

La participation citoyenne en contexte local au Cameroun. Entre demande de légitimité, efficacité versatile et tensions politiciennes.

Calvin Minfegue

Université Catholique d'Afrique Centrale, Cameroun

Ecole Doctorale de Sciences Sociales

Email address: minassc@yahoo.fr

Résumé

Le présent article propose une analyse empiriquement ancrée de la dynamique de la participation dite « citoyenne » en contexte camerounais. En partant d'un parcours de la montée en visibilité d'une urgence participative, il analyse les principaux modèles de participation en œuvre au Cameroun en mobilisant le concept de mini-public tout en examinant des options de leur opérationnalisation au niveau local. Cette participation citoyenne à l'échelle locale, semble se situer entre trois points de tensions s'articulant entre une demande de légitimité des décisions publiques, leur efficacité versatile et des logiques fortes d'appropriation politicienne.

Mots-clés : Action publique, Cameroun, échelle locale, mini-public, participation citoyenne

Abstract:

This paper aims to analyze citizen engagement in Cameroonian context. Through an overview of the vulgarization of a discourse on participation, it analyses the main models accompanying them in some local scale studies, which operationalizes the concept. In this way, citizen engagement at local level seems to be located between three points of tension: need of legitimacy, irregular efficacy and strong logics of political appropriation.

Keywords : Cameroon, citizen engagement, local scale, mini-public, public action

Introduction

Aborder la thématique de la participation dite « citoyenne » dans les contextes politiques locaux au Cameroun semble indissociable d'un double constat. Premier constat. L'« impératif participatif » (Blondiaux, Sintomer, 2002) est une donnée récurrente des discours des politiques et des acteurs de développement. Pour les acteurs politiques, la participation citoyenne se veut un gage, un indicateur de la qualité des politiques publiques. Une décision politique ouverte aux citoyens, donc à leurs avis et opinions,

est un gage de légitimité. Cet engagement vers plus de participation, est subtilement suggéré dans certains textes spécifiques notamment ceux de 2004 portant orientation de la décentralisation et fixant les règles applicables aux communes (1). Peu nombreux sont les discours des hommes politiques qui n'évoquent pas cet aspect participatif comme élément déterminant, sinon caractéristique de leurs actions. Cette *participatophrenie* est également associée à une récurrence dans le discours des partenaires au développement. Les appuis des acteurs internationaux tels que l'Union européenne, la Banque mondiale sont aujourd'hui conditionnés, principalement et techniquement, par une nécessité d'implication citoyenne. Second constat. Il semblerait que la recherche camerounaise ait accordé une attention minimale, au plan empirique, au foisonnement de ces expériences relevant de la participation extra électorale et indicateur d'une démocratie dynamique. L'attention s'est davantage portée sur la participation électorale et sur celle *macro* stratégique avec l'accent mis sur la place de l'acteur « société civile » (Abe, 2001 ; Abega, 2007) ou globalement des « acteurs sociaux » (Sindjoun, 1996), dans les dispositifs politiques et les sphères publiques.

Ces constats nécessitent une appréhension plus constructive de la dynamique de l'espace public camerounais. Ils doivent permettre d'analyser l'appropriation qui est faite de ce besoin de participation au niveau local et ses traductions expérimentales. Partant de cela, c'est la dimension politique de telles expérimentations qui intéresse. Notamment, les troubles assumés d'une démocratie représentative dont les failles orientent vers le développement de modèles plus inclusifs et censés les corriger. Ces multiples dispositifs de participation, pensés à partir d'une matrice marquée du sceau de la représentation, interrogent quant aux logiques, à la portée et aux effets qu'ils induisent. A ce titre, le présent texte repose sur l'hypothèse selon laquelle les dynamiques de participation citoyenne à l'échelle locale, se définissent et s'expriment autour de trois points de tension à savoir une (forte) demande de légitimité des décisions publiques, une efficacité contextuellement variable et des tentatives d'appropriation politicienne. A cet effet, l'article commence par questionner la notion de participation citoyenne dans ses diverses déclinaisons. Il essaie d'examiner ensuite, l'émergence d'une « urgence » participative sur la scène publique africaine et camerounaise en explicitant les enjeux y relatifs. Une analyse est faite après, des principaux modèles de traduction expérimentale de la participation citoyenne dans les arènes locales en l'arrimant au concept de « mini-public » de Fung (2003). Enfin, il s'agit de faire un état analytique de trois cas d'opérationnalisation de ces modèles dans des communes considérées comme cadres opératoires représentant les contextes locaux (Bertoua 2, Edzandouan et Yaoundé 2). On y mettra en exergue la tension entre les pôles précédemment évoqués.

Discussion théorique autour d'une notion mouvante: la participation citoyenne

La notion de « participation », fusse t-elle « politique » ou « citoyenne » semble recouvrir des significations très changeantes selon les contextes et les réalités auxquels elle s'adosse. Il nous semble opportun de questionner ses fondements conceptuels et théoriques avant de nous intéresser à ses déclinaisons pratiques.

D'entrée de jeu, précisons que définir la participation est indissociable d'un voyage entre différentes conceptions de l'animation de l'espace public, entre différentes conceptions de la démocratie. La signification de la notion sera fluctuante et reflètera les multiples débats entre libéraux et gauchistes, entre « élitistes », « réalistes » ou « idéalistes » relativement à la théorie démocratique. Prenant appui sur les travaux de Teoell (2006), Bastien rappelle qu'il existe justement des conceptions différenciées de la participation (politique) selon des perspectives représentative, participative et délibérative ; elles-mêmes prenant ancrage sur des conceptions particulières de la démocratie. Le point de vue représentatif considèrerait la participation politique comme « une tentative [en vue] d'influencer les gouvernants afin qu'ils agissent conformément aux vœux des gouvernés en veillant à une protection égale des intérêts en jeu » (Bastien, 2013). Cette perspective est très présente dans les travaux portant sur la participation. Elle donne à la notion une teinte représentative s'articulant autour de deux actions : le choix des représentants et le recours aux représentants pour faire entendre sa voix. Cela a une conséquence sur les modalités d'expression de cette participation qui assumeront une forte intermédiation. La perspective participative soulignerait elle, les possibilités, les cadres offerts aux citoyens en vue de se prononcer eux-mêmes sur des décisions publiques, politiques (Barber, 1997). Cette modalité qui a une préférence pour une forme de participation directe, est très située (niveau local). Elle s'inscrit parfois, selon les situations, dans une tension ou une complémentarité avec les institutions représentatives. La conception délibérative pour sa part, mettrait l'accent sur le processus de formation des préférences, des points de vue politiques. C'est l'échange des points de vue, des arguments qui est ici valorisé. La discussion favorise la formation, l'information des opinions en vue de la prise de la décision (Fishkin, 1991). C'est donc elle qui intéresse et donne du contenu au processus décisionnel.

Un dépassement qualitatif de ce contenu conceptuel peut également porter sur le caractère passif ou pas de la participation. Verba, Schlozman et Brady (1995) précisent à cet effet que la participation (citoyenne) concerne toute activité conduite par les citoyens ayant pour conséquence d'affecter directement ou indirectement l'action gouvernementale (2). La participation dans ce cas, serait de l'avis de Bastien (2013), différente de l'activité communicative moins active. Soulignons déjà pour nous situer en rupture avec cette idée, que la communication n'est pas simplement associée à une

« exposition à un média d'information » (Bastien, 2013), fût-elle passive, mais qu'elle implique aussi un minimum d'interaction entre les deux pôles de la chaîne (émetteur et récepteur). Dans ce sens, et à bien d'égards, la communication peut être associée à la participation ne serait-ce que parce qu'elle donne des possibilités de discuter des questions publiques. Cela passe par un minimum d'informations. Dans ce cas, sur le fameux « spectre de la participation » (IAP2, 2007), que nous aborderons plus tard, l'information et la communication peuvent se situer au départ du processus, disons le, participatif tout comme elles peuvent en constituer des formes élémentaires.

La littérature scientifique, anglo-saxonne surtout, a toujours souligné la proximité sinon la confusion, qui existerait entre la notion de participation et celles d'*empowerment*, de transparence (*transparency*), de redevabilité (*accountability*), d'inclusion ou de plus en plus, celle de *citizen engagement*. Ces travaux montrent, pour certains, l'étroite relation à la fois conceptuelle, fonctionnelle voire expérimentale entre elles (Gaventa, Barrett, 2012 ; Bailur, Gigler, 2014 ; Carothers, Brechenmacher, 2014).

Pour revenir à notre réflexion, il nous semble nécessaire de circonscrire le contenu que nous affecterons à la notion de participation citoyenne ici. En nous attelant à lui donner une dimension active et tout aussi flexible, la participation citoyenne sera considérée comme toute activité des citoyens, des groupes de citoyens ou leurs représentants, ayant pour finalité d'influencer la nature et la forme de la décision publique. Cette activité reposant sur une capacité intrinsèque (en lien avec une idée d'autonomie d'action ou de décision) ou extrinsèque (donc favorisée) des citoyens à agir, à participer. Une telle posture est donc aussi associée au besoin des citoyens de faire émerger leurs voix, leurs préoccupations (Bailur, Gigler, 2014). Le citoyen dans le cas d'espèce étant tout individu soumis aux règles et lois d'une société organisée, vis-à-vis de laquelle il a des devoirs, des responsabilités mais aussi des droits.

De l'« urgence » participative en contexte camerounais : parcours philosophico-historique

Le besoin de participation dans l'environnement camerounais, s'est développé dans le sillage des évolutions historiques de la société politique mais aussi de celles liées aux mutations des différentes approches conceptuelles du développement. Comprendre cela nécessite de (re)examiner les conditions de mise en visibilité de la préoccupation participative dans certaines parties de l'Afrique, de faire état de son appropriation sur l'espace public camerounais par les acteurs, de s'interroger sur l'attention que la recherche y a porté et d'en présenter les enjeux structurants.

Bref historique de l'émergence de la préoccupation participative en Afrique

L'idée de la participation citoyenne est ancienne. Étroitement associée à l'idée démocratique elle-même, elle est repérable à travers l'histoire et les différentes civilisations : en Asie du Sud-Est au 5^e siècle avant J.C., dans la culture musulmane ou encore en Afrique précoloniale (3). Les réflexions modernes sur la participation citoyenne sont elles, généralement associées à des auteurs tels que Rousseau et Mill.

En Afrique, un repérage de cette notion dans la réalité sociétale contemporaine est visible dans les premiers modèles de développement communautaire. Ils étaient promus par des acteurs internationaux tels que l'USAID qui ont injecté d'importants fonds dans des projets de ce type (Mansuri, Rao, 2012). En plein contexte de guerre froide, ce type d'alternative était imaginé comme un rempart « démocratique » contre la montée communiste. La sous-estimation des effets d'accaparement par les élites, de la manne y associée et de l'absence de partenariats stratégiques avec les bénéficiaires (White, 1999) ont conduit à l'échec de ce modèle. Il semble avoir connu un déclin à la fin des années 1960 et le début des années 1970.

Entre 1970 et 1980, des approches de développement « *top-down* » furent prônées et implémentées. Ils mettaient l'accent sur le développement de certains domaines tels qu'agricole et industriel. Des politiques de type centralisé (liées à ces approches) étaient de plus en plus fréquentes. Ils répondaient davantage à une recherche de stabilité encouragée par une mouvance libérale (Mansuri, Rao, 2012). A ce niveau, le modèle démocratique n'était important que dans sa capacité à permettre le choix des leaders. La participation citoyenne, et extensivement, la délibération étaient substantiellement appauvries. Cette approche « *top-down* » fut sérieusement remise en cause au milieu des années 1980 par de nombreux acteurs politiques, des activistes et des chercheurs. Ces critiques prenaient appui sur les faibles effets des initiatives relevant de ce modèle sur les communautés en matière de santé, d'éducation, des infrastructures de base ou même de l'agriculture. Ils n'offraient pas des solutions adéquates aux conditions de vie de plus en plus difficiles. Ces approches semblaient souffrir d'une déconnexion trop importante d'avec les réalités qu'elles étaient censées transformer.

De nombreuses initiatives furent donc développées dans le sens inverse, « *bottom-up* » en vue de remettre les intérêts locaux au cœur des interventions publiques. Ce mouvement était en faveur d'un modèle de développement plus participatif. Porté par de nombreux travaux tels que ceux d'Olson (1965), d'Hirschman (1970) ou d'Olstrom (1990), ce mouvement participatif fut adopté par de nombreux acteurs tels que la coopération étasunienne, la coopération française ou des organisations internationales tels que l'ONU, l'OUA en son temps, ou la Banque mondiale. Ces appropriations furent renforcées plus tard, par la chute du mur de Berlin et la vague de démocratisation qui

s'en est suivi, notamment dans les pays africains comme le Cameroun. Ils trouveront un point d'ancrage majeur dans le concept et le modèle de la « décentralisation » déjà remis au goût du jour à la fin des années 1980 par la Banque mondiale. La décentralisation apparaissait pour cette institution comme une solution à l'inefficacité des politiques publiques en Afrique dans un contexte marqué par des crises économiques. Elle mettra l'accent au milieu des années 1990 sur la participation citoyenne comme un élément-clé de la décentralisation mais au-delà, un facteur de transparence permettant de rendre les autorités responsables et redevables de leurs actions. La participation deviendra dès la fin des années 1990, un élément décisif et incontournable des interventions de la Banque mondiale dans les pays en développement (World Bank, 2001 ; 2004). Cette conception participative du développement intègre en réalité deux idées très proches : décentralisation locale et implication communautaire.

Apparition et récurrence dans les discours des acteurs publics au Cameroun

Le Cameroun n'a pas échappé à ces évolutions conceptuelles et idéologiques. Dès les années 1990, la nécessité de partir des aspirations populaires pour définir les politiques publiques, était, comme nous l'avons évoqué, de plus en plus présente dans les discours d'institutions internationales, mais surtout des acteurs sociaux et autres leaders d'opinion. Ces revendications se feront croissantes et intenses entre 1990 et 1993 avec les mouvements de contestations sociopolitiques que le pays connaîtra. Elles se cristalliseront partiellement dès 1996, autour de la décentralisation prévue par le constituant. L'idée, s'il est possible de la simplifier, était la suivante : le meilleur moyen d'assurer une efficacité et un impact des interventions publiques était de les définir avec les citoyens et pour les citoyens. Ces derniers étaient susceptibles d'orienter les actions vers leurs besoins réels. Cela leur conférait ainsi plus de pertinence et de légitimité dans un contexte national marqué par une crise réelle de gouvernance aux origines parfois historiques. A l'instar de la conditionnalité de l'aide à l'existence d'une société démocratique, la participation citoyenne devient un impératif pour toute initiative soutenue par les partenaires internationaux : Banque mondiale, Union européenne, coopération canadienne. Leurs discours s'en font l'écho. Cet impératif, mieux cette urgence participative, au vu de la situation critique du corps sociopolitique, était répercuté sur tous les organismes ou institutions sollicitant l'appui de ces partenaires : Etat, collectivités locales ou société civile (4). Les acteurs politiques locaux, de tous bords, incitaient également à plus d'attention aux points de vue des citoyens. Les propos d'un conseiller local de Yaoundé 2, en 2015, sont à cet égard illustratifs :

« Il nous est difficile de travailler sans impliquer les populations. Ils nous observent et nous attendent au tournant. Le meilleur moyen d'avancer est donc de faire avec eux... Pendant longtemps, on pouvait 'jongler' avec cela. Mais cela est aujourd'hui difficile. Il faut trouver des moyens de faire avec les populations... »

Cela nécessitait de passer d'une démocratie discontinue à une démocratie « continue » (Rousseau, 1995) qui soit à même de permettre le développement des cadres donnant vie à ces « voix » citoyennes. Cette dynamique spécifique a influé sur les types de dispositifs participatifs à l'œuvre au Cameroun.

Une attention scientifique insuffisante

Paradoxalement, la recherche camerounaise en sciences sociales et plus spécifiquement en sciences politiques, semble ne pas avoir intensément investi le champ des expérimentations participatives. En effet, très peu de travaux au niveau doctoral ou extra doctoral s'y intéressent. D'une part, l'attention semble s'être focalisée sur les modalités de participation stratégique (société civile dans le jeu de la gouvernance, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, concertation avec le secteur privé notamment) sans s'intéresser aux actions localement situées (Abéga, 2007 ; Kiamba, 2010). D'autre part, il semble y avoir un tropisme, sinon un intérêt plus porté sur les motifs et logiques de participation électorale et d'engagement partisan, qui semblent être des déterminants majeurs et caractéristiques du jeu politique (Sindjoun, 1997 ; Menthong, 1998).

Le mouvement participatif relevant des logiques de l'« en bas » du « bas », semble ne pas avoir fait l'objet d'un intérêt similaire à celui perceptible dans des contextes européens avec les conseils de quartiers, les jurys de citoyens (Blondiaux, 2000 ; Bacqué, Sintomer, 1999 ; 2001.) ; latino-américains avec le budget participatif (Abers, 2000 ; Desouza, Genro, 2000 ; Baiocchi, 2007 ; Fedolazzi et al., 2013) ou récemment nord-américains avec des expériences diverses de *citizen engagement* (Fung, 2003 ; Gilman, 2015). Pourtant l'environnement local est essaimé de telles pratiques dont les implications sur la qualité de l'action publique et sur le modèle démocratique camerounais, sont multiformes et mériteraient d'être objectivées.

Soulignons, pour être assez objectif sur ce point, qu'il existe une production intéressante de travaux sur ces approches et dispositifs participatifs chez des étudiants de Master au niveau universitaire (5). Sans doute gagneraient-ils à être mieux valorisés.

Les enjeux autour de la participation citoyenne au Cameroun

Les expérimentations de participation citoyenne dans les arènes locales semblent s'articuler au Cameroun, autour de trois grands enjeux. Le premier enjeu est d'ordre institutionnel. En effet, il semble y avoir une faible appropriation de cette problématique par le législateur. Même si des orientations sont contenues dans divers textes notamment ceux de 2004, sur la décentralisation ou sur les communes, peu de précisions sont faites sur les mécanismes et les cadres institutionnels devant concrétiser cette participation. Seuls des textes portant sur les questions environnementales introduisent par exemple le recours aux audiences publiques dans le processus de prise de décisions relatives à des actions dans ce secteur (6). Un tel vide a néanmoins l'avantage de donner libre cours à l'inventivité des acteurs locaux (mais pas que) afin de trouver des formules d'opérationnalisation de cette urgence participative. Cela conduira nécessairement à une variété des registres et des dispositifs comme nous le verrons. L'une des conséquences sera que la vitalité de ces expériences de démocratie participative, directe ou semi-directe, reposera de façon importante, sur la seule volonté des élus locaux. Le second enjeu est de nature politique. Ce besoin de participation citoyenne repose en réalité d'une part, sur un substrat démocratique représentatif. Les élus locaux, confortés dans leur légitimité issue du mode représentatif qui entoure leur mandat, ne sont pas particulièrement motivés à l'idée de la recherche d'une légitimité additionnelle via l'ouverture d'espaces de participation. Bien qu'ils aient encore une liberté de manœuvre dans la configuration ou pas des dispositifs participatifs (en l'absence de contraintes législatives), ils sont de plus en plus bousculés par des demandes provenant de diverses sources en faveur d'une implication plus grande des citoyens. D'autre part justement, l'enjeu de la participation traduit aussi une volonté sociale d'exercer des formes de contrôle et/ou de surveillance sur l'action des détenteurs formels des pouvoirs publics : Etat, administration, élus. Le troisième enjeu est social. Il réside dans la capacité de ces dispositifs à mettre en visibilité des couches, des groupes sociaux jusque là, à l'écart dans la fabrique de l'action publique. Indistinctement, les femmes, les jeunes, les ruraux semblent être sur le banc des exclus en matière d'expression citoyenne. Les dispositifs sont donc censés contribuer à résoudre ces inégalités expressives ou représentatives selon les cas. Ceci dans un contexte où l'initiative de la vulgarisation de la participation peut reposer sur des bases faussées en fonction des logiques, des manœuvres des élus locaux. Ces trois principaux enjeux semblent sous-tendre les nombreux dispositifs de participation citoyenne.

Il sera justement question, dans les lignes ci-après, de proposer une analyse des modèles, des initiatives de participation repérables à l'échelle locale, au Cameroun.

Typologies, modèles d'implémentation de la participation citoyenne dans les arènes locales

La participation citoyenne peut revêtir de nombreuses formes compte tenu des enjeux auxquels elle doit faire face. Non loin d'être une panacée, elle s'inscrit dans des registres spécifiques dépendant de leurs points et logiques d'impulsion. Elle présente dans la pratique, divers niveaux d'ouverture de la décision aux citoyens. Au Cameroun, elle s'organise autour de pratiques typifiables et rendant compte de modalités spécifiques d'association des citoyens à l'action publique.

Les registres et modèles à l'œuvre dans la sphère publique

Les trajectoires d'expression de la participation citoyenne au Cameroun semblent historiquement, s'inscrire dans des registres se différenciant par leurs points d'impulsion dans la logique de Mansuri et Rao (2012) ou par leur intensité d'engagement et d'expression selon la distinction établie par Leighninger (2014). Ici, nous nous intéresserons principalement à la première catégorisation.

L'intensification de la participation s'est voulue d'abord « organique » (*organic participation*). Ceci du fait qu'elle relevait d'aspirations populaires issues d'une constellation contestataire à son apogée au début des années 1990. Au-delà de son port par des groupes civiques demandeurs de changement, ces revendications se caractérisaient également par leur opposition au gouvernement. Les « années de braise », les « villes mortes » sont autant de références rhétoriques, historiques et situées de ces mouvements. Cette participation organique renvoie aussi à l'émergence de forces sociales spécifiques regroupées sous la constellation des « organisations de la société civile » dont l'action quoique parfois décriée, sous-valorisée ou sous-estimée, demeure néanmoins prégnante sur la scène publique nationale. Elle est clairement aujourd'hui dans une trajectoire d'autonomisation (assez difficile il est vrai) et d'auto affirmation vis-à-vis du corps politique. L'une des caractéristiques de cette participation organique est son caractère très localisé, très spontané et parfois très ponctuel. Enfin, elle prend également ancrage dans le soutien apporté par les partenaires internationaux aux États qui font de la participation de la société civile aux interventions publiques, une nécessité aux efforts de construction démocratique des États. C'est par exemple dans cette perspective qu'il faut interpréter les contenus de la déclaration de Paris ou celle du forum d'Accra.

Cette participation est ensuite institutionnellement motivée ou « induite », « *induced participation* ». Autrement dit, elle relève des programmes, des politiques promus par l'autorité publique. La décentralisation ou les initiatives publiques de développement reposant sur la participation communautaire en sont des expressions. Ce type de participation a une portée importante, favorisée par les moyens publics. Aussi, de

nombreux dispositifs rentrant dans ce type trouvent une partie de leurs fondements dans les logiques de partenariat avec les acteurs internationaux. Cela est clairement visible dans le support apporté à de nombreux programmes faisant la promotion de dispositifs de participation citoyenne à l'instar du Programme national de Développement participatif (PNDP). Bien évidemment, dans le contexte camerounais, la distinction avec la participation organique, est loin d'être aussi fractale. En effet, de nombreuses formes d'actions relevant de la participation institutionnellement motivée ont été suscitées par des actions spontanées et/ou relevant d'une dynamique endogène. Ces deux tendances se traduisent par des modèles opérationnels que nous nous évertuons de décrire et de caractériser.

Pour revenir à Leighninger, il distingue entre participation « épaisse », « *thick participation* » et participation « fine », « *thin participation* » (Leighninger, 2014). La première, se veut intensive et délibérative. Elle permet à un grand nombre de citoyens de s'exprimer, d'exposer leurs points de vue quant à diverses options de choix décisionnels. Tout en prenant en compte leurs actions (en les encourageant même) à diverses échelles d'action. La participation fine se veut elle rapide, souple et « virale ». Elle inclut un panel d'activités permettant aux individus d'exprimer leur point de vue, d'opérer des choix et de s'associer à diverses causes. Pour l'auteur, les innovations en matière d'engagement citoyen devraient combiner ces deux approches. Celles-ci sont le résultat des tactiques développées par divers praticiens et spécialistes en vue d'aider les citoyens dans la définition de leurs perspectives.

Les niveaux (et formes) de participation

L'objectif de décrire et caractériser les dispositifs opérationnalisant la participation citoyenne, prendra ici un ancrage théorique sur le spectre de la participation, (IAP 2, 2007). Ce modèle propose une approche progressive (pas nécessairement linéaire) des différentes formes de participation, dans leur aptitude à faire évoluer le niveau d'impact public ou plus structurellement, à accroître les degrés de partage, d'ouverture de la décision publique (Nabatchi, 2012). Ces formes incluent l'information, la consultation, l'implication, la coopération et la co-décision (figure 1).

Information

Consultation
Implication
Coopération
Co-décision

Communication unilatérale (one way-communication)
Communication bilatérale

Communication délibérative

Information objective en vue de faciliter leur compréhension des problèmes, de leurs enjeux et des solutions appropriés

Obtention des feed-back des analyses, des alternatives ou sur des décisions

Travail direct avec le public à travers un processus qui assure la compréhension et la considération de leurs intérêts, de leurs considérations

Partenariat avec le public sur chaque aspect du processus décisionnel en y incluant le développement d'alternatives et l'identification des solutions préférentielles

Place du processus décisionnel entre les mains du public

Buts assignés

Niveau de partage de la décision

Information

Consultation

Implication

Coopération

Co-décision

Communication unilatérale (one way-communication)

Communication bilatérale

Communication délibérative

Information objective en vue de faciliter leur compréhension des problèmes, de leurs enjeux et des solutions appropriés

Obtention des feed-back des analyses, des alternatives ou sur des décisions

Travail direct avec le public à travers un processus qui assure la compréhension et la considération de leurs intérêts, de leurs considérations

Partenariat avec le public sur chaque aspect du processus décisionnel en y incluant le développement d'alternatives et l'identification des solutions préférentielles

Place du processus décisionnel entre les mains du public

Buts assignés

Niveau de partage de la décision

Source : IAP2, 2007 ; Nabatchi, 2012 ; adapté

L'**information** se veut une démarche consistant en une facilitation de l'accès aux données relatives à la compréhension globale des enjeux et déclinaisons d'une problématique soumise à débat et nécessitant une prise de décision. Elle s'appuie dans bien des cas, à une forme de communication unidirectionnelle. Cette dernière confortant largement la marge de manœuvre laissée à l'autorité, de filtrer selon sa volonté, la nature et le type d'informations à véhiculer. Le **consultation** consiste en un rassemblement, à une

collecte d'informations par le gouvernement, les autorités publiques auprès du public. Ces informations seront utilisées, idéalement, pour la prise de décisions relatives à la formulation de la décision publique. S'appuyant sur une communication unidirectionnelle ou bidirectionnelle selon les cas, sa portée reste fortement dépendante de la posture de l'autorité. **L'implication** se veut une approche plus interactive que les précédentes car mettant directement en lien les deux groupes (autorité/gouvernement et public) dans un travail assurant une prise en compte importante de leurs considérations et autres positions. Ces dernières étant reflétées à des intensités diverses sur la décision. Elle s'appuie sur une communication bidirectionnelle. Cette forme, tout comme la précédente, a donc un rôle anticipatif sur les conflits et controverses sur la décision et l'action publiques. La **coopération** repose sur un partenariat avec le public dans la fabrique de la décision. Elle y assure, au maximum, l'incorporation des recommandations et avis du public. Elle repose sur une communication bidirectionnelle mais aussi une communication délibérative comprise ici comme une communication mieux « structurée » et mieux « orientée » vers la « résolution » des problèmes (Nabatchi, 2012). Elle suppose donc que le processus décisionnel soit suffisamment ouvert, accessible et fondé sur une discussion raisonnée. Elle prend en compte les faits, les données objectives mais aussi les « valeurs », les « émotions » et d'autres « considérations moins techniques » (Gastil, 2005 ; Nabatchi, 2012). La **co-décision**, qui ne rend pas justice à son équivalent anglais « empowerment » renvoie à la remise de la décision au public via des processus divers mis en place à cet effet. Ces processus d'« empouvoirement » s'appuient sur des modèles délibératifs plus constants. Ceux-ci se reflètent également sur le mode de communication. Il nous semble néanmoins, et nous le verrons, plus tard que cette forme est, en contexte camerounais, plus proche de l'idéal-type que d'une expression purement repérable dans la réalité locale. L'observation empirique révélant des trajectoires d'intégration ambivalente ou de mixture entre ces différentes formes.

Sous quelles formes, selon quels mécanismes ou dispositifs, ces modèles sont-ils concrétisés ?

Les pratiques identifiables au Cameroun

Il semble à la fois difficile et fécond de dresser un inventaire typifié des pratiques de promotion des cadres d'expression citoyenne dans les environnements locaux du Cameroun. C'est une tâche difficile car l'identification complète des panoplies de dispositifs de participation citoyenne dans les environnements municipaux relève d'une mobilisation de ressources importantes pas nécessairement évidente. Ajouté à cela, les dispositifs font l'objet d'expérimentations, ou selon les cas, de traductions très contextualisées rendant plus difficiles les efforts de généralisation. C'est en outre une activité féconde, car des modèles assez similaires issus de formes institutionnelles ou

d'actions de groupes sociaux semblent essaimer les municipalités et simplifient, peut-être illusoirement, les efforts de catégorisation des expériences sous différentes chapelles. En capitalisant les informations disponibles à ce sujet, nous pouvons identifier cinq grands types de dispositifs. Ils ne sont pas forcément représentatifs des expériences existantes dans les arènes locales. Ils constituent simplement des procédés, mieux des « mini-publics » (7), pour reprendre l'expression de Fung (2003), correspondant à des formes répandues d'application des registres et niveaux préalablement discutés (tableau 1). Il en existe certainement d'autres.

- **L'audience publique (et/ou forum public)** correspond à des réunions publiques au cours desquelles les informations autour d'une étude d'impact sont présentées et soumises à l'appréciation populaire limitée dans le cas d'espèce, à la clarification des compréhensions du sujet et à la réception des avis sans engagement formel de leur prise en compte. Ils semblent fréquents autour des processus décisionnels ciblant le secteur environnemental. Dans ce cas, ces audiences publiques règlementairement encadrées, permettent aux citoyens à divers niveaux (du local, de l'arrondissement, du département et au-delà), de se prononcer sur l'élément soumis à leur appréciation et important quant à la décision relative à une initiative environnementale. Bien qu'ouvert, sur le principe, au public, il fait très souvent l'objet surtout en milieu urbain, d'un ciblage ou d'une sélection de participants censés refléter les groupes stratégiques concernés par l'enjeu à débattre. Cette sélection est opérée par les autorités. Ce mini-public semble relever de la participation induite et son niveau d'ouverture de la décision semble se concentrer à l'information du public.
- Le **panel de planification participative** réfère à un processus de planification des enjeux de développement d'un territoire (généralement la commune) en y associant les citoyens, les communautés du dit espace territorial. L'élément le plus concret étant des ateliers ou fora de participation. Il est incarné au Cameroun par l'action du PNDP. Il s'agit d'un programme développé par le Gouvernement camerounais avec l'appui des partenaires techniques et financiers (Banque mondiale notamment) pour améliorer les conditions de vie des populations en milieu rural, péri-urbains et aujourd'hui même urbain. Après une première phase (entre 2004-2009), une seconde a été approuvée pour son extension à l'ensemble des communes rurales. Elle comprenait trois composantes : (1) l'appui financier au développement à travers un fonds mis à la disposition des communes sous forme d'une allocation budgétaire prévue pour, entre autres, préparer les Plans Communaux de Développement, cofinancer des microprojets identifiés par le biais d'un diagnostic participatif, prendre en charge de manière dégressive deux agents communaux. (2) L'appui aux communes dans le cadre de la décentralisation avec pour objectif de poursuivre l'amélioration du cadre législatif et réglementaire de la décentralisation et renforcer les capacités techniques et opérationnelles des

communes, afin de leur permettre de s'ancrer de façon efficace dans la mouvance de la décentralisation. (3) La coordination, la gestion, le suivi-évaluation et la communication. La phase 2 du PNDP ciblait les communes rurales. La phase 3, engagée en 2016, est quant à elle étendue aux communes d'arrondissement. C'est néanmoins la dimension « planification » de la composante 1 qui intéresse ici car constituant le cœur de l'intervention du PNDP à cette deuxième phase. Elle permettait la mise en place de panels de planification localement appelés « unités de planification ». Ils correspondent à des sous-unités spécifiques au sein du territoire dans lequel ils sont implémentés. Leur pérennité peut aussi être questionnée tant ils fluctuent entre ponctualité et permanence en fonction des contextes. Une initiative telle que le programme de développement urbain et d'accès à l'eau (PDUE), aujourd'hui renommé « Programme de Développement inclusif des villes », bénéficiant également du soutien de la Banque mondiale, reflétait plus ou moins le recours à ce type de dispositif. Ces deux initiatives s'inscrivent dans une participation induite offrant davantage une ouverture consultative de la décision aux citoyens. Toutefois, il a existé des variantes de ce type relevant davantage d'une participation organique car résultant d'une action de la société civile dans certaines localités. Ce fut le cas, entre les années 2005 et 2011, des actions de l'Association de Soutien aux organisations et d'appui aux libertés (ASSOAL) dans des quartiers de la ville de Yaoundé (à l'instar de Mimboman ou Mokolo) ou de l'ONG Association Enfants, Jeunes et Avenir (ASSEJA) au début des années 2000 dans la commune de Yaoundé 2.

- Les **cadres locaux de concertation** sont des espaces formalisés, au niveau local, qui sont censés collecter, fédérer et défendre les intérêts et les positions des communautés. Ils sont à la fois des espaces de délibération (entre habitants d'une part et entre habitants et acteurs extérieurs à la communauté d'autre part) au niveau local et des cadres de discussion, de débat avec les autorités. Ils s'expriment sous diverses figures : comités d'animation au développement (cas à Yaoundé 2 et 6), comités de quartiers (Douala 5^e en 2012) ou comités de villages (Edzoundouan par exemple). Ils se situent à la fois à des niveaux implicatifs et coopératifs au plan de l'ouverture de la décision. Ces cadres relèvent à la fois des modèles induits et organiques. Cela dépend de la diversité des situations et des contextes. Dans certaines communes, ils ont été le fait d'initiatives spontanées des acteurs locaux, notamment sociaux. Ce fut le cas à Douala 5, entre 2008 et 2012, où on repérait des comités de quartiers relevant des seules volontés endogènes. Elles seront confortées *a posteriori* par une collaboration avec la municipalité. Ailleurs, elles ont relevé d'une volonté des acteurs institutionnels, notamment les municipalités, à disposer d'interlocuteurs au niveau local.
- Les **cadres participatifs de suivi des politiques et programmes publics** renvoient à des dispositifs associant autorités, acteurs sociaux, citoyens ou leurs représentants

en vue de veiller à la bonne exécution des politiques ou programmes autour desquels ils se structurent. L'une des expressions les plus caractéristiques de ces comités est leur capacité à se prononcer sur la conduite des actions ou politiques et proposer des mesures correctives quand cela est nécessaire. Néanmoins, la prise en compte de ces avis demeure très aléatoire. Les comités de suivi du Budget d'investissement public (BIP), les comités de suivi des services sociaux de base en sont des exemples. Ces formes prennent ancrage comme les précédents, dans des modèles mixtes (induit ou organique) contextuellement différenciés. Leur niveau de partage de la décision se situe à la fois dans des formes implicative et coopérative. Cette variation dépendant du niveau de performance de chaque dispositif dans son implémentation.

- Le **budget participatif (BP)** est un modèle de gouvernance démocratique participative originaire du Brésil à la fin des années 1980. C'est un mécanisme, un processus « par lequel les populations décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques ou sont associés aux décisions relatives à cette affectation » (Genro, Desouza, 1998). Ce processus s'organise en contexte camerounais autour de deux cycles. Le premier cycle est consacré à la priorisation et le second est dédié aux réalisations des projets. Le premier cycle comprend quatre étapes : une réunion d'orientation budgétaire permettant de déterminer, sur la base de projections réalistes liées à la capacité de mobilisation financière de la commune, le montant du budget communal soumis aux débats citoyens (1) ; l'organisation des forums de priorisation au niveau des différentes sous-unités territoriales des municipalités (quartiers, villages selon les cas) permettant l'identification des projets considérés comme prioritaires par les citoyens (2) ; la tenue d'un forum des délégués (représentants désignés au niveau communautaire à l'étape précédente) qui permet de dresser en concertation avec la population et l'équipe municipale, une synthèse des projets retenus en s'orientant éventuellement vers une consolidation ou un regroupement (généralement thématique) des projets en fonction du budget initialement alloué et de leur faisabilité technique (3) ; la tenue d'une assemblée communale qui permet aux citoyens, de voter les projets qui seront réalisés à la hauteur du budget initialement mis à disposition. Ce premier cycle est en réalité, la matrice fondamentale du processus (4). Le second cycle, consacré à la phase de réalisation des engagements pris lors du premier cycle, se décline également en quatre principales étapes. Il s'agit de la restitution des projets votés pour leur insertion au budget communal, la mise en place des observatoires citoyens (en fait des cadres de suivi des projets au niveau des quartiers ou villages), l'exécution des projets, leur suivi et leur évaluation dans une logique participative. Des municipalités telles que Yaoundé 1, 2, 4, 5, 6, Edzoundouan, Douala 3, Douala 6 implémentent ce processus. A la fin de l'année 2014, plus d'une trentaine de communes avaient mis ou mettaient en œuvre ce

dispositif avec des hausses constantes de participation des citoyens aboutissant à des seuils assez intéressants (10% de la population adulte en 2015 par exemple à Edzandouan). Ces seuils ont été favorisés par l'intégration progressive des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans ce dispositif. C'est l'un des rares mini-publics se situant principalement dans un registre de co-décision. Toutefois, l'expérimentation peut mettre à mal la portée de ce dispositif comme nous le verrons.

Tableau 1 : Synthèse d'expérimentations de participation citoyenne identifiables à l'échelle locale au Cameroun.

	Participation institutionnellement motivée	Participation organique
Information	Audiences publiques*	
Consultation	Panel de planification participative (modèles « PNDP » et « PDUE »)	
Implication	Cadres locaux de concertation* Cadres participatifs de suivi	Cadres locaux de concertation*
Coopération	Cadres locaux de concertation* Cadres participatifs de suivi *	Cadres participatifs de suivi *
Co-décision		Budget participatif*

* dispositif variant

Ces différentes formes de « mini-publics » repérables au Cameroun, ne sont pas représentatives du capital existant. Elles en constituent quelques traits saillants. Elles sont porteuses de visions et de principes reposant notamment sur leur capacité à revigorer la gouvernance et le substrat démocratique dans lequel elles s'insèrent. Ces formes renseignent également sur les tensions existant entre différentes approches de la dynamique de l'espace public, des modèles démocratiques et des modalités de fabrique des politiques et décisions publiques. Ces tensions se traduisent d'une part par une méfiance de certains acteurs face à de tels dispositifs présentant peu de valeur ajoutée comparativement aux modèles bureaucratique et représentatif qui rythment l'espace public. Elles se traduisent d'autre part, par un gain de confiance en ces dispositifs permettant de redynamiser des gouvernances locales en mal de légitimité et porteuses d'actions publiques mal ciblées et peu efficaces. Une modélisation de ces formes peuvent nous conduire à quatre figures typifiées si on s'inspire de la typologie de Fung (2003) : des fora orientés vers l'information et l'éducation des citoyens, les dispositifs orientés vers la participation, les dispositifs tournés vers la résolution des problèmes - ponctuels - et enfin ceux, favorisant une gouvernance démocratique participative. En outre, les mécanismes de sélection des participants dans ces dispositifs sont variables et vont

de la sélection des participants sur des bases quasi-objectives de représentativité ou consensuelles à l'ouverture total à l'ensemble des citoyens selon leurs possibilités. On n'observe pas encore de modalités aléatoires raisonnées de sélection des participants comme c'est le cas dans certains dispositifs ailleurs (8). Cela suppose donc aussi que ces différents mini-publics ne ciblent pas toujours les mêmes acteurs. Il y a donc une plasticité identificatoire, conceptuelle et même idéologique dans l'expression de la participation citoyenne à l'aulne de ces divers dispositifs. Pour mesurer la portée de ces tensions dans ces expérimentations, l'on ne peut s'affranchir d'une observation empirique de celles-ci.

• Une mise en visibilité des expérimentations dans leurs tensions à travers des études de cas

Pour situer empiriquement notre réflexion, le choix a été fait de s'intéresser à trois études de cas : le budget participatif à Yaoundé 2^e, l'action du PNDP à Edzandouan et la dynamique des cadres de concertation à Bertoua 1^{er}.

Le budget Participatif à Yaoundé 2^e

Le BP a été introduit dans la municipalité de Yaoundé 2^e en 2009. Il s'est greffé à un passif important en matière de procédés participatifs. Les premiers cadres de concertation, incarnant les volontés de participation populaire, y ont été développés intensément depuis la fin des années 1990. Le BP a permis d'élargir cette participation. Son adoption apparaissait alors comme un levier de renforcement des dynamiques préexistantes en permettant une implication des citoyens à la priorisation budgétaire. Il permettait également d'accroître la visibilité des efforts municipaux en matière de « gestion de proximité » (Bacqué, Sintomer, 2001). Le BP y a donc toujours bénéficié de l'implication du magistrat municipal.

Toutefois, sur la durée, cette appropriation présente un visage assez inédit incorporant activités liées spécifiquement, au BP et des actions aux teintes politiques, voire partisanes.

D'une part, le BP semble s'être clairement inscrit en appui à la légitimation de l'action publique locale. Elle a permis de faire évoluer quantitativement et qualitativement la participation des citoyens aux choix des priorités devant faire l'objet d'une affectation budgétaire en matière d'investissement. Ces choix reposaient autrefois sur les seules volontés des représentants élus, les conseillers municipaux. Mais leur capacité à adresser les problématiques communautaires les plus pertinentes, était remise en cause du fait des dérives traditionnellement associées au registre représentatif de la démocratie et parfois localement avérées. « L'autonomie des représentants » (Gaxie, 2003) les conduisant à défendre des positions, des idéaux tout à fait décalés de ceux sur la base desquels ils ont

été élus par les représentés. Cet accaparement par l'élite ne permettant pas une trame de gouvernance optimale s'alignant sur les préférences citoyennes. Il est donc nécessaire de le réduire. C'est entre autres, l'un des buts de ce dispositif participatif. De ce fait, le BP a permis l'ouverture de cet espace public à de nombreux citoyens dont le chiffre n'a jamais cessé d'augmenter entre 2009 et 2015 (tableau 2). Ce taux de participation demeure néanmoins relativement bas (en dessous d'un pourcent de la population totale de la commune), reflétant ainsi la difficulté de ce modèle à optimiser cette de participation directe.

Tableau 2 : Evolution de la participation au BP à Yaoundé 2

	2010	2011	2015 (TIC)
Effectif de la participation au BP aux fora de quartiers	704	1 331	1 640
Pourcentage de la population	0,26%	0,48%	0,52%

Au plan de la qualité des investissements, en 2010, 2011 et en 2015, le choix des projets s'est orienté, non pas vers une répartition « égale » de petits investissements dans les différentes sous-unités territoriales de cette commune, mais vers la définition de programmes par domaines prioritaires (eau, assainissement, éclairage public, entretiens des voies secondaires) ciblant les zones nécessiteuses en fonction des ressources budgétaires. On est passé ainsi, par exemple de la réalisation de projets modestes dans chaque quartier (un point d'eau au quartier X, des lampadaires à Y ou le reprofilage d'une voie secondaire à Z) à des programmes d'amélioration de l'accès à l'eau potable, de sécurité urbaine ou de promotion de l'emploi jeune. Leur envergure étant cohérente aux ressources disponibles. Il existe par contre, pour l'instant, très peu de données sur les niveaux de réalisation de ces différents programmes.

D'autre part, ce processus s'est politisé et semble être également devenu un cadre d'expression de visées et d'actions politiques et partisanes. Comment cela se manifeste-t-il ?

D'abord, pour l'exécutif municipal, le BP est également une opportunité de maintenir le contact non pas seulement avec les communautés mais également avec les militants issus du parti à la tête de la municipalité. La responsabilisation des acteurs communautaires autour du processus, s'assimile alors à une rétribution symbolique et parfois matérielle de faveurs ou de tâches à des « militants ». Un tel état de fait permettant de garder une ambiance partisane, elle aussi « continue ». Deux situations sont assez illustratives à cet effet. Première situation. Durant les activités foraines liées au BP, de nombreux citoyens (dont des leaders communautaires) arboraient des T-shirts ou des vêtements en pagnes aux couleurs du parti politique dont ils sont sympathisants. Cette atmosphère particulière semblait donc conférer des airs d'événement du parti à une activité principiellement neutre. Seconde situation. L'examen des profils biographiques

des responsables des CAD et de ceux des sous-sections de base du parti à la tête de la municipalité, révèle des correspondances. Certains responsables des CAD occupent donc aussi des fonctions dans les sous-sections du parti. Coïncidence ou manœuvre volontaire ? Il est assez difficile de trancher à ce sujet. De l'avis de certains citoyens réticents à cette approche de cooptation, les CAD deviennent formellement et parfois structurellement des excroissances du parti. Un participant à l'assemblée communale de 2015, au vu des débats houleux liés à la nature foraine de cette activité, explicitait cette ambiguïté en ces termes : « *Nous sommes parfois perdus. Nous ne comprenons pas si c'est une activité pour discuter de notre développement ou alors c'est un meeting politique. Qu'on nous dise ce que c'est...* »

Ensuite, Les TIC, introduites dans le BP dès 2012, ont fait l'objet d'une appropriation subtile et spécifique par la municipalité. Les discours municipaux se sont explicitement saisis de cette innovation en vue de souligner leur arrimage à la modernité. Ce fut largement le cas en 2013, lors des élections municipales. Les discours du candidat, élu sortant, était fortement emprunt de références à ce trait de modernité reflétant elle-même la logique innovatrice qui caractérise l'action municipale. Enfin, l'étape de l'assemblée communale du BP de l'exercice 2015 s'est caractérisée par une forme d'élitisation du panel. Il s'agit de l'une des étapes majeures du premier cycle du BP. Il permet aux citoyens, de voter les projets ou programmes qui seront réalisés à la hauteur du budget initialement mis à disposition. En principe ouverte à tous les citoyens, on semble avoir assisté davantage à une assemblée de responsables communautaires et de conseillers municipaux. A ce niveau, il semblerait donc qu'à l'étape des validations finales, des formes de capture par l'élite se fassent visibles. Le registre représentatif semble donc reprendre le dessus. Les informations collectées associent cette situation à deux éléments : l'urgence dans la préparation de cette activité du fait des contraintes de calendrier et la prépondérance d'une communication classique (c'est-à-dire sans les TIC) conduite par les relais communautaires, a semblé viser des leaders communautaires plutôt que des citoyens « ordinaires ». Cela est néanmoins à relativiser car plus de 65% des enquêtés-participants ont déclaré avoir reçu un SMS d'information les ayant motivé à assister à cette rencontre. Aussi sur les 198 participants formellement recensés lors de cette assemblée, 32% étaient des leaders communautaires : conseillers municipaux, responsables de CAD notamment. En tout état de cause, par delà les faits, on peut observer qu'il y a néanmoins des phénomènes de forte « politisation » de ces arènes, relativement à leur appropriation, non pas politique, mais surtout politicienne. Bacot parle de « politisation politicienne ».

Bien qu'il n'y ait pas d'évidences que ces stratégies politiciennes relèvent d'une démarche bien prédéfinie, il n'en demeure pas moins que les éléments sus-évoqués rendent compte de la volonté de l'élu d'ouvrir l'espace à plus de participation mais également à le contrôler. Cela semble correspondre à une variante du fameux « paradoxe de l'intermédiaire » de Mahrer et Krimmer (2006). Cet intermédiaire, « *middleman* »

enclin à favoriser des innovations en matière de participation citoyenne mais qui parallèlement du fait de la crainte d'un très grand contrôle citoyen (et incidemment, un affaiblissement de « son » modèle représentatif) peut en limiter la dynamique ou en contrôler les effets.

La planification participative du développement à Edzandouan

Avec l'appui du Programme national du Développement participatif (PNDP), la commune d'Edzandouan, située dans la région du centre-Cameroun, a initié un processus de planification participative entre 2010 et 2011. Il avait pour finalité l'élaboration d'un plan communal de développement (PCD). Pour notre analyse, nous nous intéresserons principalement au processus de planification lui-même, notamment dans sa capacité à susciter des formes de participation. De façon complémentaire, l'attention se focalisera sur sa portée.

Le processus s'est appuyé sur des techniques spécifiques. Deux actions assez classiques ont constitué le cœur de cette initiative. La première était un diagnostic participatif au niveau des villages. Il permettait de « diagnostiquer » la situation sociale en mettant un accent sur les points suivants : les données socio-économiques, infrastructurelles et socio-environnementales ; l'identification des problèmes prioritaires par secteur et au sein de l'institution communale ; la définition de la vision de développement de la Commune. Conduit à l'échelle des villages, cette action assurait une prise en compte optimale des problèmes et des *desiderata* de toutes les communautés dans les différents villages. Cette couverture territoriale assurait donc sur le principe, une ouverture de cet espace spécifique de participation à toutes les populations. Elle se structurait autour des unités de planification (les villages de la commune). Ces dernières apparaissaient donc comme des cadres périodiques de consultation des citoyens. En effet, ces unités se désintègrent ou deviennent inactives au lendemain de l'exercice de planification. Elles ont donc des fonctions ponctuelles. La facilitation de cette dynamique avait été assurée par l'appui d'une organisation de la société civile (le Groupe d'Etude et d'Action pour le Développement -GEAD-). La seconde action a concerné la planification proprement dite. Elle a, contrairement à la première action, regroupé des profils précis selon une logique représentative dans le cadre d'un atelier. Les données collectées lors du diagnostic ont permis en plénière, d'identifier à partir des problèmes récapitulés par secteur, les problèmes prioritaires de la Commune. Pour analyser les thèmes (recherche des causes et des conséquences des différents problèmes), les participants ont été répartis en des groupes de travail mixtes (sectoriels, chefs de villages, conseillers municipaux, etc.). Le but étant de déboucher au terme des débats, sur un support popularisé de planification : le cadre logique.

On peut donc constater qu'ici, l'identification des problèmes fait l'objet d'un large débat ouvert à tous tandis que la phase de (pré) planification cible des profils répondant à une logique de représentation.

Le plan de développement communal qui en est issu, faisait état des projections en matière de développement sur trois (3) ans, entre 2011 et 2013, (avec possibilité de réajustement des délais). Il était structuré autour des domaines liés au développement « économique et culturel » de la commune, à l'accès aux services sociaux de base, à l'amélioration de la gouvernance environnementale et au renforcement des capacités de l'institution communale. D'un coût total de **4 875 836 000 de FCFA**, le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) de ce PCD était estimé à **3 991 300 000 FCFA**. On peut néanmoins s'interroger sur la capacité de la Commune d'Edzandouan à assumer le poids financier de ce plan au vu de ses possibilités financières. Les projections budgétaires y sont en effet par exemple passées de **91 600 000 FCFA** en 2008, à **16 990 000 FCFA**, en 2010. Soit une baisse de plus de **81%**. Sans doute, cet exercice de planification aurait dû faire preuve d'un peu plus de réalisme en s'attardant sur les domaines éminemment prioritaires du point de vue du vécu des populations locales et non nécessairement faire l'état (quasi-exhaustif) des besoins sur tous les secteurs. Cela a un effet sur les orientations en matière de suivi et d'évaluation qui pourraient éventuellement découler de ce plan. Un tel constat questionne fondamentalement les approches en matière de programmation, privilégiées ici. Mais au-delà de ces idées, qui nous éloignent un peu du corps de notre propos, notons qu'une portée autant tournée vers de l'irréalisme donne une teinte très instrumentale aux procédés ayant abouti à ce résultat. La planification participative dans ce cas, renverrait à une mise en scène destinée à créer une émulation rendant compte de la proximité de l'institution municipale, des pouvoirs publics aux citoyens, de leurs « efforts » en matière de programmation inclusive. Les cadres participatifs (unités de participation), inactifs dès les années suivantes, sont inhérents au caractère ponctuel de tels dispositifs et sans doute pas suffisant pour les inscrire dans la durée.

On peut observer que le procédé de concertation ou de participation, ponctuel, peut aider à identifier des éléments factuels et symboliques à même de conférer une légitimité en pertinence à une action publique. Néanmoins, elle se doit également de tenir compte des possibilités, des ressources du territoire indispensables à la concrétisation de cette action. La bonne gouvernance rimant aussi dans bien des cas, avec les notions de réalisme et d'efficacité. A défaut, le procédé est clairement orienté vers un usage instrumental permettant aux élus, aux pouvoirs publics de créer une émulation illusoire (dans sa portée) de proximité avec les communautés à des fins tout à fait décalées. On y remarque également la tension prégnante entre participation directe et universelle et participation représentative.

• Les CAD des quartiers à Bertoua 2

La commune d'arrondissement de Bertoua 2 (Région de l'Est du Cameroun) a, dans le cadre de la préparation de l'adoption du BP, favorisé la création en 2013 de cadres de concertation locaux dans ses différents quartiers et villages. Ces cadres baptisés comités d'animation au développement (CAD), relèvent d'une logique d'organisation communautaire permettant à l'institution municipale d'avoir un interlocuteur au niveau de chaque unité *infra* territoriale. Il s'agit là aussi d'un effort de formalisation de cadres anciens existant déjà dans certains quartiers de cette commune. Cette action assumée par la mairie, a bénéficié de l'appui technique d'organisations de la société civile, en l'occurrence ASSOAL, et du soutien de la coopération française. Au total, 12 CAD ont été mis sur pied. Que peut-on retenir du rôle de ces cadres, au plan de la promotion de la participation citoyenne ? Quel bilan précoce peut-on faire de leur dynamique fonctionnelle ?

Les CAD ici ont d'une part, une proximité conceptuelle avec l'organisation et/ou le « mouvement communautaire nord-américain » (Bacqué, Sintomer, 2001). En effet, elle préconise d'une certaine façon, un traitement territorialement localisé des problèmes communautaires (mauvaises conditions de vie des citoyens, sous-emploi, etc.) en les motivant à s'auto organiser, à se mettre ensemble. L'affinité s'arrête là. En effet, différence de contexte aidant, ils ne s'inscrivent pas dans les mêmes trajectoires historiques de ce mouvement aux Etats-Unis ou n'ont pas connu des processus d'institutionnalisation et de professionnalisation similaires. D'autre part, elles ont des affinités avec la politique française de la ville ayant favorisé la création de conseils de quartiers. En ce sens, ce qui intéresse est le regain d'intérêt pour un développement local porté par les habitants en favorisant leur immixtion dans les processus décisionnels. L'idée dans ce cas, étant d'améliorer la gestion du territoire. Dans le cas des CAD ciblés ici, cette immixtion revêt des formes allant de la consultation relativement à des centres d'intérêts publics, à une implication dans le suivi des politiques et programmes. La participation des citoyens prend ancrage ici, dans leur capacité, favorisée, à se prononcer sur des points de l'action publique ; dans leur potentiel à suivre l'implémentation des programmes publics mais aussi dans leur aptitude à proposer et à s'investir dans des réalisations ciblant leur territoire. Aussi, de façon concrète, les CAD sont consultés sur les contenus du plan de campagne municipal, comme ce fut le cas en 2014. Cette consultation a semblé être symbolique car par la suite, il n'a pas été observé des modifications des contenus, eu égard à certaines doléances citoyennes. C'est aussi cela la logique locale de la consultation : elle n'est pas pragmatiquement engageante. Bien que le besoin pour les CAD, de suivre les actions communales dans les quartiers, ait été formulé et préconisé lors de nombreuses rencontres avec la municipalité, elle est restée très aléatoire sur le terrain. Il s'avère en effet qu'avec des arguments classiques liés notamment à l'indisponibilité de ses membres,

les CAD n'étaient pas toujours techniquement outillés pour ce suivi. Cela pose aussi des interrogations sur leurs capacités et sur un besoin ciblé de leur accompagnement.

Le fonctionnement des CAD a reposé sur deux éléments qui continuent de peser sur leur développement. En première analyse, ils résultent d'une logique d'institutionnalisation par le haut, même si celle-ci vient souvent formaliser des dynamiques endogènes préexistantes. Cela favorise deux postures. La première incombe à la municipalité qui se partage entre une exploitation instrumentale ou stratégique de ces cadres. Une telle flexibilité rend la dynamique des CAD, fortement dépendante des stratégies municipales. La seconde posture est celle des habitants qui dans certains CAD, peuvent être dans une attitude expectante. En seconde analyse, l'implication d'ASSOAL dans la structuration technique de ces cadres, a également créé une dépendance et un attentisme vis-à-vis de cette organisation. Aussi, le déploiement opérationnel des CAD a souvent été associé à une implication d'ASSOAL. Il semble donc y avoir une mauvaise compréhension ou une faible explicitation du rôle de cette structure et de l'enjeu que constitue l'autonomisation des CAD. Le maire de cette commune rappelait fort à propos, que durant l'année 2013, les CAD ont été « invisibles » du fait de l'absence d'ASSOAL. Le tableau est donc celui d'un état relationnel et mitoyen des CAD entre une dépendance politico-institutionnelle (en lien avec la mairie, ses stratégies, ses ressources) et une dépendance technique (ASSOAL et son accompagnement). De ce fait, entre 2012 et 2014, il ne serait pas superflu de dire que les CAD ont reflété une ambition et une expression de la participation citoyenne qu'on pourrait assimiler à des rituels figuratifs ou « symboliques ». Néanmoins, l'existence même de ces cadres et des performances isolées de certains parmi eux, montre qu'il subsiste des belles possibilités en la matière. En outre, il faut voir derrière ce dispositif, deux conceptions étroitement liées, qui devraient ou auraient dû mieux s'exprimer dans la pratique. L'enjeu pour la coopération française qui a soutenu cet effort, était de donner plus de « proximité » à la gouvernance urbaine ici. Cette proximité avec les citoyens étant susceptibles de se répercuter sur la qualité de l'action publique et sur les performances de la municipalité (meilleure qualité de la ressource humaine, incidence sur la fiscalité, etc.). Pour ASSOAL, soutien technique à l'initiative, la question de la qualité de l'action publique, dans sa capacité à s'inscrire dans une continuité symbiotique avec la société, était tout aussi fondamentale. Cette symbiose étant réalisée en favorisant un meilleur engagement des citoyens. Ces derniers seraient de ce fait, plus concernés par la gestion de leur ville.

On voit ici, qu'en dépit d'une orientation « induite » du point de vue de leur mise en place, les cadres locaux de concertation peuvent avoir des portées relatives. Il semblerait que leur inscription dans des cadres collaboratifs, pertinents et stratégiques soit déterminante quant à leur pérennité. Tout comme la promotion de leur renforcement technique.

Conclusion

Que retenir de cette réflexion saccadée autour d'une thématique tout aussi délicate à discuter ? D'abord, il existe une réelle imbrication dans l'environnement camerounais, entre logiques représentative et participative de la démocratie. Elle se répercute sur les formes de fabrique de l'action publique et sur les dynamiques propres des espaces publics. Ensuite, divers dispositifs ont été développés par des acteurs aux profils divers (institutions publiques, acteurs politiques, société civile, etc.) en vue de traduire ces logiques en des pratiques localisées. Le choix du local comme perspective de définition (parfois) et d'implémentation (souvent) de telles options montre que ce niveau scalaire permet un « ancrage des débats dans la réalité concrète » (Bacqué, Sintomer, 2001) et une meilleure sensibilité de leurs effets. Une « montée en généralité » apparaît toutefois cruciale pour dépasser des limites qui sont aussi associées à cet accrochage au local. Enfin, loin de l'idéal qu'on pourrait associer à ces dispositifs, ils sont confrontés aux turpitudes propres au champ socio-politique : l'opposition entre respect de leurs valeurs principielles, leurs objectifs initiaux et leurs multiples instrumentalisation par des intérêts spécifiques. Ces appropriations instrumentales sont multiformes et interpellent quant à la portée de ces dispositifs et leur potentiel à améliorer durablement la gestion publique. Cela nous conduit donc à deux arguments à valeur de perspectives ici, relativement au contexte camerounais de multiplication de ces dispositifs et des activités de recherche les prenant pour objet.

Au plan expérimental, il convient d'associer le développement de tels dispositifs à des visions et philosophies précises reflétant des façons singulières de penser l'agir social et politique sur l'espace public. C'est le niveau de consensus autour de ces principes de base qui en détermineront la réussite ou l'échec. Le *designing* des mini-publics éventuels doit également rechercher deux niveaux de cohérence. Une cohérence avec le cadre institutionnel ambiant : celui-ci pouvant être renégocié en vue de faciliter cette articulation. Une cohérence avec les caractéristiques propres du corps social vers lequel est orienté le dispositif. Cela permet donc de créer un minimum de symbiose de sens entre les dispositifs et la société. Les mini-publics répondant donc à des demandes précises de la société : plus de participation, meilleure qualité d'intervention publique, plus grande inclusion, etc. Ces dispositifs doivent également reposer sur, ou prendre en compte les capacités, les possibilités des citoyens à les animer. On peut donc comprendre pourquoi dans la littérature anglo-saxonne tant évoquée ici, la participation citoyenne est associée à la notion d'*empowerment*. Le niveau de performance de ces dispositifs, dépendra aussi du niveau de « capacitation » des citoyens qu'ils auront su créer, encourager ou valoriser. Il y a, pour clore ce point, un impératif lors des processus de développement de tels dispositifs : celui d'une définition claire et partagée des règles de son fonctionnement.

Comment fonctionnera-t-il ? A quelle fréquence ? Qui peut participer ? Comment s'effectuera la participation ? Ce sont là des questions dont les réponses devront toujours être associées aux objectifs poursuivis.

Il est à noter que ces dispositifs, dans leur fonctionnement, montrent une forte soumission aux « cadres institutionnels de domination politique » qu'ils contribueraient à reproduire (Gourgues, 2013). Ils deviennent donc des procédés supplémentaires de légitimation de l'ordre politique établi (Gaxie, 1996 ; Caillosse, 1999). Ils interpellent également sur la précocité illusoire d'une auto-détermination des modèles participatifs ou délibératifs, au vu la prégnance des inégalités de tous ordres, identifiables dans la société. Pour reprendre l'invite de Gourgues (2013), il y a un besoin de repolitiser l'enjeu de la participation en la mettant en perspective d'une réflexion plus assumée sur le modèle démocratique ou sur les différentes formes de « pilotage » de la société. Une telle question étant éminemment urgente en contexte africain où l'expression démocratique semble relever d'une logique d'« ailleurs » pas toujours conforme aux conditions du « dedans ». Cela invite sans doute à associer le travail empirique sur ces dispositifs à un exercice réflexif et critique à même de rendre peut-être compte des évolutions propres aux modalités de gouvernements, de gestion publique à l'oeuvre dans les environnements locaux africains et au-delà. Cela peut passer par un meilleur examen de leurs liens avec les décisions publiques ; avec les formes anciennes mais toujours présentes de représentation des préférences citoyennes (logiques sectorielles, partisans, ethniques ou communautaristes) ou encore leur capacité à redéfinir ou pas, la place inéluctable du « conflit » dans le champ sociopolitique (Abé, 2004 ; 2006 ; Bacot 2002 ; Gourgues, 2013).

Notes

1. Loi n°2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation et Loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 portant sur les règles applicables aux communes.
2. Ils donnent à propos la définition suivante à la notion de participation : « *activity that is intended to or has the consequence of affecting, either directly or indirectly, government action* » (Verba, Schlozman et Brady, 1995)
3. Voir Mansuri et Rao (2012) pour une synthèse de ces références à travers l'histoire.
4. Voir par exemple les divers appels à proposition « Les secteurs Non Etatiques et les Autorités Locales dans le Développement » de la délégation de l'Union européenne au Cameroun et dans d'autres pays africains.
5. C'est le cas dans divers Master de la Faculté de Sciences Sociales et de Gestion de l'Université Catholique d'Afrique Centrale ou encore du Master « Gouvernance urbaine » de l'Université de Yaoundé 2.
6. Voir les textes suivants : Loi cadre n°96/12 du 05 aout 1996 ; Décret n°2005/0577/PM du 23 février 2005 ; Arrêté n°0070 du 22 avril 2005.

7. Cette notion de « mini-public » est ici intéressante car rendant compte de ces efforts de délibération publique organisée, qui s'inscrivent dans une logique « réformiste » et subtile plutôt que dans une logique de « réforme révolutionnaire ». Ils correspondent à des efforts modestes de refondation, d'amélioration de la qualité de l'espace public. Ils contribuent ainsi au projet démocratique. Fung (2003) dit à cet effet, s'être inspiré des notions de *minipopulus* de Dahl (1989) et d'assemblées délibératives sur base aléatoire, « *Deliberative Assemblies on a Random Basis* » de Nagels (1992). Sa notion de mini-public s'avère néanmoins plus ouverte, donc plus inclusive et affiche nettement sa connexion avec la société civile et l'Etat contrairement à ses auteurs références.
8. Pour des clarifications sur les options en matière de sélection des participants, voir Fung (2003), Nabatchi (2012).

Références bibliographiques

- Abe C., 2004, « Multiculturalisme, cosmopolitisme et intégration politique en milieu urbain : les défis de la citoyenneté de type républicain à Yaoundé et Douala », *Polis, Revue camerounaise de science politique*, vol. 12, numéro spécial 2004 - 2005
- Abe C., 2006, « Emergence de l'espace public et dé(re)composition de la pratique politique au Cameroun », *Polis, Revue camerounaise de science politique*, vol 13, n°1-2, p. 29-55.
- Abega, S.C., 2007, *Le retour de la société civile en Afrique*, Yaoundé, PUCAC.
- Bacot P., 2002, « La politisation comme élargissement de la conflictualité », Atelier « Conflictualisation et politisation », 7^{ème} Congrès de l'Association Française de Science politique, Sep 2002, Lille, France. <halshs-00294052>
- Bacqué M. H., Sintomer Y., 1999, « L'espace public dans les quartiers d'habitat social », in C. Neveu (SOUS la dir.), *Espace public et citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan.
- Bacqué M. H., Sintomer Y., 2001, « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les annales de recherche urbaine* n° 90, 0180-930-IX-01/90/p. 148-155
- Bailur, Gigler, « Introduction : the Potential or empowerment through ICTs », in Gigler B-S., Bailur S. et Anand N. (Sous la dir.), 2014, *Closing the Feedback Loop: Can Technology Bridge the Accountability Gap?* Directions in Development. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0191-4. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Baiocchi. G., 2003, « Radicals in Power », in G. Baiocchi (ed.), *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Books.
- Barber B., 1997, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Bastien F., 2013, « Repenser la participation politique ? Conceptions et mesure de la participation à l'ère de la démocratie en ligne », Intervention pour la table ronde « Activisme et mobilisation » du colloque international *Regards critiques sur la participation politique en ligne* du réseau DEL, Paris, 19-20 juin 2013.

- Blondiaux L., 2000, « La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris », *Hermès* 26-27 p. 323-338
- Blondiaux L., Sintomer Y., 2002, « L'impératif participatif », *Politix* 15 (57), p.17-35
- Caillosse J., 1999, « Eléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France », dans Blondiaux L., Marcou G., Rangeon f., Deyon P., Mabileau A., Caillosse J. (dir.), 1999, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF.
- Carothers T., Brechenmacher S., 2014, *Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion. A new development consensus ?* Washington, Carnegie Endowment for International Peace
- Fedozzi L., Furtado A., Bassani V., Macedo C., Parenza C., Cruz M., 2013, *Orçamento Participativo de Porto Alegre/ perfil, avaliação e percepções do publico participante*, Porto Alegre, Hartmann.
- Fischkin J., 1991, *Democracy and Deliberation*, New Haven/London, Yale University Press.
- Fung A., 2003, « Survey Article : Recipes for Public Spheres : Eight institutional Design Choices and Their Consequences », *The Journal of Political Philosophy*, Volume 11, Number 3, p. 338-367
- Gastil J., 2005, « Deliberation », in Shepherd, John J. St., T. Striphos (eds), *Communication as... Perspectives on theory*, Thousand Oaks, CA, Sage, p. 164-173
- Gaventa J., Barrett G., 2012, « Mapping the outcomes of citizen engagement », *World Development* Vol. 40, No. 12, p. 2399-2410.
- Gaxie D., 1996, « Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties », in Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie, *La Gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, p. 249-273.
- Gaxie D., 2003, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien 4^e édition.
- Genro T., De Souza U., 1998, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*, Paris, Fondation Charles Léopold Meyer.
- Gilman H., 2016, *Democracy reinvented: Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*, Brookings Institution Press
- Gourgues G., 2013, « Critique de la participation », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL: <http://www.dicopart.fr/en/dico/critique-de-la-participation>.
- Hirschman A. O., 1970, *Exit Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- International Association for Public Participation, 2007, *IAP 2 Spectrum of public participation*, disponible sur www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf

- Kiamba C. E, 2010, « Associations et constructions des projets d'intérêt collectif : les « leaders » associatifs camerounais acteurs de la gouvernance ? Les cahiers du PASOC, *Actes de l'atelier PTF sur les acquis de la société civile camerounaise*, Yaoundé.
- Leighninger M., 2014, « What We're Talking About When We Talk About the "Civic Field" (And why we should clarify what we mean) », *Journal of Public Deliberation* Vol. 10 Iss. 1, Article 8. Available at: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol10/iss1/art8>
- Mahrer H., Krimmer R., 2005, « The 'middleman paradox' in enhancement of e-democracy », *Information Systems Journal* 15, p. 27-42
- Mansuri G., Rao V., 2012, *Localizing development. Does participation work ?* World Bank Policy Report, Washington, DC, World Bank.
- Menthong L., 1998, « Vote et communautarisme au Cameroun. « un vote de cœur, de sang et de raison », *Politique Africaine* n°69, p. 40-52
- Nabatchi T., 2012, « Putting the "Public" Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values », *Public Administration Review*, Vol. 72, Iss. 5, p. 699-708.
- Olson M., 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- Rousseau D. (Sous la dir.), 1995, *La démocratie continue*, Paris, LGDJ-Bruylant.
- Sindjoun L. 1997, « Election et politique au Cameroun : concurrence déloyale, coalitions de stabilité hégémonique et politique d'affection », *African Journal of Political Science*, vol. 2, n°1, 1997, pp. 89-121.
- Sindjoun L., 1996, « le champ social camerounais : désordre inventif, mythes simplificateurs et stabilité hégémonique de l'Etat », *Politique Africaine* 62, « Le Cameroun dans l'entre-deux », p. 57-67.
- Teorell J., 2006, « Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda », *European Journal of Political Research* 45, p.787-810.
- Verba S., Schlozman K.H. et Brady H.E., 1995, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press.
- White H., 1999. « Politicising Development? The Role of Participation in the Activities of Aid Agencies », In *Foreign Aid: New Perspectives*, ed. K. Gupta, p. 109-25. Boston: Kluwer Academic Press.
- World Bank, 2001, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Washington, DC, World Bank.
- World Bank, 2004, *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, DC, World Bank.