

RECHERCHES

CLAIRE LEFORT

AIDE INTERNATIONALE, PRODUCTION DE SERVICES PUBLICS ET SOUVERAINETÉ ÉTATIQUE : L'EXEMPLE DES RÉFUGIÉS CENTRAFRICAINS DANS L'EST-CAMEROUN

En 2013-2014, l'afflux de réfugiés centrafricains au Cameroun provoque la mise en place de nombreux projets d'aide d'urgence à destination des populations déplacées. Au niveau local, par les formes concrètes et empiriques qu'elles revêtent, ces interventions humanitaires participent d'une transformation de l'espace public et de la production de services sociaux. Mais ces derniers, par les récupérations dont ils peuvent faire l'objet de la part des services étatiques, permettent également de réfléchir aux dynamiques socio-politiques et de gouvernance camerounaises, dans un contexte de délitement de l'action publique et de gestion centralisée et inégale des ressources du pays.

En 2013-2014, la dégradation des événements en République centrafricaine (RCA) provoque d'importants déplacements de population au sein du pays et dans les États voisins. La région frontalière de l'Est-Cameroun voit ainsi sa population augmenter de près de 20 %¹, ce qui provoque en réponse la mise en place d'un dispositif d'aide internationale aux réfugiés. À la fin de l'année 2015, on recense près de 42 structures d'aide dans la région². Cet afflux d'acteurs et de ressources internationales marque une rupture. En effet, cette région de l'Est, déjà « marginalisée » par les stratégies de mise en valeur coloniale³, a longtemps figuré parmi les zones délaissées par les politiques d'aménagement et de développement camerounaises⁴. Espace vaste et peu peuplé⁵, éloigné

1. UNHCR, *Central African Republic Situation: External Regional Update #17, 23-29 May 2014*, UNHCR, mai 2014.

2. V. Barbelet, « Supporting Central African Refugees in Cameroon: Policy and Practice in Response to Protracted Displacement », *HPG Working Paper*, Londres, Overseas Development Institute, 2017.

3. L. Zouya Mimbang, *L'Est-Cameroun de 1905 à 1960. De la « mise en valeur » à la marginalisation*, Paris, L'Harmattan, 2013.

4. Qui ont longtemps donné la primauté aux régions côtières et à fort rendement agricole. Voir J. Champaud, *Afrique noire. Pouvoir central, pouvoirs locaux et développement au Cameroun*, Paris, PUF, 1977.

5. La région représente 23 % du territoire national pour seulement 4 % de la population. Voir S. R. Lansky, « My Brother Before Me: The Role and Experience of Local Humanitarian Aid Workers

des lieux de décision étatique, la zone fait figure de périphérie enclavée. À une économie souterraine de la « débrouillardise », donnant la primauté aux activités de subsistance et au secteur informel⁶ et dans laquelle la porosité frontalière avec la RCA voisine joue un rôle important, s'ajoutent la faible rotation des agents publics et la quasi-absence de l'État dans ses marges (tant en termes de personnel que de moyens mis à la disposition de ce dernier). Dans cet espace où la pauvreté touchait plus de 50 % de la population en 2010⁷, l'arrivée de projets et de ressources de vaste ampleur à destination des déplacés centrafricains constitue donc un enjeu important.

Or, comme le rappelle Jean-Pierre Olivier de Sardan, « les actions [d'aide humanitaire et de développement] ne sont après tout que des formes, certes spécifiques, de politiques publiques : des politiques publiques conçues et financées au Nord, avec pour objectif d'aider des populations du Sud⁸ ». Chercher à étudier ces formes d'aide internationale suppose donc de porter le regard sur des questions de gouvernance et de gestion des ressources au sein des pays dans lesquels cette aide se déploie. Il convient pour cela de s'intéresser au sens concret et empirique que revêt, au niveau local, une intervention humanitaire en ce qu'elle « constitue, avant tout, une offre de services "sociaux" dans des domaines aussi divers que l'eau, la santé, l'alimentation, l'éducation ou encore la sécurité⁹ », d'où l'importance de donner un contenu tangible et non normatif à la notion d'humanitaire, en s'intéressant à la façon dont les populations déplacées sont accueillies concrètement dans un pays hôte et aux conséquences que ces opérations d'aide internationale peuvent avoir pour les populations et les territoires d'accueil.

En nous intéressant aux formes concrètes que peuvent prendre ces opérations d'aide aux réfugiés, nous montrerons comment, dans un espace périphérique, le développement des territoires peut parfois prendre des formes indirectes ou inattendues. Nous étudierons également la façon dont ces services publics, produits par les acteurs de l'aide d'urgence, peuvent faire l'objet de récupérations de la part de l'État, tant au niveau local qu'international.

in Eastern Cameroon» [en ligne], *Anthropology Honors Projects*, n° 22, 2014, <https://digitalcommons.maclester.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1026&context=anth_honors>, consulté le 2 mai 2020.

6. S. Ango Mangué, *La province de l'Est du Cameroun : étude de géographie humaine*, Thèse de doctorat, Bordeaux, Université Bordeaux Montaigne, 2004.

7. P. Kamdem, « Scolarisation et vulnérabilité : les enfants réfugiés centrafricains dans la région de l'Est-Cameroun » [en ligne], *Espace populations sociétés*, n° 3, 2017, <<https://journals.openedition.org/eps/7019>>, consulté le 2 mai 2020.

8. J.-P. Olivier de Sardan, « Aide humanitaire ou aide au développement ? La "famine" de 2005 au Niger », *Ethnologie française*, vol. 41, n° 3, 2011, p. 415-429.

9. M. Fresia, « Aide humanitaire et production de services publics en Afrique de l'Ouest : le cas de la gestion des populations mauritaniennes réfugiées au Sénégal » [en ligne], *Bulletin de l'Apad*, n° 23-24, 2002, <<https://journals.openedition.org/apad/146?gathStatIcon=true&lang=en>>, consulté le 2 mai 2020.

Il s'agira ainsi de s'interroger sur les relations entre acteurs de l'aide, production de services publics et gouvernance dans un contexte camerounais où l'analyse du pouvoir politique s'est principalement développée autour du fonctionnement du régime¹⁰, de la crise du processus électoral ou des recompositions de l'espace public¹¹. Si les conditions de production de l'action publique au Cameroun, notamment depuis les années 1990-2000, convergent plutôt vers un modèle d'«adhésion passive» aux dynamiques mondiales et aux «offres» d'acteurs et de bailleurs de fonds internationaux, dans le même temps, les insuffisances, dysfonctionnements et incohérences liés aux faiblesses institutionnelles et financières de l'État camerounais n'altèrent pas ses capacités politiques de contrôle, de censure et de verrouillage de l'espace public¹². Au Cameroun en effet, la déconcentration des services de l'État et l'entrée en vigueur des lois de décentralisation contraignant à la délégation des pouvoirs et des compétences de la puissance publique depuis deux décennies n'ont pas signifié la relégation de l'État jacobin¹³. Dans cet «État stationnaire», l'organisation politique du pays est taillée pour un contrôle total des ressources du champ sociopolitique, mais permet également «un approvisionnement des temps de conjecture qui eux-mêmes deviennent des ressources¹⁴». S'intéresser au cas des réfugiés centrafricains dans la région de l'Est sera l'occasion d'enrichir les réflexions sur les mécanismes de l'État camerounais et ses finalités, en décentrant le regard des pôles traditionnels (géographiques et politiques) du pouvoir, mais aussi en interrogeant la dimension territoriale de l'ordre stationnaire et ses expressions empiriques.

10. J.-F. Bayart, *L'État au Cameroun*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1985; J.-F. Médard, «L'État patrimonialisé», *Politique africaine*, n° 39, 1990, p. 25-36; J.-F. Médard, «Autoritarismes et démocraties en Afrique noire», *Politique africaine*, n° 43, 1991, p. 92-104; L. Sindjoun, «Le champ social camerounais: désordre inventif, mythes simplificateurs et stabilité hégémonique de l'État», *Politique africaine*, n° 62, 1996, p. 57-67.

11. Y. Guillerrou, «Désengagement de l'État et montée de la société civile» [en ligne], *Bulletin de l'Apad*, n° 4, 1992, <<https://journals.openedition.org/apad/3873>>, consulté le 2 mai 2020; M. E. O. Nguini, «Les rapports État-société civile dans le processus politique en Afrique centrale: les montages civilisateurs et décivilisateurs du pouvoir et du droit», *African Journal of Political Science*, vol. 4, n° 2, 1999, p. 143-180; M.-E. Pommerolle, «La démobilisation collective au Cameroun: entre régime postautoritaire et militantisme extraverti», *Critique internationale*, n° 40, 2008, p. 73-94.

12. L. Kojoué, «La continuité autoritariste. L'action publique contre le sida comme révélateur des (non)transformations de l'État au Cameroun» [en ligne], *International Development Policy*, vol. 12, n° 1, 2020 <<https://journals.openedition.org/poldev/3276>>, consulté le 2 mai 2020.

13. M. Same Eboko et Abdoukadré, «Les partenaires internationaux dans l'instance de coordination du Fonds mondial au Cameroun: des reconfigurations à l'aune d'une gouvernance instrumentalisée», *Face à face. Regards sur la santé*, n° 15, 2019, <<https://journals.openedition.org/faceface/1258>>, consulté le 2 mai 2020.

14. F. Eboko et P. Awondo, «L'État stationnaire, entre chaos et renaissance», *Politique africaine*, n° 150, 2018, p. 5-27.

Le travail proposé ici s'appuie sur un terrain mené pendant huit mois (d'octobre 2017 à mai 2018) au sein d'une ONG internationale opérant dans le département frontalier de la Kadéi. Basée dans la ville de Batouri (chef-lieu du département), cette structure mène des projets d'aide aux réfugiés au sein de l'arrondissement de Kette, qui recense alors plus de 20 000 déplacés forcés, établis dans le « site de réfugiés » de Timangolo ou « auto-installés » dans les villages de Kette, Boubara et Gbiti. Le poste de chargée de projet que nous occupons alors au sein de cette ONG internationale va permettre de baser notre travail de recherche sur une « double ethnographie en réseau¹⁵ », c'est-à-dire réalisée à la fois auprès des acteurs de l'aide internationale et de ses supposés « bénéficiaires ». En s'appuyant sur la méthode ethnographique fondamentale¹⁶, nous avons ainsi veillé à privilégier les temps d'observation, de discussions et d'échanges informels auprès des différents acteurs de l'aide (UNHCR, ONG internationales, représentants ministériels prenant part aux « clusters » spécifiques à chaque domaine d'intervention). Travailler auprès des « bénéficiaires » a cependant représenté un défi supplémentaire. Sans cesse renvoyée à notre statut d'Occidentale ou d'employée d'organisation internationale, il nous a fallu déployer d'autres méthodes d'enquête. Délaissant la méthode de l'entretien formel, peu pertinente dans ce contexte en raison notamment de la violence symbolique qui lui est attachée¹⁷, le choix a été fait d'opter pour de longs temps d'échanges avec des familles et des personnes rencontrées en dehors du cadre humanitaire. Ce sont ces discussions informelles ainsi que les heures passées, quotidiennement et en dehors de nos seules tâches de travailleur humanitaire, au sein de ces villages qui vont permettre une progressive familiarisation et insertion sur le terrain. Cette fréquentation de temps long avec certains acteurs va être l'occasion de déployer des situations de dialogue et d'échange autres, plus ouvertes et plus riches que le type d'interactions caractérisant le système de l'aide. Rappelons ici la place centrale qu'occupent, dans un dispositif d'enquête, les relations interpersonnelles liant l'enquêteur et ses interlocuteurs : comme le souligne Laëtitia Atlani-Duault, la démarche ethnographique est d'abord une « question d'approche, capable de créer et de maintenir une certaine confiance, et non

15. L. Atlani-Duault, *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris, Armand Colin, 2009, p. 26-28.

16. J.-P. Olivier de Sardan, *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2008 ; M. Naepels, « L'aide humanitaire à Pweto (Katanga, République démocratique du Congo) : un assemblage incertain de personnes et de ressources », in N. Dodier et A. Stavrianakis (dir.), *Les objets composés. Agencements, dispositifs, assemblages*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2018, p. 303-327.

17. P. Bourdieu, « La situation d'enquête et ses effets », in P. Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993, p. 9-11.

une question d'objet d'étude [...]. Tout dépend de la capacité de l'enquêteur à susciter la confiance¹⁸».

ESPACE PUBLIC LOCAL, ACTEURS DE L'AIDE ET COMPÉTENCES DE L'ÉTAT

À partir de 2013-2014, suite à la dégradation des événements en République centrafricaine, le Cameroun devient le premier pays d'accueil des déplacés centrafricains. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (UNHCR) recensera jusqu'à 291 803 réfugiés centrafricains sur son territoire, en grande majorité concentrés dans les régions frontalières de l'Est du pays¹⁹. Le gouvernement de Yaoundé décide d'octroyer à ces déplacés le statut de réfugiés *prima facie*²⁰, permettant la mise en place rapide d'un vaste dispositif humanitaire porté par l'UNHCR et diverses organisations internationales ou non gouvernementales qui s'installent alors dans la zone. Toutefois, loin des formes d'aide internationale habituellement destinées aux réfugiés en situation de « crise migratoire²¹ », le dispositif d'aide qui se déploie alors dans l'Est-Cameroun se caractérise par des formes hybrides de gestion et d'assistance aux populations, tant centrafricaines que camerounaises. Cela est alors justifié par la prétendue « proximité ethnique et culturelle²² » qui lierait les habitants des deux pays de part et d'autre de la frontière.

Les projets d'aide ainsi déployés dans la région ne sont pas sans effet sur l'espace public local, qui se trouve ainsi traversé par une division séparant « réfugiés » et « camerounais » – et ce malgré l'idée d'une « identité transfrontalière partagée²³ » entre nouveaux venus et populations locales. Ces deux catégories viennent progressivement structurer l'intégralité du champ social, depuis les listes d'inscription à l'école primaire jusqu'aux discours

18. L. Atlani-Duault, *Au bonheur des autres...*, op. cit., p. 29.

19. Statistiques de l'UNHCR, 30 septembre 2019, <<https://data2.unhcr.org/fr/country/cmr>>, consulté le 21 octobre 2019

20. Procédure appliquée en cas de déplacement massif de population nécessitant une intervention rapide et ne laissant pas le temps aux autorités d'octroyer le statut de réfugié au cas par cas (comme prévu notamment dans la Convention de Genève de 1951) : elle permet, ici, d'octroyer le statut de réfugiés à l'ensemble des Centrafricains ayant franchi la frontière avec le Cameroun. Voir J. Glasman, « Seeing Like a Refugee Agency: A Short History of UNHCR Classifications in Central Africa (1961–2015) », *Journal of Refugee Studies*, vol. 30, n° 2, 2017, p. 337-362.

21. Voir, parmi d'autres, B. Harrel-Bond, *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*, Oxford, Oxford University Press, 1986 ; M. Agier, *Aux bords du monde, les réfugiés*, Paris, Flammarion, 2002.

22. UNHCR, *Silent Success: Mbororo Refugees in Cameroon*, octobre 2009, <<https://www.flickr.com/photos/unhcr/4723262369>>, consulté le 2 mai 2020.

23. V. P. Ngambouk et B. A. Atock, « Socio-Spatial Occupation, Conflict and Humanitarian Assistance for Bororo Cross-Border Migrants in East Cameroon », *International Journal of Development Issues*, vol. 12, n° 3, 2013, p. 271-288.

des populations. Elles favorisent l'émergence d'une « nouvelle forme de citoyenneté liée au statut de réfugié²⁴ » qui, parce qu'elle relève non pas de la juridiction nationale mais de celle de l'UNHCR, vient concurrencer un espace public qui ne peut la contrôler qu'indirectement. De même, elles instaurent une distinction entre populations « locales » et « réfugiés » en termes d'accès aux services publics, ces derniers jouissant d'un accès facilité aux services proposés par les acteurs de l'aide (santé, eau, éducation, distributions de vivres, etc.). Enfin, l'emploi de ces catégories favorise l'émergence de nouveaux acteurs sociaux, qui se positionnent autour de cette opposition identitaire. En effet, la mise en place de programmes d'éducation ou de santé – par exemple – ne dépend pas seulement de l'UNHCR et de ses partenaires; elle nécessite au contraire des processus de négociation entre divers acteurs sociaux que sont les organismes d'aide, les réfugiés (à travers leurs « représentants ») et les autorités administratives et politiques locales. Il est intéressant de noter la quasi-absence de l'État dans cette dynamique: si les autorités locales sont présentes lors de la phase d'installation des réfugiés²⁵, elles n'ont qu'un rôle indirect dans la mise en place des infrastructures nées de l'intervention humanitaire. C'est ce qu'explique le maire de Kette, lorsqu'il oppose la démarche des « ONG » (c'est-à-dire des acteurs de l'aide d'urgence aux réfugiés) à celle des programmes de développement ou d'aménagement mis en place par le gouvernement camerounais et ses bailleurs internationaux:

« Les [membres des] ONG, contrairement au Plan de soutien [prévu par le gouvernement], ne nous ont pas fait asseoir pour identifier les secteurs d'intervention nécessaires... Ils arrivaient dans une école, par exemple à Kette; ils viennent un jour, constatent qu'il y a beaucoup d'élèves et disent qu'ils vont construire des salles de classe. Or la différence avec le Plan de soutien, c'est qu'ils ont envoyé des gens sur le terrain mener des enquêtes, recenser les besoins; ils ont consolidé et nous ont appelés à la relecture à Bertoua [capitale régionale] pour savoir si ces informations étaient exactes ou pas, et quels points il fallait compléter²⁶. »

24. M. Fresia, « Aide humanitaire... », art. cité, p. 22.

25. On citera ici le maire de Kette, insistant sur le rôle qu'il a lui-même joué dans la décision d'implanter un « site de réfugiés » au sein de son arrondissement, dans le village de Timangolo (extrait d'entretien, 16 avril 2018): « Lors d'une réunion à Batouri, c'est moi qui ai dit au gouverneur – quand il est venu dans le cadre d'une réunion de coordination administrative – [...] que c'est nous qui avons souffert pour les réfugiés, puisque tous les réfugiés dans la Kadéï sont passés soit par Kette, soit par Gbiti; alors, si on les déporte tous là-bas, ça veut dire que les actions des humanitaires ne seront que là-bas. Est-ce qu'il n'y a pas lieu aussi de créer un site aménagé chez nous? C'est ainsi donc qu'on a retenu [le village de] Timangolo lors d'une séance publique à Batouri en présence du gouverneur [de la région de l'Est]. »

26. Entretien avec le maire de l'arrondissement, Kette, 16 avril 2018.

Un chef de bureau d'une ONG internationale, qui mène des projets d'éducation dans l'arrondissement de Kette, résume ainsi la situation :

« Par exemple, ici à l'Est, en 2015, on évaluait à environ 500 salles de classe le besoin en infrastructures pour accueillir les deux communautés [Centrafricains et Camerounais]. Les humanitaires voyaient 500 salles de classe à construire comme un projet de développement et ont beaucoup concentré leurs efforts sur des zones où les personnes réfugiées étaient plus importantes. Je pense que, pour n'importe quelle autorité, c'est toujours une difficulté, partant du postulat que les réfugiés peuvent repartir, chez eux ou ailleurs : ça veut dire qu'on aura, à un moment donné, des infrastructures développées à un endroit pour une population moins importante. Ça reste discutable mais, partant de cela, ça crée des tensions : par exemple, lorsqu'on a proposé d'avoir 4 centres préscolaires dans Kette et 16 à l'échelle de la commune, la distribution pour le préfet aurait pu être différente [de celle décidée par notre ONG] – d'une manière qui aurait touché toutes les populations de la commune, sans que les réfugiés soient considérés en priorité pour sélectionner les endroits où [...] mettre ces centres²⁷. »

Au-delà des potentielles tensions que peut susciter la mise en œuvre de tels projets à l'échelle locale, il convient de souligner la façon dont l'État camerounais parvient à tirer profit de la situation. Ne pouvant faire face à la pression exercée par les populations arrivant sur ses infrastructures et services publics, il laisse les organismes d'aide internationale financer et agir à sa place, ce qui lui permet de faire d'importantes économies. En pratiquant une politique « de la porte ouverte » en direction des populations centrafricaines et en faisant appel, pour répondre à leurs besoins, au système d'aide internationale aux réfugiés, l'État camerounais délègue de fait ses compétences en matière d'offre de services publics. L'instauration de ces derniers par le biais d'acteurs et de projets d'aide finit par profiter au plus grand nombre : les réfugiés ont accès à ces services à moindre coût ; les populations locales bénéficient de tarifs avantageux et d'une plus grande offre de services ; l'État laisse son territoire s'enrichir de nouvelles infrastructures sans engagement financier de sa part. Nous citerons ainsi l'exemple de l'hôpital de Batouri (capitale du département de la Kadéï), peu pourvu en moyens et en personnel médical jusqu'à l'arrivée de Médecins sans frontières qui, en 2014, transforme le lieu en un centre de thérapeutique nutritionnelle²⁸. De même, le maire de l'arrondissement de Kette explique :

« Nous avons vu, lors de la première vague [de réfugiés centrafricains en 2005], ce que ça a apporté [...]. Aussi, quand j'arrivais [à la mairie de Kette] en 2007, on n'avait qu'une...

27. Entretien avec un responsable d'ONG américaine, Batouri, 15 avril 2018.

28. C. Schmitt, « Les enfants réfugiés centrafricains au Cameroun souffrent de malnutrition » [en ligne], UNHCR, 22 mai 2014, <<https://www.unhcr.org/fr/news/stories/2014/5/53834a35c/enfants-refugiés-centrafricains-cameroun-souffrent-malnutrition.html>>, consulté le 2 mai 2020.

on comptait juste une vingtaine de points d'eau, des forages ; or, avec leur arrivée, les ONG sont venues, ont essayé de construire [pour les réfugiés] et puis aussi pour les populations hôtes. Il y a également des salles de classe qu'elles ont construites. Donc c'est au regard de ces... effets bénéfiques qu'on s'est dit [en 2014] : nous avons déjà subi [les conséquences négatives de ces afflux migratoires massifs], la ressource naturelle a pris un coup, pourquoi enlever tous [les réfugiés] de l'autre côté [de la région] ? S'ils sont au sein des communautés et qu'une ONG vient avec une action précise, ça va bénéficier en même temps à la population hôte et aux réfugiés. Donc, c'est dans ce contexte où nous n'avions pas toutes les infrastructures qu'on s'est donc dit que ça pourrait aussi bénéficier à la communauté. Voilà donc notre motif, et aujourd'hui on me donne raison, parce que les nouveaux bâtiments de l'hôpital sont construits grâce à leur présence... Que le centre de santé [du village] de Timangolo, c'est grâce à leur présence... Aujourd'hui, chaque village a un point d'eau ! [...] Et puis, d'autres porteurs de projets viennent parce qu'il y a ces réfugiés : donc si [ces derniers] étaient allés ailleurs, ces humanitaires et ces projets seraient partis ailleurs aussi, et nous n'[en] aurions pas bénéficié²⁹. »

Se constituent ainsi des services d'intérêt général ayant pour particularité de ne pas relever du secteur public – puisque produits sans que l'État n'ait participé à la définition de leur statut, leur mise en œuvre ou leurs règles de fonctionnement. On observe ainsi la mise en place d'une « configuration particulière où des intérêts privés collectifs (ceux des organismes d'aide et des réfugiés), d'ordre économique et politique, débouchent sur la création de services profitables à tous, et où l'intérêt général se définit en dehors des autorités étatiques³⁰ ».

Cette reconfiguration des arènes administratives locales, sous l'effet des acteurs et des projets d'aide, s'observe également à travers la potentielle concurrence que les services nés de l'action humanitaire exercent à l'encontre des structures locales préexistantes. Au-delà du motif de l'aide aux réfugiés, ils sont en effet structurés en services publics à même de satisfaire les intérêts du plus grand nombre. Subventionnés par des organismes (UNHCR, bailleurs internationaux) bénéficiant de ressources supérieures à celles dont jouissent les services de l'État et pratiquant des tarifs souvent plus intéressants que ceux des structures publiques locales, ils peuvent avoir pour effet d'en détourner la clientèle ou les acteurs. Ainsi dans l'arrondissement de Kette, de nombreux enseignants d'école primaire ont quitté leur poste au profit de structures mises en place ou financées par les acteurs de l'aide (telles que les Etape, espaces temporaires d'apprentissage et pour la protection des enfants, créés dans les sites de réfugiés), où les salaires sont versés plus régulièrement et souvent deux à trois fois supérieurs à ceux des structures publiques étatiques. De même, dans certaines communes de l'arrondissement, la création de CPC

29. Entretien avec le maire de l'arrondissement, Kette, 16 avril 2018.

30. M. Fresia, « Aide humanitaire... », art. cité, p. 27.

(centres préscolaires communautaires) est venue concurrencer les écoles maternelles déjà existantes et pourtant insuffisantes pour accueillir l'ensemble des enfants en âge préscolaire. Cela s'explique, notamment, par un niveau moins élevé des coûts annexes de scolarité (l'achat du matériel scolaire et des uniformes étant assuré par les ONG), ainsi que par l'introduction d'un service de restauration gratuit proposé quotidiennement aux élèves – au motif qu'« un enfant souffrant de la faim n'est pas dans de bonnes conditions d'apprentissage³¹ ».

RÉCUPÉRATION PAR L'ÉTAT DE SERVICES PRODUITS PAR LES ACTEURS DE L'AIDE

Si l'assistance matérielle offerte par l'UNHCR empiète de fait sur certains domaines de compétence de l'État, en suscitant l'émergence d'une nouvelle offre de services publics dans une région périphérique et marginalisée de son territoire, se pose également la question du devenir de ces services. En effet, la réduction des fonds internationaux et le désengagement progressif des acteurs de l'aide internationale dans l'Est-Cameroun offrent la possibilité d'une reconquête au niveau local *via* la récupération, au sein du service public et à moindres coûts, des services nés de l'intervention humanitaire. Cela suppose un remodelage du champ des politiques sociales locales, auquel doivent désormais être intégrées les populations réfugiées pour lesquelles ces infrastructures ont été initialement créées. Cette absorption des services produits par les acteurs de l'aide internationale au sein des structures administratives locales suppose également la capacité de ces dernières à assurer la rémunération du personnel, la supervision directe des infrastructures nouvellement créées, ainsi que l'adaptation de ces dernières aux normes nationales en vigueur. On peut ainsi citer l'exemple des centres préscolaires communautaires (CPC) évoqués plus tôt. L'ONG internationale finançant, en 2017-2018, la création de seize de ces centres dans l'arrondissement de Kette l'a fait dans une logique de « protection de l'enfance » (*child protection*) en contexte de migration forcée, c'est-à-dire en s'adressant en priorité aux populations centrafricaines déplacées dans la zone. Cependant, dans les mois qui ont suivi la création de ces CPC, ladite ONG a été approchée par les services locaux du ministère de l'Enseignement de base (Minedub), lui proposant d'intégrer ces structures nouvellement créées au sein de la stratégie nationale d'éducation préscolaire. Celle-ci vise en effet à promouvoir, dans les zones rurales défavorisées ou peu

31. Extrait de documentation interne à l'organisation internationale en charge de l'implantation de ces CPC.

pourvues en services publics, un accès à l'éducation préscolaire basé sur la création non pas d'écoles maternelles, mais de centres « communautaires », c'est-à-dire mis en place, gérés et financés par les acteurs locaux³². Cet enregistrement officiel exigeait toutefois d'aligner les modes de fonctionnement des CPC sur les normes et les directives nationales – au motif que cela permettrait, d'après les représentants du Minedub, d'assurer une plus grande durabilité de ces centres une fois que l'ONG aurait cessé d'intervenir dans la région. Sont alors organisées des « tournées d'inspection » des représentants du Minedub demandant à être financés par l'ONG afin d'évaluer la conformité de ces CPC. On voit ainsi comment l'action des acteurs de l'aide peut également renforcer la présence des services étatiques, en facilitant et en augmentant le nombre de déplacements de ces derniers dans des zones où leurs visites restaient rares. Voyant son transport et son hébergement assuré par l'ONG à l'origine de la création des CPC, la personne en charge de ces tournées peut ainsi passer une journée dans chacun des quatre villages concernés par le projet (Timangolo, Boubara, Gbiti et Kette) et prendre le temps d'échanger avec les divers acteurs en présence. Lors d'une discussion informelle, elle explique :

« Ces descentes sur le terrain sont essentielles, parce qu'elles nous permettent d'aller voir directement la façon dont les projets prévus par le gouvernement s'incarnent et prennent forme. En prenant le temps d'aller voir les gens et de parler avec eux, plutôt que de les convoquer collectivement pour des réunions une fois l'an, on prend mieux la mesure des défis ou des difficultés auxquels ils sont confrontés [...] et on peut mieux les faire remonter au niveau de la délégation de département ou de région, et ensuite du ministère lui-même³³. »

À l'issue de ces inspections, un rapport est rédigé et transmis à l'ONG avec une série de recommandations concernant les manquements ou les points à améliorer (en termes de matériel didactique et pédagogique, d'organisation de l'espace au sein du CPC, ou même de construction de latrines attenantes à chacun des centres) pour se conformer aux directives nationales. Les « monitrices » en charge des élèves bénéficient quant à elles de formations mensuelles organisées par l'ONG sur des thématiques pédagogiques ou d'accompagnement de la petite enfance. Dans le cadre de ce processus d'enregistrement officiel des CPC, elles se voient convoquées, plusieurs fois au cours de l'année, à Batouri (chef-lieu de département) afin d'assister aux formations officielles du Minedub – alors même que leur emploi relève,

32. Voir, par exemple, le rapport du Bureau international d'éducation de l'Unesco, *Cameroun : programmes de protection et d'éducation de la petite enfance (Pepe)* [en ligne], Genève, Unesco, 2006, <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000147945>>, consulté le 2 mai 2020.

33. Discussion informelle avec un représentant départemental du Minedub, Batouri, 22 janvier 2018.

a priori, du secteur humanitaire et non public. On assiste ainsi à un phénomène de reclassement des services produits vers le secteur public, puisque leurs règles, leur supervision et leur encadrement ne sont plus le fait d'acteurs liés à l'intervention humanitaire, mais celui d'un État déployant une stratégie de récupération d'infrastructures sociales produites dans une configuration dont il était jusque-là absent. Cet exemple est intéressant en ce qu'il donne à voir la particularité d'une configuration où les acteurs de l'aide se trouvent évalués par les normes internationales (critères des bailleurs, chartes onusiennes d'accès à l'éducation ou de protection de l'enfance), mais aussi par celles de l'État d'accueil et de sa politique nationale de développement.

DU DISPOSITIF D'AIDE AUX RÉFUGIÉS AU RENFORCEMENT DE L'IMAGE DU CAMEROUN COMME ÉTAT SOUVERAIN

Si la réponse en termes d'aide internationale aux migrations centrafricaines dans l'Est-Cameroun s'est traduite par un afflux de ressources dans la région, ces dernières peuvent prendre des formes diverses et jouer un rôle en termes de capital économique ou humain. On soulignera ainsi l'importance que représente le secteur de l'aide en termes d'emploi formel dans l'Est-Cameroun, où 90 % des travailleurs humanitaires sont recrutés au niveau local ou national – dans un pays où près de 30 % de la population est sans emploi et 40 % vit sous le seuil de pauvreté³⁴. De tels phénomènes de recrutement au niveau local participent d'un processus global d'émergence d'un groupe social en Afrique subsaharienne³⁵, marqué par le prestige attaché au fait de travailler pour des structures internationales ainsi que par la création d'« identités hybrides³⁶ ». Celles-ci résultent de la capacité des travailleurs à incorporer leur nouveau statut socio-économique au sein de leurs propres normes et conceptions de la vie quotidienne. Dans le dispositif d'aide internationale, ils jouent ainsi le rôle de *cultural brokers*, comme en témoigne ce gestionnaire de site de réfugiés qui revient ainsi sur son parcours :

« Je travaille pour [l'ONG internationale qui m'emploie actuellement] depuis 2011. J'ai travaillé un peu partout [avec eux] : d'abord à Bertoua, puis dans l'Adamaoua, à Meiganga, dans la zone de Djioa. J'ai travaillé également dans un premier camp de réfugiés, à Pele Borko, deux ans comme gestionnaire de site : c'est moi qui gérais le site,

34. M. M. DeLancey, R. Neh Mbuh et M. W. DeLancey, *Historical Dictionary of the Republic of Cameroon*, Lanham, The Scarecrow Press, 2010.

35. S. R. Lansky, « My Brother Before Me... », art. cité.

36. L. Duthie, « White Collars with Chinese Characteristics: Global Capitalism and the Formation of a Social Identity », *Anthropology of Work Review*, vol. 26, n° 3, 2005, p. 1-12.

c'est là que j'ai expérimenté le poste pour la première fois, et... C'est mon deuxième site, [ici], depuis un an aujourd'hui, avril 2017. [...] Bien avant, j'ai travaillé avec la Croix-Rouge pendant... deux ans et demi, et Médecins sans frontières pendant près de deux ans. [...] J'ai fait partie de la première équipe qui a accueilli la toute première famille de réfugiés centrafricains arrivés au Cameroun. [...] J'étais déjà avec Médecins sans frontières, comme facilitateur, donc je suis le tout premier... je peux dire humanitaire dans le système de l'opération « réfugiés centrafricains au Cameroun ». [...] C'était en... 2006. J'ai été recommandé par une association [...] pour le développement culturel et social des Mbororo camerounais. Donc [...] quand le HCR est venu à Bertoua, ils ont cherché à entrer en contact avec l'association des Mbororo, parce qu'ils savent que les réfugiés centrafricains sont des Mbororo. Et cette association leur a donc recommandé [moi-même] comme personne ressource avec qui vous pouvez faire de l'expertise pour aller voir les quartiers des réfugiés dans les frontières, communiquer avec les réfugiés, etc. Question de confiance aussi, étant fait que mon papa était aussi [...] parmi les membres fondateurs de cette association; donc après son décès, au début de l'année 2006, c'est là que l'association a proposé au HCR de travailler avec moi. Et puis le HCR a proposé à Médecins sans frontières, quand ils sont venus, de faire l'exploration avec moi: c'est comme ça que je suis entré en contact avec Médecins sans frontières³⁷. »

La production de capital économique et humain lié aux opérations d'aide ne se limite pas aux seuls « travailleurs humanitaires ». En effet, du fait de leur présence dans la région, les organisations internationales s'érigent en réservoir d'expertise sur les questions migratoires et humanitaires, qu'elles sont amenées à partager avec les acteurs locaux. Ce développement des capacités et le « renforcement des compétences³⁸ » locales jouent un rôle à divers niveaux. Ils permettent dans de nombreux cas d'augmenter le type de connaissances partagées à l'échelle locale. Pour les besoins des projets qu'ils déploient, les acteurs de l'aide sont ainsi amenés à organiser des « formations » portant sur des thématiques multiples et à destination d'acteurs divers. Dans l'arrondissement de Kette par exemple, un projet de soutien psychosocial aux jeunes filles prévoyait la mise en place d'une série de rencontres et d'activités autour des thèmes de la santé reproductive. Pour cela, l'ONG à l'origine du projet a recruté, dans chacun des villages où ces activités devaient être mises en œuvre, des « moniteurs » qu'il a fallu former sur ces thématiques. Au-delà de la rente financière immédiate que constitue le salaire versé par l'ONG, ces personnes en retirent également un capital culturel accru, susceptible d'être mobilisé ou valorisé ultérieurement. Il en va de même pour les « monitrices » des 16 CPC évoqués plus tôt, ayant pour la plupart un niveau scolaire peu

37. Entretien avec un employé camerounais d'ONG internationale, Timangolo, 26 avril 2018.

38. Expression utilisée dans la sphère de l'aide internationale pour désigner des activités de formations à destination d'acteurs locaux.

avancé mais bénéficiant des formations mensuelles organisées par l'ONG en charge du projet.

Si les ressources de l'aide internationale peuvent favoriser la production de capital et de compétences au niveau local, elles peuvent aussi faire l'objet de récupérations visant à les mettre au service du développement local. On citera le cas du village de Gbiti, dans l'arrondissement de Kette, qui en raison de sa proximité géographique immédiate avec la RCA, constitue un des principaux points d'entrée pour les réfugiés centrafricains dans l'Est-Cameroun (qui représentaient, fin 2017, près de 260 % de la population³⁹). De nombreux acteurs de l'aide internationale se sont donc déployés à Gbiti : initialement pour y mettre en œuvre des projets d'«urgence» puis, progressivement, orientés sur le plus long terme. Il est intéressant de noter la façon dont certains responsables et figures économiques du village (grands éleveurs ou propriétaires terriens) se sont alors positionnés en interlocuteurs incontournables des acteurs de l'aide. Devenus familiers des procédures d'«identification des besoins» ou des «bénéficiaires», ils ont pu influencer la mise en œuvre de certains projets afin de servir les objectifs de développement du village. Au cours de discussions ou de réunions avec les acteurs de l'aide, ces responsables ont souvent insisté sur le fait que Gbiti représentait «le grenier de l'Est». Ils mettaient en avant la production d'ignames, réputés pour leur qualité dans toute la région ; l'importante superficie de terres agricoles autour du village, peu mises en valeur en raison d'un «manque de semences» ou de «mécanisation» ; les nombreux vergers, permettant une «production [fruitière] diversifiée (cola, prunes, mangues, avocats, etc.)», ainsi qu'une «lutte contre le changement climatique et l'avancée du désert», mais freinés par le manque de pépinières et de greffes arboricoles ; ou mentionnaient encore d'autres pistes de développement agricole (élevage volailler, potentiel rizicole, pisciculture), qu'ils présentaient non pas en ces termes, mais comme «des projets pour permettre aux réfugiés et aux populations locales appauvries par ces arrivées [migratoires] de trouver de quoi vivre et subvenir à leurs besoins⁴⁰». On notera la façon dont ces responsables locaux, familiarisés avec les discours et les approches en matière d'aide déployés dans l'Est-Cameroun, ont été capables de les intégrer dans leurs propres démarches et présentations de soi afin de tirer parti des financements et des projets mis en œuvre.

Ces formes de récupération s'observent également à un niveau plus formel. Dans le cadre du PNDP (Programme national de développement participatif), les communes de l'Est-Cameroun ont en effet commencé

39. Données transmises par le bureau de l'UNHCR à Batouri lors d'une réunion, 10 novembre 2017.

40. Propos tenus lors d'une réunion entre représentants d'ONG internationales et responsables du village, observation du 8 mai 2018.

à intégrer les réfugiés en tant que population à part entière dans leurs programmes de développement. Dans la même logique, elles cherchent à inscrire l'aide internationale dans les contributions au budget communal afin que la commune puisse en tenir compte dans ses projets futurs. Cet élément, révélateur de la place qu'occupent les projets « humanitaires » dans le développement local, n'est cependant pas sans poser problème. Elle suppose en effet, de la part des organismes d'aide, un partage d'informations sur les moyens dont elles disposent et sur le type d'actions qu'elles comptent entreprendre. Ainsi, comme l'explique le maire de l'arrondissement de Kette :

« L'État nous recommande de capitaliser toutes les interventions et investissements dans la commune, et de les centraliser. Mais [cela] est difficile pour nous, parce que les ONG ne communiquent pas les montants de leurs projets ; or il faut quantifier au moins une activité qui est réalisée sur le terrain, parce qu'à la fin de chaque année on fait le bilan, on dit : "Dans la commune de Kette il y a eu des salles de classe, des forages, etc. ; est-ce qu'on peut avoir une idée du montant, [de] ce que ça représente en termes de coûts ?" On n'a jamais ça, ce qui fait qu'on se contente simplement de citer [les projets menés] et ça ne permet pas de quantifier pour dire : cette année à Kette, [telle ONG] a investi à hauteur de tant. On ne maîtrise pas, et ça n'aide pas le gouvernement pour pouvoir recenser tous les investissements sur son sol. [...] Or c'est important de savoir [...] car, à la fin de l'année, il faut faire un bilan. Le développement, ça vient de toutes parts ; si l'on a construit une salle de classe à Kette, il faut qu'on sache pour savoir si le niveau de vie de la population a... si ça a changé quelque chose dans le vécu quotidien des populations. Puisque [l'objectif de] tout ce que nous – que ce soit l'État, les ONG, d'autres programmes – [visons], c'est améliorer le niveau de vie des populations et des citoyens. Donc si quelque chose a été fait à Kette, par exemple les CPC, il faut que le gouvernement sache que l'ONG a apporté quelque chose qui soulage les Camerounais de cette partie du territoire⁴¹. »

Parce que les réfugiés constituent une réalité hautement visible, à même d'attirer l'attention médiatique et politique sur des régions jusque-là délaissées⁴², les migrations forcées représentent un important levier politique pour des acteurs capables d'en tirer parti. Le maire de Kette explique ainsi comment la présence de Centrafricains dans son arrondissement a permis d'attirer l'attention des acteurs – pas seulement humanitaires et « urgentistes » – sur la zone et d'y favoriser la mise en place de projets étatiques ou de développement :

« Puisqu'on a [eu] des réfugiés, nous nous sommes ouverts [aux formes d'intervention extérieure] : aujourd'hui il y a de grands programmes qui viennent à Kette et qui retiennent la commune pour des projets dans le cadre de l'éducation, la santé... Il y a eu

41. Entretien avec le maire de l'arrondissement, Kette, 16 avril 2018.

42. K. Jacobsen, « Can Refugees Benefit The State? Refugee Resources and African Statebuilding », *Journal of Modern African Studies*, vol. 40, n° 4, 2002, p. 577-596.

KfW [Kreditanstalt für Wiederaufbau], la coopération allemande, qui a développé un projet en direction des communes qui ont subi le choc en recueillant les réfugiés. Il y a la Banque mondiale, à travers le projet « Filets sociaux », et qui revient encore dans d'autres domaines, par exemple pour financer le développement de l'élevage local dans les communes qui ont accueilli et pris un coup parce qu'il y a surpâturage, des problèmes de santé animale... C'est le Prodel, Projet de développement de l'élevage: hier, on m'a annoncé que la commune [de Kette] est retenue [pour y participer]! Donc ça a ouvert les portes de la commune au monde extérieur. Parce qu'aujourd'hui, quand on dit « réfugiés », ça cristallise l'attention... des pays riches, du gouvernement, des actions du gouvernement⁴³. »

Ces dynamiques qu'on observe au niveau local, comme dans le cas de l'arrondissement de Kette, transparaissent également dans les relations entre le Cameroun et les institutions internationales. C'est ce qu'illustre le « changement d'approche » incarné par le nouveau « mécanisme financier » mis en œuvre par la Banque mondiale quelques jours avant la fin de notre terrain (mai 2018):

« Avec plus de 337 388 réfugiés recensés sur son territoire et concentrés dans la région la plus pauvre du pays, le Cameroun est le 7^e pays d'accueil d'Afrique. C'est le premier pays à bénéficier du nouveau mécanisme financier de l'Association internationale de développement (IDA) qui intègre aide humanitaire et appui au développement des communes d'accueil. [Ce mécanisme part d'un constat:] la plupart de ces personnes ne rentreront probablement jamais chez elles. [...] Il ne s'agit donc plus de parer au plus urgent en traitant cela comme une crise humanitaire temporaire mais d'apporter une solution durable, qui permette d'offrir un nouveau départ à ces hommes, femmes et enfants, tout en atténuant les pressions auxquelles font face les communes d'accueil, déjà très pauvres. [D'où la décision de mettre en place] un mécanisme financier inédit et un montant record pour associer aide humanitaire et développement local: [...] c'est pour relever ce défi et aider les pays pauvres à répondre à la fois aux besoins des réfugiés et des populations d'accueil que la Banque mondiale a changé d'approche et débloqué une enveloppe spéciale de 2 milliards de dollars à travers un sous-guichet pour les réfugiés de l'Association internationale de développement (IDA) pour la période IDA-18 (2017-2020)⁴⁴. »

Ce « changement d'approche » annoncé par la Banque mondiale représente une rupture majeure. À l'inverse de l'idée d'un système d'aide internationale plaçant les réfugiés sous la protection et la prise en charge de l'UNHCR, il s'agit désormais de fournir « des ressources supplémentaires spécialement dédiées aux réfugiés et aux communes d'accueil », afin « de cibler directement ces personnes [...], mais aussi d'appuyer l'État ». Les projets ainsi financés

43. Entretien avec le maire de l'arrondissement, Kette, 16 avril 2018.

44. Banque mondiale, « La quête d'intégration d'Hadjidjatou ou à la poursuite d'un domicile fixe au Cameroun » [en ligne], Washington D. C., World Bank Group, 2018, <<https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2018/06/20/cameroon-hadjidjatou-seeks-integration-or-a-permanent-home>>, consulté le 2 mai 2020.

reprennent certes les mêmes thématiques et objectifs que ceux des acteurs de l'aide (santé, éducation, production de services publics); toutefois, ils coïncident aussi très exactement avec ceux mis en place par l'État camerounais dans le cadre de sa politique nationale visant à atteindre le statut d'« émergent » en 2035⁴⁵. Sont ainsi financés, par le biais de ce « nouveau mécanisme financier » : la troisième phase du PNDP, initié en 2007⁴⁶; la seconde phase du projet « Filets sociaux », lancé en 2013 afin de « financer la création d'un système de filet de sécurité sociale de base⁴⁷ » ; un « programme d'appui à la réforme de l'éducation⁴⁸ » ; et enfin, un « Programme de renforcement de la performance du système de santé⁴⁹ ». Ainsi on semble observer, au niveau des bailleurs internationaux d'aide au développement, le même phénomène d'intégration par l'État camerounais de financements et de projets qui avaient été initialement pensés indépendamment de lui. Si les réfugiés centrafricains continuent à être placés sous la juridiction de l'UNHCR, les fonds qui leur sont dédiés font en revanche l'objet d'une récupération par l'État d'accueil afin d'appuyer ses propres objectifs et politiques de développement. Après une fragilisation liée notamment à son mode de gouvernance et à la mise sous perfusion de son économie dans les années 1990-2000⁵⁰, ce phénomène participe ainsi d'un renforcement, sur la scène internationale, de l'image du Cameroun comme un État souverain.

Ainsi, les opérations d'aide internationale aux réfugiés centrafricains dans l'Est-Cameroun participent à la création de services publics au sein d'une région périphérique et marginalisée par l'État central. À ce titre, l'action humanitaire constitue bien un mode alternatif de coordination à même de produire de l'action publique en dehors de l'autorité étatique ou en ne l'incluant

45. Banque mondiale, *Republic of Cameroon. Priorities for Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Systematic Country Diagnostic*, Washington D. C., World Bank Group, 2016.

46. Banque mondiale, *Cameroon: Third Phase of the Community Development Program Support Project* [en ligne], Washington D. C., World Bank Group, 2015, <<http://documents.worldbank.org/curated/en/347231468188954947/Cameroon-Third-Phase-of-the-Community-Development-Program-Support-Project>>, consulté le 2 mai 2020.

47. Banque mondiale, *Cameroon: Social Safety Net Project* [en ligne], Washington D. C., World Bank Group, 2013, <<http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/812001468012900115/Cameroon-Social-Safety-Net-Project>>, consulté le 2 mai 2020.

48. Banque mondiale, « La quête d'intégration d'Hadjidjatou... », art. cité.

49. Banque mondiale, *Health System Performance Reinforcement Project for Cameroon* [en ligne], Washington D. C., World Bank Group, 2016, <<http://www.projects.banquemondiale.org/P156679?lang=fr>>, consulté le 2 mai 2020.

50. J.-G. Gros, *Cameroon: Politics and Society in Critical Perspectives*, Lanham, University Press of America, 2003.

qu'indirectement⁵¹. S'intéresser non à l'écologie des institutions mais à l'espace social dans lequel celles-ci se déploient nous a permis de réfléchir à la notion de «gouvernance du quotidien en Afrique⁵²». En portant le regard sur les pratiques et le contenu tangible de la notion d'intervention humanitaire, nous avons également souligné les formes de récupération déployées par l'État, tant au niveau local qu'international, en direction de ces interventions d'aide sur son territoire. Nous avons ainsi montré comment l'État pouvait, par l'intermédiaire de ses représentants locaux, mettre en œuvre des stratégies d'intégration dans la sphère publique de projets et de services dans lesquels il n'était pourtant pas impliqué au départ. Le cas de l'Est-Cameroun permet ainsi de montrer comment, au sein d'un système d'aide internationale aux réfugiés, peuvent apparaître des services d'intérêt général situés hors du secteur public et nés de logiques d'intérêts privés ou de courtage, marquées par des objectifs politiques et économiques⁵³.

Plus encore, le cas des réfugiés centrafricains dans la région de l'Est du Cameroun permet d'interroger le mode de gouvernance des politiques publiques dans le pays – et de questionner ainsi la nature de l'État, sa place, son rôle, les modes de fonctionnement du pouvoir politique institué et ses capacités d'action. Le contrôle des politiques publiques est en effet au cœur de l'exercice du pouvoir. Dans un contexte de délitement des services publics au Cameroun, la mise en œuvre d'une action publique dominée par des ONG internationales et relayée par les associations locales permet certes de saisir l'ampleur du désengagement de l'État. Mais dans le même temps, la continuité autoritariste du pouvoir au Cameroun s'appuie sur des mécanismes de dépolitisation et de technicisation des enjeux sociaux, ainsi que sur sa capacité à contrôler et à dépolitiser les acteurs, à produire un consentement à sa domination⁵⁴. L'existence d'enclaves de prise en charge des populations ou de production de services sociaux, portés par des acteurs de l'aide internationale aux réfugiés et contrastant avec les moyens dont disposent les structures nationales (par exemple dans le domaine de l'éducation), met en évidence autant qu'elle compense l'insuffisance de l'implication de l'État. Elle déresponsabilise également la puissance publique et propose une vision dépolitisée de l'action publique, invitant à s'interroger sur les modes

51. P. Le Galès, «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 57-95.

52. G. Blundo (dir.), «La gouvernance au quotidien en Afrique : les services publics et collectifs et leurs usagers» [en ligne], *Bulletin de l'Apad*, n° 23-24, 2002, <<https://journals.openedition.org/apad/3>>, consulté le 2 mai 2020.

53. J.-P. Olivier de Sardan et T. Bierschenk, «Les courtiers locaux du développement» [en ligne], *Bulletin de l'Apad*, n° 5, 1993, <<http://journals.openedition.org/apad/3233>>, consulté le 2 mai 2020.

54. L. Kojoué, «La continuité autoritariste...», art. cité.

de gouvernance de l'action publique au Cameroun. En effet, l'incapacité du pouvoir étatique d'assurer de façon convenable la délivrance des biens et services aux populations dont il a la charge n'entraîne pas pour autant son impuissance face aux enjeux économiques, sociaux et politiques qui se jouent sur son territoire : c'est ce dont témoignent les formes de récupération déployées par l'État, tant au niveau local qu'international, en direction des interventions d'aide aux réfugiés sur son territoire.

Autant d'éléments qu'il s'agira d'approfondir, mais aussi de mettre en regard des dynamiques actuellement à l'œuvre dans d'autres parties du territoire camerounais où se déploient également les acteurs de l'aide internationale. On songe notamment à l'Extrême-Nord, où les relations entre ONG et pouvoirs publics sont bien plus anciennes qu'à l'Est⁵⁵; ou bien aux régions anglophones, dans lesquelles l'État s'oppose aujourd'hui à une intervention accrue des ONG pour des raisons de souveraineté nationale ■

Claire Lefort

École normale supérieure

Abstract

**International Aid, Production of Public Services and State Sovereignty:
The Case of Central African Refugees in East Cameroon**

In 2013–2014, the influx of Central African refugees in Cameroon led to the implementation of many emergency aid projects targeting displaced populations. At the local level, these humanitarian interventions helped reshape public spaces and the production of social services. In a context of disintegration of public action and centralized and uneven management of the country's resources, these transformations enable us to rethink the dynamics of Cameroon's governance and sociopolitical situation.

55. Voir par exemple M.-E. Gruénais, « L'État à la conquête de son territoire national. L'exemple de la réforme du système de santé dans la province de l'Extrême Nord du Cameroun » [en ligne], *Bulletin de l'Apad*, n° 21, 2001, <<https://journals.openedition.org/apad/40>>, consulté le 2 mai 2020.