



INSTITUT
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
DE QUÉBEC

 P R I X
D'EXCELLENCE

2008

PRIX TRAVAIL ÉTUDIANT

Raoul Tamekou

Programme national de gouvernance (2006-2010) et modernisation administrative

Le Cameroun à l'heure du nouveau management public

Avril 2008

Travail réalisé dans le cadre du séminaire d'études supérieures sur « Les contrôles de l'Administration »
(POL6207) – Département de science politique de l'Université de Montréal
Professeur M. Denis Saint-Martin

Programme National de Gouvernance (2006-2010) et modernisation administrative Le Cameroun à l'heure du Nouveau Management Public

Raoul Tamekou¹

Résumé :

Le Nouveau Management Public (NMP) apparaît depuis les années 1980 comme l'instrument consacré de modernisation des administrations publiques. Dans les pays africains il est introduit à travers les Programme Nationaux de Gouvernance (PNG), projets de réforme et d'amélioration de l'action étatique.

Dès lors, il devient pertinent de s'interroger sur les impacts, concrets ou projetés, de cette rencontre. C'est le but de cet article, qui étudie comment s'opère la mutation de l'administration publique camerounaise sous le prisme du NMP, à partir de la réforme planifiée par le nouveau PNG (2006-2010). Il y est question également des causes profondes justifiant l'adoption du NMP, ainsi que de ses conséquences, notamment politiques, et administratives.

Mots-clés : Administration publique, gouvernance, réforme administrative.

Abstract

The New Public Management (NPM) stands since the 1980s as a sanctioned instrument of public administrations modernization. It has been introduced into African countries through National Programs of Governance (NPG), which are reform and improvement projects of the state action.

Therefore it is relevant to question the impacts, concrete or planned, of this meeting. It's the core purpose of this document which studies, from the latter NPG (2006-2010), the mutation of the Cameroonian public administration under NPM prism. It also deals with the underlying causes of NPM adoption, and also of its political, and mainly administrative consequences.

Keys-words: Administrative reform, governance, public administration.

Introduction

Le Nouveau Management Public (NMP) désigne un ensemble de principes et de techniques de réforme de l'administration publique adoptés par plusieurs pays de l'OCDE au début de la décennie 1980. Les réformes de type NMP incluent notamment, la quantification, l'introduction des systèmes de management de la performance, l'accroissement de responsabilité pour les administrateurs publics, l'introduction des mécanismes du marché dans le secteur public, l'introduction des techniques de management de la qualité (Moesschalck, 2004). En dépit du succès mitigé obtenu dans les premiers pays l'ayant expérimenté, certains composants du NMP sont devenus le

¹ Je tiens particulièrement à remercier le Pr. Denis Saint-Martin dont les critiques et les commentaires ont permis la réalisation de ce travail.

modèle par excellence des projets de réforme à travers le monde (Shamshul, 2007), le consacrant ainsi comme paradigme (exclusif) de modernisation des administrations publiques.

Dans les pays en voie de développement, plus précisément en Afrique, le NMP est introduit à travers les Programmes Nationaux de Gouvernance. Un Programme National de Gouvernance (PNG) est un instrument normatif qui oriente et définit la stratégie de l'État en matière de développement économique et social. Il vise à définir un cadre d'action, et d'interaction, entre l'État, le secteur privé, et la société civile. C'est un plan générique d'action publique qui définit l'ensemble des mesures à adopter, sur les plans administratif, économique, social, pour promouvoir l'efficacité étatique.

Les valeurs « efficacité, efficience, économie », intrinsèques au NMP, ainsi que la connotation de « modernité » lui étant associée, ont constitué de séduisants arguments justifiant son adoption dans les projets de réforme africains. Ce dernier se présentait comme une réponse à la crise que traversent les administrations publiques africaines², et, aussi, comme un outil de modernisation.

Ce furent, du moins, les raisons officielles avancées par les pouvoirs publics. Cependant, une lecture critique des raisons du choix du NMP comme modèle de réforme administrative amène à relativiser les arguments, de réactivité et de modernisation, avancés par les réformateurs africains. Ces arguments apparaissent supplantés par des considérations stratégiques d'acteurs politiques en quête de positionnement sur la scène internationale.

La présente contribution analyse l'introduction du NMP dans les pays en voie de développement à travers l'exemple du Cameroun. Ce pays, en deux décennies, a connu deux PNG. On s'intéressera, particulièrement, au dernier, censé couvrir la période (2006-2010). Le but du travail est double : dans un premier temps, il est question d'examiner, la mutation avérée, ou projetée, de l'administration publique camerounaise sous le prisme du NMP. Deuxièmement, il est question d'étudier les causes profondes de l'adhésion du Cameroun à l'école managériale et d'en tirer les principales implications. L'article comprend deux parties majeures. Dans une première partie, on étudiera la modernisation des structures administratives camerounaises sous l'effet du NMP. Ce sera l'occasion de présenter la mise en sens du concept de PNG au Cameroun. Dans la deuxième partie, on s'intéressera aux causes et conséquences de la réforme administrative. Tout d'abord, on interrogera la pertinence du discours officiel de légitimation de l'introduction du NMP au Cameroun. Puis, à partir d'une perspective stratégique, on en analysera les causes profondes. Enfin, on en dégagera les implications principales, notamment, sur les plans politique et administratif.

² Voir (Olowu, 2005).

LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CAMEROUNAISE

Comment le Cameroun passe –t-il d'une administration classique à une administration moderne ? Quelle est l'influence du NMP sur la structure et le fonctionnement de l'administration publique camerounaise ? Telles sont les principales questions qui sont abordées dans cette partie. Avant d'y apporter des réponses, il convient de présenter le concept de PNG.

L'expérience de la Gouvernance au Cameroun : le Programme National de Gouvernance

Comme nombre de pays africains, le Cameroun a connu au cours des deux dernières décennies une succession de réformes sur les plans administratif et public dont l'orientation stratégique et politique apporterait caution à la thèse du paradigme de la boucle des réformes administratives africaines (Darbon, 2003). En effet, tour à tour, on est passé de la promotion d'un État fort, développementaliste, à celle d'un État limité et discret, pour revenir à un État organisateur.

Tout au long de la période ayant suivi l'indépendance survenue en 1960, l'État a été le moteur du développement économique et social du pays, régulant, réglementant et ordonnant tous les domaines des sphères publiques et sociales³. Puis, au milieu des années 1980, sous l'effet de la crise économique, son rôle social et sa mission ont décliné sous le coup des programmes d'ajustement structurels (PAS). Ces programmes, initiés par les bailleurs de fonds internationaux, prônaient le désengagement de l'État des secteurs économiques et sociaux, et présentaient le secteur privé comme le moteur de la croissance économique et de la régulation sociale.

Cependant, au lieu de susciter la croissance escomptée, et l'amélioration des conditions de vie des masses, les PAS engendrèrent l'effet contraire et contribuèrent plutôt à aggraver l'exclusion sociale et la pauvreté des couches sociales défavorisées⁴. Le Cameroun a cherché à remédier à cette situation, en mettant en place, avec le concours des partenaires au développement, des « Dimensions Sociales de l'Ajustement » (DAS), qui, elles aussi, montrèrent leurs limites.

Face à ces tentatives aussi infructueuses que coûteuses, une réflexion a été menée, visant à redéfinir le rôle social de l'État, et à bâtir une stratégie concertée d'action publique, constat ayant été fait qu'à la faveur de l'effet cumulé du triomphe de la mondialisation, de la promotion des idées néolibérales et des legs des réformes

³Services du Premier Ministre, République du Cameroun, 2006. *Programme National de Gouvernance (2006-2010)*. Le document est consultable à l'adresse : [http : www.spmgov.cm/documents/doc_Fr384_PNG révisé français.pdf](http://www.spmgov.cm/documents/doc_Fr384_PNG_révisé_français.pdf)

⁴ *Idem*.

précédentes, la société civile et le secteur privé constituaient dorénavant des acteurs majeurs à prendre en considération.

La question qui s'est alors posée était de savoir comment réintroduire l'État dans la stratégie de développement économique et social du pays, dans un environnement où le secteur privé et la société civile avaient désormais des rôles bien définis, et des champs d'actions spécifiques.

La création du PNG fut au centre de la réponse à cette question.

La phase de conception et d'élaboration du programme, menée avec le concours du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), fut initiée le 11 août 1998 par le Premier Ministre, chef de Gouvernement et Président du Comité de Pilotage. Le Document de stratégie globale de mise en œuvre qui en résulta fut adopté par le Comité de pilotage, le 31 août 1999. Il fut approuvé par le chef de l'État le 29 juin 2000. Le contexte particulier de naissance du PNG, ainsi que les différents acteurs impliqués dans son élaboration, et dans sa procédure d'adoption, contribuèrent à le doter d'un statut spécial.

Bien que réaffirmant la prééminence de l'État dans le processus de développement, le PNG se devait de composer avec la nouvelle configuration géopolitique locale⁵. De fait, compte tenu des champs d'action spécifiques du secteur privé et de la société civile, l'État était désormais appelé à devenir un *facilitateur* et un *régulateur*. Afin de lui permettre de jouer ce rôle, le PNG avait défini cinq domaines prioritaires :

- La mise en place d'une administration publique véritablement au service des usagers ;
- La consolidation de l'État de droit, à travers notamment la mise en place d'un environnement juridique et judiciaire garantissant la sécurité des personnes, des biens et des investissements ;
- La promotion d'une culture de responsabilité dans la gestion économique, financière et sociale et l'obligation de rendre compte ;
- Le renforcement de la transparence dans la gestion des affaires publiques en luttant contre la corruption ;
- La mise en place des structures de la décentralisation pour une participation effective et efficiente des populations à la gestion des affaires publiques.

Ce nouveau cadre correspondait manifestement à l'idée de « gouvernance instrumentale » introduite par Padioleau (cité par Chevallier, 2003 : 215) qui vise l'efficacité de l'action publique à travers le recentrage des fonctions classiques de l'État, et l'aménagement d'un partenariat viable entre celui-ci et les autres acteurs majeurs de la société.

Le PNG a, sur le plan normatif, prééminence sur tous les autres instruments d'action publique. Il en est l'inspiration. En effet, il constitue le plan directeur qui informe la stratégie d'intervention étatique. À ce titre, les

lignes du PNG constituent des cadres dans lesquelles s'insèrent les différents niveaux d'action de l'État. Ainsi, l'appropriation du programme est garantie par l'inscription des projets qui les concernent dans les politiques sectorielles des départements ministériels, des assemblées et des juridictions⁶.

En dépit de réalisations notables, et d'avancées sensibles dans plusieurs secteurs ciblés⁷, le premier PNG est appelé à subir une révision quatre années après sa mise en œuvre (mai 2001). Il convient de préciser à cet effet que, le plan adopté pour la réforme administrative entreprise dans le nouveau Programme, et articulé en trois phases décisives, résulte de la capitalisation des leçons apprises lors de la mise en œuvre du premier PNG. Les raisons de cette réforme tiennent à la fois, comme il sera permis de le constater dans des développements ultérieurs, à des raisons inhérentes à sa conception, ainsi qu'à des facteurs nationaux et internationaux.

En revanche, on peut relever directement que, la réforme administrative planifiée par le nouveau PNG, vient conforter la dynamique de modernisation amorcée par le premier PNG, et ce, en inscrivant définitivement le Cameroun à l'école du NMP.

Le Nouveau Management Public dans le Programme National de Gouvernance (2006-2010) :

profil d'une réforme

Dans son étude sur *l'organisation post-bureaucratique et les valeurs du service public* Kenneth Kernaghan définit un cadre d'analyse permettant d'établir le profil d'une organisation publique, et de la situer sur une échelle de modernité. Ce cadre, selon lui, sert un double objectif analytique et pratique. En effet, en incluant les principaux éléments de la réforme des organisations publiques, il permet d'évaluer les changements survenus dans une organisation, dans une période déterminée. De même, il permet aux organisations publiques de se situer par rapport aux récentes propositions de réforme, et de cibler notamment les secteurs sur lesquels axer leur réforme, en fonction des priorités conjoncturelles et structurelles (Kernaghan, 2000).

A l'observation de ce schéma directeur, il ressort que le mode de gestion et d'organisation des organisations post-bureaucratiques est directement inspiré du NMP, cet ensemble « hétéroclite de théories et de techniques »

⁵ Il est intéressant de relever que la période de naissance du PNG (les années 1990) au Cameroun, correspond aussi à celle de la démocratisation du pays, et donc, de l'irruption sur la scène politique et publique officielle de nouveaux acteurs.

⁶ Services du Premier ministre (SPM), *ibid.* p.8

⁷ On peut relever notamment en ce qui concerne la réforme de l'administration publique: l'élaboration d'un nouveau statut de la fonction publique, l'amorce de la déconcentration de la gestion des effectifs, la formalisation des procédures, la décentralisation, etc.

(Bezes, 2005) importées du secteur privé et du domaine économique, et né à la faveur du double développement de la mondialisation, et de l'idéologie néolibérale.

Ainsi, la question qu'il conviendrait de se poser, est celle de savoir à quel niveau situer le Cameroun sur l'échelle de la modernité bureaucratique. La réponse à cette question impose d'étudier, la réception de ce pays aux principes du NMP, ainsi que sa mise en œuvre concrète dans l'organisation de son administration publique.

Dans cette optique, peut-on se proposer de recenser les différentes innovations et instruments adaptés du NMP dans le programme de réforme administrative du nouveau PNG. Cette tâche accomplie, on insistera sur la forme particulière de contrôle induite par cette évolution.

La modernisation de l'administration publique camerounaise : étapes décisives

La modernisation de l'administration publique camerounaise, et son évolution vers un système de gestion et d'organisation de type managérial ne commencent pas avec le nouveau PNG. En effet, on retrouve déjà des prémices du NMP au Cameroun, en 1994, avec la réforme du statut de la Fonction Publique (Décret N° 94/199 du 07 Octobre 1994 portant statut général de la Fonction Publique de l'État), qui a introduit la notion de « poste de travail »⁸ avec pour corollaire la mise sur pied d'un système d'évaluation des personnels aux résultats. De nombreux autres instruments de gestion par résultats et de gestion par la performance ont été élaborés, principalement dans la phase de conception et de mise en œuvre du premier PNG⁹.

Toutefois, le nouveau PNG a un apport décisif. En effet, contrairement à l'ancien PNG, et à toutes les autres réformes isolées (comme celle précédemment évoquée) qui, bien qu'ayant permis la création de nouvelles institutions et de nouveaux instruments de contrôle administratif¹⁰, n'avaient pu produire le changement attendu. Cela peut s'expliquer par le fait que ces réformes n'avaient pas développé de façon concrète des mécanismes et des moyens de mise en œuvre des nouveaux dispositifs élaborés ; ce qui avait entraîné une panne dans le

⁸ Le système de poste de travail ou système de l'emploi préconise qu'un individu soit recruté pour occuper un poste déterminé auquel il restera en principe attaché aussi longtemps qu'il sera au service de l'administration . V. (Fougère cité par Mercier, J., 2002 : 98). Ici, l'accent est mis non plus sur une hiérarchie administrative mais plutôt sur un ensemble de postes de travail qui correspond aux fonctions de l'administration. Ce système est aux antipodes du statut de permanence mis en avant par le système de carrière, et est plus souvent employé dans le secteur privé où les employés sont liés à leurs employeurs par des contrats, pour des tâches précises, définissant la durée de leur fonction.

⁹ On pourrait remonter, à cet égard, en 1985 pour une juste situation de l'inscription du Cameroun dans la trajectoire du NMP, avec la création de l'Institut Supérieur de Management Public (ISMP) visant l'introduction du paradigme managérial dans les services publics au Cameroun. Ce fait ne revêt toutefois pas un caractère systémique, notamment au regard du fonctionnement de l'administration publique, à l'instar des réformes amenées par le premier PNG et renforcées par le second.

¹⁰ Tous les instruments qui seront présentés ici sont, plus ou moins, des produits dérivés du premier PNG.

fonctionnement de l'organisation, et généré ainsi, un système d'*erreur de type 1*¹¹. Le nouveau PNG va plus en profondeur dans la réforme. Il donne des moyens concrets, en termes d'orientation, de plan de mise en œuvre, et fournit des objectifs spécifiques, assignables sur une période déterminée (2006-2010), en relation stricte avec les nouveaux outils élaborés.

Le plan de la réforme administrative comporte trois phases décisives : la rationalisation des structures et des procédures administratives, la modernisation de la réglementation et de la gestion de la fonction publique, le renforcement des capacités des agents de l'État. Chacun de ces points, même s'il ne constitue pas une innovation à part entière, et une évolution substantielle, vient renforcer l'esprit et la pratique du NMP dans le service public camerounais.

La rationalisation des structures et des procédures administratives

À travers cette ligne stratégique, le gouvernement camerounais manifeste son souci de simplifier le fonctionnement de son administration, de rendre celle-ci plus souple et plus efficace, et d'adopter un mode de gestion moins mécanique, plus organique. Ainsi, la stratégie préconisée vise à alléger et rationaliser les structures, à mettre l'accent sur la coordination et à laisser les aspects de production des biens et services au niveau des administrations de proximité. De même, tenant compte de l'impact de l'évolution de l'environnement sur l'administration publique, des actions seront également engagées en vue de soutenir et d'amplifier les innovations en matière de réforme administrative initiées au sein des services publics au niveau central et déconcentré¹². On retrouve, en filigrane, ici, les idées de décentralisation, d'administration de proximité, de promotion du changement ou de résultats inhérentes à la théorie du NMP.

Concrètement, le plan d'action repose sur quatre axes : l'élaboration de cadres organiques dans les ministères, l'élaboration des normes de rendement et des critères d'évaluation pour les diverses catégories de postes de travail, la mise en application effective des Manuels de procédures administratives (MPA) et leur vulgarisation, l'élaboration d'un schéma directeur de l'administration électronique (*e-administration*)¹³.

Deux apports de cette stratégie d'action, au moins, méritent d'être soulignés, qui consacrent définitivement le NMP comme technologie d'organisation de l'administration publique camerounaise, et qui le démarquent notamment, de l'ancien, et de toutes les réformes non systémiques dans ce secteur. Ce sont : l'effort

¹¹ *L'erreur de type 1* correspond au cas où un système réputé fiable n'est pas appliqué, entraînant ainsi la paralysie de l'organisation. Nous avons emprunté cette analogie, quoiqu'en la détournant quelque peu de son usage initial, à Landeau et Stout, qui eux, étudient plutôt les *erreurs de type 2*, c'est-à-dire des situations où des systèmes ne fonctionnant pas ou réputés tels sont appliqués (Landeau, M ; Stout, Jr, 1979).

¹² Services du Premier ministre, *ibid.*, p.10.

d'amélioration de la qualité des services à travers les MPA, et la formalisation de la performance à travers l'élaboration des normes de rendement.

1) *Les Manuels de Procédures Administratives : un outil de proximité et d'efficacité*

L'approche MPA a été introduite au Cameroun par l'instruction n° 003/CAB/PM du 24 janvier 2004 (Ngouo, p.22). Le nouveau PNG toutefois, vient lui donner un nouveau souffle, et des moyens de réalisation. L'approche MPA poursuit trois objectifs :

- Améliorer l'accueil et l'information des usagers des services publics ;
- Renforcer l'efficacité de l'organisation et du contrôle du travail administratif ;
- Promouvoir les valeurs de transparence et d'intégrité au sein des services publics suivant le principe du « poste de travail ».

On retrouve ici, l'idée de P. Hogget de formalisation des postes de travail des administrateurs et de formalisation des standards et règles régulant leur profession (Hogget, 1996). Dans une perspective de gestion par résultats, cette idée consiste à spécifier les termes et le contenu d'un poste, ses règles et standards, et enfin les procédures particulières l'encadrant.

2) *Les normes de rendement et d'évaluation : un instrument de gestion par résultats*

L'élaboration des normes de rendement des personnels administratifs est au cœur de toute pratique de gestion de la performance axée sur les résultats¹⁴. Au Cameroun, le statut de la Fonction Publique a retenu comme mode d'évaluation des fonctionnaires, basé sur le système de poste de travail, les résultats produits. Cela suppose la définition de normes en fonction desquelles seront évaluées la performance et le rendement des agents de l'État. Or, depuis l'introduction de la notion de poste de travail en 1994, et la publication des modalités de sa mise en œuvre en 2001 par le Premier Ministre (décret n° 2001/108/PM du 20 mars 2001), son effectivité était rendue difficile par l'absence de normes d'évaluation de rendement et de performance. C'est cette difficulté que le nouveau PNG se propose de résoudre dans son plan stratégique qui comporte une phase de définition de ces normes. Cette formalisation des critères de performance vise à mesurer l'efficacité et l'efficience des agents étatiques de façon quantifiable, assignable. La réussite, ou tout au moins, l'élaboration de ces normes constituera une avancée majeure du Cameroun vers la modernité bureaucratique.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Ibid.*

La modernisation de la réglementation et de la gestion de la Fonction Publique

L'objectif poursuivi à travers ce point de réforme est de permettre à l'État de gérer ses ressources, notamment ses ressources humaines (RH) de manière optimale. La modernisation de la gestion de la Fonction Publique camerounaise trouve son point d'achèvement dans cette approche rénovée de gestion des RH. L'outil technique de cette réforme est le Système Intégré de Gestion Informatisée des Personnels de l'État et de la Solde (SIGIPES), qui a été initié dans le cadre du premier PNG. Le SIGIPES apparaît comme un dispositif novateur et avéré de gestion par les résultats. Sa reprise dans le nouveau PNG a pour but, son extension à l'ensemble du secteur public, et le contrôle par l'État de son personnel.

En effet, le SIGIPES est un système de mesure et de gestion quantitative du personnel, rappelant la figure de management comptable décrite par Miller (2001). Il a été instauré pour deux raisons. Premièrement, « assainir » le personnel de l'État, en recensant par exemple les fonctionnaires indécrits. Deuxièmement, contrôler de façon quantifiée, et individualisée la performance des agents de l'État. Après son lancement, dans le cadre du premier PNG, son efficacité a été attestée, après application dans un ministère pilote. Par suite, il a été décidé de son extension à quatre autres ministères pilotes, dans un premier temps, puis, à l'ensemble de la fonction publique. Ce système d'administration électronique qui individualise et quantifie la performance apparaît fort éloigné du modèle bureaucratique de dédifférenciation, impersonnel et collectif, wébérien.

Le renforcement des capacités des agents de l'État

Cette troisième étape du processus de modernisation de l'administration publique camerounaise donne le pendant aux exigences de performance et de compétence adressées aux fonctionnaires dans un contexte marqué par l'ouverture aux entreprises du secteur privé de domaines autrefois réservés exclusivement au traitement public, et par conséquent, la mise en concurrence de ces deux catégories de sphère d'action. La stratégie de renforcement des capacités des agents de l'État a donc pour but de les rendre plus performants dans un environnement en pleine mutation. Cette étape s'inscrit en droite ligne du processus de formalisation de la performance qui traverse toute la réforme administrative définie par le nouveau PNG. Les actions à mettre en œuvre dans ce cadre sont notamment, l'élaboration du cadre réglementaire fixant les principes du perfectionnement permanent ; l'identification des besoins et la formulation d'un premier programme national de perfectionnement permanent de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et de l'ISMP (Institut supérieur de Management Public)¹⁵.

¹⁵ Services du Premier ministre, *ibid*.

Au total, au regard de tous les éléments d'évolution qui viennent d'être cités, on peut dire que le Cameroun s'inscrit résolument dans la trajectoire du NMP. Le profil vers lequel s'achemine l'administration publique camerounaise, quoique en demi-teinte-beaucoup d'éléments présentés ici sont en cours d'application, et beaucoup au stade du projet-, est celui des organisations post-bureaucratiques caractérisées, comme il a été établi par une culture politique et de gestion axée sur les résultats, les citoyens, l'autonomie des individus au sein du système, l'innovation, une structure décentralisée et une logique de concurrence et de compétition.

Réforme et contrôle managérial

La structure formelle et logique du programme de réforme administrative préconisé par le nouveau PNG apparaît explicite quant à l'orientation managériale du gouvernement dans la voie de la gestion par la performance axée sur les résultats. En effet, le schéma logique directeur consiste à définir pour chaque programme d'action :

- Des objectifs de performance ;
- Des indicateurs de performance ;
- Des modalités de suivi et le contrôle.

Ces modalités de suivi et de contrôle incluent les rapports d'activités des différents responsables concernés et les audits réalisés par des experts n'appartenant pas à l'administration (délégation, autonomisation). Il importe de relever que la majorité des projets retenus dans ces différents documents de planification stratégique constituent des critères du Programme Économique et Financier que le Cameroun a signé avec les institutions compétentes du Système des Nations Unies (FMI, BM, PNUD...) (Ngouo, 2005), reflétant son souci d'être en accord avec les normes internationales de gestion publique, et intégré à la donne actuelle du NMP.

Ce contrôle se matérialise, comme on l'a vu, par divers instruments et techniques. Pour les résumer, relevons, le processus de formalisation de la performance, la rationalisation des paramètres de performance, l'élaboration de normes de rendement et d'évaluation, la promotion de systèmes de mesurabilité et de quantification de la performance, notamment à travers la création et la mise en marche du SIGIPES, la création de systèmes visant au développement des compétences et des performances des agents de l'État.

Ces divers mécanismes ont pour finalité l'amélioration de la qualité de prestation de services de l'administration publique. L'enjeu est de s'adapter au cadre structurel de la gouvernance, et de répondre, plus efficacement aux attentes de la population. Toutefois, si ces arguments pourraient être évoqués comme facteurs explicatifs de la réforme, il n'en demeure pas moins que les causes profondes semblent échapper à la logique de l'évidence. Elles apparaissent plus stratégiques, que sociales ou structurelles.

LA RÉFORME ADMINISTRATIVE : ENTRE ISOMORPHISME ET NÉCESSITÉ SOCIO-STRUCTURELLE

Au premier abord, la justification de la réforme administrative planifiée par le PNG (2006-2010) se trouve dans un besoin certain de moderniser l'administration publique camerounaise, afin de la rendre plus réactive aux injonctions sociales des citoyens, et mieux intégrée au cadre participatif qu'implique la gouvernance¹⁶. Cependant, une lecture plus réaliste permet de constater que cette réforme tient davantage, et principalement, de considérations stratégiques et politiques, liées au désir du Cameroun de se positionner avantageusement sur le marché international des réformes. La stratégie adoptée est l'isomorphisme. La démonstration de cette hypothèse nécessite, d'abord, d'interroger la pertinence du discours officiel de légitimation de la réforme administrative.

Le discours sur la légitimation de la réforme

Selon ce discours, le défi permanent de l'administration camerounaise est celui de l'efficacité, et de l'effectivité. En cela, il ne constitue pas un critère spécifique et distinctif certes, car, tous les pays pourraient le revendiquer. Cependant, ce défi revêt une valeur cruciale, particulièrement pour nombre de pays africains, dont le Cameroun, qui sont affectés par une triple crise de légitimité, de financement et d'efficacité (Ngambo, 2000).

La *crise de légitimité* atteste du divorce entre les citoyens et l'administration. Au Cameroun, les rapports entre l'administration et les citoyens ne reflètent pas les exigences d'imputabilité, de responsabilité, d'allégeance républicaine requises par les démocraties représentatives, et présentes de façon plus marquée dans les démocraties occidentales. Au contraire, celle-ci apparaît au service de ses propres intérêts, intérêts non pas collectifs et organisationnels, mais individualisés et personnels. Subversion de la machine bureaucratique au profit d'intérêts particuliers, l'Administration est détournée de son rôle premier de relai étatique et de sa mission d'intérêt général, de service public. De même, le sens de la rationalité instrumentale censée la travailler est dévoyé car, l'administration publique camerounaise, bien que dévouée au service et à l'exécution de décisions politiques, fait montre d'un usage détourné de l'instrumentalité parce que, au mieux elle sert des intérêts politiques partisans, en l'occurrence ceux du parti au pouvoir, ou des intérêts personnels. Il n'y a pas donc d'engagement *sine ira et studio*, « sans haine et sans amour », « sans enthousiasme, ni considération de

¹⁶ L'idée de base de la gouvernance est celle d'une société politique réconciliée, d'un compromis social obtenu par la négociation entre les principaux acteurs sociaux et politiques, d'une technicisation du politique et d'un repli de l'État, d'une croyance en la possibilité d'une autorégulation des groupes sociaux. V. Chevallier, J., *ibid.*, p. 206.

personne » des fonctionnaires au sens classique wébérien¹⁷. L'administration est « patrimonialisée » au sens que lui donnait Mescheriakoff (1987), car elle constitue un instrument de domination au profit du *chef*, et un espace échappant à la régulation légale-rationnelle.

La *crise de financement* apparaît comme le deuxième facteur témoignant de la nécessité sociale de la réforme administrative. Elle fonde la priorisation de la gestion quantitative des réformes et l'adoption d'instruments certifiés de gestion par résultats. Ceci s'explique par la délicate et précaire situation économique de l'État Camerounais, qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour remplir effectivement sa mission de service public, et entretenir l'appareil étatique. D'où, la nécessité d'une gestion « saine » et efficiente du personnel, et l'importance des outils du NMP, qui sont réputés favoriser l'optimisation de la machine bureaucratique.

La *crise d'efficacité*, enfin, est relative au déficit de motivation, à la carence de compétences et d'expertise qui caractérise les agents de l'État. Elle peut également être attribuée à la défaillance du système de gestion et d'évaluation des fonctionnaires, qui sont très souvent dépourvus, dans l'accomplissement quotidien de leurs tâches, de vision et de définition claire du travail à accomplir. Bien qu'il semble acquis que la définition précise des objectifs et des activités à accomplir n'est pas l'apanage des organisations humaines (Hoefstede, 1998), la validation et la légitimation d'un système composant avec un certain degré de désordre, vont dépendre de sa capacité à être efficace tout en gérant l'incertitude (Bernoux, 1998) ou le « bruit » (Atlan, 1979). Le système d'évaluation des fonctionnaires est fort ambigu. Dans les faits, il est basé sur la carrière, mais, coexiste avec le système de poste de travail, nouvellement institué, mais pas effectif, étant donnée l'absence de normes de rendement et d'objectifs bien définis (que se propose d'introduire la réforme). Aux difficultés découlant de cette cohabitation contre-nature, s'ajoutent celles provoqués par la défaillance de la pratique de recrutement, très largement détournée des prescriptions wébériennes (neutralité, compétence, spécialisation). Il en résulte que l'appréciation des fonctionnaires apparaît déficiente, car biaisée par des considérations politiques ou arbitraires, excluant toute objectivité, diminuant la motivation des fonctionnaires.

Au regard des facteurs qui viennent d'être évoqués, le besoin d'une réforme pourrait en effet apparaître impérieux et urgent. Cependant, la pertinence de cette justification conjoncturelle doit être relativisée étant donnée la constance de la rupture du contrat de loyauté entre l'administration publique et les citoyens

¹⁷ De plus, perversion ultime du modèle, la division du travail politique (Voir à ce sujet Spanou, C., 2003) n'est pas consacrée. En effet, l'administration dépasse le cadre du service instrumental envers le politique pour devenir un instrument du politique, engagée envers un parti politique, militante et partisane. Elle constitue la « chasse gardée » du parti au pouvoir. Il faut cependant se garder de toute taxinomie rigide et sclérosante, car le phénomène de politisation de la bureaucratie n'est pas le seul apanage des pays africains. Il apparaît même marqué dans plusieurs pays occidentaux comme les États-Unis où l'administration est réputée non professionnelle

camerounais au cours des précédentes décennies. En effet, la situation sociale des vingt dernières années au Cameroun est marquée par une relative stabilité, dominée par une grande précarité. D'une réforme à l'autre, la réalité sociale est la même, évacuant de la sorte, le recours à cet argument, pour justifier une réforme particulière. Ainsi, la nécessité d'adaptabilité et de réactivité sociale, et le défi de remédier à la faillite du service public, même si ils constituent des éléments déterminants, ne sont pas des facteurs explicatifs, prépondérants et spécifiques, pour expliquer la planification de la réforme administrative du nouveau PNG. En ce sens, ils constituent des éléments moteurs et permanents de toute réforme institutionnelle importante au Cameroun. Une autre voie d'explication pourrait être trouvée dans la nécessité de s'adapter au cadre structurel de la gouvernance.

La gouvernance comme cadre incitatif de la réforme administrative

Si la gouvernance peut être considérée comme un cadre structurant la gestion et l'organisation du service public, elle constitue également un cadre structuré. Pour s'exprimer comme Bourdieu (1984), la gouvernance constitue un champ à part entière, structuré par des jeux et des enjeux, des rapports de pouvoirs définissant des positions de dominants et de dominés, des règles et des effets d'institution. À ce titre, elle représente une pratique contrainte et contraignante : il y a une façon de *faire* la gouvernance.

Cette façon de *faire* la gouvernance est définie par les acteurs dominants du champ de la gouvernance, en l'occurrence, les institutions financières et les organisations multilatérales politiques (Banque Mondiale, FMI, ONU et organismes associés) et, à travers elles, les États occidentaux promoteurs du néolibéralisme. Appliqués aux pays en voie de développement, les principes de la gouvernance ont été traduits et formalisés dans la formule de « Bonne Gouvernance », point de passage obligé des pays sollicitant l'aide et les crédits des bailleurs de fonds internationaux. Moyen de réforme préconisé des pays en développement, la « Bonne Gouvernance » vise « l'instauration de normes et institutions assurant un cadre prévisible et transparent pour la conduite des affaires publiques et obligeant les pouvoirs publics à rendre compte » (Chevallier, *ibid.*).

Les exigences liées à la pratique de « Bonne Gouvernance », -notamment, le besoin d'une gestion plus saine et plus transparente de l'administration, la nécessité d'un cadre organique définissant de façon plus coopérative les rapports entre les citoyens et l'administration, l'obligation de résultats, donc d'efficacité et d'efficience-, pourraient légitimement être évoquées comme facteur explicatif des causes de la réforme administrative initiée par le premier PNG et continuée par le deuxième. À ce titre, il n'y aurait pas de discontinuité dans la façon dont

et constituée sur des bases partisans (V. Dreyfus, F., 2000). La différence tient ici, à la nature des gains politiques et symboliques. Un rapprochement n'est envisageable que d'un point de vue formel.

les « recettes » de la « Bonne Gouvernance » sont traduites dans les deux PNG. Ce qui nous ramène à une conclusion similaire à celle du précédent argument.

La nécessité de s'adapter au cadre structurel de la gouvernance, bien que constituant un élément intéressant d'explication de la cause de la réforme administrative planifiée par le nouveau PNG, notamment eu égard aux ajustements correctionnels proposés par celui-ci, ne constitue pas un facteur prépondérant. De plus, cette explication apparaît par trop holiste. Elle évacue la marge de manœuvre des acteurs et leur capacité d'action sur les structures.

D'où l'hypothèse avancée, qui suggère que la raison profonde de la réforme administrative et de l'adhésion du Cameroun à l'école du NMP, repose sur des considérations stratégiques. La stratégie employée étant l'isomorphisme.

L'isomorphisme comme stratégie de légitimation politique

D'après Hernes (citant Meyer et Rowan, 2005 : 12), les institutions publiques en particulier augmentent leurs chances de survie à long terme en adoptant des éléments des structures légitimées. Elles « pratiquent *l'isomorphisme* avec des institutions environnementales importantes, c'est-à-dire qu'elles reproduisent des structures qui sont considérées comme « justes » ». Dans cette perspective, la coopération peut être qualifiée de « minimaliste » (Douglas, 2004), c'est à dire que bien que les acteurs soient prisonniers d'un réseau complexe de relations, ils gardent une certaine marge de manœuvre. Ils ne peuvent se soustraire entièrement de la participation, car toute non-coopération est sanctionnée. Mais, ils savent en tirer profit en réinterprétant, selon leurs intérêts, leur coopération, et en lui donnant des fonctions différentes du sens initial. Ils orientent les institutions vers la maximisation de leur utilité¹⁸.

Dans ce sens, l'adoption par le Cameroun des principes et techniques du NMP apparaît surtout comme une stratégie d'*isomorphisme*, et découle d'un calcul rationnel des bénéfices de cet engagement. En effet, ne pas adopter le NMP, qui est le mode de gestion consacré sur le marché des réformes administratives et activement promu par les institutions financières et les organisations multilatérales politiques (Banque Mondiale, FMI, ONU et organismes associés), serait irrationnel et irréaliste de la part des dirigeants politiques camerounais. Cela pour deux raisons principales.

¹⁸ Nous fondons notre réflexion sur la base du courant de l'institutionnalisme rationnel. Dans cette approche, la rationalité des acteurs est postulée. Bien que les institutions agissent en structurant leurs stratégies, les acteurs sont conscients des solutions disponibles et surtout de l'option optimale qu'ils poursuivent en se servant du cadre institutionnel. V. (Gazibo, M, Jenson, J, 2006).

La première tient au manque de légitimité interne dont jouissent les pouvoirs publics et l'administration. Comme on l'a noté précédemment, il existe une rupture avérée, entre l'entité Administration, conçue comme appareil bureaucratique et détenteur de la puissance publique au service des intérêts du peuple, et les citoyens. De fait, les administrateurs et agents d'État usent de leur position et des ressources liées à celle-ci, à des fins strictement personnelles, brisant ainsi, le contrat de loyauté et de responsabilité qui les lie à la population. Aussi, l'administration, et les pouvoirs publics, sont obligés de se tourner vers l'extérieur pour obtenir cette légitimité qui leur fait défaut au plan interne. Le NMP, par son auréole de scientificité, de rationalité, et par son expérience de relative efficacité, ou à tout le moins de validité, acquise dans les pays occidentaux apparaît de ce fait comme un excellent argument d'autorité pour les pouvoirs publics. La systématisation du contrôle, sa formalisation et sa rationalisation à travers des outils novateurs comme le SIGIPES ou les MPA permettent aux pouvoirs publics de projeter dans l'imaginaire populaire l'image d'un gouvernement maître de la situation, contrôlant de façon méthodique et positive son personnel et son administration. Dans une société sclérosée, habituée à un État inerte et « mou », cela peut avoir un impact considérable sur l'opinion populaire. La réforme viendrait donc avant tout renforcer la légitimité du pouvoir étatique.

De même, l'adhésion du Cameroun à l'école du NMP permet son positionnement préférentiel comme « bon élève » aux yeux des institutions financières internationales et d'accéder ainsi au marché « juteux » de l'aide au développement, en provenance notamment, des pays du Nord, qui convient-il de le préciser sont les chantres du NMP. Il n'est pas à cet égard anodin d'insister sur le contexte de la réforme, et notamment sur la sensibilité de l'échéancier adopté, et de son moment de survenance. En effet, le nouveau PNG est élaboré au moment où le Cameroun est admis à plusieurs plans institutionnels internationaux avantageux. On peut citer par exemple, l'initiative Pays Pauvres Très Pauvres et Très Endettés (PPTTE), ou encore les nombreux programmes d'exonération partielle ou totale de la dette publique. De ce fait, il rentrerait dans l'intérêt absolu du Cameroun de faire « bonne figure » et de présenter des signes concrets de volonté de changement et de modernisation. L'administration publique, entre autres, qui est souvent considérée comme ruineuse, mal gérée, incontrôlable, inefficace par la communauté internationale et les populations, lui offre un terreau fertile. La légitimation du NMP par les hautes instances économiques et politiques internationales comme technique de gestion des organisations, a favorisé considérablement son adoption par les dirigeants politiques camerounais, leur permettant ainsi de s'assurer la captation des ressources liées à cet instrument de gestion.

Pour conclure cette partie, on peut dire que la réforme administrative planifiée par le nouveau NPG au Cameroun pose un problème logique évident. En effet, étant donné que son but direct n'est pas de renforcer la capacité de l'administration de répondre aux besoins immédiats des populations locales, mais de la faire ressembler au mieux au projet d'administration telle que définie *in abstracto*, telle qu'elle devrait être en référence aux normes

prescrites universellement¹⁹, la réforme appelle à s'interroger sur sa transférabilité, et sur ses significations. Déhistoricisée dans sa production, mais portant en elle des germes sociaux de sa justification, la réforme administrative initiée par le nouveau PNG a tous les atouts pour être un instrument d'action sur la réalité. Son succès sera tributaire de sa capacité d'adaptation au cadre organique en place, et de son degré de réception par les fonctionnaires et administrateurs chargés de la mettre en œuvre. Ses promesses ne pourront être tenues qu'au prix d'évitement des illusions qu'elle recèle, et de l'identification des dangers potentiels qu'elle comporte. Pareille tension nous amène à nous interroger sur les implications, politiques et administratives, de la réforme.

Les implications de la réforme : entre promesses et illusions

Les promesses de la réforme consistent en ses implications théoriques positives ou encore, en ses effets attendus ou souhaités dans le cas où « tout irait mieux dans le meilleur des mondes » pour reprendre le langage optimiste du maître Zadig (Voltaire, 1989). Toutefois, greffée plutôt que produite, elle comporte de nombreuses illusions, notamment par rapport aux attentes de changement. L'absence de concertation et de réflexion préalables, sur le sens de la réforme, sur ses enjeux, sur sa mise en œuvre, par les acteurs majoritaires de la sphère publique que sont l'État et les différents ministères concernés, les syndicats, les fonctionnaires eux-mêmes, les structures privées qui seraient impliquées et les citoyens, prive la réforme d'un support historique²⁰. Du coup, son impact sur les plans politique et administratif s'en trouve réduit à l'ordre du symbolique. La réforme introduite modifierait, plutôt que changerait, ainsi plus la forme organisationnelle de l'administration publique, que son fonctionnement effectif et sa culture. On débouche par conséquent sur une administration « bigarrée » ou chevauchante, où coexistent plusieurs pratiques de gestion²¹.

Pourtant, si l'on part du constat de la permanence de la faillite du service public au Cameroun, et de celui de la triple crise de légitimité, d'efficacité, de financement de l'administration publique, l'urgence et la nécessité d'une

¹⁹ Darbon (D.), *ibid.*

²⁰ C'est là un des nombreux paradoxes qu'occasionne la gouvernance. Annoncée comme cadre de gestion pluraliste et interactive de l'action publique, la gouvernance, dans sa mise en œuvre, dans les pays du Sud principalement, ne reflète guère ces principes. Elle apparaît toujours pilotée de l'extérieur et planifiée à partir d'indicateurs et de méthodes étrangères au contexte du pays d'accueil.

²¹ Mais cette forme d'hybridation n'est pas le seul apanage des pays africains car, les préceptes de NMP n'ont pas été intégrés harmonieusement et dilués dans toutes les bureaucraties occidentales. On constate au contraire que, la réception s'est faite progressivement, avec des écarts et des résistances. Ainsi, au nombre des pays ayant appliqué de manière radicale les lois du NMP, on peut citer la Nouvelle-Zélande, la Grande-Bretagne. La France et le Japon se sont montrés particulièrement rétifs à la Nouvelle Gestion Publique, et ne se sont ouverts que tardivement. Et même dans les administrations ayant embrassé le NMP, on a pu constater que les effets de la réforme étaient plus annoncés que réels. V. (Suleiman. 2003.)

réforme ne laissent point de doute. C'est le contenu et l'orientation de la réforme entreprise qui serait en cause. Dans cet ordre, le NMP, présente, *a priori*, une plus value incontestable en termes d'amélioration et de perfectionnement du service public.

Cependant, dans les faits, le passage de l'administration publique camerounaise au NMP ne s'opère pas de façon simple. Les bénéfices et les « miracles » attendus de l'introduction du NMP et de la gestion par résultats au Cameroun ne ressortissent pas de l'ordre du proche « horizon ». Deux pistes d'explication peuvent être avancées.

La première est relative aux difficultés intrinsèques des techniques inspirées du NMP, dont la gestion par résultats (Carter, 1989). Sous sa façade d'instrument certifié de gestion, le NMP couvre de multiples expériences de défaillance et de dysfonctionnements où son efficacité a fortement été remise en cause. Ce fut le cas par exemple dans des pays comme la Grande Bretagne (Legalès, 2004 ; Boin, James, Lodge, 2006 ;). On n'insistera pas d'avantage sur ces difficultés conceptuelles et pratiques qui ont été suffisamment étudiées par la littérature du NMP²².

La deuxième piste d'explication des difficultés d'implantation du NMP dans l'administration publique camerounaise est conceptuelle. Elle repose sur le processus d'institutionnalisation. L'argument présenté ici, à relent anthropomorphique, est celui de l'identité des institutions, qui rend compte de leur singularité, de leur spécificité, de leur contextualité. Le NMP, en tant que institution, a des modes et des règles d'institutionnalisation spécifiques. À ce titre, son introduction contrainte au Cameroun risque de poser le problème de convergence des cadres institutionnels et culturels car, le NMP est aussi, et avant tout, une philosophie, une culture de gestion organisationnelle, un esprit d'organisation.

En guise d'illustration des difficultés conceptuelles d'implantation du NMP on peut relever l'absence de référent et de références pertinents issus du secteur privé. En effet, ce dernier n'y est pas encore aussi développé et organisé que celui des pays occidentaux qui ont entrepris des réformes de leurs administrations publiques selon le modèle NMP, c'est-à-dire en s'inspirant de méthodes prégnantes dans le secteur privé. Au Cameroun, et dans la plupart des pays africains, le secteur public reste le moteur principal du développement, et de la croissance économique. Il se pose là un paradoxe intéressant pour l'analyse qui vient, encore plus, renforcer l'idée de *déshistoricisation*.

En outre, les mécanismes que veut introduire le NMP apparaissent encore quelque peu éloignés de la culture organisationnelle administrative et de la pratique politique pour songer à un changement effectif, à court ou à

moyen terme. La décentralisation et la délégation par exemple, deux techniques fondamentales du paradigme managérial semblent peu applicables au Cameroun, dont le système administratif est caractérisé par une culture de centralisation très poussée et de déférence hiérarchique, suivant la ligne *Top-Down* très forte. Cette culture de la différenciation très nette, et nettement revendiquée, entre le supérieur et son subordonné, a des fondements à la fois constitutionnels (consécration de la supériorité absolue du Chef de l'État sur l'ensemble du peuple et des autres sphères de pouvoir (législatif, judiciaire) (Bilong, 2001), historiques (héritage français du système des ministres caractérisé par une forte prépondérance de ceux-ci), politiques et sociales.

Formellement, l'administration camerounaise correspond²³ au modèle bureaucratique wébérien caractérisé par un contrôle hiérarchique recevant l'impulsion du haut, une rationalité instrumentale (avérée) reflétant le travail de division politique (ineffectif) et l'organisation légal-rationnelle. Dans la pratique, les seuls indices de loyauté et de conformité avec le modèle restent le contrôle hiérarchique et l'encadrement réglementaire qui va avec. La séparation stricte des ordres politiques et administratifs, et les mécanismes concrets de délégation du pouvoir ne semblent pas être envisageables, pour des raisons politiques et partisans, comme on l'a montré, dans un proche horizon au Cameroun.

Enfin, la mise en œuvre des techniques du NMP nécessite des moyens financiers et humains importants, notamment des « coûts d'opération »²⁴. Ce qui fait justement défaut à l'administration publique camerounaise, exsangue financièrement, et dépourvue d'expertise technique et de personnel formé au NMP.

Face à toutes ces difficultés, on serait en droit d'envisager deux scénarios possibles.

Premièrement, les instruments du NMP introduits se révèlent totalement inadaptés à leur contexte de réception, ce qui entraîne la *paralysie*²⁵ du système.

Deuxième scénario possible, le cadre organique et structurel, instauré par le NMP, coexiste de fait avec l'ancien cadre structurel et organisationnel, qui subsiste pour les raisons précédemment évoquées, produisant ainsi, une configuration de fait, tout à fait singulière : une administration *bigarrée*²⁶ ou chevauchante. Gageons que le

²² Voir notamment à ce sujet (Mercier, J., *ibid.*); (Suleiman, E., *ibid.*); (Dreyfus, F., *ibid.*); (Miller, P., *ibid.*); (Emery, Y., 2005); (Dunleavy et al., 2005).

²³ Dans le souci d'une assignation positive, une concession théorique s'impose, car la réalité apparaît encore fort éloignée du projet rationnel-légal d'administration.

²⁴ Mercier (J.), *ibid.*

²⁵ Hernes (T.), *ibid.*

²⁶ Par ailleurs, il est important de souligner que cette situation, dans une certaine mesure, et à des degrés différents, n'est pas inédite, en ce sens que mêmes les pays qui se réclament du NMP et du post-bureaucratisme révèlent dans leur structure organisationnelle une sorte de chevauchement entre le modèle classique et le modèle post-bureaucratique. Par exemple, les dispositifs de dévolution et de décentralisation du pouvoir apparaissent très

succès, et la survie, du NMP dans l'administration publique camerounaise sera tributaire du produit de cette concomitance, et des éléments qu'il aura tirés de cette interpénétration.

Conclusion

Dans ce travail, on a essayé d'analyser la réforme administrative planifiée par le nouveau PNG (2006-2010) au Cameroun. On a ainsi vu que cette réforme vient institutionnaliser et asseoir définitivement le NMP comme principe de gestion et d'organisation de l'administration publique camerounaise. Elle introduit et consacre des instruments certifiés du NMP et instaure un système de contrôle de la performance axée sur les résultats. En étudiant les causes profondes de sa naissance, on a pu constater que, bien que justifiée par des facteurs socio-structurels tels la nécessité d'adaptabilité au cadre structurel de la gouvernance, ou la nécessité de réactivité au contexte social, la cause profonde de cette réforme tient, à plusieurs égards, de l'engagement du Cameroun de se conformer à la mouvance actuelle en matière de gestion organisationnelle, et à la modernité bureaucratique, et de son souci de se positionner avantageusement sur le marché officiel des réformes et de l'aide internationale.

Si les implications de ce contexte particulier de naissance apparaissent bénéfiques, pour le gouvernement, au plan politique, sur le plan administratif, elles peuvent se révéler paralysantes pour l'administration, notamment si le cadre organique introduit par le NMP ne parvient pas à s'ajuster avec celui existant.

Au total, faite plutôt que produite, transférée plutôt que émergée, extérieure plutôt qu'immanente à l'histoire sociale de naissance des institutions, la nouvelle réforme administrative « masque plus qu'elle ne révèle » (Bevir, Rhodes et Weller cités par Spanou, 2003 : 117) les véritables enjeux des réformes opérées dans les pays africains. L'absence d'historicité de ces réformes constitue une difficulté considérable qui minerait et saperait définitivement sa réussite. En plus, le cycle d'enclenchement de ces réformes empêche toute capitalisation et toute adaptation des acteurs, faisant ainsi perpétuer la logique du « plus ça change, plus c'est pareil ». Finalement, en plus des défis sociaux, politiques et organisationnels, la nouvelle réforme administrative pose un défi historique majeur : celui de la capacité démiurgique des États africains de construire un projet de modernité administrative et politique, qui reflètera les compromis et attentes de leurs sociétés, et redonnera aux institutions politiques leur juste rôle dans le processus de développement économique.

souvent comme des moyens qu'emploient le gouvernement et les dirigeants politiques pour renforcer leur emprise. On parle dans ce cas de « décentralisation centralisée » V. Hogget (P.), *ibid.*

BIBLIOGRAPHIE

- A. S. Mescheriakoff (1987). "L'ordre patrimonial: essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration d'Afrique francophone subsaharienne", *Revue française d'Administration publique* (42), avril-juin, pp. 121-149.
- A. Boin, O. James et M. Lodge (2006) « The New Public Management 'Revolution' in Political Control of the Public Sector », *Public Policy and Administration*, 21(2): 81-100.
- C. Spanou (2003) "Abandonner ou renforcer l'État wébérien?", in *Revue Française de l'Administration Publique*, No. 105, pp. 109-120.
- D. Darbon (2003). « Réformer ou reformer les Administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle » in *Revue française d'Administration Publique*, No. 105, pp. 135-152.
- D. Olowu D (2005), « The Crisis in African Public Administration, in *Handbook of Public Administration*, Peters (G.), Pierre (J.), SAGE, pp. (503-513).
- Département des affaires économiques et sociales (1997). « Aspects méthodologiques de la réforme des fonctions publiques africaines_ Le cas des pays francophones du sud du Sahara », *Réunion sur la réforme administrative en Afrique francophone*, ONU.
- E. Suleiman (2003), *Le démantèlement de l'État démocratique*, Éditions du Seuil, Paris.
- F. Dreyfus (2000), *L'invention de la bureaucratie. Servir l'état en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*.
- G. Hoefstede (1998), « The Poverty of Management Control Philosophy », in A. J. Berry et al (dir). *Management Control Theory*, pp.231-241.
- H. Atlan, (1979). *Du bruit comme principe d'auto-organisation, Entre le cristal et la fumée*.
- H. Shamsul (2007) « Revisiting the New Public Management », in *Public Administration Review*, January-february, pp. 179-182.

- J. Chevallier (2003) « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? » in *Revue française d'Administration Publique*, No. 105, pp. 203-217.
- J. Mercier (2002), *L'Administration Publique – De l'École classique au nouveau management public*, Les Presses de l'Université de Laval, Laval.
- J. Moeschalck (2004), « The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants Ethics: Towards a Theory », in *Public Administration*, 82(2), pp. 465-466.
- K. Kernaghan (2000), « L'organisation post-bureaucratique et les valeurs du service public » in *Revue internationale des Sciences Administratives*, 66(1), pp. 107-122.
- L. Mamosi (2002), « Le changement par les réformes : contraintes, limites et perspectives », *Séminaire sur la gestion du changement et la planification stratégique dans le secteur public avec l'accent sur la Réforme Administrative et la Nouvelle Gouvernance*, CAFRAD.
- L. Ngouo (2005) « Détermination des objectifs opérationnels en vue de l'amélioration de la performance, de la productivité, et du processus d'évaluation » in *Séminaire Régional sur l'Amélioration de la Performance et de la Productivité du secteur public en Afrique : Nouvelles Approches et Perspectives d'avenir*, CAFRAD.
- L. Rouban (2003) « Réformer ou recomposer l'État ? Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée » in *Revue française d'Administration Publique*, No. 105, pp. 152-166.
- Landau, Martin et R. Stout (1979). « To Manage is Not to Control », *Public Administration Review*, mars-avril, pp. 148-155.
- M. De Certeau (1980), *L'invention du Quotidien, (I) : arts de faire*, Union générale d'édition, Paris.
- M. Douglas (2004), *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte.
- M. Gazibo, J. Jenson (2006), *La politique comparée, Fondements, enjeux et approches théoriques*, Montréal, Presses de l'université de Montréal.
- M. Weber (1971), *Économie et société*, Tome 2, Édition Plon, Paris.
- N. Carter (1989). 'Performance Indicators: 'backseat driving' or 'hands off' control?', *Policy and Politics*, 17(2), pp. 131-138.

- P, V. Ngambo Fondjo (2000) « L'administration camerounaise. Forces, Faiblesses et Perspectives d'Avenir » in *Séminaire sur les activités de formation en éthique professionnelle pour les fonctionnaires d'aujourd'hui. Projet de CD-ROM pour L'Afrique, CAFRAD*.
- P. Aucoin (1990) "Administrative Reform in Public Management", *Governance*, 3(23), pp. 115-137.
- P. Bernoux (1998), *La Sociologie des organisations*, 5^e édition, Éditions du Seuil, Paris.
- P. Bezes (2005) "Le renouveau du contrôle des bureaucraties – L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, No. 126, pp.26-37.
- P. Bourdieu (1984), *Questions de sociologie*, Les Éditions de Minuit, Paris.
- P. Dunleavy, H. Margaretts, S. Bastow, J. Tinkler, (2005). "The New Public Management is Dead: long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, pp.467-494.
- P. Calame (2003), *La démocratie en miettes-Pour une révolution de la gouvernance*, Éditions Charles Léopold Mayer, Paris.
- P. Hogget (1996) « New Modes of Control in the Public Service », *Public Administration*, Vol.74 (printemps), pp. 9-32.
- P. Legalès (2004) "Contrôle et surveillance: la restructuration de l'État en Grande-Bretagne", in Pierre Lascoumes et P. Legalès (dir). *Gouverner par les instruments*. Chapitre 6, pp.237-267.
- P. Miller (2001). « Governing by Numbers: Why Calculative Practices Matter », *Social Research*, 68(2), pp. 379-396.
- Services du Premier Ministre, République du Cameroun (2006), *Programme National de Gouvernance 2006-2010*.
- S. Bilong (2001) « La structure du Pouvoir de l'État au Cameroun. Une analyse socio-juridique », CAFRAD.
- T. Hernes (2005). « Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du NMP et quelques conséquences » in *Revue internationale des Sciences Administratives*, 71(1), pp. 5-18.
- Voltaire (1989), *Candide*.
- Yves Emery (2005) « La gestion par résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation » in *La gestion par résultats dans le secteur public, Telescope*, 3(12) (Automne), pp. 1-12.