

Comprendre les résultats contrastés du dispositif camerounais de gouvernance de l'action publique des problèmes pernicioeux : Cas de la gestion des catastrophes.

Understanding the contrasting results of the Cameroonian governance system for public action on pernicious problems: Case of disaster management.

Bakiti ba Mbog Binyet J. O.

Enseignant chercheur

(Faculté des Sciences Economiques et de Gestion Appliquée)

(Université de Douala)

(Laboratoire de recherche le LEMA)

(Cameroun)

Ebo'oh Ntjen Salomon D.

Enseignant chercheur

(Faculté des Sciences Economiques et de Gestion Appliquée)

(Université de Douala)

(Laboratoire de recherche le GRETA)

(Cameroun)

Date de soumission : 07/05/2026

Date d'acceptation : 18/06/2026

Digital Object Identifier (DOI) : 10.5281/zenodo.21710212

Résumé

Empiriquement, la nécessité des réformes de la gouvernance publique des pays à économie déstructurée ne fait aucun doute. Ce qui fait débat, c'est le modèle de management public à implémenter, pour notamment améliorer la performance de l'action publique des problèmes dits « *pernicieux* ». Nous souhaitons à travers l'analyse du dispositif de gestion des catastrophes de l'Etat du Cameroun, apporter une contribution significative à ce débat. L'étude traite spécifiquement du dispositif de gestion de la Covid19 et mobilise une approche institutionnaliste des jeux de pouvoir et des données secondaires. L'analyse montre que la création de la Task-force, non seulement a anesthésié l'action du dispositif normatif de lutte, mais aussi, accrue l'ambiguïté des rôles aggravant ainsi le « *hidden information* » entre les différents acteurs. Ce qui a multiplié les conflits de rôle, accru les jeux de pouvoir au point d'aboutir au lieu d'un optimum traditionnel de service public, à un optimum de Pareto au profit des groupes d'influences. La gestion des problèmes d'urgence par l'Etat du Cameroun exige une nouvelle forme de gouvernance hypermoderne contextualisée.

Mots clés : Institutionnaliste, Problème pernicieux, Dispositif de gouvernance, Task force, Camerounais.

Abstract

Empirically, the need for public governance reforms in countries with unstructured economies is undeniable. The debate centers on the public management model to be implemented, particularly to improve the effectiveness of public action on so-called "pernicious" problems. Through an analysis of the Cameroonian state's disaster management system, we aim to make a significant contribution to this debate. The study specifically addresses the COVID-19 management system and employs an institutionalist approach to power dynamics and secondary data. The analysis reveals that the creation of the Task Force not only paralyzed the effectiveness of the normative response framework but also exacerbated role ambiguity, thereby worsening the "hidden information" between different actors. This multiplied role conflicts and intensified power struggles to the point of resulting in a Pareto optimum, favoring special interest groups, rather than a traditional public service optimum. The management of emergency problems by the Cameroonian state requires a new, context-specific, and hypermodern form of governance.

Keywords: Institutionalist, Pernicious problem, Governance mechanism, Task force, Cameroonian.

Introduction

Le début du 21^{ème} siècle est marqué par l'accroissement des problèmes dits « *pernicieux* », qu'il s'agisse de l'urgence écologique et climatique (Levin et al., 2012 ; Blatrix et al., 2021 ; Lacoumes, 2018), des enjeux sociaux (Chatelin et Touré, 2025), sanitaires (Courie-Lemeur et al., 2025), de l'urbanisme, de l'aménagement territorial (Revelli et Orange, 2025) et des crises multiformes (Gand et Periac, 2025). Ces situations génèrent de défis nouveaux pour la gestion publique (Delalieux et al., 2025) et ne peuvent se traiter selon une approche rationaliste linéaire-causale, mais exigent la coopération de différents acteurs aux intérêts non alignés (Gand et Periac, 2025). Bien qu'ancien, ce type de problème met à rude épreuve le Nouveau Management public (NMP), caractérisé notamment par l'établissement, la dissolution des agences autonomes (Goupil et Gagnon, 2022 ; Elston, 2013) et la transposition des pratiques de gestion de l'entreprise privée à la sphère publique, né de la vague de réformes de la fin du 20^{ème} siècle. Ces problèmes dits « *pernicieux* » (« *wicked problems* ») (Bradford, 2005) qui se distinguent par leur complexité intrinsèque (Delalieux et al., 2025), s'accroissent alors que s'initient des transformations dans les pratiques de la gestion publique, qu'elles relèvent des États nationaux, centraux, des instances décentralisées ou des territoires. Ses effets sur la Nouvelle Gestion Publique (NGP) ont incité certains gouvernements à ajuster leurs pratiques de gestion publique (Christensen et al, 2018 ; Levy, 2010), que ce soit en réponse aux catastrophes de tout genre, ou aux lacunes de la NGP. Le Cameroun, n'est pas en reste.

L'analyse de l'économie camerounaise présente un cycle assez exceptionnel de manifestations d'aléas (Zogo, 2020) (catastrophes du Lac Nyos, de Nsam, pandémie à coronavirus ...) qui a obligé le gouvernement à prendre une série de mesures (Atangana-Abé, 2021). L'une des mesures phares est l'enrichissement de l'armature institutionnelle de gestion des situations d'urgence. Au dispositif administratif normatif est souvent superposé un dispositif exceptionnel avec la création d'une Task-Force. Le but visé est de rendre plus performantes les interventions gouvernementales en faisant converger les ressources (humaines, administratives et financières). Cette armature, souvent accompagnée de la création d'un fonds de solidarité, provoque une centralisation de décisions au sommet stratégique de l'Etat (« *Top down* » ou gouvernance organisationnelle (Chatelin et Vaesken, 2024)). Ces changements, qui semblent constituer dans le sens de la théorie évolutionniste de la firme, une adaptation constante face aux défis contemporains conduisent à une réflexion sur cette modalité de l'action et de la gouvernance de la chose publique (Le Galès et Lorrain, 2003). Non seulement parce que son fonctionnement requiert la participation du citoyen, mais aussi, du fait de ses controverses ; ce

qui interroge sur la capacité d'un tel dispositif à répondre aux attentes des citoyens qui sont aussi les copropriétaires.

Malgré les résultats satisfaisants souvent obtenus de l'avis du gouvernement, il y a comme une remise en cause de ce nouvel organe. Plusieurs organismes nationaux et internationaux à l'instar du Haut-Commissariat aux Réfugiés parlent de dérives managériales en faisant allusion à la corruption et aux détournements de fonds publics qui semblent gangréner et altérer son équilibre intra et inter organisationnel dudit dispositif institutionnel des situations d'urgence. Les différents rapports de la Cours des Comptes et de la Commission Nationale Anti-Corruption (CONAC) décrivent ce que beaucoup dénomment « *Covidgate, Cangate et autres Gates* » (Kojoué et al., 2025). D'autres encore remettent en cause son modèle de management (Atangana-Abé, 2021).

Pour ce dernier, les efforts déployés auraient pu être plus efficaces s'ils n'avaient pas souffert d'une gestion trop bureaucratique, ni de la mise en scène d'une multitude d'acteurs aux rôles parfois mal-définis. Cette conception bureaucratique du fonctionnement des organisations publiques s'accorde pour Osborne, mal avec un environnement en perpétuel changement (Carassus, et Favoreu, 2021). Elle serait, pour les partisans de la post NGP, source de conflits et de jeux de pouvoir nocifs pour toute création de valeur.

De plus, constituerait dans un contexte de forte politisation des fonctionnaires et de luttes pour le contrôle des ressources, un catalyseur des luttes de pouvoir. Le manager bureaucratique apparaît dès lors comme l'idéal type car, mieux adapté à la gouvernance « *top down* » qui n'est autre qu'une démarche d'homogénéisation de pratiques applicables à tous (Chatelin et Vaesken, 2024). Ces pratiques de concentration, tout comme les paradigmes de l'action publique participative, l'enrichissement et les limites des ingénieries participatives constituent autant de processus à examiner et à évaluer (Blondiaux et al., 2002 ; Ansell et al., 2008 ; Berthinier-Poncet et al., 2024). Très peu d'études se sont appesanties sur le caractère mitigé des résultats obtenus par ce dispositif de gestion des situations d'urgence.

L'objectif de cette recherche est dès lors de comprendre le caractère mitigé des résultats obtenus par le dispositif institutionnel camerounais de gestion des problèmes d'urgence, notamment celui des catastrophes, en prenant l'exemple de l'expérience de la gestion de la Covid19. Il s'agit de répondre à la question de savoir pourquoi le dispositif institutionnel de gestion des situations d'urgence de l'Etat du Cameroun engendre des résultats mitigés, voire contestés et contestables ?

L'article s'intéresse à l'optimalité organisationnelle institutionnelle qu'induit la création d'une Task-force par le haut pour faire face aux situations d'urgence. Il relève du domaine du management, de la gouvernance et de l'économie publiques. Nous voulons ici en prenant en compte le caractère systémique et institutionnel dudit dispositif, nous appesantir sur les raisons pour lesquelles ces résultats font l'objet de controverses.

Cette contribution s'organise autour de quatre principaux points. Elle se concentre d'abord sur le choix de l'approche méthodologique, lequel est suivi d'une description du dispositif institutionnel de gestion des catastrophes du Cameroun. Ensuite, nous présentons et justifions le cadre théorique. Après, seront développés les facteurs explicatifs dudit dispositif, et, enfin, il s'agira de montrer comment et pourquoi ces dysfonctionnements conduisent à une perception controversée des résultats obtenus.

1. La justification de l'approche méthodologique d'analyse

La validation des résultats d'une recherche en sciences de gestion (Gavard-Perret et al., 2008), comme en sciences économique est fonction de la démarche méthodologique ou analytique. Cette recherche vise à l'aide d'une construction mentale comprendre pourquoi l'implémentation d'une Task force dans le dispositif de gestion des situations d'urgence génère régulièrement un résultat controversé.

Pour y parvenir, les auteurs font un diagnostic de la situation en mobilisant la théorie, soutenue par une logique qualitative inductive. La démarche méthodologique consiste alors à s'inspirer d'un cadre théorique, mobiliser des illustrations empiriques propres au contexte camerounais pour appuyer la portée explicative d'une approche institutionnelle et stratégique des organisations. Des données secondaires et des extraits de verbatim tirés des discours, points de presse ou interviews de certains acteurs de la société civile et spécialistes pourront meubler notre argumentaire, contribuant ainsi à améliorer la fiabilité et la validité des résultats de cette analyse. Le mode de raisonnement est dès lors systémique (Amblard et al., 1996) car, vise l'analyse du « *système d'action concret* » (SAC), produit provisoire des interactions entre les diverses stratégies des acteurs et les règles formelles qui permettent de le faire fonctionner. Les situations d'urgence étant multiples et variées, notre analyse va s'appuyer sur le cas de la catastrophe de la Covid19. Ce choix est justifié par le contexte devenu de plus en plus « *crisogène* », la cas de la Covid19 apparaissant comme l'une des dernières grandes catastrophes sanitaire de ce début du 21^{ème} siècle.

2. La recherche de la performance du dispositif institutionnel de gestion des catastrophes de l'Etat du Cameroun par l'intégration d'une Task-force : Cas de la Covid19

Le dispositif de gouvernance de l'action publique désigne l'ensemble des règles, acteurs et processus de coordination (État, collectivités, acteurs privés, société civile) structurant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Ce dispositif de gouvernance évolue vers des modèles en réseau, plus transversaux, participatifs et multi-niveaux, puis, vers des approches Multi-acteurs/Multiscalaires (Leloup et al., 2023) où l'État passe de pilote unique à partenaire ou accompagnateur vers des approches de Gouvernance Territoriale et enfin, vers des approches de Nouvelle Gouvernance Publique (NGP) dans laquelle des concepts comme celui de l'efficacité, de la performance et du management participatif sont appliqués aux résultats obtenus. L'Etat du Cameroun s'est accommodé à cette mouvance en mettant en place des structures inter-organisationnelles de plus en plus complexes pour faire face à des problèmes dits « *pernicieux* » comme les catastrophes.

2.1. Une configuration administrative partenariale multipartites prenantes comme dispositif traditionnel de gestion des catastrophes

Le dispositif traditionnel, normatif ou classique de gestion des catastrophes est un système dynamique constitué de l'ensemble des organes et structures gouvernementaux qui assure au quotidien le management des politiques publiques. Ce dispositif agit en conformité avec la législation qui est faite d'un certain nombre de lois, décrets, arrêtés et instructions présidentielles. Il s'agit des composantes de la nomenclature opérationnelle du gouvernement de l'Etat et de ses démembrements partant de la Présidence de la république aux chefs traditionnels. Constitutionnellement, elles sont censées manager les politiques publiques conformément à la volonté du prince qui fixe l'orientation des politiques publiques. C'est une configuration administrative partenariale multipartites. Les catastrophes sont des événements inopinés dont les autorités publiques ne sauraient cerner objectivement ni totalement les contours (Tchingankong, 2014). Pour faire face à ces dernières, le gouvernement camerounais déclenche le plan d'urgence en activant le dispositif classique de gestion des catastrophes. C'est dans ce cas que généralement, le ministère de l'Intérieur est chargé d'en assurer la gestion sous l'autorité du Premier Ministre. S'il n'en demeure sans doute pas qu'il s'agit d'un dispositif au pouvoir très centralisé, l'architecture organisationnelle de l'urgence est toutefois configurationnelle. On distingue deux principaux niveaux de gestion. Le premier niveau ou

sommet stratégique, est constitué de la Présidence de la République à laquelle sont adjoints le Conseil National de Protection Civile (CNPC) et le Programme National de Protection Civile et de Gestion des Catastrophes (PNPGC).

Le premier maillon (Présidence de la République) détermine la stratégie. En effet, la loi de 1973, abrogée par celle du 06 décembre 1986 confère singulièrement au Président de République la responsabilité de la définition de l'orientation générale de la gestion des catastrophes. Le second maillon a un rôle de conseil et d'interface au niveau international. Il a pour fonction principale d'évaluer les risques, procéder à un inventaire des infrastructures, mener des études générales sur les mesures de protection et enfin, d'établir des collaborations au niveau international.

Le second niveau, celui de la coordination des actions de lutte, est interministériel et piloté par le premier ministre. Il coordonne les actions à mener par différents ministères à travers l'Organe national des risques (ONR) qui assure le cadre de concertation et de collaboration entre différentes administrations concernées. Le Ministère de l'Administration Territoriale (MINAT) joue le rôle phare à travers la Direction de la protection Civile (DPC), organe principal de coordination. La DPC organise au niveau régional les plans d'urgence et de secours des catastrophes aux risques majeurs (L'ORSEC). Il s'agit d'un dispositif territorialisé de la gestion des sinistres, qui est sous l'autorité, au niveau national du SGPR, régional du gouverneur et départemental du préfet. L'enjeu est de mobiliser, mutualiser l'ensemble des ressources et des forces indispensables à la lutte. Les directives ainsi établies seront appliquées à tous les niveaux hiérarchiques décentralisés et déconcentrés, ainsi que par les populations et victimes. Toutefois, lorsque ce dispositif ne donne pas les résultats organisationnels préétablis, la constitution donne au Président de la République le droit de mettre en place un dispositif exceptionnel.

2.2. Le dispositif exceptionnel : Un arrangement institutionnel enrichi sous la direction d'une Task force

La Task force est un organe étatique censé compléter le dispositif de gestion traditionnel des problèmes pernicioeux en situation d'urgence. Faisant allusion du dispositif exceptionnel de lutte contre la pandémie de Covid19, la Chambre des Comptes parle d'une organisation remodelée sous la direction d'une Task force (Chambre des compte, 2021). Il s'agit d'une stratégie d'ajustement de la capacité relative du dispositif classique. La création de cet organe n'est pas une exclusivité de l'Etat et peut se faire à l'échelle nationale, régional, local, voire communal.

Toutefois, au niveau national, la création d'une Taskforce relève de la Présidence de la République.

Une gestion plus rigoureuse, transparente et économique. Elle a pour attribution de gérer les affaires qui relevaient jusqu'alors de la compétence exclusive des ministères sectoriels. C'est aussi un moyen efficace de mobiliser l'ensemble des forces vives du pays, ainsi que les partenaires financiers internationaux. D'ailleurs, la création d'une Task force s'accompagne généralement par la création d'un fonds Spécial. Un « *Fonds Spécial de Solidarité Nationale pour la Lutte contre le Coronavirus et ses Répercussions Économiques et Sociales* » avait été créé avec le Ministre d'État, Secrétaire Général de la Présidence de la République (courrier n° 176/CF/SG/PR du 08 avril 2021) comme ordonnateur. Dans une correspondance adressée au Secrétaire Général des services du Premier Ministre le 08 avril 2021, le SGPR précise :

« J'ai l'honneur de vous rappeler les très hautes directives du Chef de l'Etat contenues dans mes correspondances de référence du 31 mars 2021, à savoir : la création d'une Task Force Covid19, logée à la présidence de la République, en complément du dispositif général existant ; la désignation du ministre d'Etat, secrétaire général de la République comme Ordonnateur du Fonds spécial de solidarité nationale pour la lutte contre le coronavirus et ses répercussions économiques et sociales ».

La Présidence de la République est le principal ordonnateur, assure l'organisation, la coordination et le pilotage de l'ensemble du système. Les départements ministériels concernés directement par l'objet, sont placés sous sa tutelle. L'exclusion de fait de la Primature questionne sur son véritable rôle au sein de l'appareil gouvernemental, lorsqu'on sait que le Cameroun a un régime politique présidentieliste. Par exemple, dans le cas de la lutte contre le Coronavirus et ses répercussions économiques et sociales, l'on observe que, lors de la première mission, la Task force a piloté une partie des marchés de la riposte sanitaire, au nombre de 22, et mis à disposition des fonds auprès de structures dépendant du MINSANTE. Elle a repris les prérogatives du groupe de travail constitué par le Ministre de la Santé Publique par décision n° 0512/D/MINSANTE/CAB du 04 mai 2020, en lieu et place de la Commission de passation des marchés (Chambre des Comptes, 2021). Elle a été destinataire de l'expression des besoins des administrations. Elle a par ailleurs, reçu les prestataires et discuté avec eux, présélectionné les offres, déterminé les quantités et les montants. Au final, elle a proposé au Ministre d'Etat, SGPR, le nom d'un prestataire à retenir. Toutefois, l'on observe que la Task-force ne s'est pas intéressée à la riposte économique et sociale portée par une vingtaine de ministères. Son

intervention a donc été partielle comme le fait remarquer le rapport de la chambre des Chambres d'avril 2023.

3. Le choix d'un cadre théorique pour l'analyse et la compréhension de la performance d'un dispositif complexe de gestion de l'action publique

3.1. La nécessité de dépasser une approche purement sociologique versus un cadrage théorique plus englobant

La littérature sur les organisations publiques ne date pas d'aujourd'hui (Mazouz et Leclerc, 2008). Le but est la réhabilitation de l'appareil public comme prestataire de services publics. Il y a une dizaine d'années, Bartoli (2009) posait déjà la question de savoir : « *Quel management pour les organisations publiques ?* ». Les principales analyses ont tourné autour du caractère bureaucratique du modèle traditionnel de gestion publique (approches critiques de la théorie de la bureaucratie) et de la logique d'action des organisations publiques (logique de service public/logique de contractualisation ou de marché). Depuis, la logique d'action du secteur public a connu des évolutions considérables en passant du vieux paradigme traditionnel de « *l'administration publique* » ou « *wébérien* » à un « *nouveau management public* » ou nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2006).

Toutefois, le Nouveau Management public imputable à la montée en puissance des arguments néolibéraux inspirés notamment par Buchanan et Tullock et Niskanen, avec l'analyse des « *publics choices* » et la rationalisation des choix budgétaires fait à son tour, l'objet de débats. Bien que répandue dans le monde souvent par mimétisme (Hudon et Mazouz, 2014), voire préconisée par la plupart des institutions financières internationales, comme le moyen par excellence de bonne gouvernance (Simonet, 2011), ce mode de gestion de l'action publique est très controversé. Si l'une des forces de ce courant a été d'appréhender et de théoriser la nature politique et complexe des processus décisionnels publics, Osborne regrette en revanche sa focalisation excessive sur l'analyse et la conception des politiques publiques, délaissant leur mise en œuvre. Pour Carassus et Favoreu (2021), il comporte des déficiences théoriques et conceptuelles qui n'en font pas un paradigme mais une étape vers la Nouvelle Gouvernance Publique (NGP). Cette vision du Post-New Public Management (Chatelin et Touré, 2025), renouvelle une gouvernance axée sur la culture et les valeurs publiques. Le sens de l'action publique, l'implication des organisations participantes, ou encore la collaboration entre acteurs, y sont privilégiés pour rétablir une « *éthique commune* » et une « *culture de cohésion* » dans le secteur public (Carassus et Favoreu, 2021). Toutefois, elle est jugée moins efficiente dans sa

capacité à gérer les problèmes dits « *pernicieux* ». Ces problèmes de plus en plus complexes, inhérents aux transitions sociétales auxquelles le management public doit faire face ouvre la voie pour Chatelin et Touré (2025) à une gouvernance hypermoderne plutôt que post-moderne, qui soit en mesure de concevoir une prise de décision du responsable public apte à intégrer les enjeux de cette complexité. Cette nouvelle approche de la gouvernance publique prend appui sur la notion de systèmes complexes de prestation de services public. Ce qui n'est pas sans conséquences sur la performance des dispositifs de gestion de l'action publique.

Les processus managériaux et leurs effets/impacts, les relations inter organisationnelles et la gouvernance, les modes de coordination, et plus généralement, la problématique de la cocréation deviennent des caractéristiques clés de cette nouvelle forme de production de l'action publique (Carassus et Favoreu, 2021). Elle met à l'épreuve le rapport entre l'acteur et le système (Desreumaux, 2005) et l'équilibre inter-organisationnel. Toute chose susceptible de générer et d'accentuer les jeux de pouvoir entre les parties prenantes, d'affecter la cohésion et l'équilibre du système.

Les jeux de pouvoir dans le cadre de la gestion de l'action publique ont été étudiés pour la première fois dans le cadre de l'analyse stratégique des organisations (théorie sociologique des organisations) issue des travaux de Michel Crozier et E. Friedberg (1977). Ces auteurs montrent que l'équilibre d'un système organisationnel est intrinsèque à la qualité des relations de pouvoir entre les acteurs de l'organisation et les règles implicites qui gouvernent leurs inter actions. Les auteurs cherchent à comprendre plus précisément la nature des relations qui se nouent entre les acteurs interdépendants dont les intérêts peuvent être divergents ou contradictoires (Barabel et al., 2013). Toutefois, si ce type d'analyse permet d'identifier les stratégies d'acteurs fondées sur des intérêts et ressources, il est important de souligner avec Jean-Michel Plane (2019) que l'analyse stratégique des organisations montre qu'il existe une dialectique entre l'acteur et le système. L'acteur crée le système qui est un construit social et en aucun cas une donnée naturelle figée, mais complètement dynamique et évolutive. Une telle vision semble exclure la nature fonctionnaliste et institutionnelle des structures publiques. C'est aussi les notions de marché, d'optimum qui sont délaissées. La compréhension de l'action publique requiert dès lors un raisonnement en termes de systèmes multiples de production, de prestation de services publics et de jeux de pouvoir.

La littérature sur les task-forces met en lumière des structures temporaires. Elle intègre les logiques de « *self-organized institutions* » caractérisées pour Ostrom (1990), par une multitude d'acteurs, de programmes et de projets enchevêtrés et à priori peu régulés. Ces logiques sont le

théâtre de stratégies d'influence, de rapports de force et de renégociation de l'autorité, nécessitant une gestion fine des acteurs. C'est fort de tout ce qui précède que notre choix pour mieux appréhender les raisons qui justifient le caractère controversé du dispositif de gestion des catastrophes mis au point par le gouvernement camerounais s'est porté sur une approche institutionnelle des jeux de pouvoir, jugé plus englobante. Au-delà de la dialectique entre l'acteur et le système, il s'agit de prendre en compte la complexité des rapports inter-organisationnels, de convoquer les auteurs relevant d'orientation économique, les notions de marché, d'optimum, d'atomicité et les institutions comme cœur de notre étude.

3.2. La théorie institutionnaliste des jeux de pouvoir comme cadre théorique mobilisé

Elle met en exergue une synthèse de la manière dont les pratiques, les outils et les modèles institutionnalisés qui acquièrent une forme de pouvoir, modèlent les actions des acteurs. Elle perçoit d'une part comment des acteurs peuvent utiliser leur pouvoir pour influencer le processus d'institutionnalisation, et d'autre part, spécifie comment des acteurs sont susceptibles de recourir aux institutions pour accroître ou maintenir leur pouvoir (Mintzberg, 1986 ; DiMaggio, 1988 ; Garud et al., 2007 ; Lounsbury, 2003).

Le pouvoir est perçu comme un levier utilisé par les acteurs pour exercer l'autorité (Lawrence et al., 2001). Par ailleurs, l'institutionnalisme en économie ou en science politique est né de l'opposition entre les modèles atomistiques d'action et les modèles de l'action rationnelle. De nombreux économistes ou politistes ont contesté des éléments clés de l'analyse des institutions en termes de choix rationnel qui avait dominé leur champ disciplinaire ; ignorant la capacité des agents à manipuler le système politico-économique dans leur intérêt (Grossack et Loescher, 1980).

Traditionnellement, l'analyse du pouvoir dans les travaux néo-institutionnalistes prend en compte la systémique de l'organisation comme système ouvert en interaction avec son environnement (Emery et Trist, 1960 ; Forrester, 1961). Elle suggère que, si les institutions s'imposent aux acteurs, les acteurs peuvent également les changer. Mintzberg (1986) envisage les jeux de pouvoir comme des coalitions internes et externes dans lesquelles différents joueurs, appelés détenteurs d'influence, cherchent à contrôler les décisions et les actions entreprises. La structure institutionnelle est alors défendue ou modifiée par ceux qui ont un droit acquis. La théorie du changement institutionnel qui met en avant la violence et les arrangements sociaux comme solution à la gestion des tensions et conflits (Veblen, 1909 ; Common, 1950) trouvent ici une justification appropriée.

Toutefois, quelle que soit les approches, paraphrasant Dahl (1957), pour qui le pouvoir de A sur B est la capacité qu'a A d'obtenir que B fasse quelque chose qu'il n'aurait pas fait sans son intervention, Crozier soutient que le pouvoir de A sur B est la capacité qu'a A d'obtenir, dans sa négociation avec B, que les termes de l'échange lui soient favorables (Dominique, 2012). Cette définition, couplée avec la capacité de se rendre imprévisible et indispensable, ouvre la voie à une vision relationnelle du pouvoir. Par ailleurs, pour Crozier (1960), ce pouvoir n'est pas transitif. Malgré la hiérarchie des managers, il n'est pas fortuit qu'un agent soit sous la domination de son supérieur hiérarchique, et ne le soit pas vis-à-vis du supérieur de son supérieur.

Contrairement à l'approche néo-classique qui met en évidence une seule dimension (le pouvoir invisible), l'institutionnalisme distingue trois dimensions du pouvoir (l'influence directe et ouverte, la non décision et le pouvoir invisible). Dans la théorie néo-classique, l'individu est un décideur autonome et atome. L'Etat est le grand absent, les unités économiques s'adaptent passivement à l'environnement économique. La collectivité établit des règles qui conduisent soit à l'efficacité économique, soit à l'efficacité des marchés. La main invisible, en masquant la dynamique institutionnelle, suppose sans le démontrer qu'au travers de l'équilibre général, les fluctuations des variables économiques étaient censées s'expliquer en vertu du travail et l'équilibre des forces du marché. Les choix sont rationnels, les phénomènes marchands dominant la sphère économique.

L'analyse institutionnelle, contrairement à l'approche néo-classique, cherche à décrire, analyser, comprendre et expliquer le fonctionnement des institutions, plus particulièrement dans un contexte où certains acteurs ou groupes d'acteurs sont susceptibles de disposer d'un pouvoir supérieur. D'après Commons, les institutions se définissent comme l'ensemble des règles engendrées par l'action collective en contrôle de l'action individuelle. Elle suppose qu'un ensemble des individus se mettent ensemble pour élaborer leurs règles qui en retour leur permettent d'obtenir la situation économique la meilleure (efficacité économique). En fonction du degré d'institutionnalisation et des dimensions du pouvoir, trois situations sont possibles (Tableau 1).

Tableau N°2 : Situations Institutionnelles inhérentes aux jeux de pouvoir

Eléments de comparaison	Inexistence d'Institution et donc de mécanisme de Contrôle global	Institution fort	Homme et groupe fort
Type de règle	Aucune règle de jeux Les acteurs ou groupe d'acteurs sont détenteurs de pouvoir, et ne sont toutefois soumis à aucune règle globale (inclusivité des parties prenantes forte)	Règles fortes qui permettent d'atteindre l'efficacité organisationnelle et ne donne aucune possibilité de gain privé (non inclusivité des parties prenantes)	Règles moyennement fortes qui permettent aux acteurs d'intégrer des objectifs privés au détriment de l'efficacité de l'organisation (inclusivité moyenne des parties prenantes)
Cadre de jeu	Cadre de Jeux libre (absence de clarté de mesure gouvernementale)	Cadre contraignant de jeux (clarté de mesure gouvernemental)	Cadre peu contraignant de jeux (clarté limitée de mesure gouvernementale)
Atomicité	Non atomicité	Atomicité forte	Non atomicité
Qualité de contrôle et de sanction	Existence des relations humaines qui l'emportent sur toute volonté de contrôle et sanction (Responsabilisation limitée)	Mécanisme de contrôle et de sanction qui l'emporte sur toutes relations humaines informelles (Responsabilisation forte)	Mécanisme de contrôle et de sanction limité qui permet le développement de relation humaine informelle à l'organisation
Asymétrie d'information	Trop d'asymétries d'informations	Pas d'asymétrie d'information	Trop d'asymétrie d'information
Complétude du marché	Pas de complétude de marché	Complétude de marché ou de l'organisation	Complétude limitée du marché
Type d'optimum	Sous optimalité de l'organisation	Optimum de l'organisation (néoclassique)	Optimum de Pareto (cependant, si les intérêts des groupes sont externes à l'organisation, on verra apparaître une sous optimalité de l'organisation.)
Dimension formelle ou informelle	Dimension informelle de l'organisation	Dimension formelle de l'organisation	Dimension formelle et informelle de l'organisation
Nature de l'autorité	Multiples autorités charismatiques	Pouvoir hiérarchique (rationalité légale)	Autorité charismatique et autorité hiérarchique

Source : Adapté de Isabelle Huault et Bernard Leca (2009).

Dans le premier cas, il y a inexistence des institutions et donc d'un contrôle global ; les parties prenantes influencent les décisions avec une domination de ceux qui possèdent un pouvoir de négociation supérieure, la clarté des mesures gouvernementales est limitée. Le pouvoir discrétionnaire est important et fait des acteurs où des groupes d'acteurs, les propriétaires du pouvoir. C'est une situation extrême rarissime si ce n'est en cas de guerre, désordre, absence de règles acceptées par tous. Elle se caractérise aussi par une absence de transparence, une faible responsabilité et respect du droit au profit d'hommes forts. Il apparaît une sous optimalité de l'organisation, et même de l'économie dans son ensemble.

Le deuxième cas, à l'extrême du premier est caractérisé par des institutions publiques fortes. Il y a une nette séparation des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire). Les organes qui les incarnent fonctionnent de manière autonome. Leurs actions sont transparentes, efficaces et indépendantes de toute influence extérieure. On a une non inclusivité des parties prenantes. Les institutions jouent pleinement leur rôle au point de rendre nul le pouvoir discrétionnaire des managers. Le pouvoir est une prérogative exclusive des institutions en tant que personne morale. La définition des règles de jeu suppose toutefois qu'elles sont le résultat d'un consensus, car aucun des acteurs ne peut influencer l'action de l'ensemble. Les acteurs fautifs

sont condamnés, les contre-pouvoirs existent. L'hypothèse d'atomicité qu'on retrouve déjà dans la théorie néoclassique à travers la main invisible est ainsi reprise. Elle stipule que les règles établis par les acteurs contribuent à la richesse de la collectivité et au bien-être de chacun (optimum organisationnelle). Ce cas de figure est l'idéal communautaire, c'est-à-dire une situation dans laquelle une organisation maximise son efficacité et ses ressources pour atteindre ses objectifs stratégiques. En atteignant cet optimum, l'organisation dans son ensemble trouve satisfaction. Cette conception est reprise par North au début de ses travaux sur la problématique de l'efficacité des institutions.

La troisième situation est plus proche de la réalité factuelle du contexte institutionnel camerounais. C'est celle dans laquelle malgré la présence des institutions, les acteurs jouent un rôle important (inclusivité des parties prenantes). La clarté dans les mesures gouvernementales est limitée ; il existe des acteurs avec un pouvoir de négociation supérieure. Toutefois, le niveau moyen d'internalisation, de responsabilité, de transparence, l'objectivation des institutions, bien que source du pouvoir des acteurs ou groupe d'acteurs, sont caractérisés par la manipulation des dominants, conduisant parfois à la révision constitutionnelle peu légitime bien que légale, par le parlement qu'ils dominent sans considération préalable de l'avis du peuple, encore moins des groupes dominés. On vous dira simplement que la démocratie est l'expression de la dictature de la majorité. Ces acteurs détiennent alors le pouvoir en s'appuyant sur les institutions (Williamson, 1993). De manière réciproque, les individus, à travers leurs caractéristiques comportementales, influencent les institutions censées canaliser leurs comportements. La rationalité est ici limitée.

Bien que rationnels, tous les acteurs n'ont pas le même pouvoir de négociation, des groupes peuvent se constituer et influencer les règles. Par conséquent, les acteurs n'accepteront pas les règles par rapport au fait qu'ils leur permettront d'atteindre l'optimum économique de l'ensemble, mais plutôt l'optimum parétien. C'est-à-dire une situation où personne ne pourra améliorer sa situation sans détériorer celle des autres. Ainsi, de multiples situations loin de l'efficacité de l'économie ou de l'efficacité organisationnelle peuvent apparaître, certains acteurs pouvant être porteurs des intérêts étrangers au système auquel ils appartiennent.

Il est rare comme l'explique North, que les « *marchés économiques* » se rapprochent des conditions de l'efficacité économique, il n'arrive jamais que les « *marchés politiques* » le fassent (North, 2010). En effet, selon le courant institutionnaliste des jeux de pouvoir, le pouvoir n'est pas réservé aux seuls détenteurs de l'autorité rationnelle légale. Il peut être charismatique ou traditionnel comme le montre Weber, émaner des structures informelles mis en avant par Elton

Mayo, et donc appartenir à chacun des acteurs de l'organisation. Cette dernière comporte de multiples incertitudes que nourrissent l'asymétrie d'information qui caractérise les interrelations entre les parties prenantes institutionnelles et organisationnelles. Une telle situation est susceptible d'accroître les coûts de transaction non seulement des différentes parties prenantes, mais aussi et surtout, des institutions concernées.

Aussi, ne résultent pas les relations de pouvoir seulement de la division du travail liée au fonctionnement officiel, ils recèlent une dimension informelle importante. L'agent élabore ses propres normes de comportement. Il développe des relations de solidarité et fait émerger des phénomènes de leadership en dehors de la hiérarchie (Mayo, 1933, 1945). Dans l'histoire véritable, les institutions sont l'expression de relations de pouvoir, et les formes qu'elles prennent ne sont pas déterminées par les intérêts de tous les membres de la société participant à des négociations, mais par les intérêts du seul groupe en position de force (Pollard, 1984). Et dans ce jeu, il suffit qu'un point change pour entraîner un changement institutionnel, une modification des orientations stratégiques, ou encore un déplacement des buts. Selon Organ et Bateman (1986), les décisions dans les organisations ne sont plus le fait d'individus, mais bien de groupes. Ces groupes sont dénués de tout caractère officiel et dont la composition est sujette à de constants changements. Mintzberg (1986) appelle ces systèmes informels « *coalition interne* ». Ces différentes coalitions d'individus se livraient à des négociations, des conflits pour obtenir un résultat ; c'est cela les jeux du pouvoir. Cette théorie met en lumière le remplacement d'une seule autorité au centre du pouvoir par de multiples autorités. Toutefois, il est important de noter l'accès au capital ou aux sources de financement comme axe majeur de ce jeu de pouvoir (Cyert et March, 1963 ; Crozier, 1963), lesquels seraient au centre des organisations. Dans le cas de notre travail, il est apparu que le changement du système de gestion de la Covid19, par la mise en place de la Task-force a été fait par le haut. Elle enlève le pouvoir au ministère institutionnalisé, avec des us et usages connus pour le mettre au-dessus (Kojoué et al., 2025). Ainsi, en court-circuitant le système bureaucratique traditionnel, la Task-force va contourner la hiérarchie traditionnelle sans expliciter de façon claire les relations de pouvoir, la clarté des mesures gouvernementales. Il apparaît de nouveaux pôles de pouvoir, une faible responsabilisation des acteurs économiques ou groupes. Ce qui permet à ceux qui ont une supériorité de pouvoir de profiter de leur position. Le vide légal limite la capacité des contre-pouvoirs à intervenir et permet l'accaparement des ressources. Il permet en outre le développement de nombreux mécanismes informels en dehors de la sphère légale. Ce qui produit de nombreux scandales financiers et politiques et une méfiance vis-à-vis l'institution,

au point que sa performance soit contestée par certains usagers et organes de contrôle de gestion comme dans le cas de la task-force Covid19, malgré les récompenses obtenues de la part de la Présidence de la République par ses membres.

4. Les facteurs explicatifs des résultats controversés intrinsèques au dispositif de gestion des catastrophes

4.1. La faiblesse des institutions de gestion au profit d'hommes forts

L'on observe que la mise en place de la Task-force par l'approche « *Top down* » (par le haut) a constitué l'une de ses principales limites. Elle a consacré la primauté au Secrétaire général de la présidence de la république au détriment du premier ministre et des autres acteurs, lequel selon le Professeur Nguelé Abada Marcelin (2021), en écho aux dispositions de la Constitution a le pouvoir légitime de mettre en œuvre la politique de la Nation telle que définie par le Président de la République. Ce qui a conduit ces derniers à limiter administrativement leur action. En effet, le Plan national de riposte sanitaire qui devrait être validé par la Task-Force a été tout simplement mis en rebus par le Premier ministre et le ministre de la santé qui estimaient ne plus disposer de capacité légale. C'est aussi les organes de contrôle des structures publiques qui ont vu leur pouvoir galvaudé par les hautes instructions et l'interventionnisme des principaux bailleurs de fonds en commandant un audit indépendant (Nguelé, 2021).

A titre d'illustration, le Secrétaire Général de la Présidence de la République (SGPR) sur très hautes instructions du Président de la République à travers le Contrôle Supérieur de l'Etat (CONSUPE) et la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ont commis plusieurs audits et contre-audits. Pendant que la Chambre de Compte dans ses différents rapports fait allusion à des probables Covidgates et Cangates, les résultats du CONSUPE, font état d'une bonne gestion de la part des différentes Task forces. Les résultats de la Chambre des Comptes semblent ne pas être pris au sérieux malgré son indépendance constitutionnelle par rapport au pouvoir exécutif. Cela explique les récompenses reçues par les membres des différentes Task forces du SGPR sur hautes instructions du Président de la République.

Si officiellement, la Task force est censée compléter le dispositif existant, améliorer la rigueur, la transparence et l'efficacité de sa gestion, la délégation de signature reçue par le Secrétaire général de la Présidence de la République renforce la perception par plusieurs observateurs de luttes de pouvoir au sommet de l'Etat. On a assisté à une multiplication des groupes de pression, créant ainsi le développement d'un leadership non institutionnel.

Pour Iliassou Kpoumie (2021), « *La création d'une Taskforce Covid alimente « l'illusion de deux présidents » au Cameroun- Une série de manœuvres savamment*

orchestrées semblent consolider le pouvoir autour du secrétaire général de la présidence de la république, au détriment du premier ministre, relégué au rang de simple spectateur ».

C'est dans ce sens que les médias et plusieurs observateurs de la scène politique, dénoncent l'apparition des groupes de pression qui ont pris le contrôle de l'Etat comme le soutient l'opérateur économique Ben-Modo réputé proche du pouvoir faisant allusion à la Task Force Can 2021 :

« En mai/juin dernier, j'ai dit à M. le SGPR et aux Responsables de la Task Force que je trouvais très indécente l'idée de dire aux Camerounais que M. Biya, 92 ans, est encore capable de diriger le Cameroun pour 7 ans encore ; alors qu'on sait qu'il n'est plus capable, et que c'est plutôt ce Gang autour de M. Biya qui dirige le pays »¹.

Une telle situation expliquerait sans nul doute le jeu de « *pingpong* » entre les différents acteurs quant aux responsabilités des uns et des autres dans la gestion catastrophique des moyens financiers comme l'illustre les contradictions des différents rapports et contre rapports d'audits effectués. Elle a affecté le fonctionnement du dispositif de lutte et a anesthésié les mécanismes administratifs internes de contrôle, concourant ainsi à affaiblir les institutions au profit d'hommes et de groupes de pression forts.

Bien plus, à travers un processus d'apprentissage, les différents acteurs pour accentuer leur pouvoir intériorisent les règles afin d'en déceler les failles dans le but de contrôler les ressources (humaines, financières, social...). Ce qui leur permet d'intégrer leur propre agenda dans la stratégie de gestion des catastrophes.

4.2. L'aggravation de l'ambiguïté des rôles entre acteurs et par conséquent du « *hidden information* »

Sans préjudice des considérations sus développées, il sied de relever que les acteurs concernés par l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de riposte contre la Covid19 détenaient des parts de responsabilité spécifiques, au regard de leurs missions propres (Nguelé, 2021). On se serait alors attendu qu'en pratique, cela se manifeste par une cohésion inter-organisationnelle forte. Mais et malheureusement, on a observé que l'apparition de la Task Force par le haut a affecté le système de coordination ainsi que le système de contrôle du dispositif institutionnel normatif de lutte. Ce qui a participé à l'accroissement de l'ambiguïté des rôles des différents acteurs. La Chambre des Comptes de la Cours Suprême relève d'ailleurs

¹ Entretien réalisé le 10/11/2025 par Panorama Group, LLC. (panoramapapers.com).

par exemple dans son rapport d'audit de 2021, une insuffisante articulation entre le SGPR et le MINSANTE.

Elle s'est caractérisée notamment à titre de rappel, par une vision partielle des besoins du MINSANTE dans la lutte contre la pandémie, des marchés passés indirectement sans coordination avec la Task Force. Il est d'ailleurs reconnu que la Task-Force n'a pas toujours pris en compte les besoins exprimés directement par le MINSANTE, même si elle a pu le faire pour certaines de ses structures déconcentrées. Une telle approche managériale a réduit la couverture des besoins sanitaires sur l'étendue du territoire national en 2021.

En parallèle, le MINSANTE a continué à passer des marchés de sa propre initiative dans le cadre de la riposte sanitaire, parfois sur les mêmes matières que la Task Force comme le montre la situation des dépenses prises en charge par le Payeur Spécialisé auprès du cas Covid-19. C'est aussi par exemple, le cas du marché spécial n° 023/2021/MSCOV19/MINSANTE/SG/DLMPE/CCOUP/2022 portant sur l'acquisition d'une somme d'un million de tests de détection du Covid-19 d'un montant de 4,9 milliards de FCFA.

En outre, plusieurs experts et observateurs ont dénoncé l'imbroglio dans les actions publiques posées entre le SGPR et le Premier Ministre, entre le SGPR et le pouvoir judiciaire, voir encore, entre Task Force et le MINSANTE concernant la gestion des fonds et la gestion opérationnelle de lutte contre la pandémie. Cette situation bien que ne présentant sur le plan légal aucune anomalie a généré selon Aristide Mono, un « *bicéphalisme de fait* » à la tête de l'Etat camerounais (Kpoumie, 2021). En effet, l'absence de texte et de formalisation des procédures et interventions des parties prenantes incrustées au dispositif exceptionnel de gestion de la Covid19, a créé une situation floue, préjudiciable à l'efficacité de la riposte sanitaire, faute de frontière claire entre l'activité de la Task Force et celle du MINSANTE. Ce manquement a engendré une concurrence pour certaines activités et zones d'actions au détriment de bien d'autres.

On a assisté à un bouleversement des jeux de pouvoir entre les organes de la structure exceptionnelle de lutte. A côté de l'organisation formelle, s'est développée une structure informelle, contribuant ainsi à aggraver l'asymétrie d'informations. Celle-ci, dans de tels cas, s'érige en règle dans les échanges entre les dirigeants (mandataires) et les agents (mandants). La probabilité que l'information mise par le mandataire à la disposition du mandant peut être tronquée et vice-versa si l'une des parties ou les deux sont rationnelles (« *homoéconomicus* »)

est élevée. C'est le cas notamment des doublons qu'on note dans différentes dépenses effectuées.

4.3. L'accentuation de l'incomplétude du dispositif

Pour le programme de recherche de la Théorie Standard Etendue (Binmore, 1988), l'incomplétude est la situation contraire à une organisation capable d'apporter une réponse rapide, équilibré et contingente à tous les états de la nature (Favereau, 1997). Lorsqu'on transpose cette définition à l'organisation, l'incomplétude renvoie à la situation dans laquelle le dispositif organisationnel ne parvient pas à réguler tous les comportements à priori.

En effet, le dispositif normatif étant suffisamment contraignant du fait du contrôle administratif et juridique, les acteurs, opportunistes, vont vouloir s'en dessaisir, tirant profit de la politisation de l'administration publique et de la faiblesse des mécanismes institutionnels d'incitation et de contrôle, se libérant des contraintes de gestions publiques orthodoxes, soumettant l'administration au diktat des relations privées. La mise en place de la Task force ouvre la voie à une nouvelle organisation hiérarchique du dispositif de lutte.

Au lieu que celle-ci apparaisse au niveau ministériel, elle a été logée à la Présidence de la République qui se voit offrir le pouvoir de décideur et de juge. Il est légalement admis que le CONSUPE est le bras armé du Président de la République en matière de contrôle externe de la gestion des structures, biens et services publics. Il reçoit les ordres du PR à travers le SGPR lequel, suivant les routines inter organisationnelles qui lient les deux organes transmet au PR les rapports d'audit effectués par le CONSUPE. Ce qui a pour conséquence dans le cas de la Task Force, de désorganiser les rapports inter organisationnels du dispositif de gestion des problèmes d'urgence.

Au-delà, cette incomplétude inhérente à la Task Force est sans aucun doute, ainsi que la concentration du pouvoir vers le haut, sources d'un délitement de la confiance politique vis-à-vis des dirigeants du dispositif de lutte des problèmes d'urgence. Elle est accentuée par la multiplication des très hautes instructions qui questionnent sur le véritable détenteur du pouvoir présidentiel. Les travaux de Kojoué et al. (2025), illustrent très bien cette méfiance des citoyens camerounais à l'égard de la classe dirigeante en générale et du SGPR en particulier. La Task Force apparait pour certains observateurs et chercheurs comme un simple instrument d'enracinement et de lutte de pouvoir sans considération des missions de service public.

« Il s'agit d'une nouvelle avancée, sur fond de bataille d'influence au sein du régime, pour la gestion des financements liés à la cause. Ces dernières semaines, en effet, ont été secouées par des bagarres à fleurets mouchetées entre dirigeants, avec aux

premières loges M. le SGPR dans le rôle du contrôleur général de la gestion des fonds covid dans le pays » (Kpoumie, 2021).

D'ailleurs, le SGPR a signé plusieurs actes administratifs et autres sous le couvert des Très Hautes Instructions du PR. Toute chose susceptible d'ouvrir la voie à toute forme de suspicions et de comportements déviants à des fins personnelles. Corruption et mises en valeur de relations humaine vont ainsi apparaître, nomination non discrétionnaire, prise en otage des ressources humaines, financières et logistiques de l'Etat. On note d'ailleurs, qu'en 2021, le décret de répartition des ressources du Fonds spécial entre les ministères n'a pas été établi, ce qui n'est pas sans lien avec le changement de pilotage de la lutte contre la pandémie. Dès lors, les administrations n'avaient aucun élément leur permettant de connaître l'enveloppe budgétaire qui leur était attribuée.

En pratique, les administrations se sont référées au décret de répartition de l'exercice 2020, qui n'avait pourtant plus de validité juridique. L'utilisation excessive de la procédure dérogatoire d'avance de trésorerie, réservée aux dépenses publiques payées avant service fait et par conséquent sans engagement comptable. L'absence de régularisation a posteriori des avances de trésorerie ne permet pas de connaître avec un degré de certitude suffisant la situation de l'exécution budgétaire de la riposte contre la pandémie du coronavirus (Chambre des Comptes, 2023).

4.4. La « balkanisation » des structures de lutte du dispositif de gestion des problèmes pernicieux

L'un des principes de l'optimalité institutionnel n'est autre que l'atomicité des acteurs. L'enjeu est la dilution de leur pouvoir au profit de celui des institutions. Au regard des faits, on peut affirmer que cela s'avère une hérésie dans la réalité. Le dispositif classique de gouvernance de l'Etat se caractérise par des séparations franches de pouvoir, par un dispositif de surveillance disciplinaire des agents et un système de régulation des conflits entre le haut et le bas de l'administration. L'atomicité est donc réalité dans ce dispositif ; aucun des acteurs de façon particulière ne peut influencer le système. La création du dispositif exceptionnel, surtout établi vers le haut vient changer la donne. En enlevant la capacité des systèmes de régulation de jouer leur rôle de réglementation, de rééquilibre et de contrôle, en créant un vide administratif, celui-ci donne la possibilité aux acteurs d'effectuer des actes opportunistes et illégaux (Vardi et Wiener, 1996).

La théorie des coûts de transaction (Williamson, 1985), et la théorie dite de l'enracinement s'inscrivent dans ce cadre du système de gouvernance et suppose comme le suggèrent

Alexandre et Paquerot (2000), que les mécanismes qui gouvernent la conduite des dirigeants et définissent leur espace discrétionnaire, ne sont pas toujours suffisants pour les contraindre à gérer les organisations au mieux des intérêts de l'Etat/ des populations/ et de la communauté. Quoiqu'il en soit et dans l'optique de la théorie de l'agence, l'apparition de ces systèmes spéciaux d'organisations, non assis sur la gestion administrative classique et surtout situés vers le haut amène les agents de l'Etat à maximiser chacun sa propre fonction d'utilité (Ross, 1973) dès que l'opportunité se présente.

Cette polarisation a généré un repli stratégique, un attachement et une identification des acteurs à leurs différentes administrations. Au lieu d'une homogénéisation des actions de lutte, c'est chaque administration qui va développer ses initiatives. Une telle situation met en mal la cohésion recherchée. Les luttes d'influences, les positionnements politiques et la rivalité entre les différents états-majors ministériels conduisent à une « *balkanisation du dispositif de lutte* ». Les fonds levés pour cette lutte peuvent vite sembler être pour ces derniers une manne tombée du ciel, voir un gâteau à partager ou à discuter.

Une telle situation a pour catalyseur l'ambiguïté des rôles et les contradictions intrinsèques à l'Administration publique. Le Premier Ministre apparaît n'être que « *le premier des ministres* » aux yeux des observateurs, altérant ainsi la cohésion gouvernementale. On n'entendra presque plus parler. Le ministre de la santé a par exemple été dans le cas de la lutte contre la Covid19, celui qui a le plus souvent communiqué, tandis que celui de l'Administration territoriale a semblé muet, au point qu'à ce jour, toutes ces administrations se rejettent la faute des égarements financiers qui ont pu être observés par la Chambre des Comptes, la CONAC et autres institutions de contrôle dans la gestion des fonds covid. On serait en droit de se poser la question de savoir, « *A qui profite le crime ?* ».

5. L' « optimalité parétienne » comme corollaire majeur inhérent aux dysfonctionnements intrinsèques au dispositif de gestion

D'après Commons, les institutions se définissent comme l'ensemble des règles engendrées par l'action collective en contrôle de l'action individuelle. Ce qui suppose qu'un ensemble des individus se mettent ensemble pour élaborer les règles qui en retour leur permettent d'obtenir la situation la meilleure. En d'autres termes, les règles établies par les acteurs contribuent à la richesse de la collectivité et au bien-être de chacun (optimum néoclassique ou traditionnelle ou de l'organisation). La définition de ces règles suppose qu'elles soient le résultat d'un consensus, car aucun des acteurs par une action particulière ne peut influencer l'action de l'ensemble. L'hypothèse d'atomicité est ainsi établie.

Cette atomicité, établie par la théorie néoclassique au travers de la main invisible a été remise en cause par les dysfonctionnements inhérents à la mise en place de la task force, ce qui a contribué à la balkanisation des structures du dispositif de lutte et à l'émergence des hommes forts. Tous les acteurs n'ont pas le même pouvoir de négociation. Pour l'approche institutionnaliste, dans un tel cas de figure, ces derniers n'accepteront des règles que par rapport au fait qu'elles leur permettent d'atteindre une situation meilleure compte tenu de celle des autres.

Profitant du désordre institutionnel que génère l'incomplétude de l'organisation, et de l'ambiguïté des rôles, certains acteurs opportunistes ont réussi à imposer des règles qui leur ont permis de contrôler l'information et de profiter financièrement de la situation. Selon le postulat théorique, on obtient un optimum parétien, où, aucun des acteurs ne pourra améliorer sa situation sans détériorer celle des autres. Un tel résultat n'est pas conforme au but recherché par l'implémentation de la Task force, celui d'un optimum de l'organisation. Par rapport au premier qui est la conséquence d'un consensus entre les différents groupes de pression représentant certains intérêts privés, l'optimum néoclassique, dans le cas de l'Administration publique recherche le bien collectif.

Les catastrophes sont des événements inopinés dont les autorités publiques ne sauraient cerner objectivement ni totalement les contours (Tchingankong, 2014). Bien que les organisations publiques, sous l'impulsion de la nouvelle gestion publique soient de plus en plus dirigées et organisées selon les principes de l'économie privée et du monde marchand (Giauque, 2003), l'Administration publique demeure la propriété de tous au service du bien commun.

Conclusion

Il apparait de ce qui précède que la mise en place de la Task force pilotée par le SGPR donne à certains acteurs une supériorité informationnelle qui inhibe l'hypothèse d'atomicité et favorise les comportements opportunistes. Cette approche de gestion des situations d'urgence limite les capacités naturelles de contrôle et de responsabilité et enclenche les opportunités de gain illicites, de corruption, de détournements de fonds publics, de fautes de gestion et autres comportements déviants de la part des acteurs privés au détriment de la communauté.

A côté de la structure inter-organisationnelle formelle, va se développer une structure informelle à la finalité obscure. Cette situation conduit à un changement de buts. Au lieu d'un optimum légitime de service public, on obtient comme le soutiennent Huault et Leca (2009),

un optimum parétien. On peut dès lors observer avec Selznick², que la modification des buts initiaux ne résulte pas uniquement des interactions entre les membres de l'organisation, mais est aussi liée aux collusions avec des groupes de pression externes à l'organisation.

Notre étude confirme la thèse de Crozier (1963) selon laquelle, lorsque de nouvelles règles sont éditées, elles relancent la dynamique du jeu des acteurs qui cherchent à maîtriser les incertitudes émergentes, développer l'influence et le pouvoir. C'est aussi les résultats des travaux de Selznick (1949) sur les cascades de conséquences imprévues que peut produire la délégation d'autorité qui sont confortés dans le cas d'un dispositif inter-organisationnel. En outre, la thèse de Lawrence et al. (2001), pour laquelle, le pouvoir est perçu comme un levier utilisé par les acteurs pour exercer l'autorité est fondé.

Il nous paraît indispensable dans l'optique d'éviter de telles dérives, que les futures Task-forces soient sous l'autorité du ministère de l'Administration territoriale, voire de celui en charge de l'administration directement concernée par la catastrophe afin d'éviter une politisation de l'action publique. Le Président de la République gardera à travers le Contrôle Supérieur de l'Etat, un rôle coercitif. Puisque la gestion des catastrophes et des problèmes dits « *pernicieux* » exigent la coopération de différents acteurs aux intérêts non alignés, il est impératif de migrer vers une gouvernance hyper-moderne plutôt que post-moderne, de renforcer le pouvoir judiciaire et législatif au détriment d'hommes et de groupes forts, la communication et la transparence. En plus, les résultats de cette étude posent la problématique des objectifs de ceux qui nous gouvernent qui pourra faire l'objet d'études ultérieures : Sont-ils au service du peuple ou de leurs propres intérêts et/ou de ceux des groupes de pression ? C'est aussi une recherche empirique qui serait nécessaire pour améliorer la validité des résultats de cette analyse.

² Plane J. M. (2019).

BIBLIOGRAPHIE

- Alexandre H. et Paquerot M., 2000. Efficacité des structures de contrôle et enracinement des dirigeants. *Finance, Contrôle, Stratégie*, vol. 3(2), 5-29.
- Amblard H., Bernoux P., Herreros G. et Livian Y.-F., 1996. *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil.
- Ansell C. et Gash A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration and Theory Advance* 18(4), 543-571.
- Atangana A. J., 2021. La gestion de la pandémie de Covid-19 au Cameroun : bilan et perspectives. *Revue Organisations & territoires*.
- Barabel M., Meier O. et Teboul, T. (2013). *Les fondamentaux du management*. Paris, Dunod, 2^{ème} édition.
- Bartoli A., 2009. *Management dans les organisations publiques*. Collection Management public, 3^{ème} édition Dunod.
- Berthinier-Poncet et al., 2024. Gouvernance et innovation publiques face aux problèmes pernicioeux et aux grands défis environnementaux et sociaux : quels apprentissages, échecs et meilleures pratiques ? *Revue Politiques et Management Public*, Appel à contribution, juillet.
- Binmore K., 1988. Modelong Rational Players. *Economics and Philisophy* 4(1), 9-55.
- Blatrix C., Edel F. et Ledenvic P. (2021). Quelle action publique face à l'urgence écologique ? *Revue française d'administration publique* 179(3), 521-535.
- Blondiaux L. et Sintomer Y. (2002). L'impératif délibératif. *Politix* 15(57), 17-35.
- Bradford N. J., 2005. Place-based public policy: Towards a new urban and community agenda for Canada. *Canadian Policy Research Networks*.
- Carassus D. et Favoreu C., 2021. Quel management public en contexte post-covid ? Vers la cocréation de l'action publique. Retour de lectures des travaux de Stephen Osborne, 1- 6.
- Chambre des Comptes, 2023. Audit du Fonds Spécial de Solidarité Nationale pour la lutte contre le Coronavirus et ses répercussions économiques et sociales. 3^{ème} rapport final Covid 19.
- Chatelin C. et Touré Y., 2025. Problèmes pernicioeux, complexité et transitions sociétale : challenge ou nouveau paradigme pour le management public ? *Politique et management public*, 2(42), 195-2014
- Chatelin C. et Vaesken P., 2024. Gouvernance locale : Comment manager des politiques publiques complexes ? *Revue du Gestionnaire Public* 2, 15-17.

Christensen T. et Fan Y. (2018). Le post-nouveau management public : un nouveau paradigme administratif pour la Chine ? *Revue Internationale des Sciences Administratives* 84(2), 401-418.

Commons J.R., 1950. *The Economics of Collective Action*. The University of Wisconsin Press.

Courie-Lemeur et Bérangère L. Szostak, 2025. L'innovation sociale pour combattre les déserts médicaux. Le cas du programme Educ » Tour de la MSA en Ile-de-France ». *Politique et Management Public*, HS1(37), 191-202.

Courrier n° 176/CF/SG/PR du 08 avril 2021.

Crozier M., 1960. Les relations de pouvoir dans un système d'organisation bureaucratique. *Sociologie du travail* 2(1), 61-75.

Crozier M., 1963. *Le phénomène bureaucratique*. Seuil, Paris.

Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris, Seuil.

Cyert R. et March J. 1963. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall.

Dahl R. A., 1957. The concept of power. *Behavioral science* 2(3), 201-215.

Delalieu G., Bérangère L. Szostak et Chomienne H., 2025. L'action publique face aux problèmes pernicioeux : quels dispositifs stratégiques concevoir ? *Politique et Management Public*, 2(42), 117-126.

Desreumaux A., 2005. *Théorie des organisations*. EMS, Paris, 2^{ème} édition.

DiMaggio P. J., 1988. Interest and agents in Institutional Theory. *Institutional Patterns and Organisation*. Cambridge University Press 3-22.

Dominique M., 2012. L'analyse stratégique en perspective. *Revue européenne des sciences sociales* 2 (50), 92-114.

Elston T., 2013. Developments in UK executive agencies: Re-examining the "disaggregation-reaggregation" thesis. *Public Policy and Administration* 28(1), 66-89.

Emery F. E. et Trist E. L., 1960. Socio-technical Systems. In: C. W. Churchman et M. Verhulst (Eds), *Management Science, Models and Techniques* 2. London Pergamon Press.

Favereau O., 1997. L'économie sociale mise en perspective : renouvellement au Nord, émergence au Sud. *Cahier de la Chaire de Recherche en développement communautaire*, Hull, UQAH.

Forester J.W., 1961. *Industrial Dynamics*, Waltham, MA, Pegasus Communications.

Gand S. et Periac E., 2025. L'expérimentation de politique publique en réponse aux problèmes pernicioeux vue comme une « mise en dispositif ». *Politique et management public*, 2(42), 127-150.

- Garud R., Hardy C. and Maguire S., 2007. Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue. *Organization Studies* 28(7), 957-969.
- Gavard-Perret M. L. et al., 2008. *Méthodologie de la recherche : Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*. Pearson/Education. Paris-France. ISBN : 978-2-7440-7241-3.
- Giauque D., 2003. Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique. *Pyramides* 7, 89-104.
- Goupil S. et Gagnon, S., 2022. Bureaucratie de guichet et hybridité au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. *Canadian Public Administration* 65(4), 667-689.
- Grossack I., Loescher S., 1980. Institutional and Mainstream Economies: Choice and Power as the Basis for a Synthesis. *Journal of Economie* 14(4), 925-936.
- Huault I. et Leca B., 2009. Pouvoir : une analyse par les institutions. *Revue française de gestion* 3 (193), 133-149.
- Hudon P-A. et Mazouz B., 2014. Le management public entre « tensions de gouvernance publique » et « obligation de résultats » : Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique. *Revue Gestion et Management Public*, 3(2).
- Keneck M. J., 2016. Institutions, théories du changement institutionnel et déterminant de la qualité des institutions : les enseignements de la littérature économique. *Economix*, Working Paper, 1-39.
- Kojoué L. et al., 2025. Rendre compte de la fracture politique. Crise sanitaire, communication gouvernementale et légitimité politique au Cameroun. *Global Africa*, (9), 130-141.
- Kpoumie I., 2021. La création d'une Taskforce Covid alimente « l'illusion de deux présidents » au Cameroun. *Voa*, 19/04/2021. www.voaafrique.com.
- Lascoumes P., 2018. *Action publique et environnement*. Paris : Presses universitaires de France, 81-121.
- Lawrence T.B., Winn M.I. and Jennings P.D., 2001. The temporal dynamics of institutionalization. *Academy of Management Review* 26, 624-44.
- Le Galès P. et Lorrain D., 2003. Gouverner les très grandes métropoles ? *Revue française d'administration publique* 107(3), 305-317.
- Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B., 2023. La gouvernance territoriale : d'un mode de coordination à un processus de cohésion territoriale ? Cairn. <https://doi.org/10.3166/ges.2023.0007> Pages 145 à 161.

- Levin K., Cashore B., Bernstein S. et al., 2012. Overcoming the Tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Science* 45,123-152.
- Levy R., 2010. New Public Management: End of an era? *Public Policy and Administration* 25(2), 234-240.
- Lounsbury M., 2003. Power and Institutions. The Problem of Order Revisited: Towards a more Critical Institutional Perspective. In R. Westwood and S. (dir.), *Clegg Debating Organizations* 7, 210-219.
- Mayo E., 1933. *The human problems of industrial civilization*. Macmillan, New York.
- Mayo E., 1945. *The social problems of an industrial civilization*. MA: Harvard University Press, Cambridge.
- Mazouz B. et Leclerc J., 2008. *La gestion intégrée par résultats*. Presses de l'Université du Québec Édifice Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bureau 450, Québec, Québec, ISBN 978-2-7605-1353-2 • D1353N.
- Mintzberg H., 1986. *Le pouvoir dans les organisations*. Editions d'Organisations, Paris.
- Nguelé A. M., L'action multisectorielle de l'Etat et les défis de la coordination, de la complémentarité et de la cohérence. *Revue africaine de sécurité internationale*, 0001, 190-276.
- North (2010). Hétérodoxie néo-institutionnelle versus néolibéralisme. Institutions, régulation et développement. *Open Edition journals*.
- North D. C., 1994. Economic performance through time. *The American Economic Review* 84(3), 359-368.
- Organ D. W. et Bateman T. S., 1986. Organization behavior: an applied psychological approach. *Business Publications*, Université de Michigan.
- Osborne S.P., 2006. The New Public Governance? *Public Management Review*, 8-3, 377-387.
- Ostrom E., 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institution for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Panoramapapers.com
- Plane J. M., 2019. *Management des organisations : Théories, concept, performance*. Dunod, Paris, 3^{ème} édition.
- Pollard S., 1984. Transaction Costs, Institution and Economic History: Comment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 18-19.
- Revelli B. et Orange G. 2025. Le ferroviaire, un objet pernicieux pour l'action publique régionale ? *Politique et Management public* 42(2), 151-170.

- Ross S. A., 1973. The economic theory of agency: The principal's problems. *American Economic Review* 63, 134-139.
- Selznick P., 1949. *T.V.A. and the Grass Roots*, Berkeley. University of California Press.
- Simonet D., 2011. The New Public Management Theory and the Reform of European Health Care Systems: An International Comparative Perspective. *International Journal of Public Administration*, 34(12), 815-826.
- Tchingankong Y, M., 2014. La gestion par le haut des catastrophes au Cameroun. Une expression de l'apprentissage étatique des politiques publiques. *Polis* (18-19), 1-2.
- Vardi Y. and Wiener Y., 1996. Misbehavior in organizations: A motivational framework. *Organization science* 7(2), 151-165.
- Veblen T., 1909. The Limitation of Marginal Utility, *Journal of Political Economy* (17), 620-636.
- Williamson O. E., 1985. *The Economics Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Free Press, New York.
- Williamson O., 1993. Transaction cost Economics and Organization Theory. *Industrial and Corporate Change* 2(2), 107-156.
- Zogo R.L., 2020. Cameroun : de l'assistance internationale en situation de crise à la mise sur pied d'une politique étrangère de gestion des risques et catastrophe (1986-2012). Dans C. Esseba et R. Bidias (dir.), *Comprendre les relations internationales contemporaines : Mélanges offerts au professeur Jean Koufan Menkéné*, L'harmattan.