

# CARPADD

Centre africain de recherche pour la paix et le développement durable

► *Note d'analyses sociologiques, N°8, mars 2019*

[www.carpadd.com](http://www.carpadd.com)

## L'État développementaliste au Cameroun

Jeux et enjeux de la double variation dans l'assistance financière internationale

### Yves-Patrick Mbangue Nkomba

Docteur en science politique, Université de Yaoundé II  
[mbanguos@gmail.com](mailto:mbanguos@gmail.com)

### Jacques-Fleming Mandeng Nyobe

Doctorant en Droit International, Université de Yaoundé II  
[mjacquesfleming@yahoo.com](mailto:mjacquesfleming@yahoo.com)

#### Pour citer ce texte :

Mbangue Nkomba Y.P et Mandeng Nyobe J.F, « L'État développementaliste au Cameroun. Jeux et enjeux de la double variation dans l'assistance financier internationale », *Note d'analyses sociopolitiques*, N° 08, 04 mars 2019, CARPADD, Montréal.



Le **CARPADD** est un organisme indépendant qui a pour vocation de favoriser la recherche, la formation et le transfert des connaissances dans les domaines de la paix, de l'aménagement, du développement durable, des migrations, des crises et conflits, de l'autonomisation des communautés, etc.

203-2370 Rue Gold, Montréal, Québec, Canada, H4M 1S4 | Tél: (514) 559-3020 | [contact@carpadd.com](mailto:contact@carpadd.com)

## Résumé :

L'assistance financière internationale est l'un des instruments que le gouvernement camerounais va faire usage pour l'opérationnalité son projet d'émergence à date précise. Seulement, parce que sur la scène internationale il n'y a que les intérêts des Etats qui comptent, l'Etat du Cameroun va mettre en avant une rationalité dans l'orientation du choix de la coopération financière en matière d'aide. Cet article tente d'analyser, par les dispositions normatives, cette rationalité qui se joue dans la complexité de l'aide financière à partir des intérêts des acteurs et dont les traits fins se lisent dans le document de stratégie de partenariat de 2012. La compréhension de cette réflexion se base sur le choix variant de l'assistance retenu par le gouvernement qui se structure, non seulement, sur les fenêtres d'opportunités qu'offrent certains acteurs (nouveaux) mais aussi, une mise en balance sur les acquis par les acteurs classiques engagés dans la coopération financière.

**Mots-Clés:** Etat développementaliste, assistance financière internationale, aide rigide, aide souple, Chine.

**D**epuis une décennie à peu près, le chemin du développement<sup>1</sup> est la voie empruntée par l'Etat camerounais qui ambitionne, à date précise (2035), d'être un Etat émergent<sup>2</sup>. Cet objectif l'a conduit à se repositionner comme figure centrale de son développement, dans un contexte global de remise en cause du Consensus néolibéral de Washington qui le limitait à être un Etat régulateur durant la période d'ajustement structurel (1986-2006). Fort de ce réinvestissement par les grands travaux de l'Etat qui se pose comme acteur majeur du développement, le gouvernement s'est lancé dans une importante mobilisation des ressources financières internes et internationales en vue de réaliser une multitude de projets infrastructurels à travers le pays. Dans ce sillage, sur la base d'une Stratégie de Partenariat au Développement adoptée en 2012<sup>3</sup>, les pouvoirs publics ont diversifié leurs bailleurs de fonds en recourant considérablement à l'aide de certains pays émergents (la Chine entre autres), en plus de l'aide des partenaires traditionnels (la France, la Grande Bretagne, les Etats-Unis d'Amérique, le Canada et aussi les grandes organisations internationales) dans l'optique de mener des travaux importants capable de soute-

1. La rédaction de cet article fait suite à une communication lors de la 5e Rencontres des Etudes Africaines en France (REAF), tenue en juillet 2018. Les organisateurs du panel (*Antoine Kernan, Didier Péclard et Guive Khan Mohammad*) ont eu le plaisir de nous faire échanger autour de la thématique : *Le retour de l'État développementaliste en Afrique ?* L'aboutissement, non totale, de cette réflexion s'est fait dans le partage avec un des membres de ce panel, Christel Dior Tamegui, pendant et après les REAF. Nous tenons à remercier, autant, les autres membres du panel, que les relecteurs anonymes pour les critiques qui nous ont permis d'améliorer la qualité de ce texte.

2. Dans la perspective de son émergence, le gouvernement camerounais a élaboré deux documents stratégiques. Le premier est un document-cadre qui table principalement sur une vision dite «*Vision de développement*». Ce dernier a été produit en 2009 et selon ces articulations, il ambitionne de faire du Cameroun un pays émergent à l'horizon 2035. Le second est un document d'implémentation du premier. Il s'agit du *Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi* (DSCE) qui représente la première phase de mise en œuvre de la *Vision de développement* pour la période allant de 2010 à 2020.

3. Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, (MINEPAT). (2012). *Document de Stratégie de partenariat au Développement du Cameroun*. Yaoundé.

nir les investissements de type industriel. A travers l'observation de l'orientation du sommet de l'Etat d'une part sur la mise en route des grands travaux de construction (Ports, autoroutes, barrages hydro électrique...) et d'autre part, sur la lecture de la gestion de sa coopération internationale, nous inscrivons l'Etat du Cameroun sur le sentier d'un Etat développeur qui est assimilable à l'Etat développementaliste. Au sens de Chalmer Johnson, c'est un Etat dans lequel le(s) ministère(s) en charge de la planification et de l'aménagement du territoire joue(nt) un rôle important à travers le secteur économique pour guider et promouvoir le développement<sup>4</sup>. L'Etat développeur ou encore l'Etat promoteur s'inscrit donc dans la perspective des « *developmental State*<sup>5</sup> », que l'on peut appréhender de manière contrasté. C'est une forme d'Etat adoptée par les pays d'Asie dans la période de l'entre deux choc pétrolier des années 1970 dans lequel, les priorités des décideurs publics sont orientées résolument à l'objectif de croissance économique. Dans cette perspective, deux éléments sont fortement mobilisés, notamment, la dimension idéale et l'alignement institutionnelle qui rendent compte de sa matérialité<sup>6</sup>. Pour autant que notre considération sur ces éléments soit reconnue dans le contexte qui est le nôtre. La mobilisation de la notion, d'Etat développeur, ici, nous permet de relever un élément de singularisation pour rendre opérationnel cette notion dans cette réflexion. Dans le cadre des Etats sous régime d'aide, ce qui est valable pour le cas du Cameroun, la notion de l'Etat développementaliste se lit à partir des traits fins de ses coopérations internationales financières en matière d'aide. C'est donc à cela que porte notre regard qui nous permet de construire de catégories d'aide en matière de coopération. Ce faisant, l'observation minutieuse des multiples régimes de coopérations financières entre le Cameroun et ses divers bailleurs de fonds permet de déceler deux grandes configurations institutionnelles de l'assistance financière dans laquelle le gouvernement va s'engager. Il s'agit d'une configuration souple et d'une configuration rigide en matière d'aide.

Dans cette perspective, la typification de l'aide financière souple, mobilisée ici et abondamment sollicitée par le Cameroun depuis quelques années, est particulièrement pratiquée par certains partenaires émergents d'Asie<sup>7</sup>. L'Etat Chinois est l'une des figures de proue de cette variante dans l'assistan-

4. Johnson, Ch. (1982). MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. *Social Scientist*, Vol. 12, No. 4. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/351708>.

5. Notion anglaise des Etats dits développementalistes. En générale, ce sont des Etats, parfois autoritaristes avec une élite bureaucratique très influente et souvent proche du/au pouvoir, dans lesquels il s'observe une pratique interventionniste et nationaliste dans la gestion des politiques publiques. En effet, dans sa construction théorique le regard se pose donc sur la façon de mener les politiques de développement de la nation. C'est un modèle que l'on trouve en particulier dans les pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est.

6. Thurbon, E. (2014). L'état développeur : défense du concept », *critiques internationale*, Vol 2, n° 63, 56-76.

7. L'évolution des apports en APD des partenaires de l'Asie au Cameroun a spectaculairement évolué. En effet, alors qu'à la fin de la période d'ajustement structurel, entre 2004 et 2007 les partenaires asiatiques ont procuré seulement 1.5 milliard de francs CFA en valeur absolue, dans la période allant de 2009 à 2011, suite à l'offensive chinoise consécutive à la fin de l'ajustement structurel, leurs appuis en APD constituaient la plus grande contribution des groupes de bailleurs classés par région dans le monde et s'élevaient à plus de 760 milliards. Cf. MINPAT. (2012). p. 48.

ce financière car elle représente depuis 2010 le premier bailleur de fonds du pays<sup>8</sup>. L'assistance dite souple constitue une forme de coopération internationale financière caractérisée par une limitation des pouvoirs d'implication de l'organisme assistant dans l'usage de l'aide financière. Ce type d'assistance est marqué par une contrainte institutionnelle de la coopération entre partenaires au développement, ce qui implique plus d'autonomie de gestion des fonds alloués pour l'Etat récepteur développementaliste.

A l'opposé, l'aide financière rigide est très souvent proposée par les partenaires traditionnels (les pays de l'OCDE, la Banque mondiale, l'Union Européenne, la BAD). Elle se caractérise généralement par une assistance souple et une assistance rigide de l'affectation et de l'administration de l'aide. A l'égard de l'Etat du Cameroun, l'assistance dite rigide comporte plus d'exigences normatives. Son régime de coopération prévoit généralement et le plus souvent un droit de regard exclusif et/ou exorbitants au bénéfice des organismes partenaires de financement. Cela induit alors une mise à l'épreuve de la souveraineté du Cameroun.

A partir d'une approche qualitative et d'une démarche synthétique et illustrative, cette brève réflexion s'inscrit dans la lignée des travaux favorables à l'économie de développement. Elle prend appui sur les travaux qui pose l'orientation d'une politique économique favorable à l'apport et la participation des institutions financières est considérée comme gain pour l'Etat. Pour ce faire, il importe de cerner dans un premier temps, les enjeux géopolitiques et les modalités institutionnelles de l'assistance « souple » et de l'assistance « rigide » (I). Dans un second temps, nous tentons de construire une analyse sur la base du jeu de stratégie que l'Etat développementaliste camerounais use pour s'approprier ces deux types d'aides (II) qui incarnent deux paradigmes distincts de la solidarité internationale financière pour le développement.

## I- ENJEUX GÉOPOLITIQUES ET OUTILS INSTITUTIONNELS DES DEUX MODÈLES D'ASSISTANCE FINANCIÈRE

Pour le Cameroun en particulier et les autres pays d'Afrique subsaharienne en général, l'assistance financière souple (celle de la Chine) comme l'assistance financière rigide (celle des partenaires occidentaux)<sup>9</sup> ont à la base des enjeux géopolitiques globalement communs (A). Au-delà de cette communauté d'enjeux, la nuance fondamentale entre ces deux modèles de coopération financière pour le développement réside réellement dans la nette différence qu'il y a entre leurs instruments d'intervention respectifs (B).

8. MINPAT. (2012). p. 49.

9. Il convient de relever que dans cette réflexion rapide, la notion d'assistance financière ici ne recouvre que la coopération financière en matière d'aide publique au développement (APD). Les coopérations relevant du champ commercial et du secteur de l'investissement étranger direct (IED) ne sont pas prises en compte, même si dans la coopération sino-camerounaise il y a parfois un enchevêtrement de toutes ces composantes de la coopération économique.

## A- Des enjeux géopolitiques globalement communs

Quelques soit sa forme et ses ressorts idéologiques, l'aide internationale ne constitue pas une activité philanthropique et désintéressée. En tant qu'initiative d'Etat s'inscrivant dans un champ, compris ici au sens de Bourdieu qui s'entend comme un espace structuré de positions inégalitaires d'agent-acteurs détenant et échangeant divers types de capitaux, l'aide est toujours marquée par une raison stratégique. Cette raison qui semble être le fondement de l'action des divers acteurs est la plupart de temps fonction des politiques extérieures des gouvernements fournisseurs. Dans le cadre précis de notre étude, *l'aide souple* chinoise et *l'aide rigide* occidentale ont respectivement des objectifs qui convergent globalement dans un sens précis. Ce sens s'articule autour de la mise en place de l'aide publique au développement. Cette aide, dans un contexte post guerre froide<sup>10</sup>, vise précisément des secteurs d'activités au sein de ces Etats et dont la dynamique s'articule de manière symbolique autour du contrôle stratégique du circuit économique ayant par extension un impact au niveau sécuritaire. D'un point de vue sécuritaire d'abord, il convient de relever que l'assistance internationale financière, qui émane des partenaires traditionnels ou du partenaire chinois, constitue un important outil de stabilisation utilisé tant pour la reconstruction post conflictuelle que pour la prévention des situations conflictuelles du continent. Alors que les deux typologies d'aide abordées dans la présente analyse sont habituellement mobilisées pour reconstruire les régions de conflits par le financement des services sociaux de base, des infrastructures économiques et de l'acquisition des équipements de production etc.<sup>11</sup>, on remarque par ailleurs que l'aide rigide occidentale est souvent très portée dans l'action préventive des tensions depuis la décennie 2000. C'est ainsi qu'elle constitue un instrument important de financement des désarmements, de la démobilisation et de la réinsertion des combattants, de l'encadrement humanitaire, de la réforme des systèmes de sécurité, de la préparation des élections etc.

Au Cameroun précisément, la tendance est telle que, c'est essentiellement l'aide traditionnelle ou classique qui a été mobilisée récemment dans les

10. Contrairement à une impertinente idée souvent répandue, la fin de la guerre froide n'a pas conduit à une fin de l'intérêt stratégique de l'aide publique au développement en Afrique et dans le monde en général. Depuis la décennie 1990, il s'est juste produit une reconfiguration des enjeux et des acteurs de l'aide. Entre autres, l'irruption de la Chine et d'autres pays émergents dans le jeu international de l'assistance au développement, l'avènement de la conditionnalité dans la coopération avec les partenaires traditionnels, le doublement de l'aide française par crainte de l'hégémonie américaine dans les années 1990, peuvent être des indicateurs de cette reconfiguration. Cf, Perouse De Montclos, M-A. (2005). La face cachée de l'aide internationale. *Politique Internationale*, 2005, (107), 425-439. ISSN 0221-2781.

11. L'aide souple chinoise est d'ailleurs essentiellement axée sur les secteurs des infrastructures économiques et des équipements industriels où elle s'est imposée. Cf. Cisse, D. (2014). Des infrastructures « made in China en Afrique » : une contribution au développement, et Schiere, R., Rugumba, A. La chine et l'intégration régionale : moteurs de la transformation structurelle en Afrique. *Pas-serelles*, vol. 14(4), Septembre, .4-9. Repéré à <https://www.ictsd.org>. Pour avoir une estimation chiffrée à ce sujet, on doit rappeler que 70% de l'aide chinoise en Afrique est concentrée sur les infrastructures. Cf. Delcourt, L. (2011). La Chine en Afrique : enjeux et perspectives. *Alternatives Sud*, vol. 18(7), p. 16.

diverses crises sécuritaires et humanitaires auxquelles l'Etat fait face<sup>12</sup>. Par exemple, l'Union européenne dont l'assistance est fondamentalement rigide a récemment soutenu l'Etat camerounais (à hauteur de 100 millions d'Euros) dans le cadre de la lutte contre Boko Haram. Pour la même cause, les Etats-Unis ont mobilisé 700 millions de dollars en faveur de l'ensemble des pays du Bassin du Lac Tchad cette fois-ci.

Du point de vue économique, la lecture peut se faire à partir d'une grille analytique géoéconomique. La coopération financière pour le développement est constitutive d'un enjeu beaucoup plus plausible, qu'on soit dans le cadre des partenariats traditionnels ou dans l'assistance des pays émergents à l'instar de la Chine. En effet, l'aide financière a une forte capacité de production des fenêtres d'opportunités économiques, puisqu'elle permet aux Etats aidants d'accéder aux matières premières, d'écouler leurs produits par la technique de l'aide liée<sup>13</sup>, ainsi que d'acquérir de nombreux marchés<sup>14</sup>. Le Cameroun qui est un consommateur modeste de l'aide publique au développement<sup>15</sup> n'échappe pas aux enjeux économiques de la solidarité financière internationale qui constitue indubitablement pour les pays pourvoyeurs un instrument de soutien et de rayonnement de leurs entreprises<sup>16</sup>.

Du point de vue symbolique enfin, on peut noter que le contrôle stratégique de l'Afrique et du Cameroun par le biais de l'aide financière contribue à rehausser la visibilité mondiale et le statut de puissance du pays partenaire, qu'il soit traditionnel ou émergent. Du côté des pays pourvoyeurs traditionnels, l'enjeu symbolique est de conserver et consolider une position de parte-

12. Ce qui ne signifie pas que le partenaire chinois qui finance beaucoup plus le secteur infrastructurel n'intervient pas dans le domaine sécuritaire et humanitaire en Afrique. Au cours de cette année 2018 par exemple, en contexte de sécheresse climatique, la Chine est intervenue en Ethiopie à travers une aide de 6 millions de dollars afin d'aider urgemment le pays à faire face à la crise humanitaire liée à l'afflux de réfugiés érythréens, somaliens et soudanais.

13. L'aide liée est « une aide accordée par un Etat à un autre Etat, généralement par un pays développé à un pays en développement, à condition que le bénéficiaire utilise totalement ou partiellement le montant à des achats dans le pays donneur ». Cf. Salmon, J. (dir). (2001). *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant. p. 54.

14. En Afrique subsaharienne, seulement pour le compte de l'année 2008, 80% de l'aide des Etats Unis d'Amérique était liée à l'achat des biens et services des entreprises et ONG états-uniennes. Dans une logique similaire au cours de la même année, ce phénomène de l'aide liée est de l'ordre de 90% pour l'aide italienne et 60 à 65% pour l'aide canadienne à l'égard des pays africains. Cf. Delcourt, L. (2011). p. 15.

15. En effet, les flux d'aide en direction du Cameroun sont en général assez modestes. Entre 2000 et 2010, l'APD représentait moins de 3% du PIB, alors que pour la plupart des Etats d'Afrique subsaharienne, elle est supérieure à 10% du produit intérieur brute. Par ailleurs, par rapport au revenu national brut (RNB), l'APD au Cameroun ne représente que 9,3%, alors que dans la plupart des pays africains signataires de la Déclaration de Paris, elle est de 12%. Au cours des dernières années, l'APD représentait à peu près 10% des ressources budgétaire du pays. Cf. MINPAT, *Document de Stratégie de partenariat au Développement du Cameroun, op.cit.*, p. 28, p. 86 et p. 95.

16. Du côté de la Chine, pourvoyeur souple qui est souvent considérée comme une grande prédatrice des matières premières africaines, l'aide financière s'opère généralement par le biais de la technique conventionnelle du *package deal* (contrat de troc), qui voudrait que le gouvernement chinois mandate une entreprise chinoise qui devra réaliser le projet infrastructurel financé avec le soutien d'*Eximbank* (banque chinoise d'investissement et d'import/export). Il s'agit du fameux « modèle angolais » qui mêle à la fois investissements publics et privés, dons et prêts, assistance technique et financière. Dans la seconde partie on citera quelques financements chinois au Cameroun qui ont été conçus sur ce modèle dit angolais. Par ailleurs, s'agissant par exemple de la coopération rigide française au Cameroun, on observe à titre d'illustration qu'à travers son mécanisme C2D, précisément entre 2006 et 2011, les entreprises françaises ont réalisée à peu près 40% des marchés publics financés sur fonds C2D., lire également à ce sujet. Mandeng Nyobe J-F (2015). *Les Contrats de désendettement et de développement entre la France et le Cameroun*. (Mémoire de Master II-Recherche en Droit International Public et Communautaire), Université de Yaoundé II-Soa.

naires privilégiés obtenue historiquement par la colonisation, mais désormais fortement menacée du fait de la percée de Pékin. Pour la Chine justement, il s'agit d'élargir son champ d'action et d'influence sur un continent avec lequel elle partage le fait d'avoir été une cible de l'impérialisme occidental avant d'effectuer progressivement une « montée en puissance » à l'échelle mondiale, à travers son passage progressif de la Périphérie au Centre en quelques décennies. Au demeurant, cette compétition des partenaires traditionnels et chinois en Afrique pour un enjeu impérial quasiment commun ne doit pas occulter le fait que les modes opératoires de leurs dynamiques d'assistance respectives sont distincts. Ce qui pourrait permettre de lire ces investissements chinois comme un moyen de faire de l'Afrique un glacis géostratégique. Toutes choses qui rendraient opératoire la plausible thèse d'une quête de l'affirmation de puissance par l'affrontement indirect avec les autres puissances

## B- Des instruments d'intervention différents

Outres les enjeux relevés plus haut, l'assistance occidentale, de nature, rigide et l'assistance chinoise, de nature souple se distinguent au niveau de leurs modes opératoires, notamment en ce qui concerne leurs instruments respectifs. Ces derniers mettent en place des formes différentes de coordination de la coopération, elles-mêmes porteuses de *régimes de justification* distincts<sup>17</sup>. L'idée d'instrument ici est entendue au sens de Lascombes et Le Gales qui renvoie à un dispositif à la fois technique, diplomatique et politique, qui organise des rapports de coopération entre les partenaires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs et qu'ils travaillent à imposer par le jeu des rapports de force<sup>18</sup>. Ces instruments sont également au sens de De Maillard<sup>19</sup>, des référents qui permettent à l'Etat, principalement, au gouvernement de se conformer pour bénéficier des différentes aides.

Alors que la coopération financière rigide se tisse autour du « *Consensus de Washington* », il met l'accent sur les considérations, au niveau politique, des pratiques de bonne gouvernance, ce qui implique dans sa dimension pratique une *bonne administration* de l'aide<sup>20</sup> ou alors, une bonne gestion de l'aide tels que l'exigent en général les bailleurs de fonds (B.M et le FMI) et l'OCDE ; la coopération financière dite souple, pour sa part, s'inscrit plutôt dans l'esprit du « *Consensus de Pékin* ». Ce dernier, postulant la primauté de la croissance

17. Comprise au sens de l'économie des conventions (Boltanski et Thevenot), la notion de *régime de justification* renvoie aux modalités conventionnelles (au sens sociologique) d'évaluation commune et générale, permettant de juger une coopération menées, de lui assigner précisément un sens du juste ou de l'injuste. A l'observation, ces modalités de *justification* sont différentes selon que l'on soit dans l'assistance classique ou dans l'assistance émergente.

18. Boussaguet, L. (dir.). (2014). *Dictionnaire des politiques publiques*, (4<sup>e</sup> éd.). Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, France. Voir également, Lascombes, P. et Le Gales, P. (2004) *Gouverner par les instruments*, Paris : France. Presses de Science Po. p. 11.

19. De Maillard, J. et Kübler D. (2009). *Analyser les politiques publiques*. Grenoble, France : Presses Universitaires de Grenoble. p.46.

20. Bousta, R. (2010). *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Paris, France : L'Harmattan 2010, p.72.

économique sur les considérations politiques, sociales et écologiques<sup>21</sup>, envisage un modèle de coopération à somme positive où la reconnaissance et le respect mutuel sont fondés sur huit grands principes énoncés en 1964<sup>22</sup>. Au fil du temps et de manière contingente, ces principes ont été progressivement réinterprétés en ce début de siècle lors de la tenue des différents FOCAC (Forum de coopération Chine-Afrique). L'analyse au plan normatif permet de rendre compte de la différenciation qui s'effectue dans la coopération entre la Cameroun et ces bailleurs en soutien de sa politique et ses stratégies multiples de développement. Cette différenciation s'observe bien dans la typification des deux régimes internationaux<sup>23</sup>. Si à la base, l'aide est une forme d'assistance, celle-ci, se dévoile comme une assistance rigide à partir des contrats complets et déséquilibrés qui semblent s'imposer au gouvernement Camerounais par ses partenaires classiques (Pays membres de L'OCDE). L'assistance souple pour sa part, se dévoile différemment par le biais d'un régime du *contrat incomplet et équilibré*.

Concernant l'assistance rigide, la plupart des contrats de coopération entre les parties sont dits *complets*, parce qu'ils aménagent un cadre normatif conventionnel qui considèrent au détail près les usages et des pratiques d'assistance. Ils orientent de manière exhaustive les comportements réciproques des parties dans tout le processus de coopération. Ainsi, pour réduire autant que faire se peut les incertitudes et les anticipations possibles des acteurs en coopération, le *contrat complet* va aménager avec précision leurs engagements respectifs en déterminant les droits et pouvoirs d'une part des uns et les obligations et contraintes d'autre part des autres lors des deux grandes étapes du processus d'assistance : l'étape du *transfert* des ressources financières de l'aidant à l'aidé et celle de l'utilisation desdites ressources par l'aidé et sous la vigilance de l'aidant<sup>24</sup>. Pour autant, les contrats et arrangements normatifs de l'assistance rigide sont aussi déséquilibrés. Lors des phases de transfert et de contrôle, qu'il s'agisse des prêts ou des subventions, les partenaires donateurs ont des prérogatives juridiques excessives de contrôle par rapport au partenaire assisté ou récepteur des fonds (le Cameroun) qui à l'opposé a davantage

21. Du reste, les considérations écologiques et sociales ne sont pas inexistantes dans l'assistance chinoise. Il convient de relever que face à l'exacerbation de certains conflits sociaux et environnementaux ayant alimentés le sentiment antichinois en Afrique, la Chine depuis le milieu des années 2000 a pris certaines mesures concrètes pour améliorer son image, à l'instar de l'adoption par *Eximbank* en 2007 d'un cadre de référence intégrant plusieurs critères sociaux et environnementaux. Cette prise de conscience forcée et opportuniste illustre sinon une convergence, au moins un rapprochement entre l'aide traditionnelle occidentale et l'aide émergente chinoise.

22. Par Zhou Enlai à Accra : égalité entre partenaires, bénéfices mutuels, respect de la souveraineté, utilisation de dons ou de prêts sans intérêts, et allègement des charges, renforcement du bénéficiaire, égalité de traitement entre *export* chinois et locaux. Cf. Delcourt, L. (2011). p.11.

23. La notion de régimes internationaux désigne « une série implicite ou explicite de principes de normes de règles et de procédures autour desquels convergent les attentes des acteurs dans un domaine particulier des relations internationales ». Cf. Roche, J-J. (2008) *Théorie des relations internationales*. (7<sup>e</sup> édition) L.G.D.J : Montchrestien, p. 46.

24. Ce caractère précis et exhaustif des conventions de coopération des pays de l'OCDE qui pratiquent en règle générale une assistance rigide pour le bénéficiaire se traduit matériellement par la longueur et la densité normative des dispositifs et des annexes de leur textes qui décrivent de façon pointilleuse et détaillée les actes à accomplir par le Cameroun et les conditions de leur accomplissement.

des obligations contraignantes. Ces prérogatives juridiques excessives qui traduisent la manifestation d'un rapport inégalitaires entre l'assistant et l'assisté peuvent être regroupées en trois catégories: le *pouvoir de conditionnaliser ou de donner sous conditions*, le *pouvoir de réguler* et le *pouvoir de juger*.

D'abord, au sujet du pouvoir de conditionnaliser, il intervient en amont, et ce, avant même la phase du transfert des fonds. Il consiste en la faculté pour les bailleurs de l'OCDE, avant le versement, de fixer la conditionnalité qui est perçue au sens du droit international comme le mécanisme par lequel le financement international d'un projet au sein d'un Etat en développement est subordonné à l'engagement pris par ledit Etat vis-à-vis de l'organisme fournisseur. Cet engagement consiste donc à prendre certaines mesures au plan politique, démocratique, sociale et environnemental permettant la mise en œuvre des projets pour lesquels l'assistance est attribuée. Ensuite, le pouvoir de réguler quant à lui est manifeste lors de l'utilisation des fonds. Il est constitué d'un ensemble de *prérogatives de police* renvoyant aux contrôles<sup>25</sup> et aux sanctions<sup>26</sup>. Ces dernières donnent ainsi un poids aux pays donateurs. Le poids de réguler la consommation des fonds alloués et de s'assurer que l'usage de ces fonds fait l'objet d'une bonne gestion et que soit exempt, autant que possible, des pratiques de corruption et de détournement. Alors que pour la logique de contrôle, les processus de passation des marchés sont soumis aux principes normatifs externes d'attribution de marché, ou d'emprunt, à savoir celle de l'OCDE. Aussi, il est suivi par le pourvoyeur qui a non seulement des pouvoirs de vérifications sur place et sur pièce, mais aussi, possède la compétence conventionnelle d'émettre des avis de non-objection pour la passation de chaque marché où son aide financière est mobilisée, même s'il s'agit d'une mobilisation partielle ou en complément des ressources de l'Etat récepteur. Par ailleurs, dans la logique de sanction, la prérogative est accordée aux bailleurs de fonds d'intervenir lorsqu'à l'issue du contrôle il est constaté que le bénéficiaire ne respecte pas ses engagements. Le fondement d'une telle compétence normative est non seulement le droit d'ajournement<sup>27</sup>, mais encore plus le droit de rejet ou de l'annulation simple de toute sollicitation de versement de fonds. Enfin, Concernant le pouvoir de juger, il offre conventionnellement aux juridictions du pays donateur ou prêteur la compétence de régler un éventuel litige issu de l'usage des fonds, précisément lors de la passation des marchés publics. Il s'agit ici pour le partenaire au développement de s'assurer de la

25. Ici les prérogatives de contrôles aménagent la possibilité pour l'octroyeur de surveiller le respect des engagements conventionnels du bénéficiaire en matière de responsabilité environnementale et sociale des projets financés, mais aussi en ce qui concerne les procédures de passation des marchés publics sur fonds d'aide (le choix des prestataires, le contenu de son cahier de charge, l'efficacité des procédures, l'implication des bénéficiaires que sont les populations etc).

26. Ici, les prérogatives de sanction interviennent lorsqu'il est constaté à l'issue du contrôle que le bénéficiaire ne respecte pas ses engagements. Ces prérogatives répressives résident dans le *droit d'ajournement* et le *droit de rejet*. L'ajournement consiste pour le fournisseur à renvoyer à une date ultérieure ou à suspendre le versement des ressources au bénéficiaire. Plus grave, le rejet se conçoit comme l'annulation pure et simple de toute sollicitation de versement de fonds

27. Il consiste pour le fournisseur, de renvoyer à une date ultérieure ou à suspendre le versement ressources au bénéficiaire

maitrise du règlement juridique d'une situation conflictuelle l'opposant soit au récepteur de l'aide soit à une entreprise locale impliquée dans la passation du marché ou dans la réalisation du projet.

A l'opposé, dans la coopération financière chinoise, ces différents pouvoirs exorbitants allant de la mise en conditionnalité à la sanction, en passant par la police de l'usage des fonds ne sont pas prévus par les réglementations conventionnelles d'assistance qui sont plutôt fondées sur des *contrats incomplets et équilibrés*. L'incomplétude tient au fait que les cadres conventionnels de financement de la coopération sino-camerounaise sont brefs, précis et concis. Le cadre normatif dans la coopération Sino-camerounaise n'est pas exhaustif. Les comportements à suivre par les coopérants donnent une possibilité, chemin faisant, de négocier et de renégocier largement les pratiques d'utilisation des fonds. Ces pratiques sont tendanciellement flexibles, souvent non participatives et très peu soumises à des obligations sociales et/ou environnementales, ainsi qu'au contrôle du fournisseur et de la société civile camerounaise qui est pourtant présente dans la coopération rigide<sup>28</sup>. Ici, les pratiques d'utilisation des fonds alloués sont entièrement soumises au droit camerounais des marchés publics, contrairement à ce qui se passe dans l'assistance rigide où on observe des emprunts circonstanciels d'une légalité d'ailleurs (les fameux principes de l'OCDE sur la corruption dans la gouvernance de l'aide)<sup>29</sup>. Le caractère équilibré du contrat de coopération pour sa part, relève de l'assistance souple. Il renvoie essentiellement dès lors à un équilibre juridique et sert de garant à la souveraineté du bénéficiaire. Pour autant, la conséquence de ces dispositions sur la réduction des pouvoirs conventionnels de surveillance du partenaire chinois, ne signifie pas que dans le contrat équilibré, Pékin n'a strictement pas un pouvoir d'ingérence dans l'usage des ressources mises à la disposition du Cameroun. L'équilibre ici implique plutôt que les modes opératoires, les manières de faire d'une éventuelle ingérence suivent une logique douce et diplomatique, sans avoir à « acheter la bonne gouvernance »<sup>30</sup> à travers des mesures de police restrictives et contraignantes que le Cameroun accepte certes, mais pas à travers une attitude passive et exempte de capacité de réaction et d'appropriation.

28. Par exemple, dans la coopération entre la France et le Cameroun, précisément au sein de la coopération C2D, la *Plateforme d'information et d'action sur la dette du Cameroun* est impliquée, pour le compte de la société civile, dans le suivi de l'orientation et de l'utilisation des fonds C2D.

29. Toutes les conventions de coopération du Cameroun relevant de l'assistance financière des pays de l'UE et de l'assistance financière des bailleurs occidentaux majeurs tels que la France et l'Allemagne font référence à ces principes.

30. Expression empruntée au Président éthiopien Meles ZELAWI, qui relevait ceci dans *Financial Times* du 5 avril 2007 : « Je pense que les occidentaux auraient tort de penser qu'il leur suffit d'acheter la bonne gouvernance en Afrique (...). La Chine ne met nullement en danger les réformes de bonne gouvernance et la démocratisation en Afrique (...). Seuls ceux qui comme la Chine ont privilégié une croissance endogène avaient des chances de réussir ».

## II- L'APPROPRIATION DE LA SITUATION DE DÉDOUBLEMENT DE L'AIDE PAR L'ETAT DÉVELOPPEMENTALISTE

Face à la double variation de l'assistance internationale financière, l'Etat du Cameroun dans son fonctionnement est conséquent. A ce titre, il ne saurait être considéré comme une *pâte molle*, pour reprendre une métaphore de Raymond Boudon, dans sa compréhension du rapport de l'individu au groupe ou à la structure. Depuis le milieu des années 2000, la réaction de l'Etat développementaliste camerounais face aux nouvelles formes d'assistance (post ajustement structurel) peut être lue à travers deux grilles d'explication : la *coopération reprise* (A) et la *coopération enchâssée* (B).

### A- La « coopération reprise » : l'Etat développementaliste à la recherche du leadership dans le partenariat

En général, dans l'imaginaire courant hérité de la période d'ajustement structurel, l'organisation et les pratiques de coopération financière entre pays développés et émergents d'une part, et pays en développement d'autre part, sont perçues comme étant déséquilibrées en faveur des premiers. Comme le relève un adage populaire, « la main qui donne est en général au-dessus ». Par conséquent et dans cette veine, les logiques compréhensives et interprétatives seraient que les récepteurs de l'aide subiraient, à coup sûr, le diktat du fournisseur et à ce titre se présenteraient au pire comme des *Etats suiveurs* ou au mieux comme des *Etats mobilisateurs passifs*<sup>31</sup>.

A l'observation, la nature complexe des relations force les nuances de notre perception. A l'opposé de cette vulgate déterministe et structuraliste qui privilégie la perception de l'*assistance par le haut*, c'est-à-dire à partir de l'organisme « fournisseur-dominateur », l'atteinte du point d'achèvement entre 1986 et 2006 se fera sous l'encadrement du FMI et de la Banque Mondiale en lui permettant de reprendre sa politique nationale de coopération financière. Cette reprise en main s'est effectuée à travers la mise en place progressive d'une nouvelle Stratégie de Partenariat au Développement (SDP) visant à encadrer l'intervention des partenaires du Cameroun. Le suivi institutionnel de cette SDP fait d'ailleurs l'objet d'une coordination gouvernementale à niveau multiple et multisectorielle. De manière compréhensive, cette *reprise* de l'assistance financière du pays s'est produite à travers deux principaux axes d'interventions : la *reprise du choix des projets à financer* (que veut-on faire financer ?) et la *reprise du choix des acteurs devant financer* (qui finance ce qu'on veut faire financer ?). C'est à travers ces deux axes d'intervention que l'Etat développementaliste du Cameroun s'est véritablement repositionné comme le

31. MINPAT. (2012). p.78.

pivot de sa politique d'assistance internationale financière pour le développement après avoir été en situation d'*Etat-receveur d'ordre* durant la période d'ajustement structurel<sup>32</sup>.

Concernant la *reprise du choix des projets à financer*, elle se manifeste par le repositionnement du gouvernement camerounais comme centre du processus de décision de l'orientation et de la destination des fonds d'APD sollicités auprès de ces partenaires. Au cours de la période d'ajustement structurel, sous la direction des institutions de *Bretton Woods* qui formaient avec les partenaires de l'OCDE une alliance hégémonique des donateurs, au moins la moitié de l'aide reçue était affectée aux dépenses d'ajustement structurel<sup>33</sup>. La proportion restante globale de cette aide était consacrée à amortir l'impact social des politiques d'ajustement à travers le financement de la lutte contre la pauvreté qui n'était pas moins orienté par les partenaires au développement. On peut le dire dans la mesure où ce financement de la lutte contre la pauvreté avait pour base d'orientation le DSRP, instrument produit certes par l'Etat assisté, mais validé au final par les bailleurs internationaux. Ces derniers étaient d'ailleurs présents dans les structures organiques de coordination de la gestion nationale des fonds alloués dans le cadre de l'initiative PPTTE (entre 2000 et 2010)<sup>34</sup>. Les fonds de cette initiative de désendettement et de développement ne pouvaient dès lors pas être affectés aux secteurs productifs (notamment les infrastructures) qui sont désormais au cœur de la nouvelle politique de partenariat de l'Etat engagé sur le chemin du développement au Cameroun. Le passage de l'Etat sous ajustement à l'Etat développementaliste à l'autonomisation progressive du pays dans le choix des champs d'affectation de l'aide au développement par les pays donateurs est un produit de rapport de force dynamique avec les partenaires traditionnels, car ces derniers ne partagent pas toujours avec le bénéficiaire une vision « *commune en matière d'objectifs de développement* », notamment en ce qui concerne les secteurs et projets prioritaires à financer. En effet, depuis la fin des années 2000 marqué par l'adoption d'une pluralité d'instruments traduisant une volonté de l'Etat du Cameroun de s'approprier son développement<sup>35</sup>, le gouvernement s'est relativement autonomisé dans le processus de choix des projets à financer par l'aide extérieure. A la lecture de ce processus mis en place par le gouvernement, il se dégage un fonctionnement complexe dont la participation des acteurs est à la fois multi-niveaux et multisectorielle.

Dans la pratique au concret, lorsqu'un département ministériel a identifié

32. MINPAT. (2012). p. 83.

33. Cf. MINPAT. (2012). p. 18.

34. En effet, les bailleurs de fonds étaient institutionnellement représentés au Comité consultatif de suivi de la gestion des ressources PPTTE.

35. Au rang de ces instruments d'appropriation, on peut citer la nouvelle loi relative au régime financier adoptée en 2007, la nouvelle Vision pour le développement (2009) et son instrument de mise en œuvre pour la période 2010-2020, le DSCE.

un besoin de financement extérieur et que celui-ci est conforme à sa stratégie sectorielle, il peut, après avis du MINEPAT et sous la coordination de cet acteur central, engager des discussions initiales avec les organismes partenaires intéressés. Tandis que les aspects techniques des discussions sont en général du ressort du ministère sectoriel, le MINEPAT qui est le coordonnateur du processus de mobilisation des financements extérieurs<sup>36</sup> s'assure que le projet à financer cadre avec les priorités et les politiques nationales avant de s'adresser aux potentiels bailleurs de fonds en vue de requérir leurs offres d'assistance. Celles-ci peuvent faire encore l'objet d'un examen technique mené au sein d'un organe-médiateur, le COPIL (comité de pilotage), placé sous l'autorité du MINEPAT avec pour mission principale la mise en œuvre de la Stratégie de Partenariat au Développement. Ce Comité constitue une arène gouvernementale où interviennent à la fois des acteurs politico-administratifs<sup>37</sup> et des experts<sup>38</sup> qui représentent, dans le processus décisionnel, des agents ou acteurs marginaux sécant. En réalité, dans le processus décisionnel, le choix du projet à financer ne relève pas de leurs compétences. Alors même qu'ils ont un rôle important, celui d'interface, entre les gestionnaires de l'aide et les ministères engagés dans le (s) projet (s), ils ont une position subsidiaire par rapport au ministre de l'économie et de la planification. Cette lecture rend compte, au sens de Hassenteufel d'une sociologie politique de l'action publique mettant en lien les différents acteurs tout en déterminant le poids de chacun d'eux dans la construction d'un programme d'action gouvernemental<sup>39</sup>.

S'agissant de la *reprise du choix des acteurs devant financer*, dans sa perspective développementaliste, l'Etat du Cameroun semble tirer stratégiquement son épingle du jeu à la faveur de l'intrusion des pays émergents dans le grand jeu international de l'aide au développement. Ces nouveaux fournisseurs émergents, en tête desquels se trouve la Chine ont permis au gouvernement camerounais d'avoir une marge d'autonomie beaucoup plus grande dans le choix stratégique de ses bailleurs de fonds. Cette marge d'autonomie n'existait pas lors de la période d'ajustement structurel où on avait un collectif de partenaires-crédanciers traditionnels (le FMI, la BM, les pays de l'OCDE) qui géraient ensemble avec l'Etat surendetté les finances publiques de ce dernier. Autrement dit, sous l'ajustement structurel, il existait une sorte de monopole et un modèle de partenariat dominant. Avec la fin progressive du modèle du bi-latéralisme en la faveur de la montée en puissance du multi-latéralisme comme forme dominante de coopération interétatique, le marché international de l'aide publique au développement est devenu plus concurren-

36. Cette coordination du MINEPAT se fait en liaison avec le MINREX.

37. Tels que les représentants de la Présidence de la république, du Premier ministre et des ministères concernés par la gouvernance de l'aide.

38. Tels que les représentants du Comité technique de suivi des programmes économiques, du Conseil d'appui à la réalisation des contrats de partenariat et du Groupe de travail sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

39. Cf. Hassenteufel, P. (2008) *Sociologie politique : l'action publique*, Paris : France. Armand Colin. p.198.

tiel. A l'analyse de cette mutation sur la scène internationale, il se dégage avec trait marquant une ouverture à une situation de polypole (plusieurs modèles d'offre en matière d'assistance). Fort de cela, le nouvel Etat récepteur et développementaliste du Cameroun<sup>40</sup> va opter dans ses rapports de coopération économique, pour une coopération pondérée, comme nouveau modèle de coopération économique. En effet, la *coopération pondérée* ou *tempérée* consiste pour l'Etat développementaliste à rechercher les équilibres favorables à ses intérêts propres dans le partenariat. La recherche de l'équilibre ici réside d'abord dans la claire volonté du Cameroun de demeurer un *Etat modestement assisté*. Ainsi, dans sa stratégie de partenariat, l'Etat du Cameroun envisage certes un accroissement du niveau des ressources d'aide publique au développement, tout en prévoyant que ce niveau doit rester dans la limite du seuil de 2% du PIB, à peu près comme au cours de l'ajustement structurel et à la différence de beaucoup d'Etat d'Afrique subsaharienne où l'APD dépasse souvent 10% du produit intérieur brut<sup>41</sup>. Cette position de l'Etat camerounais peut être interprétée comme une volonté de faire de l'aide au développement un simple moyen complémentaire dans la construction de son développement. Le nouvel Etat développementaliste ne saurait être dépendant de l'APD.

Par ailleurs, la recherche de l'équilibre est envisagée dans la politique de pondération entre les modèles d'assistance sollicités par le gouvernement camerounais qui s'engage à la fois et de façon plus ou moins équilibrée dans le champ du partenariat rigide (traditionnelle) et dans le champ du partenariat souple (émergent), sans véritablement donner, la priorité à l'un ou à l'autre. En cela, la coopération pondérée s'oppose à la *coopération postcoloniale à partenaire(s) dominant(s)*, ainsi qu'à la *coopération engagée à partenaire quasiment unique*, avec lequel on a une idéologie commune<sup>42</sup>. Dans la perspective, il ne s'agit pas d'un *non alignement* (attitude négative de *défection* de l'acteur-récepteur), mais plutôt d'un *alignement multiple* et circonstancié (attitude positive de *loyauté simulée*). Ici, l'enjeu est de « neutraliser » la coopération par un « habile dosage des partenaires et des méthodes utilisées »<sup>43</sup> afin d'éviter les risques de dépendance, mais aussi de garantir le mieux la souveraineté du bénéficiaire dans la conduite de l'agenda de son développement.

La politique de coopération pondérée du Cameroun s'illustre dès lors par des indicateurs relatifs à l'équilibrage qu'il s'efforce à faire entre les montants des apports d'aide publique au développement relevant d'une part de l'assis-

40. On parle de nouvel Etat développementaliste dans la mesure où en réalité, entre 1960 et le début des années 1980, avant l'avènement du néolibéralisme et à une période marquée par la prédominance du modèle de l'Etat interventionnisme, le Cameroun à travers ses fameux plans quinquennaux qui constituaient les instruments clés d'une économie dirigée était déjà, peut-être d'une façon différente, un Etat-développementaliste.

41. MINPAT (2012). pp.95-96.

42. Cette idée de coopération pondérée nous est inspirée des réflexions toujours actuelles de Flory, M. (1977). *Droit international du développement*, Paris : France PUF. p. 139-145.

43. Flory, M. (1977). p.148.

tance souple des organismes émergents et d'autre part de l'assistance rigide des organismes traditionnels. En effet, entre 2009 et 2011, alors que l'apport global des partenaires émergents s'élevait en tout à 40% environ avec 34% de contribution chinoise (premier bailleur de fond), l'apport des partenaires traditionnels oscillait autour de 60% (17,3% pour la France et 15% pour la BM). Or, entre 2004 et 2007, période de sortie de l'ajustement structurel, les apports cumulés d'APD de l'assistance émergente n'étaient que de 15% contre 85% pour le partenariat classique<sup>44</sup>. En seulement quelques années, le Cameroun est passé d'une coopération financière déséquilibrée à dominante traditionnelle à une coopération pondérée en apport par modèle de partenariat. L'on perçoit donc un équilibre global relatif et dynamique entre les fournisseurs occidentaux et les fournisseurs nouveaux. Cette évolution marque bien la volonté du tournant développementaliste dont les objectifs sont consignés en des termes clairs et précis dans le programme d'action publique en relation avec les partenaires économiques étrangers. «...maintenir et de consolider les partenariats établis avec les partenaires dits 'traditionnels', mais aussi et surtout d'attirer de nouveaux partenaires parmi ceux qualifiés de 'non traditionnels' qui proposent des types de partenariat 'gagnant-gagnant'. L'enjeu étant pour le Cameroun d'affirmer plus pleinement son leadership dans la gestion des partenariats, et partant, faire prévaloir sa position avec les partenaires dont les apports doivent s'aligner d'abord et avant tout aux priorités nationales »<sup>45</sup>. Cette volonté semble, à notre avis, être en cohérence avec les principes directeurs qui fixent un nouveau cap en termes de partenariat financier du Cameroun<sup>46</sup>.

Pour autant, Ce dernier principe pose entre autres le problème de l'enchâssement de l'assistance internationale financière dans les réalités structurelles de la gestion publique camerounaise.

### **B- La « coopération enchâssée » : l'inscription du partenariat dans les réalités structurelles de l'Etat développementaliste**

La mise en œuvre de la coopération financière au développement est nécessairement enchâssée dans les logiques institutionnelles de fonctionnement de l'Etat bénéficiaire. Ces logiques du *territoire de réception*<sup>47</sup> sont souvent marquées par des pratiques qui relèvent des comportements de déviance structurelle telle que la corruption politique ou se rattachent simplement à des faiblesses structurelles (à l'instar de la sous-consommation des ressources

44. Cf. MINPAT. (2012). pp. 47-49.

45. Cf. MINPAT. (2012). p. 91.

46. Ils sont principalement au nombre de quatre, notamment : le leadership du gouvernement dans la gestion des partenariats ; la diversification des partenariats ; la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'aide au développement et aux chocs exogènes et la promotion de l'image de marque du pays.

47. Le territoire ici n'est pas seulement le cadre matériel, historique et culturel de délimitation d'un système national de production de biens publics. Il renvoie aussi à un espace institutionnel de l'action construit par des acteurs individuels et collectifs et dans lequel se constitue une configuration historique spécifique de leurs interactions, de leurs intérêts. Cf. Tallard, M., Theret, B., et Uri, D. (2006). Présentation générale. Dans M. Tallard, b. Theret, d. Uri, *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris : France. L'Harmattan. p.16.

budgétaires d'investissement et de financements extérieurs ou encore de la budgétisation non sincère des ressources constitutives d'aide publique au développement).

En effet, face aux exigences politiques (les bonnes pratiques d'utilisation de l'aide) de la coopération rigide avec les partenaires traditionnels et aux exigences économiques de la Chine qui propose plutôt une assistance souple au plan administratif et politique, l'Etat dans sa volonté de développement, mais à court de moyens financiers, adopte une logique d'action *intelligente*. S'il se trouve être insatisfait dans le jeu des échanges, parce que certains pans de sa souveraineté sont remis en cause, il ne se rétracte pas en général (*l'exit option*). Il ne saurait non plus adopter une opposition frontale (*la voice*), qui ne constitue pas le mode de résilience le plus courant dans la diplomatie économique, puisqu'il implique un coût très élevé. A travers une « loyauté » stratégique par laquelle l'Etat développementaliste accepte les conditions de la politique d'assistance des fournisseurs, celui-ci en retour, de façon consciente ou non ne re-mobilise pas moins les fragilités structurelles de sa propre bureaucratie, afin de tirer de manière relative un avantage dans le rapport de force qui se constitue autour de la coopération. Il s'agit en fait d'une contre-dominance face à la *puissance normative* des modèles de coopération des fournisseurs<sup>48</sup> qui sont souvent en compétition avec les politiques de réception des bénéficiaires ; cette compétition ayant un enjeu de sens et de pouvoir qui peut se construire autour de la définition de l'agenda de l'assistance financière.

Ici, faisons mention de deux considérations majeures comme aspect entachant la coopération. Le premier est le défaut d'absorption optimale des ressources financières constitutives de l'APD au Cameroun. Les chiffres publiés par le Ministère de l'Economie révèlent à ce sujet qu'en 2010, les taux de décaissement des principaux partenaires de la zone Union Européenne étaient inférieurs ou égaux à 85% pour chacun des financements<sup>49</sup>. Au niveau des financements régionaux ou continentaux le problème était encore plus critique. Le taux de décaissement au niveau de Banque Africaine de Développement était de 39% et de 49% au niveau de la Banque Mondiale. Cette situation est la résultante des divergences de vues et de positions entre fournisseurs et bénéficiaires sur les objectifs prioritaires des financements, mais aussi de la faible appropriation politique et administrative de certains projets financés dont la réalisation manque souvent de célérité au niveau de la passation des marchés publics sur fonds d'assistance rigide. Le second aspect majeur entachant la coopération est purement technique. Il réside dans la mise en forme budgétaire des ressources d'aide qui peut constituer un cadre de résilience de l'Etat développementaliste face aux exigences techniques et administratives,

48. Laidi, Z. (2013). *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, (3<sup>ème</sup> édition), Presses de science Po, p. 78.

49. KfW (Allemagne) 71% ; GIZ (Allemagne) 84% ; AFD (France) 82% ; Fonds Européen de Développement (FED) 85%

surtout en ce qui concerne l'assistance rigide qui très souvent, s'encastrent dans le fonctionnement du territoire de réception. La coopération relative au mécanisme C2D<sup>50</sup> entre les gouvernements français et camerounais illustre bien cette réalité. En effet, le décret instituant le Comité d'Orientation et de Suivi (COS) des C2D précise que « la gestion des ressources additionnelles C2D s'opère dans le cadre de la procédure *budgétaire de l'Etat* »<sup>51</sup> et ajoute que cela se fera en conformité avec les prévisions conventionnelles. Celles-ci sont contenues dans les articles 9 des C2D de première et de deuxième génération, qui disposent que « *les opérations relatives au C2D font l'objet d'une inscription spécifique au budget du Cameroun en recettes et en dépenses. La loi de Finances indique explicitement la répartition des enveloppes annuelles par programme* »<sup>52</sup>. Il ressort de cette disposition des conventions de générations deux modalités, principes ou caractères devant guider l'inscription des crédits C2D au budget de l'Etat : le caractère spécifique et le caractère explicite de l'inscription.

Le principe de spécificité de l'inscription budgétaire des ressources C2D commanderait que l'inscription des fonds C2D devrait se faire de façon particulière, c'est-à-dire selon des exigences propres qui les démarqueraient de l'inscription budgétaire des autres ressources de l'Etat, tant en recettes, qu'en dépenses. Quant au principe de l'inscription explicite, elle signifie que l'inscription de ces ressources C2D soit sincère, claire, précise, sans équivoque et transparente dans la répartition des enveloppes annuelles par projet<sup>53</sup>. Il convient de rappeler qu'à la lumière de ses propres lois et règlement, cette double exigence portant sur la budgétisation spécifique et explicite des ressources C2D doit être respectée par l'Etat développementaliste bénéficiaire (le Cameroun), dans la mesure où « la loi de finance prend en compte les directives (...), résultant des conventions internationales et régionales auxquelles la République du Cameroun adhère »<sup>54</sup>.

A la lumière des différentes lois de finances couvrant la période correspondant à la première génération des projets C2D et sans la moindre contestation de l'Etat donateur, on constate que le législateur camerounais lors de l'élaboration du budget n'a pas toujours pris en compte les deux exigences conventionnelles cumulatives de la budgétisation des ressources C2D, à savoir l'inscription spécifique et explicite des crédits C2D dans la loi de finances de chaque

50. Il s'agit des *contrats de désendettement et de développement* qui constituent un mécanisme complémentaire à l'initiative PPTTE, consistant à alléger de façon additionnelle la dette APD du Cameroun à l'égard de la France, à l'issue de l'atteinte du Point d'achèvement en 2006.

51. Cf. article 2, alinéa 2 du 30 mai 2006 portant création, organisation et fonctionnement d'un Comité d'Orientation et de Suivi du C2D. Ce Décret du gouvernement camerounais est l'émanation des arrangements conventionnels de la coopération C2D.

52. Le C2D de première génération a couvert la période allant de 2006 à 2011, alors que le C2D de deuxième génération a été implémenté de 2011 à 2016. Actuellement, on est au Cameroun dans le C2D de 3<sup>ème</sup> génération.

53. Dans la pratique, c'est le Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire qui arrête les budgets annuels pour chaque programme. Aucun des programmes C2D de première génération n'a d'ailleurs une durée de réalisation de 12 mois (durée de l'année budgétaire) ceci en dehors du « programme PSFE 1 ».

54. Cf. Article 3 (2) de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat.

année. Au début de la coopération additionnelle, précisément pour le compte des exercices budgétaires 2006 et 2007, il y a eu un effort d'exécution de ces prescriptions conventionnelles. Au sein de la loi de finances 2006, on identifie bien les ressources C2D constituant 56 milliards en tout, dispatchées en dépenses d'investissement (39 milliards) et en dépenses de fonctionnement (17 milliards)<sup>55</sup>. On peut seulement remarquer que dans cette loi de finances de l'année on n'a pas pris la peine de préciser les montants par programme au niveau des ministères sectoriels.<sup>56</sup> Dans la loi de finances de 2007, on avait procédé de façon confuse à une répartition par l'administration de toutes ressources obtenues des allègements additionnelles bilatéraux (C2D) et multilatéraux (IADM)<sup>57</sup>, sans prendre la peine de les distinguer<sup>58</sup>. Il est vrai que le total des crédits C2D à utiliser était mentionné et s'élevait à 70 milliards de francs CFA (dont 49 pour les dépenses d'investissement et 21 pour les dépenses de fonctionnement). Toutefois, l'absence de la ventilation précise de ces ressources au moins par ministère concernés constituait un non-respect de l'obligation d'indication explicite de la budgétisation desdites ressources tel qu'énoncé dans le contrat de génération de 2006. Depuis 2009, les différentes lois de finances qui se sont succédé n'ont curieusement pas fait mention des ressources C2D. Dans ces lois, les tableaux consacrés aux crédits ouverts contenaient simplement un chapitre présentant les ressources consacrées aux « opérations de développement » dont la section « financements externes » indique indistinctement le montant global des ressources provenant de l'étranger, sans précision sur les différents volumes que représentent les financements remboursables et ceux non remboursables comme les ressources C2D<sup>59</sup>.

Au demeurant, cette ignorance par l'Etat récepteur des exigences budgétaires conventionnelles de lisibilité et de transparence des fonds d'aide C2D n'ont curieusement pas amené l'Etat subventionnant à revendiquer à l'égard de la partie subventionnée le respect de ses obligations internationales. Cela démontre clairement combien les prétentions normatives des politiques d'assistance des partenaires de l'OCDE peuvent être édulcorées par les logiques organisationnelles et fonctionnelles des Etats développementalistes qui sont à certains égards capables de recoder les arrangements

55. Cf. Article dix-huitième de la n°2005/008 du 29 décembre 2005 portant loi de finances du Cameroun pour l'exercice 2006.

56. Surtout que dans la même loi de finances il y avait des informations précises sur l'affectation des fonds PPTE par ministère concerné par la lutte contre la pauvreté.

57. Il s'agit de l'Initiative Multilatérale pour l'Allègement de la Dette lancée en 2005 lors du Sommet du G8 à Gleneagles en Ecosse qui vise à annuler la dette des pays ayant atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE comme le Cameroun, à l'égard de l'AID, du FMI, du FAD.

58. Cf. Article vingtième de la loi n°2006/0013 du 29 décembre 2006 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2007.

59. Cf. Les chapitres 90 de, l'article seizième de la loi de finances n°2008/012 du 29 décembre 2008, de l'article vingt-quatrième de la loi de finances n°2009/018 du 15 décembre 2009, de l'article dix-neuvième de la loi n°2010/015 du 21 décembre 2010, et l'article dix-huitième pour la loi de finances pour l'exercice 2012.

issus des régimes internationaux de coopération.

Au final, il importe de relever que, la maîtrise des variétés de l'assistance internationale financière constitue un enjeu majeur pour l'Etat développementaliste. Face à la dialectique de la souplesse chinoise et la rigidité occidentale, le gouvernement camerounais se positionne dans l'entre-deux. Ce positionnement prend une double forme de loyauté qui est dans le même temps active et passive dans la mesure où bien qu'engagé dans les deux modèles de coopération, il ne présente pas dans le cadre de sa coopération les aspects de rigidité pouvant se constituer en points de blocage pour la coopération. Par contre, tout en adhérant aux principes, normes et valeurs des politiques de financements de ses partenaires, il travaille à orienter la coopération au service de ses intérêts, et de la vision endogène qu'il se donne pour véritablement être au rendez-vous du développement planifié. Au demeurant, il convient de remarquer un certain paradoxe. Alors que l'aide souple de la Chine semble rencontrer moins de résistance des structures étatiques de l'Etat développementaliste et tend plutôt à souffrir d'une grande suspicion de la part de la société civile camerounaise, l'aide rigide, qui intègre généralement la participation et la vigilance des acteurs de la dite société civile comme on l'a vu plus haut est souvent confrontée, dans ses exigences normatives de bonne administration, à faire face à certaines difficultés structurelles d'intégration. Comme quoi, dans leurs formulations institutionnelles respectives, chacun de ces deux modèles de coopération a des mérites et des limites.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

**Boussagnet, L.** (dir.). (2014). *Dictionnaire des politiques publiques*, (4<sup>e</sup> éd.). Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, France. 520 p.

**Bousta, R.** (2010). *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Paris, France : l'Harmattan. 566 p.

**Cisse, D.** (2014). Des infrastructures « made in China en Afrique » : une contribution au développement, et Schiere, R., Rugumba, A. La chine et l'intégration régionale : moteurs de la transformation structurelle en Afrique. *Passerelles*, vol. 14(4), Septembre, .4-9. Repéré à <https://www.ictsd.org>

**De Maillard, J. et Kübler D.** (2009). *Analyser les politiques publiques*. Grenoble, France : Presses Universitaires de Grenoble. 221p.

**Delcourt, L.** (2011). La Chine en Afrique : enjeux et perspectives. *Alternatives Sud*, vol. 18(7). pp. 7-31

**Hassenteufel, P.** (2008) *Sociologie politique : l'action publique*, Paris : France. Armand Colin. 294 p.

**Johnson, Ch.** (1982). MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. *Social Scientist*, Vol. 12, No. 4. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/351708>.

**Laidi, Z.** (2013). *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, (3<sup>ème</sup> édition), Presses de science Po, p. 250 p.

**Lascombes, P. et Le Gales, P.** (2004) *Gouverner par les instruments*, Paris : France. Presses de Science Po. 370 p.

**Mandeng Nyobe J-F** (2015). *Les Contrats de désendettement et de développement entre la France et le Cameroun*. (Mémoire de Master II-Recherche en Droit International Public et Communautaire) Université de Yaoundé II-Soa.

**Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, (MINEPAT).** (2012). *Document de Stratégie de partenariat au Développement du Cameroun*. Yaoundé. 149 p.

**Roche, J-J.** (2008) *Théorie des relations internationales*. (7<sup>e</sup> édition) L.G.D.J : Montchrestien. 160 p.

**Salmon, J.** (dir). (2001). *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant. 1200 p.

**Tallard, M, Theret, B, et Uri, D.** (2006). Présentation générale. Dans M. Tallard, b. Theret, d. Uri, *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris : France. L'Harmattan. 449 p.

**Thurbon, E.** (2014). L'état développeur : défense du concept », *critiques internationale*, Vol 2, n° 63, 56-76.