littérature scientifique ne s'est que trop peu intéressée aux questions de mise en œuvre de politique sectorielle en contexte africain alors que l'on assiste à un foisonnement de

réformes depuis plus de cinquante ans. Alors que les États recherchent plus de pertinence et d'efficacité dans les réformes, il est tout à fait pertinent de s'intéresser à leur mise en œuvre et d'en expliciter la portée et également les limites. À cet effet, la complémentarité des concepts présentés dans notre cadre d'analyse offre une avenue intéressante et prometteuse dans l'acquisition de nouvelles connaissances liées à notre question de recherche.

Ainsi, par sa capacité d'intégrer ces approches théoriques nous pensons que notre recherche a contribué au développement de nouvelles connaissances sur la mise en œuvre des politiques publiques et à une meilleure compréhension du rôle des agents administratifs. Cependant, nous n'avons pu aller en profondeur sur certaines questions que nous abordons en guise de pistes de recherches futures dans la conclusion de cette thèse.

Cette thèse trouve son originalité et sa pertinence à plusieurs égards. D'abord, notre problématique s'inscrit dans des débats plus vastes sur le plan scientifique et se trouve à la jonction de plusieurs enjeux touchant à l'administration publique, à l'agriculture et aux politiques publiques notamment. Elle permet d'éclairer sur la manière dont les réformes sectorielles impulsées des stratégies globales de développement se confrontent au contexte local de mise en œuvre. Elle permet aussi de souligner la nature du rôle des acteurs sociaux dans la gouvernance agricole et l'appropriation des réformes. En abordant le processus de mise en œuvre de la politique et les questions de sa légitimation[43], elle éclaire sur les défis posés à l'État, aux bailleurs de fonds internationaux et à la coopération internationale qui permettrait d'en prévenir les échecs de la politique. Elle contribue aussi à l'étude des dimensions politiques contenues dans les politiques sectorielles et participe à la redéfinition des rapports de pouvoir entre les différents acteurs.

[43] Puisque la mise en œuvre repose sur des représentations communes, il est nécessaire de comprendre comment elles sont acquises lors du processus de socialisation. « La légitimation explique alors l'ordre institutionnel en accordant une validité cognitive à ses significations objectivées » (Berger et Luckmann, 2006, p. 22)

CONCLUSION

Les enjeux de développement de l'agriculture sont de plus en plus importants en Afrique Subsaharienne. Les questions d'accompagnement des producteurs agricoles constituent un exemple d'enjeu de l'agriculture ayant un impact certain sur le développement du secteur agricole et nécessitant par le fait même des actions conjointes de l'état central avec d'autres acteurs à différents niveaux de la gouverne.

Comme dans plusieurs secteurs de politique, l'État central ne peut tout simplement plus à lui seul répondre à ces nouvelles problématiques puisque « l'État-nation est devenu trop petit pour les grands problèmes de ce monde » (Daniel Bell, 1987, 13-14), et un partenariat est nécessaire comme le souligne Durant (2006, p.195), « *today's wicked policy problems typically exceed the juridictions and expertise of single agencies. The also required partnering with private and non-profit organization, as well as flexibility and adaptability* ». La politique d'accompagnement des producteurs agricoles a à sa manière, favorisé l'émergence d'une nouvelle dynamique d'action au niveau local qui devait jouer un rôle essentiel dans l'amélioration et l'évolution des questions agricoles. Cette dynamique a ainsi permis d'entrevoir différemment la gouvernance locale du secteur agricole et la façon de réguler les problématiques d'action collective locale.

En réponse à cette problématique d'action collective, le gouvernement a subi des changements, l'inscrivant dans un nouveau rôle soit celui de gouverner et non uniquement de fournir des services[44] (Osborne et Gaebler, 1992). L'état s'est décentralisé et des acteurs non gouvernementaux ont investi la scène locale. Bien plus, les dernières décennies ont montré que l'État et les bailleurs de fonds ont développé de multiples initiatives nationales, régionales et internationales pour améliorer le secteur agricole et l'administration publique a été particulièrement active à cet égard. Plusieurs éléments ont contribué à accroître

[44] (Osborne and Gaebler) suggest that governments should: 1) steer, not row; 2) empower communities to solve their own problems rather than simply deliver services; 9) decentralize authority; and 10) solve problems by influencing market forces rather than creating public programs.

l'intérêt à répondre aux questions agricoles de manière décentralisée et conjointe avec des acteurs locaux et des partenaires au développement. Il s'agit notamment du potentiel économique et social du secteur agricole, de l'interdépendance évidente associée à la fois aux enjeux agricoles et aux acteurs pouvant intervenir dans la régulation de la problématique agricole et aussi de l'influence de ces enjeux sur les capacités et les domaines d'action du gouvernement camerounais. Plusieurs projets et programmes de natures différentes ont ainsi vu le jour, et la politique d'accompagnement a été l'une des principales politiques agricoles à avoir soutenu le développement de cette action collective dans le domaine agricole au Cameroun.

Au Cameroun, le développement de cette dynamique d'action publique dans le domaine agricole revêt un caractère singulier. Celle-ci s'inscrit dans une histoire et un contexte où, depuis les années 1980, le Cameroun a mis en place les fondements d'une nouvelle gouvernance locale à travers différents instruments soient, les PAS et ensuite les DSRP avec l'IPPTE et où ce dernier a construit une nouvelle dynamique institutionnelle en ce sens. Il s'agit d'une période en Afrique Subsaharienne où le modèle classique du choix rationnel est remis en cause au profit de la reconnaissance du rôle de l'ensemble des acteurs impliqués dans la prise de décision et la mise en œuvre des politiques publiques. Peu importe les orientations prises et les domaines d'interventions, l'implication des parties prenantes au niveau local est ainsi demeurée un élément important du développement et même de l'identité des politiques publiques agricoles. Le domaine agricole n'a pas échappé à cette tendance. Le Cameroun a soutenu l'organisation des producteurs et la mise en place des forums d'échange et de discussion, etc. Il a cherché à montrer son ouverture et surtout légitimer son rôle de catalyseur dans la mise en œuvre des politiques et la régulation des questions agricoles.

Dans cet esprit, si plusieurs études ont montré l'influence de l'état dans le développement de politique publique en Afrique, peu d'entre elles n'ont pas cherché à questionner l'effectivité de ses actions associées aux politiques développées localement. D'autant plus qu'il a souvent été qualifié de prédateur. Dans le contexte de notre recherche, le pluralisme des normes, leur informalité et leur instabilité ont également été explicitées à plusieurs

égards (Grinddle et thomas, 1991 ; Winter, 2001). La mise en œuvre peut être différemment interprétée selon la perspective et les intentions des acteurs impliqués (Sabatier 1986) et de nombreux dysfonctionnements doivent être considérés (Wildavsky et Pressman, 1973 ; Lipsky, 1980). Au surplus, les modèles théoriques susceptibles d'éclairer la mise en œuvre de politiques publiques sont restés jusqu'ici inopérants dans un contexte africain, car il n'existe à ce jour aucune évidence sur les modalités de leur applicabilité. Alors que l'État camerounais investit du temps et des ressources dans l'élaboration des politiques, développe des partenariats, adoption des règlements internationaux et met en place de nombreux projets et programmes dans plusieurs secteurs de politique et dans le domaine agricole particulièrement, aucune étude n'a cherché à analyser empiriquement le déploiement et l'effectivité d'un tel investissement.

L'objectif de cette thèse était de répondre à cette lacune en effectuant l'analyse de la mise en œuvre de la politique agricole d'accompagnement des producteurs et ainsi apporter une contribution théorique et pratique sur le processus et la dynamique de la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine agricole au Cameroun. De manière plus spécifique, nous souhaitions : analyser les mécanismes de mise en œuvre de la politique agricole au Cameroun ; explorer les facteurs déterminants du processus de mise en œuvre des politiques publiques au Cameroun ; apporter une réflexion sur les rôles des agents administratifs dans la gouvernance et la prise en charge locales des politiques publiques au Cameroun et en Afrique Subsaharienne en général.

L'étude de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles et l'utilisation d'un cadre d'analyse intégrant la littérature portant sur la mise en œuvre, sur les stratégies des acteurs et les conditions de développement des politiques publiques en Afrique dans les pays en développement ont permis de mettre en lumière le processus et la dynamique de la mise en œuvre et de constater le degré d'effectivité de celle-ci. Au terme de cette recherche, nous estimons que le Cameroun a mis en œuvre la politique d'accompagnement. Cependant l'effectivité de la mise en œuvre reste minimale et la dynamique propre des agents administratifs dans ce cadre particulier de mise en œuvre, contribue à minimiser en retour son effectivité.

Retour sur les résultats de la recherche

L'analyse de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement agricole a permis de constater le faible degré d'effectivité de la mise en œuvre. En effet, le Cameroun a mis en place des dispositifs et mobilisé des ressources pour répondre aux buts et objectifs de la politique d'accompagnement. Mais cet investissement n'a pas toujours été en cohérence avec les spécificités du domaine agricole ni n'a répondu adéquatement aux objectifs déclarés de la politique. Ce qui a conduit à créer un déficit de mise en œuvre. Ce faisant, cela démontre l'importance qu'il faut désormais accorder à l'exploration empirique de l'action publique dans la mise en œuvre d'une politique publique agricole. Plus largement, cela apporte un éclairage par rapport aux visions véhiculées à l'égard des facteurs socio structurels, institutionnels, techniques, culturels et historiques conditionnant la faisabilité des politiques en Afrique Subsaharienne. Au surplus, cela démontre l'existence d'autres déterminants d'ordre *politique* dont dépend la mise en œuvre effective.

Les résultats nous ont ainsi instruits à propos des déterminants permettant de favoriser la mise en œuvre des politiques publiques agricoles au Cameroun. Le consensus social, politique et économique qui a prévalu dans l'environnement de la politique a été significatif. Celui-ci a permis d'accroître l'attention portée à la problématique de l'accompagnement tout en favorisant une mobilisation importante de ressources financières et un investissement important dans la structuration et l'organisation institutionnelle. Il faut cependant souligner que les changements au contexte économique, social et politique ont parfois eu pour effet de créer un climat d'incertitude dans l'orientation de la politique et l'accessibilité même des ressources destinées à la mise en œuvre. Ces faiblesses ont par ailleurs permis aux bailleurs de fonds de se repositionner comme acteurs clés dans la mise en œuvre de la politique d'accompagnement. Le cadre de référence et de suivi stratégique de la politique s'est révélé un déterminant important puisqu'il a contribué à la mise en œuvre de la politique et au renouvellement des approches globales. Et pourtant, le défi a été leur défaillance au plan opérationnel. Les faiblesses du suivi et de la reddition des comptes n'ont pas permis d'avoir l'heure juste sur l'état

d'avancement de la politique au regard d'indicateurs clairs de changements. L'une des contraintes a été l'absence d'une volonté réelle d'implanter un système fiable, transparent et sérieux de suivi et de la reddition des comptes. Le leadership politique et administratif a aussi été déterminant dans la mesure où il permettait de recadrer les orientations de la politique, et se manifestait par un certain dévouement de l'administration publique. Cependant le caractère ambivalent de ce leadership et les effets pervers qu'il a entraînés restent un défi majeur à considérer, tout comme l'absence d'un leadership professionnel dans le domaine agricole. Cette ambivalence a manifestement constitué un frein à la mise en œuvre. Un autre défi concerne l'implication des parties prenantes dans la mise en œuvre. Celle-ci est restée dans une large mesure assez procédurale. Les intérêts visés se heurtant la plupart du temps aux intérêts légitimes de la politique d'accompagnement. Tout compte fait, il demeure que les principaux bénéficiaires ne disposent pas encore d'un pouvoir leur permettant de se positionner en tant acteurs clés dans un processus délibératif dans la mise en œuvre. D'un autre côté, la collaboration reste un défi majeur pour la mise en œuvre effective de la politique d'accompagnement. Il semble que celle-ci n'ait pas été institutionnalisée et de ce fait, au plan pratique elle met en évidence l'incohérence notoire qui règne entre divers départements ministériels mettant en jeu les performances du système administratif. Enfin, une contrainte majeure est celle liée à la complexité de l'enjeu agricole et au financement de l'agriculture selon le respect des saisons. Il existe clairement un décalage persistant et une nécessité forte d'harmonisation du financement aux besoins réels des producteurs. Ce dysfonctionnement, entretenu n'augure aucunement d'une amélioration quelconque de la situation des producteurs agricoles ni du développement de l'agriculture au Cameroun. Un développement prôné soit dit en passant, qui semble à ce jour uniquement fondé sur la rhétorique pour attirer plus de financements et la prédominance de pratiques informelles peu orthodoxes.

Contribution de la thèse

Ceci étant dit, l'une des contributions de notre thèse concerne la pertinence et l'applicabilité des modèles théoriques d'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques pour les terrains africains. Nous pouvons estimer que les modèles théoriques de

mise en œuvre des politiques publiques ont permis d'ouvrir la « boîte noire » du processus de mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles au Cameroun.

Tout en reconnaissant l'importance des divers déterminants de la mise en œuvre proposés dans la littérature, sans être réfutés ici, notre recherche a remis en question le choix de certains indicateurs utilisés ainsi qu'elle en a proposé d'autres pour expliquer l'influence de certains déterminants ou facteurs spécifiques sur la mise en œuvre. Cela a donc permis d'ouvrir de nouvelles perspectives. Des approches théoriques initiales, plusieurs déterminants qui nous paraissaient essentiels à la compréhension de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement, ont ainsi été ajoutées, soit modifiées, et nous avons proposé de nouveaux construits. Ces nouveaux construits, fournissent aux chercheurs une méthode, un outil d'analyse, soit, des repères permettant de se représenter et d'aborder la mise en œuvre telle qu'elle se présente sur le terrain africain de pays en développement. Cette reconstruction illustre bien le caractère contextuellement ancré de la mise en œuvre. Dans les déterminants abordés, en mettant en lumière des indicateurs spécifiques au contexte, l'analyse de la mise en œuvre apporte un regard éclairant et plus fidèle.

Sur cette base, et en nous fondant sur les caractéristiques spécifiques propres à notre contexte de recherche, nous proposons un cadre d'analyse qui en complément aux modèles proposés dans la littérature, permet d'appréhender la mise en œuvre dans ce contexte de manière plus réaliste. Certaines spécificités sont essentielles et nécessaires à considérer pour s'engager dans l'analyse de la mise en œuvre et améliorer le degré d'effectivité des politiques publiques dans ce contexte peu étudié. Ce cadre offre en effet de nouvelles lunettes qui permettent de voir au-delà de ce que les modèles occidentaux proposent, la réalité de la mise en œuvre telle qu'elle se donne à voir, ses limites et le cadre dans lequel des changements pourraient être apportés. À partir de cadre analytique, nous pouvons estimer que les théories de la mise en œuvre en les intégrant peuvent désormais être transférables et opérantes au contexte africain.

En quoi les résultats obtenus nous renseignent sur la pertinence des rôles des agents administratifs dans la mise en œuvre d'une politique publique ? La perspective politique s'est avérée pertinente en ce qu'elle a permis d'élucider au sein de l'organisation de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles, un *système politique*. Ce système s'est reflété dans la mise en œuvre par l'usage d'un pouvoir techniquement illégitime, dans ses buts et ses moyens. Plus particulièrement, nous avons identifié dans la manifestation du comportement des agents administratifs un aspect *politique* associé à ce qui n'est ni accepté ni autorisé officiellement. En effet, la mise en évidence de ce *système politique* s'est révélé être un constat important dans notre recherche puisqu'il a fait émergé des jeux, des logiques dominantes, des stratégies et des comportements d'acteurs. Ceux-ci ont à leur tour maintenu une dynamique particulière de mobilisation des agents administratifs suivant une tendance très peu performante et surtout peu favorable à la mise en œuvre effective de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles au Cameroun. Nous pensons qu'il serait d'ailleurs intéressant, et ce dans une perspective comparative, d'identifier les variables d'un tel *système politique* au-delà du cadre de la présente recherche. Il se pourrait éventuellement que des éléments de généralisation puissent en découler.

Finalement, à partir du *système politique* mis en évidence, notre thèse a permis de rendre compte du rôle fonctionnel des comportements des agents administratifs observés dans la mise en œuvre effective de la politique d'accompagnement et plus particulièrement leurs articulations avec les dynamiques contextuelles face auxquelles ils doivent s'ajuster pour survivre. Le modèle de repérage des profils (ou de profilage des rôles) que nous proposons ici va plus loin qu'une simple identification des rôles. Il permet en effet d'illustrer l'implication dans la mise en œuvre, de profils d'agents administratifs différents, de départager les contextes qui leur sont favorables et de proposer différentes déclinaisons de ces contextes en fonction des profils associés. Ce modèle illustre bien l'influence de l'environnement et celle de l'organisation sur le rôle des agents administratifs. Il va au-delà de cela pour illustrer aussi la dynamique changeante du rôle des agents administratifs inhérente aux fluctuations à l'intérieur même du système de mise en œuvre. Une dynamique nourrissant par là une différenciation de l'impact du rôle des agents

administratifs à l'égard de l'effectivité de la politique. Cependant, même si l'élucidation d'une telle dynamique *politique* paraît dans une large mesure pessimiste au regard de la tendance générale des agents administratifs à détourner la finalité initiale de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles, reste que ces nouvelles connaissances sont incontestablement utiles au plan théorique. Elles constituent par ailleurs un puissant outil de gestion jouant un rôle essentiel pour diriger la réalisation des changements requis dans les différents profils identifiés afin de produire un profil d'agent administratif dont le rôle serait en faveur d'une mise en œuvre effective. Elles constituent aussi un nouveau point d'ancrage pour une meilleure gouvernance de la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agit bien sûr là dans le contexte de notre recherche, d'une évolution majeure en matière de gestion et de gouvernance qui nécessiterait une grande volonté pour lutter contre le *statu quo*.

Quelques pistes pour des recherches futures

Plusieurs pistes de recherche émergent au terme de cette recherche doctorale. En premier lieu, notre recherche avait pour but d'analyser l'opérationnalisation de la mise en œuvre d'une politique publique dans un contexte particulier, le contexte africain de pays en développement. Notre recherche a permis d'observer dans les faits, comment est mise en œuvre les politiques publiques notamment dans le secteur agricole. Bien que notre analyse dans ce contexte ait permis d'observer dans quelle mesure les théories de la mise en œuvre des politiques publiques pouvaient être appliquées, il conviendrait d'analyser plus largement et de façon comparée la mise en œuvre des politiques publiques au Cameroun avec d'autres pays en contexte de développement dans ce même domaine de politique étudiée. Ainsi, si pour le cas du Cameroun qui a fait l'objet de la présente recherche, nous pouvons avancer que plusieurs éléments permettent d'envisager une adaptation des théories de la mise en œuvre des politiques publiques et permettent de ce fait leur applicabilité en contexte de développement, peut-on affirmer cela avec certitude ? Le contexte camerounais de pays en développement, constituerait-il un cas particulier et distinct mettant en évidence ces éléments utiles à l'adaptation de l'analyse de la mise en œuvre dans le domaine agricole ? Une telle recherche comparée nous permettrait de

démystifier ces hypothèses et d'accroître le potentiel de généralisation, de validité externe et ainsi élargir nos conclusions de recherche relativement à l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques en contexte de développement dans le domaine agricole.

Soulignons également que, si nos résultats montrent pour le cas de notre recherche que le Cameroun a mis en œuvre sa politique dans le domaine agricole quel que soit le degré d'effectivité, est-ce une conclusion valide pour d'autres enjeux d'importances sociales et économiques aussi bien au Cameroun que dans d'autres pays en développement ? En d'autres termes pourrait-on répliquer cette recherche à d'autres secteurs qui suscitent une mobilisation des bailleurs de fonds et des bénéficiaires aussi importante que dans le domaine agricole ? À ces égards, une analyse de la mise en œuvre sur des secteurs d'actions distincts comme l'entrepreneuriat des jeunes, la santé, l'éducation ou encore l'environnement, nous permettrait d'offrir un portrait plus juste de la mise en œuvre des politiques publiques et des capacités de prise en charge des questions politiques au Cameroun, ou de manière générale en Afrique dans les pays en développement. D'autres études de cas pourraient ainsi être analysées ultérieurement sur d'autres secteurs de politique afin d'analyser de façon plus vaste la mise en œuvre des politiques publiques dans un contexte africain.

Finalement, notre thèse invite, dans une visée plus large, à replacer l'administration publique au cœur de l'étude des politiques publiques. Par le choix de l'analyse des agents administratifs, en l'occurrence dans une perspective politique, il a été possible de mieux situer les rôles des agents administratifs dans la mise en œuvre de politique sectorielle. En procédant de la sorte, notre recherche voulait ainsi porter un regard nouveau sur plusieurs dimensions souvent négligées, tout particulièrement dans un contexte où plusieurs parties prenantes sont essentielles à la prestation de services publics. Si la présente thèse ne prétend surtout pas avoir fait le tour de la question, nous espérons au moins, par le modèle proposé et les résultats de cette recherche, avoir contribué à alimenter de nouvelles réflexions pouvant mener à une meilleure compréhension de la gouvernance et la gestion des performances au sein d'un secteur de politique donné.

Le modèle de repérage des profils (ou de profilage des rôles) des agents administratifs au sein du processus de la mise en œuvre des politiques publiques mérite également un intérêt particulier et pourrait être analysé, dans un éventuel agenda de recherche sous deux angles différents. Le premier consiste à comprendre la trajectoire d'évolution des différents profils au sein de l'arène d'un secteur de politique donnée. Cet angle se justifie par le fait que la littérature conçoit le rôle des agents administratifs comme découlant de leur pouvoir discrétionnaire et émergent des contingences organisationnelles, extra organisationnelles et individuelles, sans prendre en considération leur articulation aux modalités d'apparition de divers rôles dans le temps au sein d'une arène de politique. Ce constat s'applique aussi bien à la littérature portant sur la mise en œuvre, les stratégies d'acteurs, ainsi qu'à la littérature sur la gouvernance des politiques publiques de manière générale. Le second angle consiste, à partir de recherche future menée aussi bien en Afrique, en Amérique du Nord, en Europe ou ailleurs, à aller beaucoup plus en profondeur pour explorer plus de nuances pour chacun des profils repérés dans le modèle proposé. Nous envisageons donc d'éventuels nouveaux projets de recherche permettant de sortir du cadre géographique restreint de la présente recherche pour explorer les dynamiques observées dans d'autres contextes comme au Québec, au Canada par exemple. Une telle entreprise est parfaitement en accord avec les postulats de notre problématique qui évoquait le fait que les recherches sur les politiques publiques « ailleurs » contribueraient aussi à nourrir de nombreuses interrogations dans les modes de régulations des sociétés contemporaines de manière générale. Les avantages à développer la présente recherche sont donc relativement importants.

Ces différentes pistes de recherches révèlent tout le potentiel que nous offrent les études sur la mise en œuvre des politiques publiques, et qu'il semble que nous soyons encore aux débuts de la recherche sur ces questions. Il s'agit de véritables balises pour des assises théoriques intéressantes. Il reste à voir quelles dynamiques prendront ces recherches dans la gouvernance des affaires publiques et particulièrement quelles places prendront les pays africains en contexte de développement dans le domaine de la recherche sur l'analyse des politiques publiques et la gouvernance agricole actuelle et à venir.

Annexes

Annexe 1 : Guide d'entrevue

A. La politique, sa formulation et sa diffusion

Dans la politique agricole au Cameroun et dans le document de stratégie de développement du secteur rural en particulier, on parle de plus en plus de participation et d'équité. À cet effet, il est question de mettre en œuvre une politique d'accompagnement socioéconomique des producteurs agricoles.

A1. Pouvez-vous décrire comment la participation des différents acteurs s'est manifestée dans l'élaboration de cette politique ?
A2. En vous référant aux buts et objectifs de la politique d'accompagnement socioéconomique, dans quelle mesure croyez-vous que ces buts et objectifs répondent aux enjeux clefs du secteur agricole au Cameroun ?
A3. Selon vous, quelles étaient les principales difficultés et inquiétudes évoquées par les parties prenantes lors de la phase d'élaboration de cette politique ?
A4a. Expliquez.
A4b. Ses difficultés et inquiétudes se sont-elles matérialisées ? Expliquez.
A7b. Comment faites-vous face à cela ?

B. Contexte et environnement externe — économique, politique et social
B1. Selon vous, comment les facteurs tels que les changements de gouvernement, la décentralisation, l'environnement politique et les autres accords internationaux facilitent ou entravent le processus de mise en œuvre de la politique en question ?
B2. Selon vous, sur le plan interne et sur le plan externe, dans quelle mesure la situation économique a-t-elle influencé le processus de mise en œuvre de cette politique ?
B3. Selon vous, comment les ONG et les populations ont-elles accueilli cette politique ?

C. Leadership dans la mise en œuvre
C1. Actuellement, y a-t-il un appui de la part d'institutions influentes de n'importe quel secteur pour mettre en œuvre cette politique ?
C1a. Si oui, lesquelles ?
C1b. Comment se manifeste-t-il cet appui ?
C2. Actuellement y a-t-il une opposition de la part d'institutions influentes de n'importe quel secteur pour mettre en œuvre cette politique ?
C2a. Si oui, lesquelles ?
C2b. Comment se manifeste-t-elle cette opposition ?
C3. Comment jugez-vous le leadership du ministère de l'agriculture responsable de la mise en œuvre de cette politique ?

D. Planification et opérationnalisation de la mise en œuvre
D1. Du côté de l'administration, comment la planification et l'opérationnalisation de la mise en œuvre de cette politique se sont-elles réalisées ?

D1a. Y a-t-il eu l'adoption d'un décret ministériel ou l'élaboration d'une loi pour mettre en œuvre les buts et objectifs de la politique en question ?
D1b. Y a-t-il eu l'élaboration d'un plan de mise en œuvre ?
Si la réponse est non : comment faites-vous pour guider la mise en œuvre de la politique ? Aide-t-il à la mise en œuvre ?
D2. Y a-t-il un mécanisme en place pour assurer le financement de la mise en œuvre de cette politique ? SVP, expliquez le mécanisme
D3. Selon vous, est-ce que vous estimez que les fonds alloués sont suffisants pour mettre en œuvre la politique ?
D4. Selon vous, comment évaluez-vous la coordination (entre les différentes organisations et entre les différents services du ministère) qui mettent en œuvre les activités pour atteindre les objectifs de la politique ?
D5a. Êtes-vous conscients de quelconques barrières ou défis qui nuisent à la mise en œuvre de la politique ? Lesquels (Social, organisationnels, individuels ou institutionnels) ?
D5b. Comment cela se manifeste-t-il ?
D5c. Comment-vous comportez-vous face aux difficultés et à votre travail ?
D6. Considérez-vous le processus de mise en œuvre comme étant rigide ou flexible ?
D6a. Selon vous, est-ce que cela nuit ou favorise l'atteinte des objectifs de la politique ?
D7. Quelles sont les méthodes utilisées pour faire le suivi de la mise en œuvre de la politique ? [Des rencontres périodiques, des rapports périodiques, des données statistiques, etc.]
D8. Est-ce que les parties prenantes sont au fait des avancées en termes de suivi de la mise en œuvre ? Sinon, Que faites-vous pour les impliquer ?
D9. Est-ce que le suivi (et les rapports d'avancées) aide votre organisation à planifier et prendre des décisions ?
D10a. Dans l'état actuel des choses, pensez-vous que vous exercez pleinement votre rôle ? Pourquoi ?
D10b. Êtes-vous satisfait du niveau actuel d'accompagnement socioéconomique des producteurs agricoles ? Pourquoi ?
D10c. Dans l'ensemble, comment évaluez-vous la mise en œuvre de la politique actuellement ?
D11. Selon vous, croyez-vous que le Cameroun réussira à atteindre les objectifs fixés par la politique ?
D12. Selon vous, dans quelle mesure croyez-vous que les partenaires du gouvernement camerounais aient atteint ou atteindront les objectifs fixés par la politique ?

E. Implication des parties prenantes dans le processus de mise en œuvre

E1. Dans quelle mesure les différentes organisations (ministères, agences, Secrétariats) au sein du gouvernement sont-elles impliquées dans la mise en œuvre de la politique ?
E2. Dans quelle mesure d'autres parties prenantes sont impliquées dans la mise en œuvre de la politique ?
E2a. Expliquez (quelles parties prenantes ? ONG, le secteur privé, certains industriels, groupes de producteurs, etc.)
E3. Est-ce que des groupes/organisations de la société civile supportent et suivent (plaidoyer) le processus de mise en œuvre de la politique ? Quels groupes ?

SVP, décrivez les effets de leurs actions (suivi) sur la mise en œuvre de la politique.
E4. Dans quelle mesure estimez-vous que les parties prenantes facilitent ou interfèrent avec le processus de mise en œuvre ? Si elles interfèrent que faites-vous face à cela ?
E5. Autres commentaires relatifs aux parties prenantes que vous souhaitez aborder

F. Autres éléments

F1. De façon générale, quels sont vos constats par rapport à la politique et plus largement à la gouvernance du secteur agricole ?
F2. Comment évaluez-vous la collaboration avec les partenaires du gouvernement dans le cadre de cette politique ?
F3. Dans quelle mesure estimez-vous que cette politique contribue à améliorer la gestion de la problématique agricole ? Diminution de la pauvreté rurale et sécurité alimentaire ?
F4. Avez-vous d'autres éléments que vous souhaitez aborder dans le cadre de cette entrevue ?

Annexe 2 : Liste des répondants

Numéro	Catégorie	Sexe	Code
1	Bailleurs de fonds (BF)	M	BF1-M
2	Bailleurs de fonds (BF)	M	BF2-M
3	Producteur Agricole (PA)	F	PA1-F
4	Producteur Agricole (PA)	M	PA2-M
5	Projet Budget d'investissement Public (PB)	M	PB1-M
6	Projet Budget d'investissement Public (PB)	M	PB2-M
7	Projet Budget d'investissement Public (PB)	M	PB3-M
8	Projet Budget d'investissement Public (PB)	M	PB4-M
9	Projet Partenaire au développement (PP)	F	PP1-F
10	Projet Partenaire au développement (PP)	M	PP2-M
11	Projet Partenaire au développement (PP)	F	PP3-F
12	Projet Partenaire au développement (PP)	M	PP4-M
13	Services centraux (SC)	F	SC1-F
14	Services centraux (SC)	M	SC2-M
15	Services centraux (SC)	M	SC3-M
16	Acteurs Politiques (AP)	M	AP1-M
17	Acteurs Politiques (AP)	F	AP2-F
18	Acteurs Politiques (AP)	M	AP3-M
19	Acteurs Politiques (AP)	M	AP4-M
20	Services décentralisés régionaux (SDR)	M	SDR1-M
21	Services décentralisés Départementaux/Arrondissement (SDA)	M	SDA2-M
22	Bailleurs de fonds (BF)	M	BF3-M
23	Services décentralisés Départementaux /Arrondissement (SDA)	M	SDA3-M
24	Services décentralisés (SDR)	F	SDR2-F

25	Services décentralisés (SDR)	F	SDR3-F
26	Services décentralisés (SDR)	M	SDR4-F
27	Services décentralisés Départementaux/Arrondissement (SDA)	M	SDA4-M
28	Services décentralisés Départementaux/Arrondissement (SDA)	M	SDA4-M
29	Producteur Agricole (PA)	F	PA3-F
30	Services centraux (SC)	M	SC4-F

Annexe 3 : Présentation détaillée de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles

Contexte d'élaboration

L'actuelle politique d'accompagnement des producteurs agricoles émerge dans un contexte particulier au Cameroun. Il s'agit du contexte d'adoption en novembre 2009 du Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi (DSCE), qui conformément à la Déclaration de Paris, devient le cadre de référence unique de l'action gouvernementale pour la période 2010-2020. Le deuxième élément majeur est la mise en œuvre progressive du Nouveau Régime Financier de l'État (NRFE). À cela, s'ajoute les faiblesses des performances des exploitations agricoles[45], la fragilité de la sécurité et de l'autosuffisance alimentaire[46], et d'autres faiblesses touchant les capacités de gestion des ressources naturelles, l'environnement institutionnel et l'insuffisance de ressources financières relevé dans le rapport diagnostic du secteur rural de 2009 qui justifiaient aussi la nécessité de réviser la stratégie de développement du secteur rural dans une perspective d'harmonisation des politiques sectorielles pour une croissance accélérée.

La politique d'accompagnement des producteurs agricoles au Cameroun ne fait pas l'objet d'un document spécifique en tant que tel. Elle fait partie intégrante du volet agriculture et développement rural contenue dans le document de Stratégie de Développement du Secteur Rural (SDSR). La dernière révision du document de Stratégie de Développement du Secteur Rural (SDSR), remonte à 2005. Plus spécifiquement le volet « agriculture et développement rural » a fait l'objet d'une synthèse validée en 2006, puis a été mis à jour en 2010. Cependant, la majorité des éléments d'analyse diagnostique et les grands axes stratégiques prioritaires de 2005 sont toujours d'actualité et restent pertinents. Il s'avérait néanmoins nécessaire de réviser le document de stratégie du fait de l'évolution récente du contexte institutionnel.

Le *secteur rural* est défini par les domaines couverts par les départements ministériels suivants :

- le Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MINADER),
- le Ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries Animales (MINEPIA),
- le Ministère de la Foret et de la Faune (MINFOF) et
- le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MINEP).

---

[45] (en effet, *63,2% de ménages exploitent des parcelles de moins de 2 hectares*, alors que ceux qui disposent d'exploitations de 5 hectares et plus représentent à peine 13%)

[46] (d'après les statistiques de la FAO, la consommation énergétique moyenne au Cameroun se situe à environ 2 300 kcal/jour/personne. Elle reste inférieure à la moyenne des pays en développement qui est de 3 100 kcal/jour/personne. L'insécurité alimentaire touche près de 25% de la population et présente des disparités entre régions et différents groupes de population)

Au sein de ce vaste secteur, le MINADER couvre le *sous-secteur agriculture et développement rural* dans lequel est déclinée la politique d'accompagnement des producteurs agricoles.

Articulations de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles

La politique d'accompagnement des producteurs agricoles s'articule autour de deux grands piliers : agriculture et développement rural.

En matière agricole il s'agit :

- de l'élaboration, de la planification et de la réalisation des programmes gouvernementaux relatifs à l'agriculture et au développement rural ;
- de l'élaboration de la réglementation et des normes, ainsi que du contrôle de leur application ;
- du suivi et de la protection des différentes filières agricoles ;
- de la protection phytosanitaire des végétaux ;
- de la conception des stratégies et des modalités pour garantir la sécurité et l'autosuffisance alimentaires ainsi que du suivi de leur mise en œuvre ;
- de l'identification et de la promotion de nouvelles productions agricoles pour l'exportation ;
- de la collecte, de la production et de l'analyse des statistiques agricoles ;
- de la diffusion de l'information et des conseils agricoles auprès des producteurs ;
- de la coordination de la gestion des situations de crise en matière agricole ;
- du suivi des organisations professionnelles agricoles ;
- de la promotion des investissements, des moyennes et grandes exploitations dans le secteur agricole ;
- de l'enseignement agricole et coopératif et du contrôle de l'enseignement agricole et coopératif et du contrôle de l'enseignement agricole privé, en liaison avec le Ministère chargé de la formation professionnelle.

En matière de développement rural il s'agit de :

- de l'encadrement des paysans et de la vulgarisation agricole ;
- de la participation à la planification des programmes d'amélioration du cadre de vie en milieu rural, en liaison avec les Ministères compétents ;
- du suivi de la réalisation des programmes d'amélioration du cadre de vie en milieu rural ;
- de la promotion du développement communautaire ;
- du génie rural.

De nombreuses problématiques, pour certaines essentielles en matière agricole et de développement rural, relèvent de missions incombant à d'autres ministères. Les administrations publiques directement concernées par le développement rural sont donc multiples. Il s'agit essentiellement de ministères techniques tels que du Ministère de la

Recherche Scientifique et de l'Innovation (MINRESI), du Ministère des Domaines et des Affaires Foncières (MINDAF), du Ministère des PME et de l'Économie Sociale et de l'Artisanat (MINPMESSA), du Ministère de l'Enseignement Supérieur (MINESUP), du Ministère du Commerce (MINCOMMERCE), du Ministère de l'Industrie, des Mines et du Développement Technologique (MINIMIDT), du Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (MINEFOP), du Ministère de l'Eau et de l'Énergie (MINEE) et du Ministère des Travaux Publics (MINTP) ; et naturellement les ministères à compétences transversales que sont le Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (MINEPAT) et le Ministère des Finances (MINFI).

Objectifs

Objectif global

L'accompagnement des producteurs agricoles a pour but de promouvoir une agriculture durable, moderne et compétitive reposant sur les exploitations familiales agricoles reconnues et sécurisées et sur le développement d'exploitations de moyenne, de grande taille et d'« hyper extensions » afin d'augmenter la production et limiter la dépendance alimentaire, tout en créant une dynamique d'emploi formel. Elle privilégie la promotion de partenariats et la création de marchés communs au sein des grands ensembles économiques sous régionaux, régionaux et internationaux. La vision politique a donc pour finalité de renforcer le Cameroun dans son rôle de puissance agricole sous régionale, où le secteur rural est un moteur de l'économie nationale, assurant la sécurité alimentaire des populations dans un souci de développement durable, respectueux de l'environnement.

Objectifs stratégiques

Objectifs Stratégiques	*Objectifs Stratégiques révisés*	*DSCE Programmes*
1. Développer des mécanismes de financement adaptés	*1. Développement institutionnel et renforcement des capacités*	RURAL-4 Amélioration du cadre institutionnel
2. Développer l'emploi et la formation agricole		
3. Gérer les risques d'insécurité alimentaire		
4. Développer le cadre institutionnel		
5. Promouvoir le développement local et communautaire	*2. Modernisation des infrastructures du monde rural et de production Agricole*	RURAL-2 Amélioration du cadre de vie
6. Gérer durablement les ressources naturelles	*3. Gestion durable des ressources naturelles*	RURAL-3 Gestion durable des ressources naturelles
7. Développer durablement les productions et l'offre agricole	*4. Amélioration de la productivité des filières*	RURAL-1 Développement des productions végétale, animale, halieutique et forestière

Tableau 8 : Correspondances des Objectifs stratégiques de la politique et du DSCE

Les quatre objectifs stratégiques se déclinent en quatre programmes, dont trois programmes opérationnels, au premier rang desquels se place l'amélioration de la compétitivité des filières :

- Développement institutionnel et renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs étatiques et privés.
- Amélioration de la productivité et de la compétitivité des filières.
- Modernisation des infrastructures du monde rural et de production Agricole.
- Gestion durable des ressources naturelles.

Architecture détaillée des programmes

Un cadre fédérateur des sous-secteurs agriculture et développement rural et de l'élevage et de la pêche a été défini comme étant le Programme Sectoriel Agriculture et Élevage (PSAE). Le PSAE est donc l'unique programme national de l'aide publique au Cameroun (fonds nationaux ou extérieurs) pour les sous-secteurs couverts par le MINADER et le MINEPIA. Il prend en compte les besoins (fonctionnement et investissement), les acquis, les gaps à rechercher pour l'investissement et le fonctionnement sur un horizon de 10 ans glissants et fédère l'ensemble des programmes et projets en cours et en perspective de l'accompagnement des producteurs agricoles comme le montre le tableau 10 ci-dessous (DSDSR, p. 47-50).

Tableau 10: Architecture détaillée du Programme Sectoriel, volet MINADER

FONCTION PRINCIPALE DE RATTACHEMENT DES PROGRAMMES	PROGRAMMES	ACTIONS	ACTIVITES
	PROGRAMME SUPPORT N° 1: DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL ET RENFORCEMENT DES CAPACITES		
Affaires rurales et agricoles générales	Développement institutionnel et Renforcement des Capacités	Renforcement des capacités du MINADER au niveau central et déconcentré	Salaires, primes et indemnités du personnel
			Formation continue du personnel
			Fonctionnement (eau, électricité, loyers, téléphone, carburant,...)
			Cadre de travail (logistique, équipements, infrastructures, bâtiments, NTIC, etc.)
		Renforcement des capacités de la profession agricole sylvo pastorale	Formation des organisations des producteurs
			Appui à la structuration des OP et de la Chambre d'Agriculture
			Appui institutionnel aux OP (ressources humaines, infrastructures)
			Appui conseil diffusion et vulgarisation des technologies nouvelles (liaison recherche développement)
		Renforcement des capacités des collectivités territoriales décentralisées	Appui aux collectivités dans le secteur Agricole (planification, gestion, suivi) liens avec le transfert de compétence
			Formation des élus et cadres des collectivités territoriales décentralisées
			Salaires du Personnel spécifique et spécialisé
		Planification et Suivi évaluation	Enquêtes et statistiques agricoles
			Dispositif de Suivi Evaluation Sectoriel
			Audits internes
			Mécanisme d'identification, formulation des projets et programmes
			Mécanisme de suivi évaluation des projets et programmes
			Etudes prospectives (Approche sectorielle, Loi d'Orientation Agricole et Politique de Développement Agricole)
		Renforcement des capacités de la recherche agricole (IRAD)	Salaires, primes de recherche et indemnités des chercheurs et personnels
			Renforcement des capacités humaines : formation diplômante et continue
			Valorisation des résultats de la recherche
			Renforcement infrastructurel (laboratoires, champs et serres, structures opérationnelles...)
			Fonctionnement (eau, téléphone, NTIC, électricité, carburant, loyer)
		Emploi et formation agricole	Formation professionnelle Agricole

			Promotion des moyennes et grandes exploitations agricoles
			Genre et développent, VIH et SIDA
		Sécurité alimentaire conjoncturelle	Système national d'alerte rapide des crises alimentaires
			Promotion et diversification des stocks céréaliers

FONCTION PRINCIPALE DE RATTACHEMENT DES PROGRAMMES	PROGRAMMES	ACTIONS	ACTIVITES
	PROGRAMME OPERATIONNEL N°1: AMELIORATION DE LA PRODUCTIVITE DES FILIERES		
Productions végétales	Amélioration de la productivité et de la compétitivité	Développement des filières de productions végétales	Facilitation de l'accès au matériel végétal amélioré
			Facilitation de l'accès aux engrais
			Facilitation de l'accès aux produits phytosanitaires
			Facilitation de l'accès aux équipements
			Création de pôles de compétitivité (PC) pour la valorisation économique: approvisionnement, conservation, transformation et commercialisation
			Information et suivi des marchés
			Diversification des productions et promotion de nouvelles filières porteuses
Fonction rattachée au MINEPIA		Développement filières de productions animales	Facilitation de l'accès aux Intrants et petits équipements (semences améliorées, aliments,...)
			Valorisation économique (chaine des valeurs) : approvisionnement, conservation Transformation et Commercialisation
			Vulgarisation et appui conseil spécifique
			Diversification des productions et des revenus : information et suivi des marchés, etc.
			Protection zoo sanitaire
			Amélioration des performances génétiques
Fonction rattachée au MINEPIA		Développement filières de la Pêche et d'aquaculture	Facilitation de l'accès aux Intrants et petits équipements
			Valorisation économique (chaine des valeurs) : approvisionnement, conservation Transformation et Commercialisation
			Vulgarisation et appui conseil spécifique
			Protection sanitaire
			Diversification des productions et des revenus : information et suivi des

			marchés, etc.
Affaires rurales et agricoles générales		Normes et labels	Définition des textes législatifs et réglementaires en cohérence avec les textes sous-régionaux et internationaux
			Processus de labellisation et de certification
			Inspection et contrôle de qualité des intrants et des produits agricoles
IRAD		Elaboration de nouvelles technologies dans les domaines de production végétale, animale, forestière et de l'environnement	Création de nouvelles variétés, clones et souches
			Nouvelles méthodes de lutte contre les maladies et ravageurs
			Méthodes de conditionnement, de conservation et de transformation des produits

FONCTION PRINCIPALE DE RATTACHEMENT DES PROGRAMMES	PROGRAMMES	ACTIONS	ACTIVITES
	PROGRAMME OPERATIONNEL N°2: MODERNISATION DES INFRASTRUCURES RURALES ET DE PRODUCTION AGRICOLE		
Affaires rurales et agricoles générales	Modernisation des infrastructures du monde rural et des facteurs de productions	Mécanisme de financement du secteur	Promotion du crédit rural adapté et développement de la micro finance rurale
			Facilitation des mécanismes d'accès aux crédits (produits de crédit, garanties, bonification,...)
		Aménagements et infrastructures Agricoles	Aménagements hydro agricole (périmètres rizicoles, grande irrigation)
			Aménagement d'Irrigation de proximité (bas fonds, petits barrages et périmètres maraîchers)
			Aménagement et hydraulique pastorale (puits, forages, aménagement de marres)
			Hydraulique villageoise
			Infrastructures de productions animales
			Infrastructures de santé animale
			Infrastructures de productions piscicoles et aquacoles (centres piscicoles)
			Infrastructures agro industrielles
			Infrastructures de transformation, de conservation et de commercialisation
			Réhabilitation, Entretien, maintenance et sécurisation des infrastructures
		Infrastructures du monde rural	Infrastructures de désenclavement de zone de production (pistes rurales)

			Electrification rurale
			Habitat rural et infrastructures d'assainissement
			Infrastructures socio sanitaires et éducatives
		Equipements Agricoles	Mécanisation Agricole
			Equipements Agricole motorisé

FONCTION PRINCIPALE DE RATTACHEMENT DES PROGRAMMES	PROGRAMMES	ACTIONS	ACTIVITES
	PROGRAMME OPERATIONNEL N°3: GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES		
Affaires rurales et agricoles générales + Fonctions rattachées au MINEPIA/MINDAF/MINFOF	Gestion durable des ressources naturelles	Foncier Agricole	Schémas et plans d'Aménagement du Territoire
			Cadastre rural (immatriculation, enregistrement)
		Aménagement des ressources naturelles, halieutiques, aquacoles et préservation de la biodiversité	Défense et Restauration des Sols et Conservation des Eaux et des Sols
			Aménagement et préservation des forêts et des réserves fauniques
			Aménagement des zones d'intérêt cynégétique
IRAD			Caractérisation et valorisation des ressources naturelles
			Gestion de la fertilité des sols

Définition des objectifs de la politique d'accompagnement

L'objectif global est de « faire du Cameroun une puissance agricole sous régionale, où le secteur agricole est un moteur de l'économie nationale, assurant la sécurité alimentaire des populations dans un souci de développement durable, respectueux de l'environnement » (SDSR, 2010, p. 51). Les indicateurs d'impact sont identiques à ceux consignés dans le DSCE 2009 (tableau 11).

Tableau 11: Objectif global et indicateurs d'impact de la SDSR 2010-2020

OBJECTIF GLOBAL	INDICATEURS D'IMPACT (Extraits de la matrice de suivi du DSCE 2009)
Puissance Agricole sous régionale	Les produits camerounais sont plus compétitifs et gagnent des parts additionnelles sur les marchés sous régionaux et internationaux Évolution de la balance commerciale
Moteur de l'économie nationale	Augmentation de la contribution du secteur rural au PIB Évolution du PIBA Volume et taux d'investissement publics et privés dans le secteur Emplois et revenus en milieu rural
Sécurité alimentaire	La qualité nutritionnelle est conforme aux standards internationaux (3100 Kcal/personne/jour et 42 kg d'équivalent viandes/pers/an) Taux de malnutrition par sexe
Développement durable	Évolution de la biodiversité

Développement institutionnel et renforcement des capacités

L'objectif spécifique de ce programme support est de permettre à l'ensemble des acteurs publics de relever les défis de développement du secteur (tableau 12).

OBJECTIF SPECIFIQUE	INDICATEURS DE RESULTAT
Permettre à l'ensemble des acteurs publics et privés de relever les défis de développement du secteur	Niveau général d'attractivité du secteur rural mesuré par la: 1) Proportion du budget national alloué au secteur par rapport au niveau ciblé de 10% 2) Augmentation du budget global d'investissement 3) Nombre de PTF présents dans le secteur 4) Nombre de nouveaux projets

Tableau 12: Objectif spécifique et indicateurs de résultat du programme support n°1

Le programme est constitué de *six actions prioritaires* dont les objectifs sont de :

- Permettre au MINADER d'accomplir l'ensemble de ses missions en le dotant des ressources humaines, matérielles et financières adéquates.
- Permettre aux organisations représentatives de la profession agricole d'assumer l'ensemble de leurs missions de formation, de représentation et de défense des intérêts des producteurs.
- Permettre aux Collectivités Territoriales Décentralisées d'exercer l'ensemble des missions transférables en matière agricole et de développement rural, dans le cadre de la décentralisation.
- Fournir une vision globale des performances du secteur agricole et assurer une meilleure contribution du sous-secteur à la mise en œuvre du DSCE.
- Créer des emplois agricoles formels (50 000 jeunes installés à l'horizon 2020) en assurant la promotion des moyennes et grandes exploitations et le développement de la formation agricole.
- Assurer la sécurité alimentaire de l'ensemble des populations du Cameroun en couvrant 100% des besoins alimentaires à l'horizon 2020.

À chaque objectif sont assignés un certain nombre d'activités pour lesquelles des valeurs cibles à l'horizon 2020 et des *indicateurs de performance* ont été définis.

Amélioration de la productivité et de la compétitivité des filières

L'objectif spécifique de ce premier programme opérationnel est de rendre les produits camerounais plus compétitifs et de leur faire gagner des parts additionnelles sur les marchés sous régionaux et internationaux (tableau 13).

OBJECTIF SPECIFIQUE	*INDICATEURS DE RESULTAT*
Les produits camerounais sont compétitifs et gagnent des parts additionnelles sur les marchés nationaux, sous - régionaux et internationaux	*1) Rendement à l'hectare des filières prioritaires;* *2) Coût de production et de commercialisation des différents produits agricoles ;* *3) Rentabilité des filières prioritaires ;* *4) Évolution des parts de marché des produits locaux ;*

Tableau 13 : Objectif spécifique et indicateurs de résultat du programme opérationnel n°1

Ce programme opérationnel de première importance est composé de *deux actions prioritaires* spécifiques au MINADER dont les objectifs sont de :

- Doubler les niveaux de production et améliorer les rendements des filières stratégiques (voir tableau 14 et 15).
- Assurer la qualité des intrants agricoles utilisés au Cameroun.
- Faire reconnaître et protéger la qualité des produits agricoles camerounais.

Filières prioritaires	*Production 2008*[47]	*Objectifs de production en tonnes*		
		2010	*2015*	*2020*
Cacao	229 203	250 000	320 000	640 000
Café arabica	10 817	12 000	25 000	35 000
Café robusta	39 870	50 000	100 000	125 000
Coton	111 468	120 000	150 000	200 000
Caoutchouc	53 477	55 000	65 000	75 000
Ananas	127 070	130 000	150 000	170 000
Huile de palme	225 606	235 000	300 000	450 000
Maïs	1 394 832	1 500 000	2 000 000	4 000 000
Mil/sorgho	1 006 478	1 100 000	1 300 000	1 500 000
Riz irrigué	50 000	50 000	75 000	175 000
Riz pluvial	50 000	50 000	130 000	825 000
Manioc	2 882 734	3 000 000	3 750 000	4 500 000
Igname	399 615	400 000	450 000	500 000
Macabo/taro	1 481 750	1 500 000	1 750 000	2 000 000
Plantain	2 500 639	2 600 000	3 000 000	5 000 000
Banane export	272 915	300 000	350 000	400 000
Pomme de terre	145 018	150 000	200 000	300 000
Oignon	112 441	115 000	140 000	200 000
T omate	572 219	575 000	650 000	1 000 000
Haricot/Niébé/Arachide/Soja/Voandzou	916 869	950 000	1 500 000	2 000 000

Tableau 14: Objectifs de production des principales filières prioritaires à l'horizon 2020

[47] Source Agristat février 2010 et SNDR 2009

Filières prioritaires	*Objectifs de rendements moyens (tonnes/ha)*		
	2010	*2015*	*2020*
Cacao	0,7	0,9	1,2
Café arabica	0,4	0,6	0,8
Café robusta	0,5	0,7	0,7
Coton	1,1	1,35	1,8
Caoutchouc	1,3	1,4	1,5
Ananas	40	40	40
Huile de palme	1,3	1,5	1,8
Maïs	2,5	2,7	4,5
Mil/sorgho	1,7	2	2
Riz irrigué	3,5	5	5
Riz pluvial	1,75	2,25	3
Manioc	18	20	22
Igname	11	13	14
Macabo/taro	10	10	10
Plantain	9	12	15
Banane export	21	25	25
Pomme de terre	9	12	12
Oignon	16	18	20
Tomate	18	21	25
Haricot/Niébé/Arachide/Soja/Voandzou	1	1,2	1,4

Tableau 15: Objectifs de rendements des principales filières prioritaires à l'horizon 2020

À chaque objectif sont assignés un certain nombre d'activités telles que :

- la facilitation de l'accès au matériel végétal amélioré,
- la facilitation de l'accès aux engrais,
- la facilitation de l'accès aux produits phytosanitaires,

- la facilitation de l'accès aux équipements,
- la création de pôles de compétitivité,
- l'amélioration de l'information et suivi des marchés ainsi que
- la diversification des productions et la promotion de nouvelles filières porteuses.

Modernisation des infrastructures rurales et de production agricole

Les objectifs spécifiques de ce deuxième programme opérationnel sont de rendre plus performants les facteurs fondamentaux de production et de rendre plus attractif le cadre de vie en milieu rural (tableau 16).

OBJECTIFS SPECIFIQUES	*INDICATEURS DE RESULTAT*
Rendre plus performants les facteurs fondamentaux de production *Rendre plus attractif le cadre de vie en milieu*	1) *% de la production issue d'exploitations modernes* 2) *Évolution du taux d'exode rural*

Tableau 16: Objectif spécifique et indicateurs de résultat du programme opérationnel n°2

Ce programme opérationnel est composé de *quatre actions prioritaires* dont les objectifs sont de :

- Développer les mécanismes de financement du secteur afin d'injecter au moins 40 milliards par an dans le secteur.
- Mettre en place les conditions de valorisation optimale des ressources en terres et en eau.
- Assurer l'amélioration du cadre de vie des populations rurales.
- Permettre aux exploitations agricoles d'accéder aux matériels et aux équipements mécanisés.

Les terres arables du Cameroun s'étendent sur environ 7,2 millions d'hectares; l'augmentation des superficies cultivées en fonction des objectifs de production (tableau 14) et en tenant compte des gains de productivité (tableau 15) a été estimée à plus de 1 600 000 hectares (tableau 17). Il apparaît donc que pour satisfaire les objectifs de la SDSR, 75% des terres cultivables devront être mise en exploitation.

Année	*2010*	*2015*	*2020*
Superficie cultivée	3 774 480 ha	4 331 400 ha	5 413 069 ha
Proportion des terres cultivables	52%	60%	75%

Tableau 17: Estimation de l'évolution des besoins en terres cultivables

En termes d'aménagements hydro agricoles, la SDSR prévoit à l'horizon 2020 de réaliser:

- l'aménagement de 120 500 ha de périmètres hydro agricoles ;
- l'aménagement de 100 000 ha de bas-fonds et
- l'aménagement de 12 500 ha de périmètres maraîchers.

Ces superficies s'expliquent essentiellement par l'accent spécifique accordé à la promotion de la filière riz et au développement des cultures maraîchères. Sur un potentiel national en terres irrigables d'environ 240 000 ha, près de 125 000 ha devront ainsi être aménagés en 2020, portant à 180 000 ha le total des terres irriguées.

Gestion durable des ressources naturelles

La mise en exploitation de superficies très importantes pose clairement le défi de la gestion durable et raisonnée des sols et des eaux. La maîtrise de l'impact environnemental négatif, inévitablement induit par l'intensification de l'agriculture camerounaise, est la raison d'être majeure de ce programme.

Les *objectifs spécifiques* de ce troisième programme opérationnel sont de faciliter l'accès à la terre et de permettre une mise en exploitation durable des terres arables, dans le respect des contraintes environnementales (tableau 18).

OBJECTIF SPECIFIQUE	*INDICATEURS DE RESULTAT*
Faciliter l'accès à la terre Permettre une mise en exploitation durable des terres arables, dans le respect des contraintes environnementales	*1) % de la superficie agricole nationale occupée par des exploitations enregistrées et immatriculées* *2) % de la superficie agricole nationale occupée par des exploitations utilisant des bonnes pratiques de gestion de la fertilité* *3) Indicateurs d'impact environnemental (notamment l'évolution de la qualité des eaux et des sols)*

Tableau 18: Objectifs spécifiques et indicateurs de résultat du programme opérationnel n°3

Modalités de mise en œuvre

Au sein du MINADER, une quarantaine de programmes et de projets d'accompagnement des producteurs agricoles sont actuellement en cours d'exécution, en démarrage ou encore en préparation. Tous ces programmes thématiques (définis comme un ensemble de projets ayant un objectif commun) et ces projets apportent leur contribution au programme sectoriel et doivent nécessairement y être intégrés. La révision qui a donné lieu à cette restructuration a constitué aussi une étape de répartition des activités dont le financement était déjà acquis dans le programme sectoriel et devait permettre de calculer les besoins à rechercher pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2020.

D'après le document de stratégie du secteur rural, les contributions du budget national devraient également être intégrées dans le Programme Sectoriel, tant au niveau des investissements prioritaires qu'au niveau du fonctionnement ordinaire des structures du secteur. Le cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) du MINADER comptabilisait déjà à cette période tous les projets et programme ainsi que les contributions du budget de l'État, à partir de leurs fiches descriptives de projets et des fiches remplies par chaque direction centrale. Dès validation finale du CDMT, il conviendra d'intégrer toutes les données dans le programme sectoriel afin de connaitre son niveau actuel de financement.

Concrètement, selon le document de stratégie de développement du secteur rural, les modalités de mise en œuvre de la politique d'accompagnement des producteurs agricoles sont élaborées par le ministère de l'agriculture et du développement rural (MINADER). Cependant, les modalités de mise en œuvre abordent uniquement les bénéfices du passage progressif à une approche sectorielle et son appropriation par l'ensemble des acteurs. En effet, dans ce contexte, *« si l'approche sectorielle garantit une meilleure cohérence et une intégration sectorielle, elle nécessite néanmoins d'être appropriée et partagée par les ministères pour garantir sa mise en œuvre »* (SDSR, p.57). Et pourtant, ce même chapitre des modalités de mise en œuvre soulève les contraintes de temps et de budget qui ne permettent malheureusement pas d'organiser des ateliers de conception participative à travers toutes les régions du pays avec les premiers acteurs concernés. Il suggère alors d'impliquer l'ensemble des acteurs régionaux et nationaux lors de l'atelier national de validation.

Les liens entre la SDSR, le PSAE, les CDMT et les BP

Dans le cadre du Nouveau Régime financier de l'État, il apparaît nécessaire de bien clarifier la séquence des différentes étapes mises en œuvre et les fonctions des outils dérivés du cadre fédérateur de planification des interventions du secteur.

La *Stratégie de Développement du Secteur Rural (SDSR)* définit la *vision* pour le développement du secteur.
Le *Programme Sectoriel* est *l'outil de planification* de la SDSR. Il estime les besoins sur un horizon de 10 ans (révisable après 5 ans) ainsi que les acquis et les écarts.

Le *Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT)* est un *outil de priorisation* et de simulation sur 3 ans glissants. Il permet de prioriser et de simuler les besoins– acquits et écarts.
Le *Budget Programme (BP)* est l'*outil de budgétisation* (annuelle ou triennal) pour la Loi des Finances. Il est structuré en chapitre, section, programme, action, article et paragraphe.
Les liens entre la Stratégie (SDSR), le programme sectoriel agriculture, le CDMT et le budget programme peuvent être synthétisé dans le tableau 19.

Stratégie de Développement du Secteur Rural (SDSR)	*Programme Sectoriel* *(PSAE)*	*Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT)*	*Budget Programme* *(BP)*
La stratégie définit la vision et les grands axes prioritaires pour le développement du secteur	C'est l'outil de planification de la SDSR Il estime les besoins sur un horizon de 10 ans (révisable après 5 ans) ainsi que les acquis et les écarts	C'est un outil de priorisation et de simulation sur 3 ans glissants Il permet de prioriser et de simuler les besoins– acquits et écarts	Le Budget Programme est l'outil de budgétisation (annuelle) pour la Loi des Finances (Chapitre, section, programme, action, article et paragraphe)
La SDSR doit déboucher sur une politique globale en lien avec une Loi d'Orientation Agricole qui fixe les orientations	Le Programme Sectoriel agriculture peut conduire à un Programme Sectoriel Agriculture Élevage (PSAE) si le MINEPIA adopte la même architecture générale	Le CDMT est décliné par département ministériel	Le BP est défini par département ministériel

Tableau 19: Liens logiques entre la SDSR, le PS, le CDMT et le BP/Loi des finances

Le suivi-évaluation global oriente vers les résultats (SEGOR)

Le passage à une approche sectorielle est un processus progressif où les différentes modalités de mise en œuvre cohabitent. Il s'agira donc de développer des outils spécifiques à ces différentes modalités. Le dispositif national de Suivi -évaluation Global Orienté vers les Résultats (SEGOR) s'applique à deux niveaux :

1. *Au niveau opérationnel* par la mise en œuvre d'un système de suivi évaluation des projets et programmes orienté vers les résultats ponctués en début d'année par l'organisation d'une revue annuelle des projets et programmes.

2. *Au niveau stratégique* avec un dispositif statistique de suivi des indicateurs sectoriels, une évaluation du programme sectoriel et l'organisation annuelle d'une revue sectorielle conjointe État, PTF, et Société civile.

Les objectifs du dispositif global

Les objectifs du dispositif national de SEGOR consistent à :

- Suivre et évaluer la mise en œuvre de la SDSR tant au niveau opérationnel qu'au niveau stratégique
- Fournir une vision globale de la contribution du secteur rural (sous secteur agricole et développement rural) à la mise en œuvre du DSCE
- Offrir aux décideurs les éléments de réorientation stratégique
- Asseoir et argumenter la position nationale face aux PTF
- Produire les bases concrètes d'un cadre d'analyses communes Cameroun – PTF – Société civile (OPA, Associations, ONG etc.)
- Fournir les éléments de plaidoyer aux ministères techniques pour l'augmentation des budgets du Secteur rural
- Fournir des éléments de décision pour le déblocage de tranches variables dans la perspective d'un appui budgétaire sectoriel.

Les outils, les produits et les acteurs

Niveau Opérationnel SE des Projets/Programmes			*Niveau Stratégique SE du Programme (sous) sectoriel*		
Activités	*Produits*	*Acteurs*	*Activités*	*Produits*	*Acteurs*
Suivi systématique Revue des P/P	Rapports d'exécution Répertoire des P/P	DEPC, DRFP, DRADER, DESA, CS/SG	Suivi ponctuel et systématique	Annuaire statistique Tableaux de bord	DESA et DRADER, CS/SG
Évaluation continue Outil MENOR	Rapport Monitoring Recueil annuel d'évaluation	DEPC (CPP), Directions de tutelle, DRADER et CS/SG	Évaluation du programme sectoriel Outil ESOR	Rapport d'Évaluation Orientée vers les Résultats	DEPC (CAPP A), DESA, MINEP A T CS/SG
Évaluations ponctuelles	Rapports d'évaluation	DEPC, Directions de tutelle et DRADER	Revue sectorielle conjointe	Rapport conjoint de performance du secteur	État, PTF et société civile

Tableau 20: Activités, outils, produits et acteurs du dispositif de SEGOR

Le dispositif de suivi évaluation des projets et programmes

Le dispositif est basé sur trois approches complémentaires :

1) Le *suivi ponctuel et systématique* de l'ensemble des projets, exécuté en début de chaque année à travers la Revue annuelle des Projets/Programmes (P/P).
2) L'*évaluation continue* d'un échantillon de projets, exécutée tout au long de l'année à travers le Monitoring Externe National Orienté vers les Résultats (MENOR).
3) Les *autres évaluations ponctuelles* (il s'agit d'évaluations d'impact, de missions d'accompagnement des PTF, de conventions avec certains projets ou structures) réalisées en cours d'année.

Ces trois approches utilisent des outils spécifiques et conduisent à l'élaboration des documents suivants :

- Au premier trimestre : le Rapport annuel d'exécution (revue des P/P) et le Répertoire
- Tout au long de l'année : les rapports MENOR, compilés en fin d'année sous la forme d'un Recueil annuel d'évaluation des P/P.
- Ponctuellement : des Rapports d'évaluations correspondant aux termes de référence spécifiques à chaque mission.

Véritable dispositif d'exercice et de fixation des capacités, le dispositif de Suivi Évaluation des Projets/Programmes a été conçu pour générer une dynamique propre, qui devrait permettre au MINADER de motiver et de responsabiliser durablement ses cadres, au sein d'un service public de qualité.

Le suivi ponctuel et systématique

L'*objectif général* de cette revue annuelle des P/P est de faire une analyse critique sur l'état d'exécution technique et financière du portefeuille des projets et programmes publics de développement au 31 décembre de l'année écoulée. Plus spécifiquement, il s'agit de :
Suivre l'exécution technique et financière des projets et programmes.
Faire les recommandations au Ministère et aux gestionnaires pour améliorer l'exécution des projets et programmes.
Rédiger et valider le rapport sur l'état d'exécution des Projets/Programmes du Secteur.
Collecter toutes les informations nécessaires (liste exhaustive des P/P du Secteur) afin d'actualiser le Répertoire des P/P. Outre les projets eux-mêmes, les principaux *bénéficiaires* des résultats attendus dans le cadre des revues annuelles sont les différents services du secteur qui : sont informées de l'état d'avancement technique des Projets /Programmes, du niveau de décaissement, et des difficultés rencontrées (à la recherche de solutions aux facteurs de blocages) pouvant entraîner des retards dans la mise en œuvre.

En ce qui concerne *la définition des acteurs*, les missions doivent exécutées par la Cellule des Projets et Programmes (CPP) de la DEPC et la DRFP, appuyées par les Délégations Régionales (DRADER) et le MINEPAT. Les lenteurs excessives et les réticences de certains projets ne permettent pas d'obtenir rapidement une information exhaustive et fiable en restant localisé à Yaoundé. Il est essentiel de pouvoir se déplacer sur le terrain afin d'aller récolter l'information à la source. Les responsables des projets doivent participer activement à ces missions de terrain en mettant à disposition des cadres du

MINADER tous les éléments issus de leurs systèmes de suivi évaluation interne. Les principaux *critères et indicateurs de suivi* doivent être consignés dans une Fiche de Suivi normalisée produite annuellement.

L'Évaluation des performances des projets/programmes

L'évaluation d'un portefeuille conséquent de projets n'est pas aisée. Outre le volume de travail que cela nécessite, les agents du MINADER n'ont généralement ni les moyens ni les outils appropriés pour remplir leurs missions régaliennes de suivi évaluation. La grande diversité des projets et des bailleurs induit également une grande diversité de définitions et de méthodologies d'évaluation. Il est donc nécessaire de mettre au point une méthodologie nationale s'appliquant indistinctement à tous les P/P et à tous les PTF.
Le Monitoring Externe National Orienté vers les Résultats (MENOR) repose essentiellement sur:

- La mise au point d'une démarche nationale indépendante en vue d'évaluer les performances des projets et programmes.
- La définition d'une méthodologie normalisée, orientée vers les résultats et d'un niveau de qualité international.
- Le positionnement clair du MINADER et du MINEPAT en maître d'œuvre du suivi évaluation externe des projets et programmes.
- Le système proposé est donc un outil d'appréciation qualitative et de synthèse, correspondant à la première mission de la CPP de la DEPC.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le système MENOR constitue une avancée significative en matière:

- d'harmonisation (indicateur 9 : Utilisation de procédures et de dispositifs communs et indicateur 10 : Encourager les analyses conjointes),
- de Gestion axée sur les résultats (indicateur 11: Cadres orientés vers les résultats) et
- de Responsabilité mutuelle (indicateur 12.). Les deux principaux groupes de *bénéficiaires et d'utilisateurs* du système sont:

Le MINADER, le MINEPAT ainsi que les partenaires techniques et financiers, pour une exploitation globale de l'ensemble des rapports (réunis sous forme de recueil).
Les projets eux-mêmes et leurs tutelles, pour une utilisation individuelle de chaque rapport.

Les différents *acteurs du MENOR* peuvent être positionnés en fonction de leur implication en termes de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre :

- Maître d'ouvrage : MINADER (CS/SG) et MINEPAT
- Maître d'ouvrage délégué : MINADER (DEPC)
- Maître d'œuvre : Cellule des Projets et Programmes, Directions centrales et DRADER
- Maîtres d'œuvre associés : Délégations Régionales (DRADER). Le MENOR est un processus continu (monitoring) qui s'étale sur une durée de neuf mois. Le démarrage des missions d'évaluation sur le terrain doit se faire à partir du mois de

mars après la tenue de la Revue annuelle des P/P et la publication du Répertoire. Le système conduit donc à la production mensuelle et à la transmission au SG/MINADER de rapports d'évaluation. À l'issue de la « campagne d'évaluation », un recueil de l'ensemble des projets et programmes évalués au cours de l'année écoulée doit être produit par la DEPC. Sur le terrain, au contact direct des bénéficiaires, l'évaluation d'un projet nécessite le travail conjoint d'un évaluateur issu d'une DRADER et d'un coordinateur de la DEPC. Au cours de ces missions d'au moins 7 jours, un accent particulier est mis sur la rencontre avec tous les acteurs, les partenaires et bénéficiaires des projets.

Les autres évaluations de p/p

Ces missions sont réalisées à la demande des partenaires concernés et répondent à des termes de référence spécifiques. De plus en plus de PTF inscrivent ces évaluations dans leurs documents de projet. Il s'agit essentiellement de :
Évaluations d'impact (évaluations ex-post) réalisées par des équipes pluridisciplinaires.
Missions d'accompagnement des PTF et des tutelles.
Conventions avec certains projets ou structures Toutes ces missions produisent des rapports d'évaluation aux formats, au contenu et à la qualité très variable suivant les moyens mis en œuvre.

LA CONSTITUTION DE LA BASE DE DONNEES DOCUMENTAIRE DES P/P

Les étapes de la constitution de la base de données sont suggérées comme ci-après. La collecte systématique et l'étude des documents de projet (Conventions de financement, accords de prêt, rapports d'activités, rapports d'évaluation etc.) auprès des Directions Centrales et des PTF est l'étape préalable au lancement des missions de suivi évaluation.
De très nombreux documents existent au sein du MINADER mais ils ne sont pas toujours facilement et rapidement mobilisables. La banque de donnée de la DEPC devra donc être réactualisée et opérationnalisée. Le travail d'alimentation doit se faire de manière continue au fur et à mesure du cycle de gestion des projets. Chaque nouveau P/P doit être enregistré et au retour de chaque mission de terrain, toutes les données disponibles récoltées auprès des Projets numérisées et intégrées dans la banque de données des Projets/Programmes de la CPP de la DEPC. La connexion de la banque de données à une photocopieuse à haut débit assure la possibilité de reproduire aisément et à coût modéré tous les documents numérisés. L'organisation de la banque de données en une véritable base de données par l'installation d'un logiciel spécifique permet de publier régulièrement le *catalogue* des documents disponibles.

Le dispositif de suivi évaluation stratégique

Le dispositif est basé sur deux approches complémentaires et est ponctué d'une revue sectorielle conjointe :
1) Le *suivi statistique* de l'ensemble des indicateurs sectoriels indiqués dans le cadre de programmation sectoriel

2) L'*évaluation du Programme Sectoriel* à travers l'outil d'Evaluation Sectorielle Orientée vers les Résultats (ESOR)
3) La *revue sectorielle* conjointe

Le suivi statistique de l'ensemble des indicateurs sectoriels

Le dispositif statistique repose sur la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS). Les *structures* qui composent ce dispositif sont principalement : L'INS, qui est chargé de la production des indicateurs globaux d'impact de la mise en œuvre de la SDSR sur le bien-être des populations par le biais des enquêtes spécifiques organisées périodiquement conformément à la SNDS. La DESA et la DESC, chargées au sein des ministères techniques, de la collecte des données primaires sur les exploitations (productions, superficies, ventes, taux d'adoption de certaines techniques), des statistiques administratives (secondaires) auprès des autres administrations productrices (MINCOMMERCE, MINMESSA, MINFI). Elles sont aussi chargées de l'étude de référence à travers l'exécution du 3ème Recensement Général de l'Agriculture et de l'Élevage (RGAE) en préparation. Le lien avec le suivi informatique des indicateurs DSCE pourra être aisément établi.

L'évaluation sectorielle orientée vers les résultats (ESOR)

Elle s'appuie directement sur les résultats issus du suivi statistique des indicateurs sectoriels. Elle analyse les performances de mise en œuvre du Programme Sectoriel en s'appuyant sur les séquences logiques du processus de PPBF.
Les principaux acteurs sont: CS (SG), CAPPA (DEPC), SDEES (DESA), SDBF (DRFP), le MINFI et le MINEPAT. Les Collectivités Territoriales Décentralisées doivent également être des acteurs de toute première importance dans l'évaluation de la mise en œuvre du programme sectoriel au niveau des différentes régions. L'ESOR est basé sur le Programme Sectoriel, unique cadre fédérateur de l'ensemble des financements intérieurs et extérieur et il examine la déclinaison du Programme Sectoriel en CDMT et en Budget Programme ministériel.

Les cinq critères d'évaluation de l'ESOR sont la cohérence, l'efficience, l'efficience, l'efficacité, l'impact et la viabilité potentielle. Le principal outil est la matrice d'appréciation en format Excel. Cette matrice permet d'avoir une évaluation normalisée et unique pour les 5 critères de performance retenus. Le rapport normalisé de 10 pages qui est composé de deux parties: La partie descriptive (suivi statistique et état d'exécution physique et financier du secteur) La partie analytique qui synthétise les 5 critères et présente les recommandations pour l'amélioration des performances du secteur.

La revue sectorielle conjointe ETAT/PTF/CTD/SOCIETE CIVILE

Quatre principaux groupes d'acteurs seront impliqués dans l'organisation de la Revue sectorielle qui est l'atelier d'analyse de l'état général de performance du secteur :

- les Ministères concernés,

- les Collectivités Territoriales Décentralisées et les communautés de base,
- les Organisations Professionnelles et les opérateurs privés,
- les Partenaires Techniques et Financiers. Il s'agit de faire le point sur la situation du secteur au 31 décembre de l'année écoulée et d'étudier les perspectives par les différents acteurs. Les principaux résultats attendus sont de:

Réaliser une revue des performances du secteur sur l'année écoulée (par rapport aux prévisions si possible). Débattre de l'état d'avancement du passage à l'approche sectorielle en vue de rendre le secteur plus performant. Examiner la programmation sur un terme triennal glissant.

La revue est donc le lieu de rencontre de tous ces intervenants où sont présentés tous les produits issus du dispositif SEGOR. Le secteur du développement rural est caractérisé par le grand nombre d'acteurs publics et privés qui y contribuent. Afin de permettre une réelle prise en compte des préoccupations des différents acteurs, il est souhaitable d'organiser des rencontres préparatoires au niveau régional avant de tenir la rencontre de synthèse au niveau national.

Les acteurs

Les missions et l'organigramme du MINADER sont fixées par les Décrets N°2004/320 du 08 décembre 2004 et N°2005/118 du 15 avril 2005, portant respectivement organisation du Gouvernement et organisation du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural.

Pour accomplir ses missions, le Ministre en charge de l'Agriculture dispose d'un :

- d'un Secrétariat Particulier ;
- de deux Conseillers T echniques ;
- d'une Inspection Générale;
- d'une Administration Centrale comprenant le Secrétariat Général auquel sont rattachées les Directions centrales. Les Directions centrales sont au nombre de dix, elles même composées de 31 Sous-Directions et cellules. Chaque structure a la responsabilité de missions spécifiques, définies dans le décret du 15 avril 2005.

LA DIRECTION DU DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE (DDA)

La DDA est composée de :
La Sous-Direction des Semences et Plants (SDSP)
La Sous-Direction des Interventions Phytosanitaires (SDIP)
La Sous-Direction des Engrais et des Sols (SDES)

LA DIRECTION DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES ET DE L'APPUI AUX EXPLOITATION AGRICOLES (DOPA)
La DOPA est composée de :
La Sous-Direction de la Vulgarisation Agricole (SDVA)
La Sous-Direction des Organisations Professionnelles Agricole et de l'Action Coopérative (SDOPAC)
La Sous-Direction de l'Appui aux Moyennes et Grandes Exploitations Agricole (SDAMGE)
La Sous-Direction de la Mécanisation Agricole (SDMA)

LA DIRECTION DE LA REGLEMENTATION ET DU CONTROLE DE QUALITE DES INTRANTS ET DES PRODUITS AGRICOLES (DRCQ),

Elle est composée de :
La Sous-Direction des la Réglementation des Pesticides, engrais et appareils de traitement (SDRP)
La Sous-Direction de la Réglementation des Semences et de la Quarantaine végétale (SDRSEQ)
Le Laboratoire National d'Analyse Diagnostique des Produits et Intrants (LNAD)

LA DIRECTION DU GENIE RURAL ET DE L'AMELIORATION DU CADRE DE VIE EN MILIEU RURAL (DGRCV)

La DGRCV est composée de :
La Sous-Direction de l'Amélioration du Cadre de Vie (SDACV)
La Sous-Direction de l'Hydraulique Agricole (SDHA)
La Sous-Direction de l'Aménagement et de la Gestion de l'Espace Rural (SDAGER)

LA DIRECTION DU DEVELOPPEMENT LOCAL ET COMMUNAUTAIRE (DDLC)

la DDLC est composée de :
La Sous-Direction du Développement Communautaire (SDDC)
La Cellule de Coordination des Programmes de Développement Participatif (CCPDP)
La Cellule du Registre (CR)

LA DIRECTION DES ETUDES, DES PROGRAMMES ET DE LA COOPERATION (DEPC)
La DEPC est composée de :
La Sous-Direction de la Coopération (SDC)
La Cellule des Analyses Prospectives et des Politiques Agricoles Cellule des Analyses Prospectives et des Politiques Agricoles (CAPPA)
La Cellule des Projets et Programmes (CPP)
La Cellule de Promotion des Investissements, des moyennes et grandes Exploitations

LA DIRECTION DES ENQUETES ET DES STATISTIQUES AGRICOLES (DESA),

La DESA est composée de :
La Sous-Direction des Enquêtes et des Études Statistiques (SDEES)
La Cellule des Synthèses Statistiques et des Revenus Agricoles (CSSRA)
La Cellule des Informations et de l'Alerte Rapide (CIAR)

LA DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES (DRH),

La DRH est composée de :
La Sous-Direction des Personnels (SDP)
La Sous-Direction du Développement des Ressources Humaines (SDDRH)
La Sous-Direction de la Solde et des Pensions (SDSP)
La Cellule de Gestion de Projet CIGIPES (CG/SIGIPES)

LA DIRECTION DES RESSOURCES FINANCIERES ET DU PATRIMOINE (DRFP)

La DRFP est composée de :
La Sous-Direction du Budget et du Financement (SDBF)
La Sous-Direction du Patrimoine (SDP)
Le Service des Marchés (SM)

LA DIVISION DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA FORMATION AGRICOLE, COOPERATIF ET COMMUNAUTAIRES (DEFAC),

La DEFAC comprend:
La Cellule des Programmes d'Enseignement et de Formation (CPEF)
Cellule de Suivi et du Contrôle des Établissement de Formation Agricole, Coopérative et Communautaire (CSCE)

LES SERVICES DECONCENTRES Les services déconcentrés du MINADER comprennent
(i) des Délégations Régionales au niveau de chaque chef-lieu de région,
(ii) des délégations départementales au niveau de chaque chef-lieu de départements et
(iii) des délégations d'arrondissement au niveau de chaque chef-lieu d'arrondissement.

Placée sous l'autorité d'un Délégué, les Délégations Régionales de l'Agriculture et du Développement Rural (DRADER)
Dans l'accomplissement de ses missions, le Délégué Régional est assisté de deux Sous-Délégués chargés respectivement de la promotion de l'agriculture et du développement rural; des services d'appui technique.

La Délégation Régionale comprend :
le Service du Développement de l'Agriculture;
le Service du Génie Rural et de l'Amélioration du Cadre de Vie en Milieu Rural ;

le Service du Développement local et Communautaire;
le Service du Registre des Sociétés Coopératives et des Groupes d'Initiative Communes;
l'Unité d'Appui aux Projets et aux Investisseurs;
la Base Phytosanitaire;
le Service des Enquêtes et Statistiques Agricoles;
le Service du Contrôle de Qualité des Intrants et Produits Agricoles et
le Service des Affaires Administratives et Financières

LES SOCIETES ET MISSIONS DE DEVELOPPEMENT

Le MINADER assure la tutelle d'un certain nombre de structures de développement en milieu rural. Ces sociétés d'Etat ont été depuis l'indépendance et jusqu'au moment de la libéralisation de l'économie, le bras séculier de l'Etat pour les interventions dans le secteur rural, qu'il s'agisse de la fourniture d'intrants, de la mise en place des infrastructures socioéconomiques ou de la production en régie. L'Etat s'est retiré de la plupart de ces fonctions lorsque le secteur rural est entré en restructuration au début de la décennie 90 avec pour conséquence la privatisation ou la liquidation d'un grand nombre de ces structures.

La Société de Développement du Cacao (SODECAO) ; la South West Development Authority (SOWEDA) ; la Mission de Développement du Nord-Ouest (MIDENO) ; la Société d'Expansion et de Modernisation de la Riziculture de Yagoua (SEMRY) ; L'Upper Nun Valley Development Authority (UNDVA) ; Le Centre National d'Etude et d'Expérimentation du Machinisme Agricole (CENEEMA) ; L'Unité de Traitement Agricole par Voie Aérienne (UTAVA).

LES AUTRES ACTEURS DU SOUS SECTEUR

Les principaux et premiers acteurs du sous-secteur sont bien entendu les millions de petits exploitants et l'ensemble de la population vivant en milieu rural. Les niveaux de structuration et les capacités de ces acteurs de base à participer aux processus de formulation des besoins et des stratégies sont très variables.

LA CHAMBRE D'AGRICULTURE, DES PECHES, DE L'ELEVAGE ET DES FORETS
La Chambre d'Agriculture, des Pêches, de l'Elevage et des Forêts (CAPEF) est une chambre consulaire qui constitue auprès des Pouvoirs Publics l'organe consultatif et professionnel des intérêts du secteur. Après avoir connu de nombreuses restructurations, la CAPEF est en plein renouveau avec l'adoption de textes (notamment les décrets 2009/249 et 2009/250) permettant le renouvellement des organes de gestion et définissant de nouvelles orientations stratégiques.

LES GRANDES FEDERATIONS D'ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS Il existe au Cameroun plusieurs dynamiques fédératives de niveau régional ou national:

La Plateforme Nationale des Organisations Professionnelles Agro sylvo pastorales du Cameroun (PLANOPAC), créée en 2007 et aujourd'hui en plein essor. La Plateforme regroupe actuellement quelques 1300 organisations paysannes (associations, GIC et unions de GIC, coopératives) avec un total de 144 000 producteurs.
Le Conseil National des Organisations des petits Producteurs du Cameroun (CNOPROCAM), avec en 2008, 16 organisations membres dans 8 régions, regroupant environ 400 000 producteurs. Ses leaders soutiennent l'idée d'un mouvement paysan qui doit se construire à l'écart des structures gouvernementales.

LES ORGANISATIONS DES PRODUCTEURS (OP) DE BASE
Il existe un grand nombre d'OP de taille très variable (Unions, coopératives, GIC), qui rassemblent les producteurs sur un produit particulier (coton, cacao, café, hévéa, palmier à huile, oignon) ou sur une base territoriale (village, département, région).
Elles entretiennent des relations plus ou moins lâches avec les services centraux ou déconcentrés de l'Etat. Leur mise en place et leur pérennité sont souvent liées à des projets qui suscitent leur création à des fins opérationnelles.

LES INTERPROFESSIONS
Les acteurs sont encouragés à se regrouper à leur initiative au sein d'interprofessions qui visent à:

- définir et favoriser des démarches contractuelles entre ses membres; contribuer à la gestion des marchés, par une meilleure adaptation des produits aux plans quantitatif et qualitatif et par leur promotion ;
- connaître l'offre et la demande par la collecte, le traitement et la diffusion de l'information sur le ou les produits de la filière ;
- renforcer les capacités des membres de l'interprofession pour garantir la qualité du ou des produits ;
- renforcer la sécurité alimentaire sanitaire, en particulier par la sécurité des aliments, la traçabilité des produits, dans l'intérêt des utilisateurs et des consommateurs. La principale interprofession est le Conseil Interprofessionnel du Cacao et du Café (CICC) et plusieurs initiatives se développent sur d'autres filières, comme le nouveau Réseau des Opérateurs des Filières Horticoles du Cameroun (RHORTICAM), créé en 2008.

LE SYSTEME NATIONAL DE RECHERCHE AGRICOLE (SNRA) Le dispositif camerounais de recherche agricole repose sur l'Institut de recherche agricole pour le développement (IRAD), créé en 1996 et sur l'appui de centres internationaux de recherche (CIRAD, CIFOR, IRD, ICRAF, IITA, etc.). Le Système national de la recherche agronomique (SNRA) a beaucoup souffert de la crise économique qui a affecté le Cameroun depuis le milieu des années 80. Un prêt de 6 milliards de fcfa accordé par la Banque africaine de développement en 2002 a permis de reconstituer les capacités institutionnelles de l'IRAD dans la perspective du renforcement des liens entre recherche et vulgarisation agricole à partir d'une recherche pilotée par la demande.

Le budget [48]

Dans le cadre du nouveau régime financier, les ministères ont adopté des Cadres de dépenses à moyen terme à partir de 2009 et préparé des budget-programmes à partir de l'année budgétaire 2013. Concernant les procédures de passation de marché, des changements sont intervenus avec la création d'un nouveau ministère des Marchés Publics en décembre 2011, et il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de cette réforme. Par ailleurs, la décentralisation, devenue effective en 2010 attribue un rôle plus important dans l'exécution du budget d'investissement public aux collectivités territoriales décentralisées, mais peu comporter des difficultés dans l'exécution et le suivi de la dépense. Concernant les CDMT, la tendance à ce moment est de baser les CDMT sur les projets en cours et les nouveaux projets en préparation, plutôt que d'assurer la mise en œuvre d'une stratégie bien articulée. Les limitations actuelles des CDMT devraient trouver une solution avec la finalisation du PNIA (programme national d'investissements agricole) en préparation dans le cadre du PDDAA. La validité du CDMT dépend de la qualité de l'analyse entre les allocations des ressources budgétaires et la performance du secteur, qui doit être faite annuellement. Les écarts entre exécutions annuelles des dépenses annuelles et prévisions initiales, et leur impact sur la performance du secteur, devraient être analysés attentivement. La qualité de cette analyse dépend de la qualité des données sur les résultats atteints et est affectée par les faiblesses dans la remontée des informations.

Les budgets programme. Les programmes ont été inscrits à titre expérimental dans le Budget 2012. Un document annexé à la loi de finances 2012 a présenté le budget sous forme de budget programme à l'aide d'un tableau de passage des services administratifs à des programmes. À terme, l'objectif est d'élaborer, présenter et exécuter la loi des finances sur la base de programmes. L'expérience dans d'autres pays montre que l'efficacité de l'approche du budget programme dépend en grande partie d'une claire définition de la responsabilité managériale des responsables de programmes, et aussi d'une plus grande efficacité des contrôles dans la chaîne de la dépense, qui actuellement sont complexes et de natures souvent formels, sans assurer la plus grande responsabilisation des ministères gestionnaires. La gestion et le suivi des budgets programmes requièrent un système informatique sophistiqué, qui permette d'organiser les données de l'exécution budgétaire de manière cohérente avec la nouvelle classification des dépenses par programme, sous-programme, actions et activités. Puisque le nouveau système informatique, qui est soutenu par les bailleurs à travers une assistance technique, n'est pas encore en place, le suivi du budget programme parait encore limité.

Le défi de la gestion et du suivi. À partir de 2009, les ministères doivent présenter en octobre des Rapports de Performance sur l'exécution de leur budget ; ces rapports de performance devraient contribuer à améliorer la préparation des CDMT et des budgets

[48] http://documents.worldbank.org/curated/en/285711467998789648/91835-REVISED-FRENCH-Box391503B-PUBLIC-Rapport-Revue-diagnostique-des-de-penses-publiques-du-secteur-agricole-version-31-mai-2014-2.pdf

programmes. En juillet, avant de participer aux conférences budgétaires, les ministères disposent du rapport de performance de l'année précédente et du Rapport d' Evaluation à mi-parcours qui est préparé par les directions des études et programmation. La qualité du Rapport d'évaluation à mi-parcours toutefois est entamée par les insuffisances dans la remontée des informations des services décentralisés, comme discuté dans la section suivante. Les cellules actuelles de Planification / Programmation/Budgétisation/ Suivi (PPBS) qui ont été mises en place au sein des différents ministères établissent actuellement à mi-année des évaluations de la feuille de route des ministères, qui présentent par programme les principales actions, activités et résultats, sous forme de matrice. Actuellement les évaluations couvrent seulement un nombre assez réduit d'actions et activités, dû au manque d'informations plus complètes. Avec une remontée plus précise des résultats, ces matrices devraient devenir plus précises, et plus riches en contenu.

Décentralisation de l'exécution budgétaire. Elle a été préparée par une série de textes, en commençant par la promulgation le 22 juillet 2004 des trois lois N° 2004/017 portant orientation de la décentralisation, N° 2004/018 fixant les règles applicables aux communes et N° 2004/019 fixant les règles applicables aux régions. Elle est devenue effective avec la loi n° 2009/11 du 10 juillet 2009 portant régime financier des Collectivités Territoriales Décentralisées et les transferts effectifs de compétences et de ressources ont eu lieu en 2010. Approximativement 15% du budget d'investissement est géré désormais de manière décentralisée. Un facteur de faiblesse de la décentralisation est la remontée de l'information dans le cadre du suivi de la dépense. Une autre faiblesse est constituée par la maitrise d'ouvrage, puisque les mairies n'ont pas les compétences et l'expérience en matière de préparation des DAO, d'évaluation des offres et de suivi technico-financier des projets. Des mesures correctives sont en cours pour renforcer la capacité opérationnelle des communes, notamment à travers une convention de partenariat avec le ministère des travaux publics.

Mesures pour accélérer l'exécution des budgets : les plans de passation des marchés et la régulation budgétaire. L'élément clé pour l'accélération de la procédure d'exécution budgétaire est la préparation rapide des plans d'engagements des dépenses budgétaires au niveau central. Les circulaires d'exécution budgétaires des dernières années ont fixé une date limite du 15 février pour établir les plans d'engagement par ministère qui doivent être accompagnés par les plans de passation de marché. L'examen de ces plans de passation de marché, dont la responsabilité relève depuis l'année 2012 du MINMAP, requiert un délai de un mois, ce qui suppose que les premiers appels d'offres peuvent être lancés en avril, les engagements en mai-juin, et les paiements effectifs seulement en août-septembre. Ce qui est totalement en déphasage avec le calendrier cultural. Ce constat suggère la nécessité d'accélérer au maximum les procédures d'approbation des plans d'engagement et de lancement des appels d'offre qui pourraient être préparés au moment de l'approbation du budget.

S'agissant de la régulation budgétaire, afin d'assurer une adéquation entre répartition des crédits sur l'année et gestion de trésorerie, des quotas d'engagement trimestriels sont notifiés aux chefs des départements ministériels et responsables d'organismes. Dans le passé, ces quotas ne pouvaient pas être reportés, avec l'effet de baisser le taux d'exécution

budgétaire. L'arrêt des engagements à une date fixe, généralement le 30 novembre, contribuait aussi à comprimer l'exécution des dépenses, compte tenu du fait que la liquidation des dépenses engagées devait avoir lieu avant la fin de l'année, sans possibilité de report de crédit. Ceci a été corrigé avec l'introduction des autorisations d'engagement et les crédits de paiement à partir de l'exercice budgétaire 2013, qui permet d'effectuer les paiements des dépenses engagées aussi au cours de l'année suivante, à condition toutefois que les crédits aient été engagés avant la fin de l'année budgétaire. L'impact de cette mesure sur l'exécution budgétaire devra être évalué.

BIBLIOGRAPHIE

Achancho, Valentine. (2013). « Revue et analyse des stratégies nationales d'investissements et des politiques agricoles en Afrique du Centre : Cas du Cameroun », dans Aziz Elbehri (dir.), *Reconstruire le potentiel alimentaire de l'Afrique de l'Ouest. Politiques et incitations du marché pour la promotion des filières alimentaires intégrant les petits producteurs.* Rome, FAO/FIDA, 36p.

Adam C. S. et S. A. O'Connell (1999) Aid, Taxation and Development in Sub-Saharan Africa. *Economics and Politics*. 11(3). p.225–253

Aké, 1996, *Democracy and Development in Africa,* Washington DC, Brookings Institutions

Allison, Graham T. (1969). « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *American Political Science Review*, vol. 63, no 3, p.689-718.

Alvaro Artigas. 2010. « Politiques publiques "ailleurs" ». *Dans Dictionnaire des politiques publiques.* 3ème édition actualisée et augnmentée. Sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet.

Amedzro St-Hilaire Walter (2014). *Reconstruire l'Afrique. Nouvelle gouvernance et projet de développement*. Collection l'esprit économique. Série le monde en question. 273p.

Anadón, Marta (2006). « La recherche dite « qualitative » : de la dynamique de son évolution aux acquis indéniables et aux questionnements présents », *Recherches qualitatives*, vol. 26, no 1, p.p. 5-31.

Atanagana-Abé J. (2000). « La légitimité et le changement stratégique » In Taieb Hafsi et coll. *La Stratégie des Organisations : Une synthèse*. Montréal. Les éditions Continentales. @è édition.

Aucoin Peter (1995). *The New Public Management. Canada in a Comparative Perspective*. Montréal, Institut de recherche en politiques publiques. p. 168.

Azoulay Gérard (2011). « Les nouvelles formes de l'aide publique au développement et l'éventuel "retour de l'État" dans les pays d'Afrique subsaharienne », *Mondes en développement* 2011/1 (n°153), p. 57-70.

Badie & Hermet (2001). *La politique comparée*. Dalloz. 316 p.

Balandier, G. (1963). L'Africanisme face aux problèmes de l'anthropologie et de la sociologie politique. *Présence Africaine*, xivi (2), 197-201.

Banque, Mondiale (2008). *Rapport sur le développement dans le monde. L'agriculture au service du développement,* Washington, 384p.

Bardach, Eugene P. (1977). *The Implementation Game*, Cambridge Press, MIT Press.

Baribeau, C. (2005). Le journal de bord de chercheur. *Recherches qualitatives*, *Hors-Série* (2), p.98-114.

Barrett, S. M., & Fudge, C. (1981). Examining the Policy-Action Relationship. Dans Barrett S. M. & C. Fudge (Dir.), *Policy and Action : Essays on the Implementation of Public Policy* (pp. 3-34). Londres : Methuen.

Barrett, S. M. (2004). « Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflexion on 20 Years of Implementation Studies », *Public Administration*, vol. 82, no 2, p. 249-262.

Bayart J-F (1979). *L'État au Cameroun*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1979, 298 p.

Bayart J-F (dir.), (1994). *La Réinvention du capitalisme. Les Trajectoires du politique.* Paris, Karthala 254 p. (Coll. "Hommes et Sociétés").

Bayart J-F, Stephen Ellis & Béatrice Hibou (1997), *La Criminalisation de l'Etat en Afrique*, Bruxelles, Complexe, 1997, 168 p. (Coll. "Espace international")

Bayart, J-F. (1989). *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard.

Bernier, L. (1999). Les États-Unis : à la fois trop près et trop loin. *Politique et Sociétés, 18*(1), p.109-127.

Bernier, L. (2010). « La mise en œuvre des politiques publiques ou pourquoi ne pas être compliqué ? », dans Stéphane Paquin, Bernier Luc et Guy Lachapelle (dir.), *Analyse des politiques publiques* Montréal, PUM.

Bernier, L. (2010). "La mise en oeuvre des politiques publiques". Dans Paquin S., L. Bernier & G. Lachapelle (Dir.), *L'analyse des politiques publiques* (pp. 259- 277). Montréal. Les Presses de l'Université de Montréal.

Bernier, L. et Taieb Hafsi (2007). « The Changing Nature of Public Entrepreneurship », *Public Administration Review, Washington*, vol. 67, no 3, p.488-503.

Bhuyan, A., Jorgensen, A., & Sharma, S. (2010). *Taking the Pulse of Policy : The Policy Implementation Assessment Tool*. Washington : U.S. Agency for International Development (USAID).

Birkland, T. A. (2001). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk. M. E. Sharpe.

Blais, M., & Martineau, S. (2006). L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches qualitatives, 26*(2), p. 1-18.

Blau P. (1955). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago. The University of Chicago Press.

Blundo, G., et R. Jaubert (1998). « La gestion locale des ressources. Décentralisation et participation : rupture ou continuité des modes de gestion ? », in : P. Utting et R. Jaubert (eds), *Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement. Le cas du Sénégal,* Genève, IUED-UNRISD, 1998, pp. 63 - 113.

Boris Samuel (2017). « Entretien avec Kako Nubukpo, Propos recueillis par Boris Samuel 'Entre les plans d'émergence sans vision et des visions sans émergence : la difficile appropriation par l'Afrique de ses trajectoires de développement' », *Politique africaine* 1 (n° 145), p. 51-63.

Bourgoin H. (1984). *L'Afrique malade de management*. Paris. Edition Jean Picollec.

Brewer Garry D. (1974). « *The Policy Sciences Emerge. To Nurture and Structure a Discipline* ». *Policy Sciences*, 5(3). p. 239-244.

Brinkerhoff (1999). « State-Civil Society Networks For Policy Implementation In Developing Countries ». *Review of Policy Research*. p. 123-147.

Brinkerhoff, Derick W., et Benjamin L. Crosby (2002). *Managing Policy Reform : Concepts And Tools For Decision-Makers In developing And Transitioning Countries*, West Hartford, Ct: Kumarian Press.

Brodkin EZ (2011) (ed.). Putting Street-Level Organizations First : New Directions For Social Policy And Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory.* 21(2): i199–i277.

Bruno Denis (2008). L'intérêt général á l'épreuve du pluralisme. Numéro 946 de Problèmes politiques et sociaux. La documentation française. 118p.

Bruno Jobert & Pierre Muller (1987). *L'État en action : Politique publiques et corporatismes*. Presses Universitaires de France. 238p.

Bryan D. Jones & Frank R. Baumgartner (2005). *The Politics Of Attention. How Government Prioritizes Problems*. University of Chicago Press, 304 p.

Carl R. May, Mark Johnson and Tracy Finch (2016). Implementation, Context And Complexity. *Implementation Science* (2016) 11 :141
Carroll, Barbara Wake & David Siegel (1999). *Service in the Field*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
Carroll, Barbara Wake & Terrance Carroll (1999). « Civic Networks, Legitimacy and the Policy Process », *Governance*, vol. 12, no 1, p.1-28.
Chabal P. & Jean-Pascal Daloz, 1999, *L'Afrique est partie. Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica.
Chauvet Lisa et Paul Collier, (2006). Helping hand? Aid to failing states. https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:0773910a-21c5-48f1-948d-48573f2734ad
Chevrier, J. (2009). « La spécification de la problématique », dans B. Gauthier (dir.), Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 53-88.
Choudhury (2006). *Is There a Third World Policy Process ? A Case Study of Education Sector Response to AIDS in Malawi*, communication présentée au colloque l'Afrique des politiques publiques : Banalités des terrains ou illusions méthodologiques, Centre d'étude d'Afrique noire, Institut d'études politiques de Bordeaux, 3-4 mars
Conteh, Charles (2011). « Policy Implementation In Multilevel Environments : Economic Development in Northern Ontario », *Canadian Public Administration*, vol. 54, no 1, p.121-142.
Conyers, Diana (1983). Decentralization : The Latest Fashion in Development Administration. *Public Administration and Development* (3) 2. p.97-109
Côté, L., & Lévesque, B. (2009). L'État stratège, la citoyenneté, la démocratie plurielle et la gouvernance partagée. Dans L. Côté, B. Lévesque & G. Morneau (Dir.), *État stratège et participation citoyenne* (pp. 11-51). Québec : Presses de l'Université du Québec.
Crozier, Michel & Erhard Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
Daloz, J-P. (2006). « Au-delà de l'État néo-patrimonial. Jean-François Médard et l'approche élitaire », *Revue internationale de politique comparée*, numéro spécial « Jean-François Médard », vol. 13, no 4, p. 619-620.
DeLeon, Peter (1999). « The Missing Link Revisited : Contemporary Implementation Research », *Policy Studies Review*, vol. 16, no 3/4, p.311-338.
DeLeon, Peter & Linda DeLeon (2002). « What Ever Happened to Policy Implementation ? An Alternative Approach », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 12, no 4, p.467-492.
Demir, T. (2009). Politics and administration. Three schools, three approaches and three suggestions. *Administrative Theory and Praxis, 31*(4), p.503-532.
Denzin, N., K., & Lincoln, Y. S. (2005). Introduction : The Discipline and Practice of Qualitative Research. Dans N. Denzin, K. & Y. S. Lincoln (Dir.), *The Sage Handbook of Qualitative Research* (pp. 1-32). Thousand Oaks : Sage.
Deslauriers, J.-P. & M. Kérisit (1997). « Le devis de recherche qualitative », dans J.-P. Deslauriers Poupart Jean, L.-H. Groulx et al. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques* Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, p.85-111.
Diamond, L., Linz Juan. J. & Lipset Seymour M. (eds). (1995). *Politics in Developing Countries" Comparing Experiences With democracy*, Boulder (Colo.), Lynne Rennier Publisher.
Dominique Darbon (2003). « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique* 2003/1 (no105-106), p. 135-152.

Dozon J-P (1995). « La Cause des Prophètes, Politique et Religion en Afrique Contemporaine, suivi de La Leçon des Prophètes ». In : *Archives de sciences sociales des religions*, n°96, 1996. p. 82-85.

Dubet, François (1994). *Sociologie de l'expérience,* Paris, Seuil, 1994,288 p.

Dubois, Vincent. (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'action publique*, Paris, Belin.

Duflo Esther (2009). *Expérience, science et lutte contre la pauvreté.*, Paris, Fayard/collège de France, coll. "Leçons inaugurales du collège de France. 202p.".

Dupuy, F. & Thoenig J.C. (1983). *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin.

Duran, P. (2010). Genèse de l'analyse des politiques publiques. Dans L. Boussaquet, S. Jacquot & P. Ravinet (Dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (3e édition actualisée et augmentée ed., pp. 289-299). Paris. Les Presses de SciencesPo.

Durant, R.F. (2006). « Institutional Values And The Future Of The Administrative State » dans Rosenbloom, David H. and Howard E. McCurdy (ed.) *Revisiting Waldo's Administrative State : Constancy and Change in Public Administration*, Washington, Georgetown University Press, p. 179-216.

Elmore, Richard. 1979–1980. Backward mapping : Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly* 94 : 601–616.

Enguéléguélé, Maurice (2008). « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politiques et sociétés*, vol. 27, no 1, p.3-28.

Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development. The Making And Unmaking of the Third World*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 290p.

Fainsod Merle (1963). "The Structure of Development Administration" p. 1-24, in Irving Swerdlow (ed). (1963). *Develpment Administration : Concepts and Problems.* Syracuse, N.Y. Syracuse University Press.

Fashole Luke David (1990). Central Agencies, State Capacity and the Current Wave of Structural Adjustment Reforms in Sub-saharian Africa. *International Review of Administrative Sciences* 56 (3). 431-446.

Ferguson James (1994). *The Anti-Political Machine. Development, Depoliticizationa and Bureaucratic Power in Lesotho*. The University of Minnesota Press. 320p.

Fisette, Jacques & Marc Raffinot (dir.) (2010). *Gouvernance et appropriation locale du développement. Au-delà des modèles importés*, Ottawa, Les presses de l'université d'Ottawa, 228p.

Flyvberg, Bent (2011). « Case Study », dans Denzin Norman N.K. et Yvonna K., S. Lincoln (dir.), *Handbook of Qualitative Research*, 4th Edition., Thousand Oaks, Sage, p. 301-316.

Freeman Howard E. (ed.) (1978). *Policy Studies Review Annual*. Londres. Sage.

Friedberg, Erhard (1993). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil.

Garon, Francis & Pascale Dufour (2010). « Comprendre la mise en œuvre différenciés d'une politique publique : Le cas d'une politique de gouvernance au Québec », *Revue canadienne de science politique*, vol. 43, no 3, p.607-631.

Gérard Bergeron (1977). *La gouverne politique*. Les Presses de l'Université Laval, 1977, 264 p.

Gérard Bergeron, Fonctionnement de l'État. Armand Colin, Seconde édition, 1965, 660 pp. [Thèse de doctorat de l'auteur.]

Giandomenico Majone (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process. Yale University Press. 190p.*

Giorgio Blundo (2006). « Editorial », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 23-24 | 2002, mis en ligne le 17 février 2006, Consulté le 25 août 2016. URL : http://apad.revues.org/129
Giorgio Blundo & Ronald Jaubert (1998). « La gestion locale des ressources : décentralisation et participation : rupture ou continuité des modes de gestion ? » In : *Discours et réalités des politiques participatives de gestion de l'environnement*. - Genève : IUED : UNRISD, 1998. - p. 63-113.
Goggin, M. L., A. O. M. Bowman, J-P. Lester & Laurence O'Toole (1990). Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation, New York, Harper Collins. http://www.oecd.org/fr/presse/34711393.pdf
Goggin, Malcolm, Ann O'M. Bowman, James Lester, and Laurence J. O'Toole, Jr. 1990. *Implementation theory and practice : Toward a third generation*. Glenview, IL: Scott Foresman/Little Brown.
Groupe de la Banque africaine de développement (2010[2014]). *Stratégies du secteur de l'agriculture 2010[2014]*. BAD, 57p.
Hafsi T. (1990). Gérer l'entreprie publique. Alger. Office des publications universitaires.
Hamel, J. (1997). *Études de cas et sciences sociales*. Paris. L'Harmattan.
Hargrove, E. C. (1975). *The Missing Link : The Study of Implementation of Social Policy*, Washington, DC, Urban Institute.
Hassenteufel (2007). « L'État mis à nu par les politiques publqiues », dans Badie et Déloye Y. (dir). *Le temps de l'État. Mélange en l'honneur de Pierre Birnhaum*. Paris. Fayard. P.311-329.
Hassenteufel, Patrick (2011). *Sociologie politique : l'action publique*, 2ème édition, Paris, Armand Colin, 318p.
Hassenteufel, Patrick. (2003). « Le premier septennat du plan Jupé : un non-changement décisif », dans J. De Kervasdoué (dir.), *Le carnet de santé de la France 2003* Paris, Dunod, p. 123-147.
Hill M. et P. Hupe (2014). *Implementing Public Policy : An Introduction to the Study of Operational Governance*. SAGE Publications. 248 pages
Hill, M. et P. Hupe (2002[2009]). *Implementing Public Policy : Governance in Theory and in Practice*, Sage Publications, 232p.
Hjern, Benny, et D. Porter (1981). « Implementation structures : a New Unit of administrative Analysis », *Organization Studies*, vol. 2, no /, p.211-227.
Hjern, Benny. (1982). « Implementation Research - The Link Gone Missing», *Journal of Public Policy*, vol. 2, no 3, p.301-308.
Hofstede G. (1980). *Culture's Consequences : International Difference in Work - related Values*, Berverly Hills. Sage Publications.
Hogwood, B.W., & Gunn L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, Oxford University Press.
Hood, Christopher (1976). *The Limits to Administration*, Londres, John Wiley.
Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unravelling the Central State, but How ? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review, 97*(2), p.233-243.
Howlett, Michael, M. Ramesh & Anthony Perl (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy subsystems*, 3rd edition, Oxford, Oxford University Press, 298p.
Hunter, F. (1953). *Community Power Structure. A study of Decision Makers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
Hupe P. et H. Saestran (2014). The Sustainable Future Of Implementation Research: On The Development Of The Field And Its Paradoxes. *Public Policy and Administration*. 2014, Vol. 29(2) 77–83

Jenkins, William (1978). *Policy Analysis : A political and Organisational Perspectives*, London, Martin Robertson.
Jones O. Charles (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont (California). Duxbury Press.
Kaszap, M. (1997). *Normes pour la transcription des verbatims. Introduction à l'analyse qualitative- note de cours DID 63370. 1.* Québec, Université Laval. 121p.
Keen, J., & Packwood, T. (1995). « Case Study Evaluation ». *BMJ : British Medical Journal*, *311*(7002), p.444–446.
Kingdon, John W. (1984[1995]). *Agendas, alternatives and public policies*, 2nd. Edition, New York, Harper Collins, 254 p.
Kingdon, John W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*, 2nd. Edition, New York, Harper Collins, 254 p.
Kirk M.A., Kelley C., Yankey N., Birken S.A., Abadie B., Damschroder L. (2016). A Systematic Review Of The Use Of The Consolidated Framework For Implementation Research. *Implemenion Science*. 11-72
Klijn, E-H. J. Koppenjan & K.Termeer (1995). Managing networks in the public sector : a theoretical study of management strategies in policy networks, *Public Administration*, vol.73 (3). p.438-454.
Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London. Sage.
Krygier Martin (1979). "Weber, Lenin and The Reality of Socialism". p. 61-87. In Eugène Kamenka et Martin Krygier (eds). *Bureaucracy : The Career of a Concept*. London : Edward Arnold Publisher. Ltd.
Kübler, Daniel & Jacques de Maillard (2009). *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires.
Lacasse, François & Jean-Claude Thoenig (1996). « L'action publique : morceaux choisis de la revue Politiques et management public (PMP) » *Collection Logiques politiques.* L'Harmattan, 401 p.
Lane J-E. (1987). « Implementation, Accountability and Trust ». *European Journal of Polical Research*. 15(5). P. 527-546.
Laperrière, Anne (1997). « Les critères de scientificité des méthodes qualitatives », dans Poupart Jean et al. (dir.), *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques.* Montréal, Gaétan Morin éditeur, p.365-389.
Lars Tummers & Victor Bekkers (2014) Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*. 16 : 4, p.527-547
Lascoumes P. & Le Bourhis J-P. (1996). « Des passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre sociojuridique de l'action publique », *Droit et Société*. 32p. 51-73.
Lascoumes, Pierre & Patrick Le Galès (2007). *Une sociologie de l'action publique : « Boucles étranges et hiérarchies enchevêtrées »*, Paris, Armand Colin, 126 p.
Lascoumes, Pierre & Patrick Le Gales (éd.) (2004). *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 370p.
Lascoumes, Pierre, Patrick LeGalès & Francois de Single (dir) (c2012). *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, coll. « Collection 128. Domaines et approches. Sociologie Anthropologie ».
Lascoumes, Pierre. (1994). *L'Éco-pouvoir. Environnement et politique.*, Paris, La Découverte.
Lasswell (1956). *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*. College Park (Md.). University of Maryland.

Lasswell Harold D. (1936). *Politics : Who Gets What, When, How,* Cleveland (Ohio). Meridian Books.
Lasswell, Harold D. (1951). « The policy orientation », dans D. Lerner et Harold D. Laswell (dir.), *The policy sciences : recent developments in scope and method* Stanford, Stanford University Press, p.3-15.
Le Galès, Patrick (1995). « Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée », dans Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dir.), *Les Réseaux de Politique Publique, Débat autour des policy networks* Paris, L'Harmattan, 272p.
Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. New York : Russell Sage Foundation.
Lowe, P.D. (1986). « Environmental Trends in Western Europe, 1945-1985 ». *Colloque de l'ARF 'La nature et le rural'*, Strasbourg, décembre.
Majone, G. & A.B. Wildavsky (1979). « Implementation as evolution ». In J.L. Pressman & A.B. Wildavsky (Eds.), *Implementation : How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland : or, Why It's Amazing That Federal Programs Work At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration As Told By Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. University of California Press. Berkeley.
Marta Anadón, (2006) « La recherche dite 'qualitative' : de la dynamique de son évolution aux acquis indéniables et aux questionnements présents ». *Recherches Qualitatives*. Vol .26(1), p. 5-31.
Mason, Jennifer (2002). *Qualitative Researching*, 2e edition, London, Sage, 223 p.
Mathur Hari Mohan (1986). *Administering Development in The Third World : Constraints and Choices.* New Delhi : Sage Publications.
Matland, Richard E. (1995). « Synthesizing the Implementation Litterature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 5, no 2, p.145-174.
Max Weber (1959). *Le Savant et le Politique*. Mallaury Labarre
May (2013). Towards A General Theory Of Implementation. *Implementation Science*. 8 : 18.
May Peter J. et Ashley E. Jochim (2013). Policy Regime Perspectives : Policies, Politics, and Governing. *Policy Study Journal*. 41 (3). p.426–452
Mayntz, Renate (1983). *Implementation Politischer Programme*, Ansätze zur Theoriebildung, Olpladen, Westdeutscher Verlag.
Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview. Scott, Foresman.
Médard, J-F (2006). « Le modèle unique d'État en question », inédit, *Revue internationale de politique comparée*, numéro spécial « Jean-François Médard », vol. 13, no 4, p. 683-684.
Médard, J-F. (1983), « La spécificité des pouvoirs africains », *Pouvoirs*, 25, p. 5-22.
Médard, J-F. (2000). « L'État et le politique en Afrique », *Revue française de science politique*, 50(4). p.849–54.
Medard, J-F., (1991). *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala ;
Médard, J-F., (1991). *États d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala ;
Mégie, Antoine (2010). « Mise en œuvre », dans Laurie Boussaguet, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3ème édition, Paris, Les presses SciencesPo, p.343-349.
Mercier, Jean. (2002). *L'administration publique, de l'école classique au nouveau management public* Québec, Presses de l'Université Laval.

Merton, Robert K. (1940). « Bureaucratic Structure and Personnality », *Social Forces*, vol. 17, no /, p.p.560-568 (Trad. fse dans Éléments de théorie et de méthode sociologique, Paris, Plon, 1965).
Michalon Thierry (1984). « Quel État pour l'Afrique *?* » In : *Politique étrangère*, n°3 - 1984 - 49eannée. p. 719-720.
Miles, Mathew B. & Michael Huberman (2003). *Analyse des données qualitatives*, Paris, De Boeck Supérieur.
Mills, C. W. (1956). *The Elite of Power*, New York, Oxford University Press (Trad, fse, 1969).
Ministère de la planification de la programmation et de l'aménagement du territoire, Comité de pilotage chargé de l'appui et du suivi de la mise en œuvre de la stratégie de développement du secteur rural, (2005). *Document de stratégie de développement du secteur rural (DSDSR),* Yaoundé, MINPAT, 173p.
Ministère de la planification de la programmation et de l'aménagement du territoire, Comité de pilotage chargé de l'appui et du suivi de la mise en œuvre de la stratégie de développement du secteur rural, (2009). *Document de stratégie de développement du secteur rural (DSDSR),* Yaoundé, MINPAT, 96p.
Mintzberg, H. (1985). The Organization As Political Arena. *Journal of Management Studies*, 22(2), p.133–154.
Mosse, D. (2005). *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, London, Ann Arbor, MI, Pluto Press.
Mosse David (2005). *Cultivating Development ; An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London, Ann Arbor, MI, Pluto Press. 315p.
Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, vol. 55 (1), p.155-187.
Muller, P. (2009). *Les politiques publiques*. Paris, Presses Universitaires de France. P. 128.
Muller, P. (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50e année, no 2, p.189-208.
Murray, Li (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practice of Politics*, Durham (NC), Duke University Press.
Nabatchi Tina (2010). « Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration ». *The American Review of Public Administration*. 40 : 376
O'Toole, Laurence (2000). « Research on Policy Implementation : Assessment and Prospects », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, no 2, p.263-288.
O'Leary et Vij (2012). « Collaborative Public Management : Where Have We Been and Where Are We Going ? » *The American Review of Public Administration* 42(5) p.507–522
O'Toole Laurence J. (2017). Implementation for the Real World, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 27, Issue 2. p.376–379.
O'Toole, Laurence J., Jr. 2004. « The theory-practice issue in policy implementation research ». *Public Administration* 82 : P.309–329.
OCDE (2005). http://www.oecd.org/fr/presse/34711393.pdf
Ogien A. (1998). « Les conditions de la mesure de l'efficacité en matière de santé. Une analyse de la mise en œuvre des références médicales opposables », *Rapport de recherche pour le commissariat général au plan et la MIRE.*

Olivier de Sardan J-P. (2010). « Développement, modes de gouvernance et normes pratiques (une approche socio-anthropologique) », *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 31 : 1-2, 5-20,
Olivier de Sardan, J-P. (1995). *Anthropologie et développement. Essaie en socio-anthropologie du changement social,* Paris, APAD-Karthala, 221p.
Olivier de Sardan, J-P. (2001). « Les approches anthropologiques du développement », *Revue Tiers Monde*, vol. 42, no 168, p.729-754.
Olivier de Sardan, J-P. (2004). « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : Un diagnostic empirique, une perspective historique ». *Politique africaine*, 96(4), p.139-162.
Ondoa, Manga Tobie (2006). Analyse des politiques agricoles au Cameroun. www.oecd.org/dataoecd/41/36/37472112.doc, OCDE. 70 p
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2013[2009]; [2006]). *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Mettre les systèmes alimentaires au service d'une meilleure nutrition,* FAO, FAO.
Osborne et Gaebler (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. From Schoolhouse to Statehouse City Hall to the Pentagone*. Addison-Wesley Publishing Company, 405p.
Ouédraogo Aliou et Jacob Atangana-Abé (2014. Culture stratégique africaine. Sources et inspirations pour la stratégie. *Encyclopédie stratégique*. p.213-222
Padioleau J-G. (1982). *L'État au concret.* Paris. PUF
Paillé, P. et A. Mucchielli (2003). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales.* , Paris, Colin.
Paquin, Stéphane, Luc Bernier et Guy Lachapelle (2010). *Analyse des politiques publiques Montréal*, Montréal, PUM, 426p.
Patton, Michael Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*, 3rd edition, Thousand Oaks, sage Publications.
Paul, Sabatier (2005). « From Policy Implementation to Policy Change : A Personal Odyssey », dans âse Gornitzka, Maurice Kogan et Alberto Amaral (dir.), *Reform and Changein Higher Education: Analysing Policy Implementation* Spinger, p.17-35.
Pawson, R. (2002). « Evidence-based Policy : The Promise of 'Realist Synthesis», *Evaluation*, vol. 8, no 3, p.p.340-358.
Perez, Andres (1991). « Légitimité et capacité administrative de l'État : L'administration publique dans les pays en développement », *Revue internationale des sciences administratives : Revue d'administration publique comparée*, vol. 57, no 4, p.p. 743-752.
Peters, B. Guy, Doughtie J., & McCulloch K. (1977). "Type of Democratic System and Types of Public Policy. A Empirical Examination". *Comparative polics.* 9 (3). p. 327-355.
Pires, A. P. (1997). « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique ». Dans *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques.* J. Poupart, L.-H. Groulx, J.-P. Deslauriers et al, Gaëtan Morin Éditeur : 113-169.
Pollitt Christopher et Peter Hupe (2011). Talking About Government. The role of magic concepts. Public Management Review. P.641-658.
Poupart, J., Deslauriers, J-P., Groulx, L.H., Laperrière, A., Mayer, R., & Pires,A. (1997). La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques. Montréal : Gaëtan Morin

Poupart, Jean, Jean-Paul Deslauriers, Lionel-Henri Groulx, Anne Laperrière, Robert Mayer & Alvaro P. Pires (1997). *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaétan Morin, 405p.
Pressman, Jeffrey & Wildavsky. A. ([1973] (1984)). *Implementation*, 3e éd, Berkeley, University of California Press.
Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. Dans F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Dir.), *Handbook of Public Policy Analysis : Theory, Politics, and Methods* (pp. 89-107): CRC Press.
Raymond Quivy & Luc Van Campenhoudt (2006). *Manuel de recherche en sciences sociales*. Dunod; 256p.
Rein, Martin & Donald Schon (1991), « Frame-reflective Policy Discourse », In Peter Wagner, Bjorn Wittrock and Hellmut Wollmann (eds), *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 262-89.
Ribier V. (2008). « Des transitions agricoles conditionnées par des politiques publiques ». In : Devèze Jean- Claude (ed.). *Défis agricoles africains*. Paris : Karthala, p. 235-246.
Ribier, V. & P. Baris (2013). « Vers un renouveau de politiques agricoles en Afrique », *In : Demeter 2014 : économie et stratégies agricoles*, vol. / No /, p.p. 143-158.
Rice Deborah (2012). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State : Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation. *Administration & Society* 45(9) 1038–1062
Ridde, V. (2004b). « Kingdon à Bamako : conceptualiser l'implantation d'une politique publique de santé en Afrique », *Politique et sociétés*, vol. 23, no 2-3, p.p.183-202.
Rondinelli Dennis A. (1987). *Developement Administration and U.S. Foreign Aid* Policy Boulder. Lynne Reinner Publisher.
Roy, Simon N. (2003). « L'étude de cas ». Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la cueillette de données* (4e ed.). Québec : Presses de l'Université du Québec.
Roy, Simon N. (2009). « L'étude de cas », dans Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données.*, 5ème édition, Sainte -Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 199-225.
Royce Singleton & Bruce C. Straits (1999). *Approches To Social Research*. Oxford University Press. 618 p.
Sabatier P.-A. & E. Schlager (2000), « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol 50, n°2
Sabatier, P. A. (2005). « From Policy Implementation to Policy Change : A Personal Odyssey ». Dans Å. Gornitzka, M. Kogan & A. Amaral (Dir.), *Reform and Change in Higher Education : Analysing Policy Implementation* (pp. 17-35). Springer.
Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (Dir.). (1993). *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*. Boulder. Westview Press.
Sabatier, Paul (1986). « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : a Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, vol. 6, no 1, p.21-48.
Sabatier, Paul & D. Mazmanian (1979). « The condition of Effective Implementation : A Guide to Accomplishing Policy Objective », *Policy Analysis*, vol. 5, no 4, p.481-504.
Saestran, Harold (2005). « Facts and Myths about Research on Policy Implementation : Out-of-Fashion, Allegedly, Dead, But Still Very Much Alive and Relevant », *The Policy Studies Journal*, vol. 33, no 4, p.559-582.

Saetren, Harald. 2014. Implementing The Third Generation Research Paradigm In Policy Implementation Research : An Empirical Assessment. *Public Policy and Administration* 29 :84–105.
Savoie-Zajc, L. (2009 [2007]). L'entrevue semi-dirigée. Dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données* (5e édition ed., pp. 337- 360). Québec : Presses de l'Université du Québec.
Schofield, Jill. (2001). « Time for a Revival ? Public Policy Implementation : a Review of the Literature and an Agenda for Future Research », *International Journal of Management Reviews*, vol. 3, no 3, p.245-263.
Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press.
Simard, D. (2004). *Éducation et herméneutique. Contribution à une pédagogie de la culture*. Québec. Presses de l'université Laval. 344 pages.
Simon Herbert A. (1945 (1997)). *Administrative Behavior. A Study of Decision Making Process in Organization. 368p. The Free Press, New York.*
Simon Herbert A. (1985). « Human Nature in Politics. The Dialogue of Psychology with Political Sciences ». *The American Polical Science Review*. 79 (2). P. 293-304.
Skocpol, Theda (1979[1985]). *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press.
Stephanie Moulton and Jodi R. Sandfort (2017). The Strategic Action Field Framework for Policy Implementation Research. *The Policy Studies Journal*, Vol. 45, No. 1, 2017
Thede Nancy (Dir.) 2015. *Hybridité politique et résistances dans les pays du Sud. Trajectoires inattendues de la démocratie locale*. Karthala. Collection terrains du siècle. 272p.
Thoenig J-P. (1987[1973]). *L'Ère des technocrates. Le cas des ponts et Chaussées*. Paris. L'Harmattan.
Tidjani Alou (1992). *La politique de formation en Afrique francophone. École, État et Société au Niger*. Thèse de Doctorat en Science politique, Université Bordeaux I. 1992, p. 93.
Tracy, Sarah J. (2010). « Qualitative Quality: Eight "Big -Tent" Criteria for Excellent Qualitative Research », *Qualitative Inquiry*, vol. 16, no 10, pp.837-851.
Trochim, W. M. K. (1989c). « Outcome pattern matching and program theory», *Evaluation and Program Planning*, vol. 12, pp.355-366.
Van, Meter, D. S. & C. E. Van Horn (1975). « The policy implementation process. A conceptual framework », *Administrative & Society*, vol. 6, no 4, p.p.445-488.
Wafeu, Toko Patrick (2009). « L'analyse des politiques publiques en Afrique noire », *Politiques publiques en Afrique*. En ligne. https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00397756.
Walt et Gilson (1994). « Reforming The Health Sector In Developing Countries : The Central Role Of Policy Analysis ». *Health Policy Plan*. 9(4). P.353-70.
Warin, P. (1999). « Les "ressortissants" dans les analyses de politiques publiques », *Revue française de sciences politique*, vol. 49, no 1, p.103-120.
Warin, P. (2002). *Les dépanneurs de justice. Les petits fonctionnaires entre qualité et équité*, Paris, LGDJ.
Weber Max (1968). *Economy and Society*. Vol 1. New York. Bedminster Press.
Weber Max (1969). "The Three Type of Legitimate Rule", (Traduit par Greth H.), in Etzioni A. (ed). *A Sociological Reader on Complexes Organizations*, New York, Holt, Rinehart and Winston.

Weible C (2014). Policy Learning And The Future Of Policy Process Research. *Lecture in the Policy & Society Lecture Series, Department of Public Administration,* Erasmus University Rotterdam, The Netherlands, January 15.
Winter Gérard (coord.). (2001). *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*. Paris (FRA) ; Paris : IRD ; Karthala, 453 p. (Economie et Développement).
Winter, S. C. (2003). « Implementation. Introduction ». Dans G. Peters & J. Pierre (Dir.), *Handbook of Public Administration* (p. 205-211). London. Sage.
Winter, S. C. (2006). Implementation. Dans G. Peters & J. Pierre (Dir.), *Handbook of Public Policy* (pp. 151-166). Londres. Sage.
Yin, R. K. (1994). *Case Study Research Design and Method*, London, New Delhi, Sage Publications.
Yin, R. K. (1981). « The Case Study Crisis : Some Answers », *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, no 1, p.p.58-65.
Yin, R. K. (2009). *Case Study Research : Design And Methods* (4th Ed.). Thousand Oaks, CA : Sage.
Yin, R., K. (2003 [1989]). *Case Study Research : Design and Methods* (3e ed.). Thousand Oaks. Sage Publications.
Yin, R.K. (1982). *Studying the implementation of public programs. Studying implementation. Methodological and administrative issues,* W. Williams. Chatham, New Jersey, Chatham house publishers, inc. p. 36-72.