



Note Informative No. 158

La performance des institutions au Cameroun: Les cas du président de la République, de l'Assemblée Nationale, et des conseils municipaux

Par Gérard-José Ebodé

Juin 2015

Introduction

La performance permet d'obtenir un résultat escompté au terme d'une épreuve ou d'un travail. Parler de la performance des institutions au Cameroun, c'est les analyser pour voir si elles répondent aux attentes des citoyens camerounais. On évalue la performance des institutions par la qualité du service rendu à l'utilisateur, par la qualité des décisions prises, et par le délai moyen de traitement des dossiers déposés auprès de celles-ci. Il s'agit ici non pas de passer en revue toutes les institutions de l'Etat du Cameroun mais de porter notre attention sur trois institutions clés, à savoir le président de la République, l'Assemblée Nationale, et les conseils municipaux. Quels sont le rôle et la place de ces institutions dans le Cameroun d'aujourd'hui? Répondent-elles réellement aux attentes des Camerounais? Les résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 permettent de se faire une idée précise de l'opinion des Camerounais sur ces questions.

Afrobaromètre

Afrobaromètre est un réseau africain et neutre qui mène des enquêtes d'opinion sur la démocratie, la gouvernance, les conditions économiques, et d'autres questions connexes dans plus de 30 pays en Afrique. Cinq séries d'enquêtes ont été réalisées depuis 1999, dont pour la première fois au Cameroun en 2013, et les enquêtes du Round 6 sont actuellement en cours (2014-2015). Afrobaromètre mène des entretiens face-à-face dans la langue du répondant avec des échantillons représentatifs à l'échelle nationale de 1.200 à 2.400 adultes.

L'équipe Afrobaromètre, qui est dirigée au Cameroun par le Centre d'Etude et de Recherche en Economie et Gestion (CEREG) de l'Université de Yaoundé 2, a interviewé 1.200 adultes camerounais en mars 2013. Cet échantillon donne des résultats avec une marge d'erreur de +/- 3% à un niveau de confiance de 95%.

Le président de la République

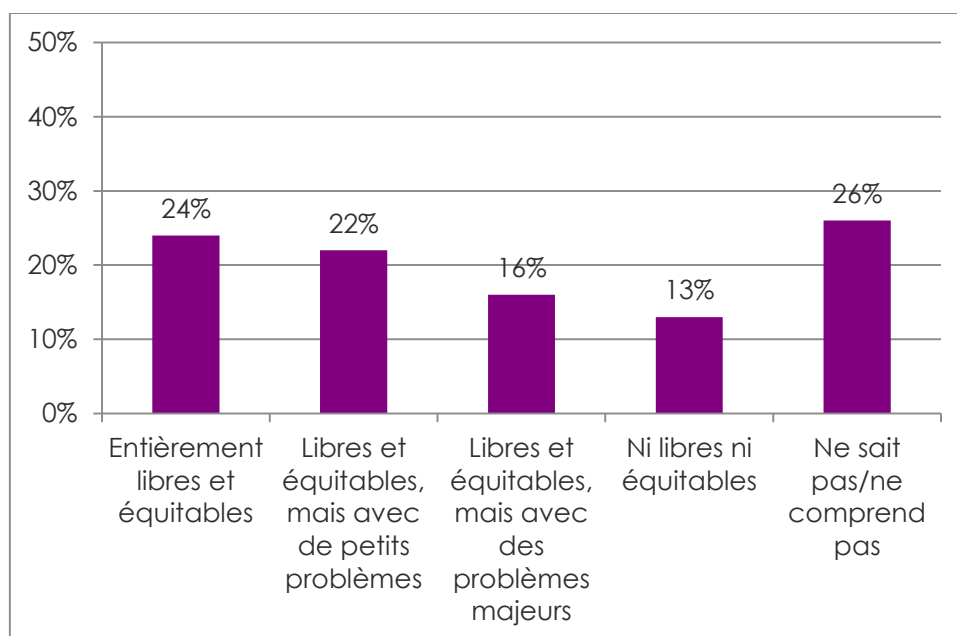
Le Cameroun est une République dominée par un régime présidentiel fort. Bien que le pays applique un système multipartite de gouvernance depuis les années 1990, le président Paul Biya s'est maintenu au pouvoir depuis 1982. C'est peut-être pour cette raison que les Camerounais semblent penser qu'il ne sert plus à rien d'aller voter, d'où leur manque d'intérêt, car ils ont été seulement 51% à voter lors l'élection présidentielle de 2011.

Lors des élections présidentielles de 1997, 2004, et 2011, le candidat-Président Biya s'en est toujours sorti avec des suffrages qui frisent le plébiscite (92,6% en 1997, 70,9% en 2004, et

77,9% en 2011). Ce n'est que lors de l'élection présidentielle de 1992 que le président a eu une partie serrée avec 40% des suffrages contre 36% pour le candidat John Fru Ndi.

En ce qui concerne les élections présidentielles de 2011, malgré certaines irrégularités, notamment la mauvaise distribution des cartes d'électeur, les votes multiples et l'absence d'encre indélébile, 62% des enquêtés pensent qu'elles ont été libres et équitables (« entièrement libres et équitables », « libres et équitables mais avec de petits problèmes », ou « libres et équitables mais avec des problèmes majeurs »); 13% la voient comme « ni libre ni équitable » (Figure 1). Mais la réponse d'un quart des enquêtés est « Je ne sais pas » ou « Je ne comprends pas la question ».

Figure 1: Perception des élections présidentielles de 2011 | Cameroun | 2013

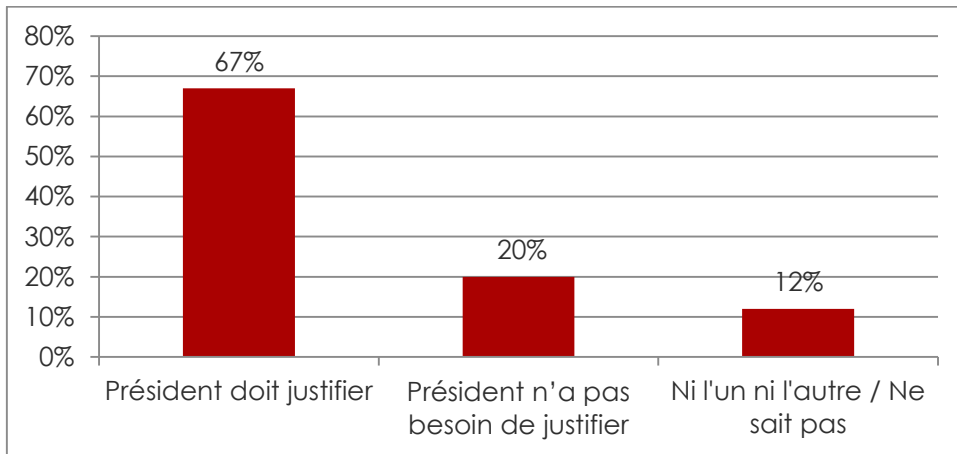


La question posée aux répondants: *Dans l'ensemble, à quel point est-ce que les dernières élections présidentielles de 2011 étaient libres et équitables?*

Note: *La somme des pourcentages des catégories ne donne pas toujours 100% à cause des arrondis.*

Malgré le régime présidentiel fort, les deux tiers (67%) des enquêtés pensent que le président doit rendre compte à l'Assemblée Nationale de la façon dont le gouvernement gère l'argent des contribuables (Figure 2). En effet, le contrôle de l'action du gouvernement est l'une des deux missions de l'Assemblée Nationale, et les Camerounais trouvent qu'il est normal que l'exécutif rende compte de son action aux députés qui sont les représentants du peuple.

Figure 2: Le président doit-il rendre compte à l'Assemblée Nationale? | Cameroun | 2013



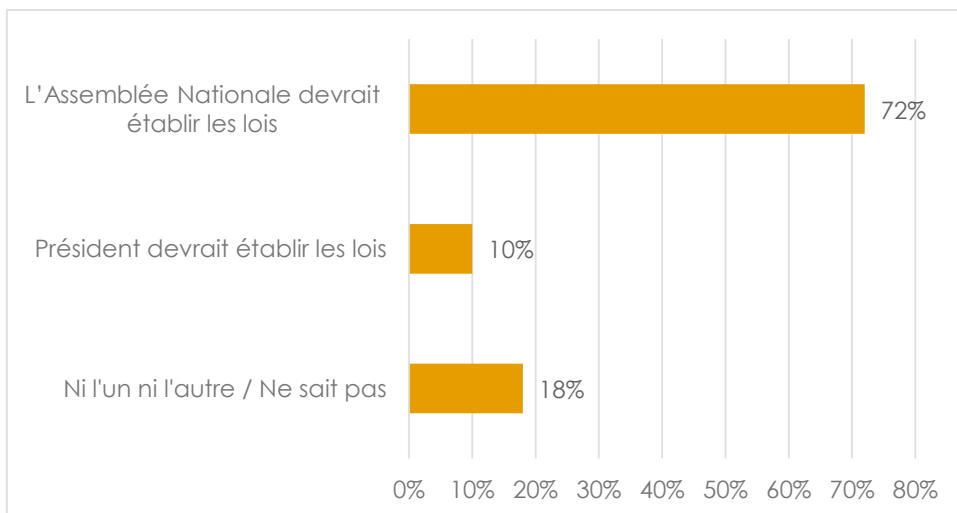
La question posée aux répondants: *Laquelle des affirmations suivantes est la plus proche de votre opinion? Choisir Affirmation 1 ou Affirmation 2.*

Affirmation 1: L'Assemblée Nationale devrait veiller à ce que le président de la République lui explique régulièrement comment le gouvernement dépense l'argent des contribuables.

Affirmation 2: Le président de la République devrait se concentrer entièrement sur le développement du pays au lieu de perdre son temps à justifier ses actions.

Par rapport au pouvoir législatif, le président ne dispose pas directement du droit d'initiative des lois. Cependant, il peut faire déposer un projet de loi, dont il est à l'initiative, par un membre du gouvernement. Il promulgue les lois dans les 15 jours après leur adoption et leur transmission par le Parlement. Les Camerounais sont majoritairement favorables à 72% que c'est l'Assemblée Nationale qui devrait décider des lois, même si le président n'est pas d'accord (Figure 3).

Figure 3: Avis sur le pouvoir législatif | Cameroun | 2013



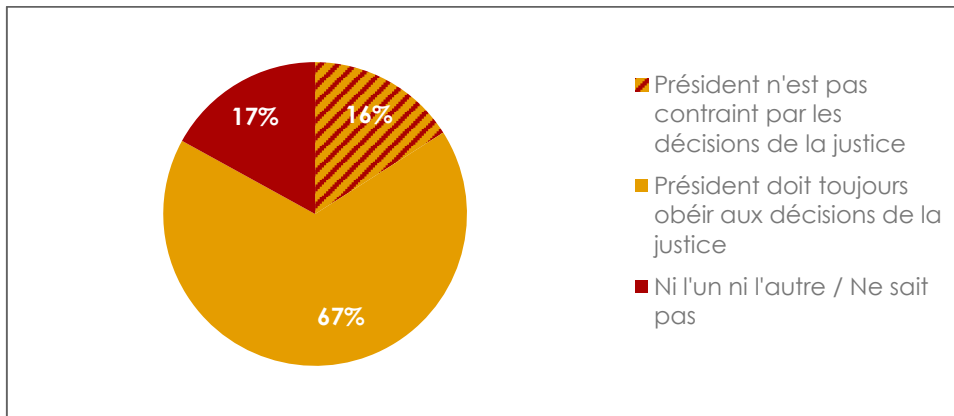
La question posée aux répondants: *Laquelle des affirmations suivantes est la plus proche de votre opinion? Choisir Affirmation 1 ou Affirmation 2.*

Affirmation 1: Les députés de l'Assemblée Nationale représentent le peuple; ils devraient donc décider des lois pour ce pays même si le président de la République n'est pas d'accord.

Affirmation 2: Puisque le président de la République nous représente tous, il devrait établir des lois sans se soucier de l'opinion de l'Assemblée Nationale.

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, le président préside le Conseil Supérieur de la Magistrature et nomme trois des 11 membres du Conseil Constitutionnel dont le président. Les décisions du Conseil Constitutionnel sont contraignantes même pour le président de la République, et les Camerounais pensent à 67% que celui-ci doit toujours respecter les lois et les décisions de justice même s'il pense que celles-ci sont erronées (Figure 4).

Figure 4: Le président doit respecter les décisions de la justice | Cameroun | 2013



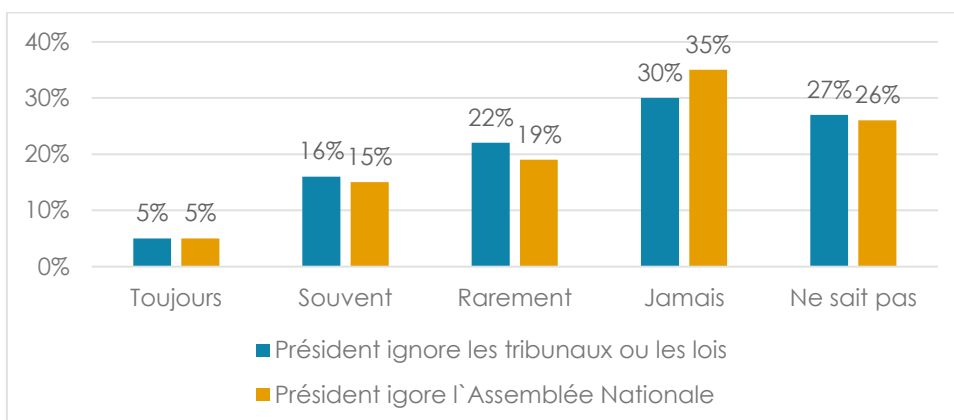
La question posée aux répondants: Laquelle des affirmations suivantes est la plus proche de votre opinion? Choisir Affirmation 1 ou Affirmation 2.

Affirmation 1: Puisque le président de la République a été élu pour diriger le pays, il ne devrait pas être contraint par des lois ou des décisions de la justice qu'il estime erronées.

Affirmation 2: Le président de la République doit toujours obéir aux lois et aux décisions de la justice, même s'il pense qu'elles sont erronées.

Ainsi, 30% des enquêtés pensent que le président n'ignore jamais les décisions de la justice ou les lois du Cameroun (Figure 5). Par contre, ils sont 21% à affirmer qu'il les ignore « souvent » ou « toujours ». De même, 35% des Camerounais trouvent que le président n'ignore jamais l'avis des députés de l'Assemblée Nationale, contre 20% qui pensent que c'est « souvent » ou « toujours » que le président ne tient pas compte de l'avis des députés et fait ce qu'il veut. Plus d'un quart des enquêtés disent ne pas savoir ou ne pas vouloir répondre à ces questions.

Figure 5: La défiance du président vis-à-vis de la loi et de l'Assemblée Nationale | Cameroun | 2013



Les questions posées aux répondants:

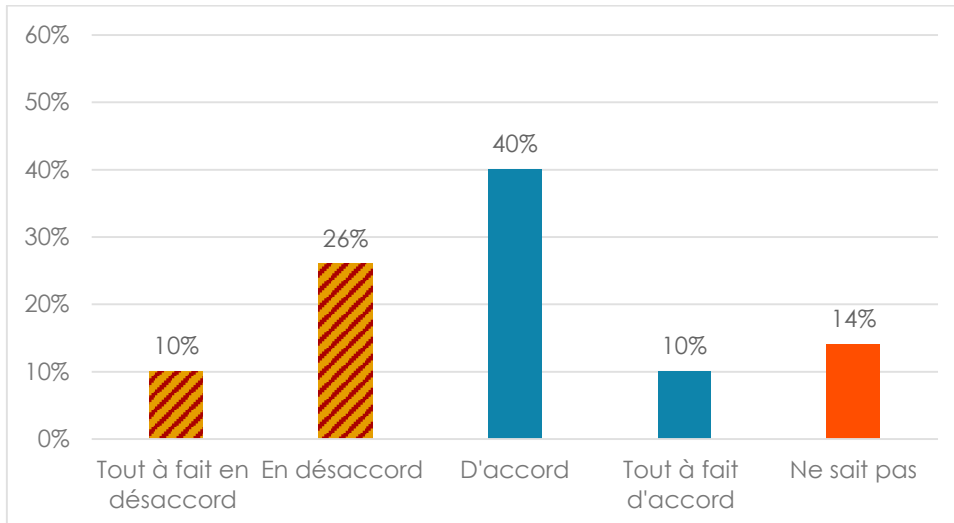
Selon vous, dans ce pays, à quelle fréquence est-ce que le président de la République ignore les décisions de justice ou les lois du Cameroun?

Selon vous, dans ce pays, à quelle fréquence est-ce que le président de la République ignore l'Assemblée Nationale et fait ce qu'il veut?

Les avis des Camerounais sur la performance du président sont partagés. A titre d'illustration, la moitié des répondants sont « d'accord » (40%) ou « tout à fait d'accord » (10%) avec la manière dont le président a géré les affaires du pays au cours des 12 mois précédant l'enquête, contre 26% qui sont « en désaccord » et 10% qui sont « tout à fait en désaccord » (Figure 6).

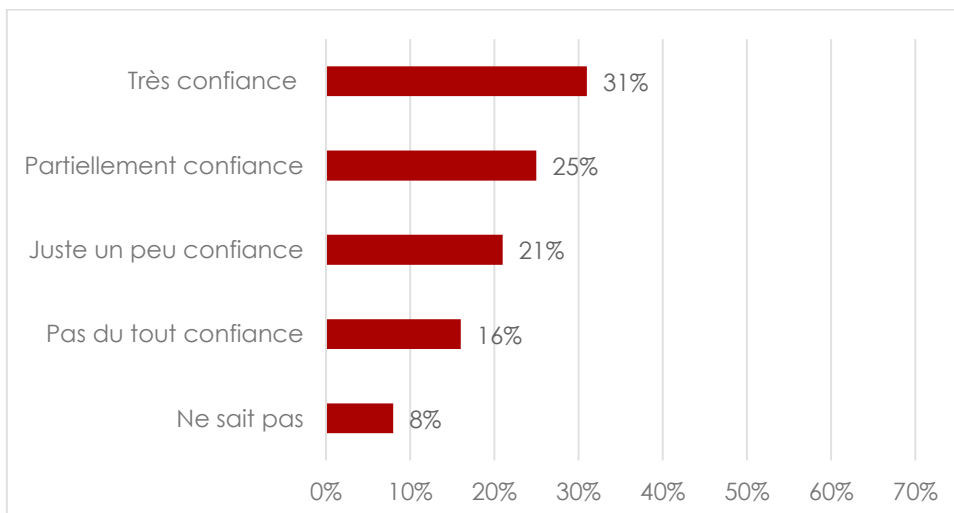
De même, 56% des Camerounais font « partiellement confiance » ou « très confiance » à leur président, contre 37% qui lui font « juste un peu » ou « pas du tout » confiance (Figure 7).

Figure 6: Avis sur la performance du président Biya | Cameroun | 2013



La question posée aux répondants: *Etes-vous d'accord ou non avec la façon dont les personnes suivantes ont effectué leur mandat au cours des 12 derniers mois, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler pour vous prononcer: le président Paul Biya?*

Figure 7: Confiance vis-à-vis du président Biya | Cameroun | 2013



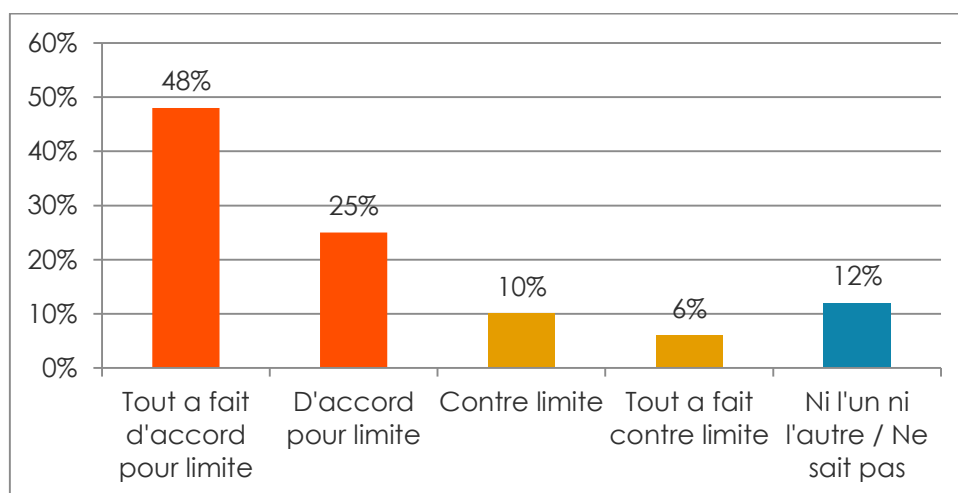
La question posée aux répondants: *Faites-vous confiance à chacune des institutions suivantes, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler: Le président de la République?*

Pour ce qui est des prochaines élections présidentielles (2018), 41% des enquêtés disent qu'ils auraient voté pour le candidat du RDPC si une élection avait eu lieu le lendemain de l'enquête, alors que les intentions de vote pour le Front Social-Démocratique (SDF) tournent autour de 7%. Cependant, 35% des enquêtés disent ne pas savoir ou ne pas vouloir répondre à la question.

Bien plus, lorsqu'on leur demande leur avis sur la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux, les Camerounais y sont favorables à 73% (Figure 8), dont 48% qui sont « tout à fait d'accord » avec une telle limitation. La Constitution de 1996 énonçait que le président « est élu pour un mandat de sept ans renouvelable une seule fois ». Pourtant, en 2008, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement constitutionnel supprimant la limitation du mandat présidentiel et renforçant les dispositions relatives à l'immunité présidentielle.

Malgré le débat suscité par cet amendement au niveau national, l'Assemblée Nationale l'avait adopté presque sans débat, soulignant ainsi le contrôle absolu du Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais (RDPC) sur toutes les branches de l'appareil étatique. Ni l'électorat, ni ses représentants élus n'ont eu la possibilité d'influer sur cet amendement constitutionnel. Ceci peut laisser supposer que le Président Biya l'avait subodoré, d'où son choix d'un passage en force par l'Assemblée Nationale plutôt que par la voie référendaire qui était l'autre option. De nombreux observateurs de la vie politique camerounaise pensent que les émeutes de février 2008 avaient été déclenchées dans le but de montrer la désapprobation d'une bonne partie de la population camerounaise vis-à-vis de ce projet présidentiel. Sans cet amendement constitutionnel, Paul Biya aurait quitté le pouvoir après l'élection présidentielle d'Octobre 2011.

Figure 8: Avis sur la limitation du nombre de mandats présidentiels | Cameroun | 2013



La question posée aux répondants: Laquelle des affirmations suivantes est la plus proche de votre opinion? Choisir Affirmation 1 ou Affirmation 2.

Affirmation 1: La Constitution devrait limiter l'exercice de la fonction du président de la République à deux mandats.

Affirmation 2: Il ne devrait pas y avoir de limite constitutionnelle au nombre de mandats du président de la République.

L'Assemblée Nationale

Comme évoqué plus haut (Figure 3 ci-dessus), presque trois-quarts des Camerounais pensent que les députés, en tant que représentants du peuple, doivent voter les lois même si le président de la République n'est pas d'accord. Dans la pratique, la procédure législative est émaillée de nombreux obstacles qui sont à la fois juridiques et politiques. En effet, l'exécutif camerounais, par les nombreuses prérogatives que lui confère la Constitution et les alliances politiques contractées depuis la réinstauration du multipartisme, a beaucoup réduit les pouvoirs de l'Assemblée Nationale. Cependant, les parlementaires camerounais, à certaines occasions, utilisent à fond leur droit d'amendement et exercent de ce fait une pression et un contrôle sur le gouvernement, affirmant ainsi leur autorité dans l'activité législative.

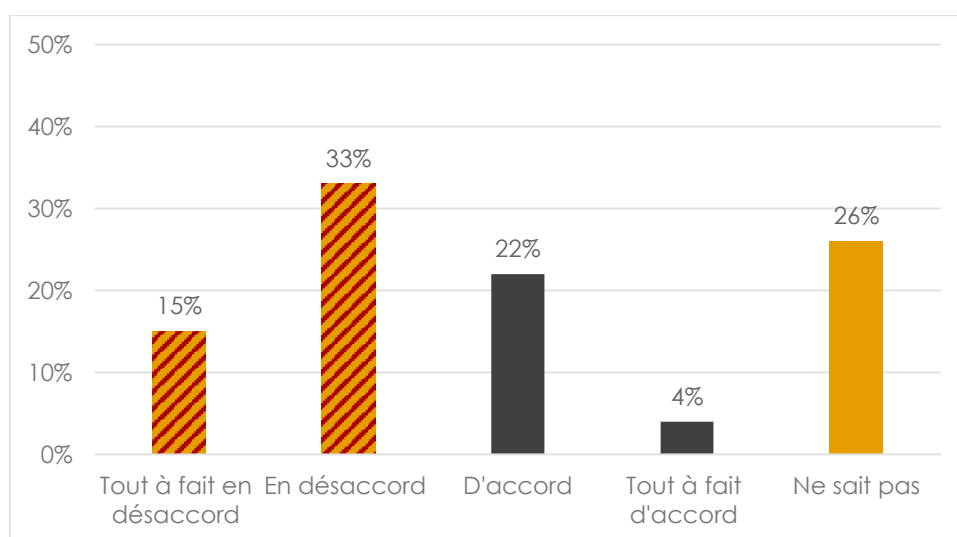
En plus des deux missions traditionnelles de l'Assemblée Nationale qui sont de légiférer et de contrôler l'action du gouvernement, les députés camerounais jouent aussi le rôle de promoteur du développement. En effet, chacun des 180 députés camerounais reçoit au cours de son mandat de cinq ans un montant de 40 millions de francs (\$80.000 USD), qui sert à la réalisation des microprojets dans le département où il a été élu. Les microprojets renvoient souvent à la construction des forages, des salles de classe, des centres de santé.

En ce qui concerne la mission de contrôle des députés sur l'exécutif, les Camerounais approuvent à 67% l'action des parlementaires camerounais (Figure 2 ci-dessus). Le contrôle parlementaire peut être défini comme l'analyse, le suivi, et le contrôle de l'action du gouvernement et des organismes publics, y compris la mise en œuvre des politiques. Il ne peut pas y avoir de système démocratique de gouvernement sans transparence, ni obligation de rendre des comptes. La responsabilité première ici incombe directement à l'Assemblée Nationale. En vertu de sa fonction fondamentale de contrôle, l'Assemblée Nationale demande des comptes au gouvernement au nom du peuple qu'elle représente afin que la politique et l'action du gouvernement soient aussi efficaces qu'adaptées aux attentes des citoyens.

De même, 34% des Camerounais pensent que ce sont les électeurs qui doivent s'assurer que les députés font leur travail. Cependant, les députés camerounais ont-ils vraiment peur de la sanction du peuple qui peut les révoquer à travers le vote s'il se rend compte qu'ils ne font pas le travail pour lequel ils ont été élus? On peut répondre par la négative, car la pratique politique au Cameroun veut que la majorité des élus savent qu'ils doivent leur élection plus à leurs partis plutôt qu'à leurs électeurs. Ainsi, certains députés peuvent ne pas rendre compte de leurs activités aux électeurs ou ne pas écouter leurs doléances car ils savent qu'ils ne leur doivent rien.

Sur la question de la performance des députés, seulement 26% des Camerounais estiment que leurs députés ont correctement fait leur travail pendant les 12 mois précédant l'enquête (Figure 9). Par contre, ils sont 48% à penser que les députés camerounais n'ont pas rempli leur mission. Si en principe le rôle de contrôleur de l'exécutif permet à l'Assemblée Nationale de s'assurer du bon fonctionnement des institutions gouvernementales voire de sanctionner les éventuels dérapages, dans la pratique, cet exercice rencontre bien des difficultés, ce qui donne à cette mission de contrôle une portée purement symbolique ou formelle.

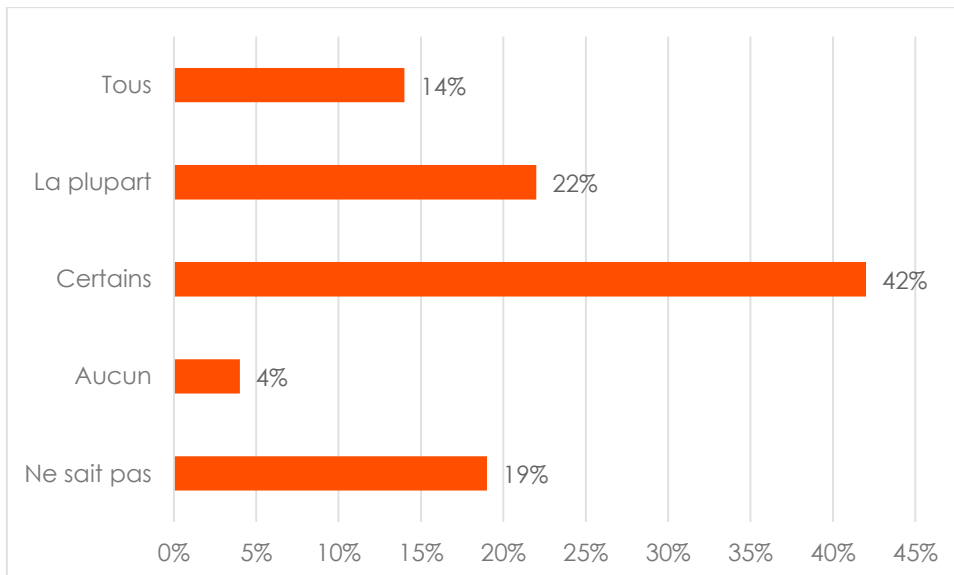
Figure 9: Avis sur la performance des députés | Cameroun | 2013



La question posée aux répondants: Etes-vous d'accord ou non avec la façon dont les personnes suivantes ont effectué leur mandat au cours des 12 derniers mois, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler pour vous prononcer: Votre député à l'Assemblée Nationale?

Pour ce qui est de la corruption, 36% des Camerounais estiment que « la plupart » ou « tous » leurs députés sont corrompus, contre 4% seulement qui pensent qu'aucun d'entre eux n'est impliqué dans les affaires de corruption (Figure 10).

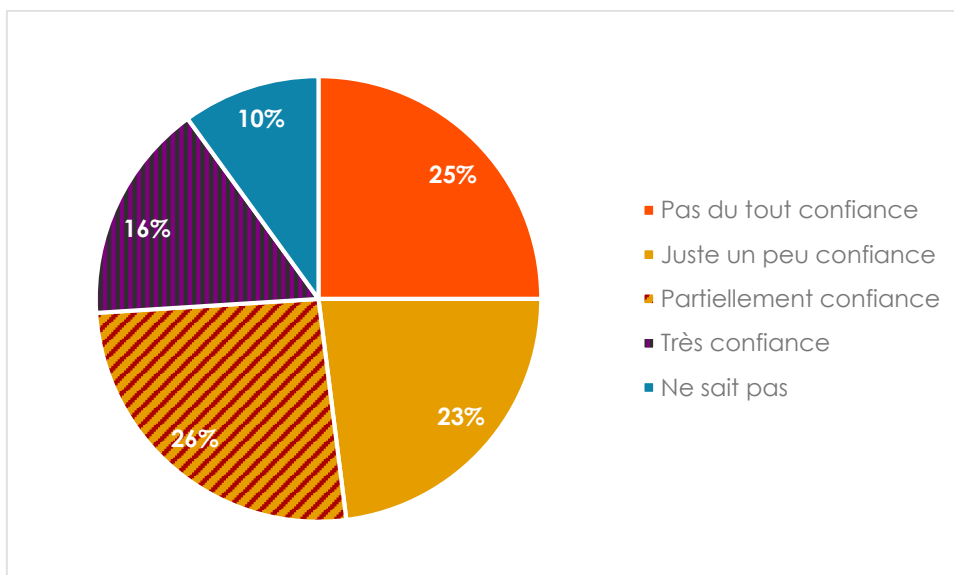
Figure 10: Perception de la corruption parmi les députés | Cameroun | 2013



La question posée aux répondants: Selon vous, combien de personnes des groupes suivants sont impliquées dans les affaires de corruption, ou n'êtes-vous pas assez familier avec elles pour donner votre opinion: Les députés à l'Assemblée Nationale?

A titre d'illustration, les Camerounais ne font pas confiance à l'Assemblée Nationale: 25% disent qu'ils ne leur font « pas du tout confiance », contre 16% qui leur font « très confiance » (Figure 11).

Figure 11: Confiance à l'endroit des députés | Cameroun | 2013

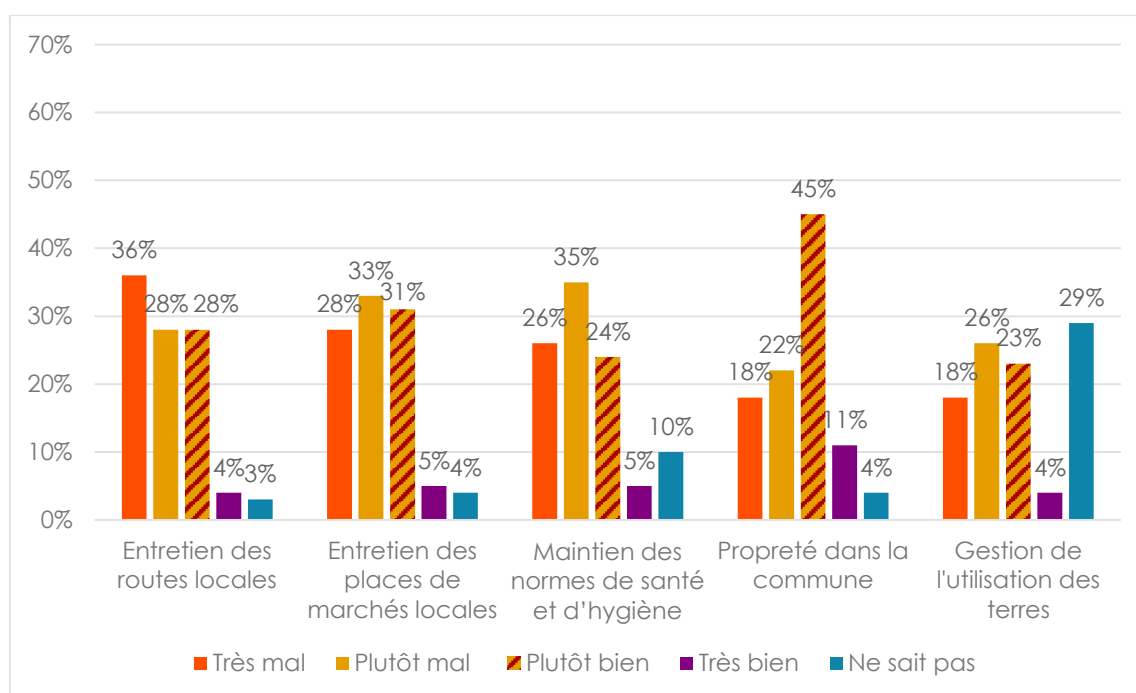


La question posée aux répondants: Faites-vous confiance à chacune des institutions suivantes, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler: L'Assemblée Nationale?

Les conseils municipaux

Lorsque les Camerounais se prononcent sur les missions quotidiennes des communes, les résultats de l'enquête sont mitigés (Figure 12). Ainsi, concernant l'entretien des routes locales, les Camerounais sont 65% à trouver que cela est « très mal » ou « plutôt mal » fait. A propos de l'entretien des places de marchés, 60% des enquêtés la critiquent. Pour ce qui est du maintien des normes d'hygiène dans les restaurants et les bars, ils pensent à 61% que les mairies ne font pas leur travail correctement. Par contre, pour le maintien de la propreté et le ramassage des ordures, ils sont 56% à trouver que le travail est « plutôt bien » ou « très bien » fait. Et pour cause, depuis une quinzaine d'années environ, l'entreprise HYSACAM (Hygiène et Salubrité du Cameroun) collabore avec les municipalités de la plupart des grandes villes du Cameroun pour le ramassage et le traitement des ordures. En ce qui concerne la gestion de l'utilisation des terres, ils sont 43% à juger le travail des mairies négatif.

Figure 12: Evaluations du travail quotidien des communes | Cameroun | 2013

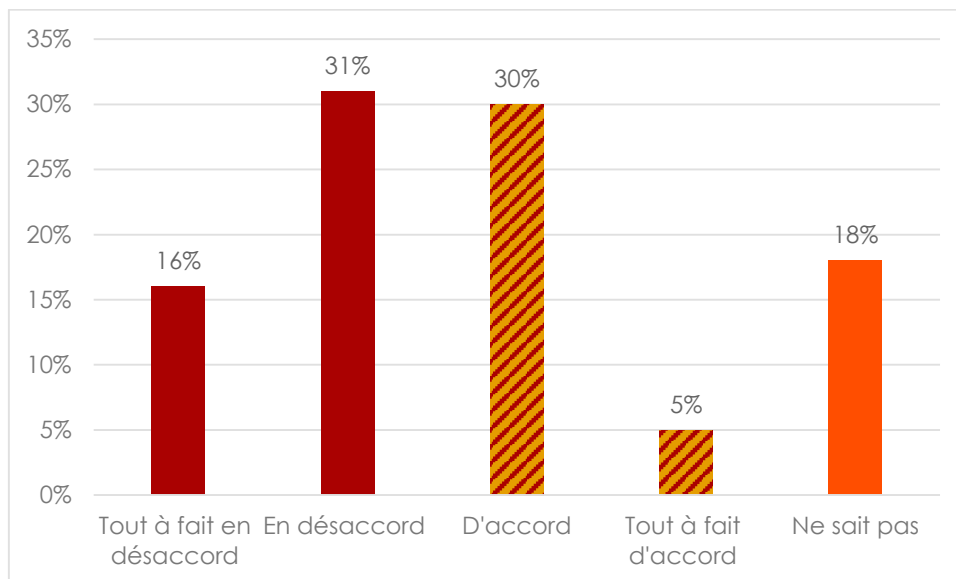


La question posée aux répondants: *Qualifiez la manière, bonne ou mauvaise, dont votre conseil municipal ou communal répond aux préoccupations suivantes, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler pour vous prononcer?*

La décentralisation au Cameroun place les communes au carrefour des tutelles. Le processus actuel de décentralisation fait de la commune l'animateur principal du développement local, une mission difficile à remplir à cause des multiples tutelles qui se révèlent encombrantes.

Selon les résultats de l'enquête, 47% des Camerounais pensent que leurs conseils municipaux n'ont pas fait leur travail comme ils auraient dû pendant les 12 derniers mois (Figure 13). Bien que les compétences liées à la décentralisation ressemblent de plus en plus à de la délégation de pouvoirs, il faut observer que ces missions sont au cœur du développement. L'éducation, la santé, l'agriculture, le tourisme, l'artisanat, l'emploi et bien d'autres domaines sont des secteurs clés qui, s'ils sont bien gérés, peuvent influencer sur la qualité de vie des Camerounais.

Figure 13: Evaluations de la performance des conseils municipaux | Cameroun | 2013



La question posée aux répondants: *Etes-vous d'accord ou non avec la façon dont les personnes suivantes ont effectué leur mandat au cours des 12 derniers mois, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler pour vous prononcer: Votre conseil municipal?*

Au cours des dernières années, on a vu certains ministères déléguer certaines de leurs compétences aux communes. L'exercice de ces compétences pose de nombreux défis aux exécutifs municipaux, car il est indéniable qu'une décentralisation bien menée pourrait constituer un levier important pour la démocratie avec pour corollaire la participation des citoyens à la prise de décision sur des sujets les concernant, même si pour le moment, les sphères de décision et de pouvoir sont encore loin des citoyens. Le conseil municipal devrait être le creuset de cette participation, car il rassemble les conseillers de toutes les sensibilités de la commune. Il est cet espace où se prennent les décisions importantes pour le fonctionnement de la commune. Les conseillers municipaux sont ceux qui doivent promouvoir des espaces de rencontre avec les citoyens pour consultation ou pour compte-rendu.

D'après l'enquête, les Camerounais estiment à 42% que c'est aux électeurs que les conseils municipaux doivent rendre compte. Cependant, 58% des Camerounais pensent que leurs conseillers municipaux ne les écoutent jamais. En effet, le conseil municipal est loin d'être cet espace de débat, d'analyse, et de réflexion. Il est très souvent paralysé par la tutelle politique du parti majoritaire au conseil municipal à cause de la discipline du parti. Celui qui ne suit pas la ligne du parti est tout de suite rappelé à l'ordre, et il risque sa place en cas de désobéissance.

Le gouvernement a considérablement accru le nombre de municipalités dirigées par des délégués du gouvernement nommés par le président de la République, et dont l'autorité prime sur celle des maires élus, ce qui retire en fait tout pouvoir aux habitants de ces localités. Parmi les villes dirigées par des délégués du gouvernement, on a la plupart des capitales régionales et certains chefs-lieux de départements dans les régions favorables à l'opposition. Cette pratique est presque absente dans les régions du Centre, du Sud, et de l'Est, qui sont considérées comme des bastions du RDPC, le parti au pouvoir. Les municipalités administrées par un maire élu jouissent d'une autonomie locale limitée étant donné que c'est l'administration centrale qui leur fournit une bonne partie de leurs revenus et de leur personnel administratif.

Enfin, un manque de confiance et un fort soupçon de corruption apparaissent dans l'appréciation des conseillers municipaux par leurs électeurs. Les Camerounais ne font pas confiance à 54% (« pas du tout » ou « juste un peu ») à leurs élus municipaux (Figure 14).

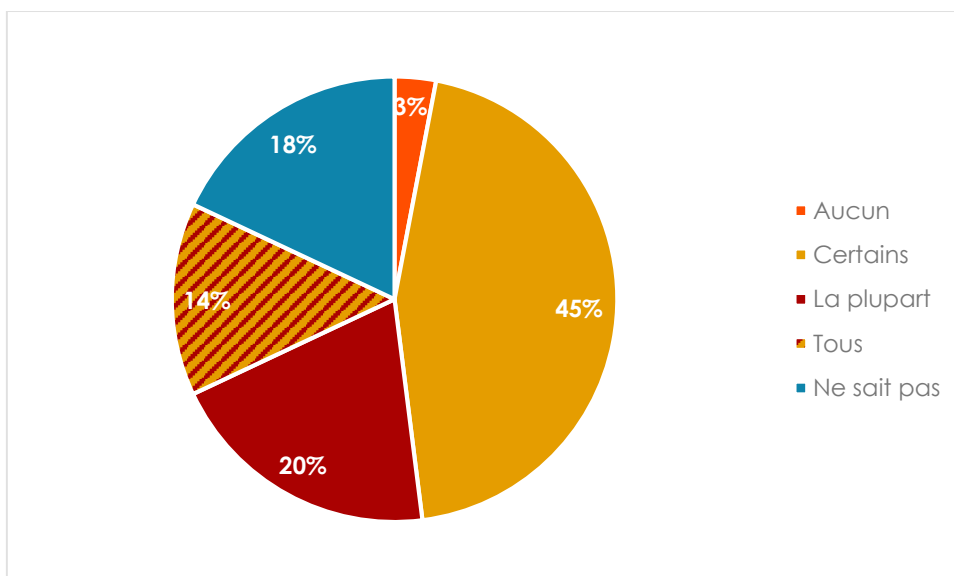
Pour ce qui est de la corruption parmi les conseillers municipaux, 34% des Camerounais pensent que « la plupart d'entre eux » ou « tous » sont corrompus (Figure 15).

Figure 14: Confiance vis-à-vis des conseillers municipaux | Cameroun | 2013



La question posée aux répondants: *Faites-vous confiance à chacune des institutions suivantes, ou n'en avez-vous pas suffisamment entendu parler: Votre conseil municipal?*

Figure 15: Perception de la corruption parmi les conseillers municipaux | Cameroun | 2013



La question posée aux répondants: *Selon vous, combien de personnes des groupes suivants sont impliquées dans les affaires de corruption, ou n'êtes-vous pas assez familier avec elles pour donner votre opinion: Les conseillers municipaux?*

Conclusion

Les institutions camerounaises que sont le président de la République, l'Assemblée Nationale, et les conseils municipaux répondent-elles aux attentes des Camerounais? Au vu des résultats de l'enquête Afrobaromètre, l'opinion des Camerounais sur ces trois institutions est assez mitigée. Premièrement, les Camerounais semblent satisfaits de la manière dont le Président Paul Biya dirige le Cameroun. Ils continuent de le lui signifier à toutes les élections, que son parti remporte aisément même si les citoyens sont majoritairement favorables à la limitation du nombre de mandats présidentiels.

Deuxièmement, si les Camerounais sont satisfaits du travail de leurs députés, ils font néanmoins preuve d'une grande méfiance vis-à-vis de cette institution nationale qui, à leurs yeux, n'est plus crédible étant donné qu'une bonne partie de ceux qui la composent ne se sont pas toujours montrés exemplaires. Cependant, ils souhaitent que les députés continuent de jouer leur rôle de contrôleur de l'action de l'exécutif et donc que le président de la République continue de leur rendre compte.

Troisièmement, le travail des conseils municipaux est globalement critiqué par les citoyens, qui estiment dans leur grande majorité que les conseillers municipaux ne les écoutent pas et ne prêtent aucune attention à leurs doléances.

Gérard-José Ebodé est doctorant en science politique à l'Université de Yaoundé 2 au Cameroun. E-mail: ebodegerardjose@yahoo.fr, ebodegerardjose@gmail.com.

Afrobaromètre, projet collaboratif de recherche par enquêtes, est conduit par un réseau de spécialistes des sciences sociales de plus de 30 pays africains. La coordination des activités est assurée par le Centre pour le Développement Démocratique (CDD) au Ghana, l'Institut de Justice et de la Réconciliation (IJR) en Afrique du Sud, l'Institut de Recherche Empirique en Economie Politique (IREEP) au Bénin, et l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) à l'Université de Nairobi au Kenya. L'Université Etatique du Michigan et l'Université de Cape Town fournissent l'assistance technique au projet.

Afrobaromètre est soutenu financièrement par le Département britannique pour le développement international (DFID), l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (SIDA), l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), la Banque Mondiale, et la Fondation Mo Ibrahim.

Pour plus d'informations, veuillez visiter www.afrobarometer.org.