

Richard AWONO

Assistant

UYII, ESSTIC,

E-mail : richardawono@yahoo.fr

**LA COMMUNICATION
GOUVERNEMENTALE
SUR LA DÉCENTRA-
LISATION :
JEU D'ACTEURS
ET MISES EN SCÈNE
DE L'ÉTAT EN ACTION**

RÉSUMÉ

Si la communication publique est généralement considérée comme la communication des institutions publiques, elle se traduit, au quotidien, par la mise en œuvre des possibilités qu'ont certains acteurs d'agir et surtout de parler de l'État et au nom de l'État. La tentation est alors forte, notamment dans les pays en développement, de fonder la communication publique sur un ensemble de discours et d'outils visant à montrer un État agissant, plutôt que de produire des actions. L'approche de la communication publique comme représentation de l'action de l'État est alors révélatrice de ses propres contradictions : celles des représentants, celles des modes de représentation et celles de la chose représentée. À partir de l'analyse du processus d'élaboration d'un projet de communication gouvernementale, l'article montre comment les enjeux des intervenants sont structurants du discours de la communication publique.

Mots-clés : Communication publique ; information-communication ; représentation ; approche systémique ; décentralisation.

ABSTRACT

If the public communication is generally considered as the communication activities carried out by the public institutions, it leads, on a daily basis, to the implementation of the possibilities that certain actors have to act and especially to speak about the State and in the name of the State. The temptation is then strong, in particular in developing countries, to establish the public communication on a set of speeches and tools which finality is to show an active State, rather than to produce action. The approach of the public communication as the representation of the State's action is then revealing of its own contradictions: those of the representatives, those of the modes of representation and those of the represented thing. From the analysis of the process of elaboration of a governmental communication project, the article shows how participants' stakes come to structure the speech of the public communication.

Key-words: Public communication; information-communication; representation; systemic approach; decentralization.

INTRODUCTION

Comment, alors qu'il est de plus en plus admis que « *l'art du pilotage ne se ramène pas à un problème d'information* » (Bougnoux, 2001, p. 88), arrive-t-il encore que la « *communication* » dite publique privilégiée – bien plus souvent qu'on ne le perçoit – des modes opératoires fondés plus sur le registre de l'information que sur celui de la communication ? En fait, bien que la distinction entre l'information (la transmission de contenu) et la communication (l'échange de messages) semble s'être de plus en plus établie – et ce, malgré le caractère polysémique et donc la part d'ambiguïté que conservent paradoxalement ces deux concepts –, bien que les historiens des pratiques institutionnelles de communication semblent s'accorder sur une évolution de la communication publique de la logique de l'information de service vers la logique de la proximité avec le citoyen (Mégard et Deljarrie, 2003 ; Leyval-Granger, 1999), l'inclinaison des institutions publiques à la communication instrumentale n'a pas pour autant disparu.

Sans exagération, la remarque de Caroline Ollivier-Yaniv selon que la communication gouvernementale se présente davantage comme « *une représentation de l'État en action [que comme] une manifestation de l'action de l'État* » (Ollivier-Yaniv, 1997, p. 80) reste largement d'actualité, du moins, dans le contexte des pays en développement et en particulier au Cameroun. En effet, l'observation des pratiques actuelles autorise à soutenir que la communication gouvernementale camerounaise se traduit encore primordialement par la production d'un ensemble de messages, d'outils, d'images et de discours sur ce que fait l'État, et rarement comme ce que Ollivier-Yaniv (ibidem) nomme « *catégorie de l'action de l'État* ». La communication échapperait définitivement à être une catégorie à part entière de l'action de l'État, au même titre que la santé publique ou les infrastructures routières par exemple^[1]. Pourtant, aussi pertinente qu'elle soit, cette réflexion peut paraître purement polémique tant qu'on ne cherche pas à en saisir aussi bien les fondements théoriques que les possibilités d'articulation avec le champ des pratiques sociales. Comment comprendre alors qu'une stratégie de « *communication* » gouvernementale s'organise autour d'une démarche de transmission de l'information visant à montrer la figure d'un État en action, plutôt que de mettre en œuvre un État en situation de communication ?

Nous pensons que la communication publique doit être comprise, avant tout, comme un ensemble d'actions et de discours produits par des acteurs agissant dans un contexte donné ; au-delà des apparences d'unicité, de cohésion et de désincarnation qui sous-tendent la conception largement partagée de la communication publique comme « *la communication des pouvoirs publics et des services publics* » (Leyval-Granger, 1999, p. 41). La communication publique serait donc d'abord, en grande partie, celle de ses entrepreneurs, et le discours de la communication publique est profondément structuré par les enjeux des acteurs à la base de son élaboration. Tout au plus, les communicants auront plutôt intérêt à se contenter de donner une représentation d'un État agissant, tout en se faisant eux-mêmes à travers une telle représentation.

Pour tester cette hypothèse, nous avons choisi de nous appuyer sur l'analyse systémique d'un projet de communication publique, la stratégie de communication sur la décentralisation adoptée par le gouvernement camerounais en 2010. En effet, c'est en 2010, six ans après la promulgation des lois dites de décentralisation, que le gouvernement camerounais décide d'adopter une stratégie de communication consacrée à cette réforme. Deux éléments majeurs permettent de saisir la quintessence de cette stratégie de communication, à savoir, son objectif général, d'une part et, d'autre part, la définition de ses cibles. En ce qui concerne l'objectif général de la stratégie, il est énoncé en ces termes : « *Informer sur la mise en œuvre de la décentralisation au Cameroun, afin de susciter une adhésion à large échelle des populations à la base et les inciter à s'impliquer dans la gestion des affaires publiques* » (MINATD, 2010, p. 13). Pour ce qui est des cibles visées, elles se déclinent en deux principales catégories : d'une part, les cibles finales que sont les « *populations à la base* », d'autre part, les médiateurs de l'information de masse (médias de masse, organisations de la société civile, organisations religieuses etc.), désignés dans la stratégie par le concept de « *multiplicateurs* ». Somme toute, au risque de faire trop caricatural, l'on peut relever que la stratégie est ainsi fondée sur une forte présomption d'efficacité de la communication (il suffira de communiquer pour que ça marche), cette dernière se réduisant elle-même à l'information (il suffira d'informer pour que ça communique).

En nous appuyant sur l'approche par les acteurs, nous analysons la stratégie de communication gouvernementale sur la décentralisation (2010) en la replaçant dans son contexte de production, en examinant notamment comment, par qui et selon quels enjeux une telle stratégie de communication a été élaborée. Dans cette perspective, le document de stratégie présente l'avantage de comporter, en lui-même, une importante méta-communication sur le déroulement de l'élaboration et de l'adoption de la stratégie de communication gouvernementale, et dont nous avons pu également suivre les acteurs plus ou moins formellement durant une partie du processus[²].

Deux principales ressources théoriques peuvent alors être mobilisées pour orienter une telle analyse : l'approche interactionniste et systémique de l'École de Palo Alto, d'une part et, d'autre part, le concept de « *représentation* » dans la théorie du champ politique de Pierre Bourdieu (1981, 1987). Parmi les postulats majeurs de l'École de Palo Alto figurent ces deux idées fondatrices et complémentaires : primo, la communication est déterminée par le contexte dans lequel elle s'inscrit ; secundo, tout message comporte deux niveaux de signification intimement liés, à savoir le contenu et la relation, dont le second – la relation – enferme d'ailleurs le premier. De son côté, Pierre Bourdieu apporte un éclairage particulier aux processus sociaux de la représentation, en dévoilant autant ses outils que ses stratégies et ses enjeux cachés. Une relecture critique de la stratégie de communication du gouvernement camerounais sur la décentralisation peut être faite à la lumière de ces deux approches théoriques. En effet, à partir de ces outils, l'analyse de la communication publique dans cet article nous conduit à appréhender le concept de « *représentation* » dans un double sens. D'une part, au sens de la manière dont l'État en tant qu'organisation est encore généralement donné à voir dans les actions de communication publique au Cameroun, où il apparaît, selon notre hypothèse, une option forte pour montrer un État en action plutôt que de communiquer (une telle démarche tendant alors à se réduire à l'information). D'autre part, au sens d'« *agir au nom de* », ce qui met en avant aussi bien la représentation politique locale – objet sur lequel les pouvoirs publics camerounais veulent tant « *communiquer* » ces dernières années – que le travail des communicants publics au sens large, c'est-à-dire tous ceux qui prennent la

parole dans l'espace public au nom de l'institution publique. S'il apparaît une sorte de crise de la communication publique sur la décentralisation au Cameroun, elle repose, selon nous, sur les interactions de ces deux aspects de la « *représentation* » dont il convient de refaire la sociologie.

I - LA SCENE DE PRODUCTION ET SES PROTAGONISTES

L'élaboration de la stratégie de communication du gouvernement camerounais sur la décentralisation en 2010 met en scène divers groupes d'acteurs, dont il convient d'analyser les positions, les différences et les ressources pour mieux comprendre le sens du projet autour duquel ils déclarent se mobiliser de manière collaborative. Dans cette partie, il s'agit donc, en quelque sorte, d'essayer de reconstituer objectivement la « *scène* » d'élaboration de la stratégie de communication gouvernementale sur la décentralisation, ce qui est possible à partir de trois principaux éléments : le contexte, les principaux acteurs et le contenu du projet.

I.1 - Le contexte

La communication du gouvernement camerounais sur la décentralisation mérite d'être re-située dans le contexte de son émergence^[3] dans la deuxième moitié de la décennie 2000. Le principe du transfert d'une part importante des compétences de l'État central aux institutions locales adopté au terme des lois de décentralisation de 2004 constitue à la fois un enjeu technique et surtout un enjeu politique. Enjeu technique, parce qu'il est de plus en plus admis, à tort ou à raison, que les institutions centrales – et d'autant plus dans les pays en développement – sont généralement moins efficaces dans la mise en œuvre de l'action publique en matière de développement. D'où le succès généralisé et mondialement contagieux des paradigmes de la subsidiarité^[4] et du « *développement local* ». Enjeu politique dans la mesure où la décentralisation peut également être lue comme une réponse à une double pression sur le gouvernement : pression externe de la part des organismes internationaux partenaires, qui, de manière constante, insistent sur l'exigence générale de démocratisation de la société ; pression interne de la part des acteurs qui estiment lente la mise en œuvre des réformes – notamment les trans-

ferts de compétences et surtout de ressources – prévues par les lois de décentralisation^[5], mais aussi de la part des acteurs politiques revendiquant l'instauration d'un État fédéral voire la sécession^[6].

Bien plus, la nécessité pour le gouvernement camerounais de communiquer sur la décentralisation s'impose de plus en plus, au regard de deux constats saillants. D'une part, la faible ou, du moins, la lente appropriation de l'esprit et des instruments de la réforme par les principaux acteurs institutionnels supposés la mettre œuvre, dont les élus locaux, les administrations centrales (transferts des compétences), les administrations déconcentrées etc. D'autre part, la faible adhésion des populations à la décentralisation, qui reste non seulement peu connue mais surtout éloignée de leur quotidien (Awono, 2013). C'est dans ce contexte que le gouvernement se lance dans une démarche organisée de communication publique sur la décentralisation, avec pour ambitions de remettre la réforme en lumière, de mobiliser les principaux concernés mais aussi de faire taire les critiques sur les lenteurs supposées du processus.

I.2 - Les acteurs

Si le nombre des intervenants individuels dans le processus est remarquablement élevé – pas moins de 60 personnes prennent part officiellement à l'élaboration de la stratégie de communication –, c'est surtout la diversité de leurs origines socioprofessionnelles qui interpelle l'analyse. L'on notera particulièrement la diversité des positions sociales à partir desquels ces intervenants vont agir dans le projet.

Les initiateurs. Officiellement, le projet de stratégie de communication gouvernementale sur la décentralisation relève de l'initiative du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation. Dans le document de stratégie, elle est d'ailleurs libellée comme « *stratégie du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation* » (MINATD, 2010). De ce point de vue, le projet affiche donc la signature d'un département ministériel, qui entend ainsi lui-même s'afficher comme le cœur du processus. Pourtant, comme on le verra dans les lignes qui suivent, c'est quasiment toute l'administration centrale qui est mise à contri-

bution, ce qui met en lumière le caractère « gouvernemental » du projet. Par ailleurs, parmi les initiateurs du projet, il convient de souligner le rôle particulier du principal bailleur de fonds, la GTZ^[7]. Celle-ci a mis en place un Programme d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDL), dont les missions essentielles consistent à accompagner les acteurs institutionnels et privés dans la mise en œuvre de la décentralisation et la promotion du développement local. La communication sur la décentralisation se trouve alors être l'un des champs d'intervention du PADDL, d'où elle se présente pour le ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation – et bientôt pour divers autres acteurs – comme une opportunité (de financement) à saisir. Le PADDL s'affiche lui-même dans le projet comme « *chef de file des partenaires techniques et financiers* », une signature qui rend visible sa propre ambition de communication en tant que programme, dont la survie repose sur la pertinence et singulièrement la visibilité de ses actions.

Les experts. Parmi ceux-ci, on retrouve d'abord la consultante à la base de l'élaboration de la stratégie de communication. Comme dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne (Mali, Niger notamment), les bailleurs de fonds ont fait venir une expertise européenne pour élaborer la stratégie de communication sur la décentralisation. Revendiquant une expérience passée de journaliste, la consultante fonde sa connaissance du milieu de travail essentiellement sur les deux missions de 21 jours qu'elle a effectuées sur le « *terrain* ». Celles-ci lui ont permis d'interroger quelques responsables administratifs, journalistes, leaders d'association et maires. Du point de vue méthodologique, ces derniers ont été considérés dans la démarche comme les « *acteurs clés* ». Le vécu des « *populations à la base* », catégorie qui sera principalement visée dans la stratégie, n'est véritablement accessible à la consultante principale que par la médiation des entretiens qu'elle a eus avec ces « *acteurs clés* ». Plus tard, au moins une dizaine d'autres consultants nationaux interviendront dans la phase de la mise en œuvre de la stratégie.

Les « délégués ». Nous désignons par ce terme, les représentants mandatés par diverses administrations pour prendre part à l'élaboration de la stratégie de communication gouvernementale sur la décentralisation. Bourdieu parlerait de « *délégués de l'appareil* », pour rappeler le fait

qu'en de tels mandataires se dilue généralement l'appareil qui les mandate (dans ce cas, les administrations centrales et derrière elles le gouvernement et derrière lui l'État ; dans d'autres cas, l'association, le parti politique, l'Église etc.). À travers les trois commissions constituées à cet effet, onze départements ministériels et deux organismes publics (le Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale-FEICOM et le Programme national de développement participatif-PNDP) sont ainsi représentés par 21 cadres occupant différentes fonctions dans ces structures. Deux catégories se dégagent néanmoins : d'une part, les administratifs (la plupart sont issus du corps des administrateurs civils), d'autre part, les communicants publics en poste dans les cellules de communication des administrations concernées. La plupart de ces communicants sont des journalistes de formation, avec pour certains une expérience antérieure dans les médias de service public.

La « société civile ». Sous cette étoffe se présente une diversité d'organismes privés prenant part à l'élaboration de la stratégie de communication du gouvernement sur la décentralisation. Dans le vocabulaire du projet, une distinction est néanmoins établie entre, d'une part, les « *organisations de la société civile* » (Dynamique citoyenne, Voies nouvelles, Club média Ouest, Presse jeune etc.), d'autre part, les « *organisations religieuses* » (on retrouve notamment un représentant de la Conférence épiscopale nationale du Cameroun, un représentant du Conseil des églises protestantes du Cameroun et un représentant de l'Association culturelle islamique du Cameroun). Mais, comme dans d'autres circonstances, il va apparaître que « *société civile* » se présente comme un « *objet-valise* » qui permet de tout embarquer et de donner au locuteur diverses formes de légitimité populaire.

Les médias. Deux principales catégories de médias font figure dans le projet : les médias nationaux (CRTV, Cameroon Tribune, New TV, Vision 4) et les médias dits « locaux » (Beach FM, Magic FM, Réseau RLC, Radio Nkul Bininga...), ces derniers tendant tous à porter l'identité de « radios communautaires ». Un acteur spécifique mérite d'être souligné : le Réseau des journalistes camerounais sur la décentralisation (RJCD), constitué justement dans la mouvance de l'élaboration de la stratégie gouvernementale de communication sur la décentralisation.

Les collectivités territoriales. Celles-ci sont représentées dans l'équipe du projet par deux maires (Ayos, Buea) et quelques représentants de l'Association des communes et villes unies du Cameroun (CVUC). Tout au long du processus, cette catégorie d'acteurs ne réussira pas à jouer un rôle majeur.

I.3 - La stratégie de communication ou l'objet de la scène

La stratégie de communication du gouvernement camerounais sur la décentralisation peut être cernée à partir de trois principaux éléments : son objectif général, ses cibles principales, ses « *messages-clés* » et ses principaux moyens de communication.

a) L'objectif général de la stratégie est le suivant : « *Informersur la mise en œuvre de la décentralisation au Cameroun, afin de susciter une adhésion à large échelle des populations à la base et les inciter à s'impliquer dans la gestion des affaires publiques* » (MINATD, 2010, p. 13).

b) Les cibles visées se déclinent en deux principales catégories : d'une part, les cibles finales que sont les « *populations à la base* », d'autre part, les médiateurs de l'information de masse (médias de masse, organisations de la société civile, organisations religieuses etc.). Ils sont compris dans la stratégie comme devant être des « *multiplieurs* », soit des relais de l'information à effet multiplicateur sur la masse. Selon la compréhension des concepteurs du projet, l'information que recevront les « *multiplieurs* » sera rediffusée à plus large échelle sur les différentes communautés constituant leurs publics et sur lesquelles il semble admis qu'ils exercent un certain contrôle.

c) Les « *messages-clés* » de la stratégie de communication (MINATD, 2010, p. 13) se présentent ainsi :

- « *La décentralisation est une opportunité pour les collectivités territoriales décentralisées de prendre leur destin en main au bénéfice des populations* ».

• « La décentralisation permet d'impliquer les populations à la base dans la gouvernance locale ».

• « La décentralisation favorise le développement local ».

d) Les principaux moyens de la « campagne de communication » (MINATD, 2010, p. 14) sont les suivants :

- information à travers les médias de masse (nationaux et locaux) ;
- information à travers les réseaux associatifs et religieux ;
- formation et information des maires ;
- mise en avant du thème de la décentralisation dans les événements culturels, dont la Journée de la décentralisation à créer.

En fondant principalement leur action sur un « besoin d'information » à la base (c'est-à-dire chez les populations, identifiées comme cible pertinente), les concepteurs de la stratégie de communication sur la décentralisation s'inscrivent, d'emblée, dans une sorte de « paradigme » dominant des pratiques de communication publique au Cameroun. Un tel « paradigme » renvoie à ce mode de penser consistant à trouver en la communication, l'origine et la solution de (presque) tous les dysfonctionnements de l'organisation. Ce que traduit la formule devenue rituelle chez les managers et les chefs des institutions publiques : « je crois qu'il y a un problème de communication ». Autrement dit, il suffit d'informer pour que l'organisation trouve un parfait état de fonctionnement. Autant les « messages-clés » de la stratégie de communication sur la décentralisation que la projection de leurs modes de diffusion témoignent de tels choix.

Bien plus, le fondement conceptuel de la stratégie de communication adoptée semble ainsi remettre à l'ordre du jour le paradigme du two-step flow of communication (communication à deux étages^[8]), qui postule une circulation – et une influence – sociales de l'information à travers deux niveaux de diffusion : celui des médias au sommet puis celui des leaders d'opinion comme niveau intermédiaire. L'information diffusée par les médias influencerait donc les gens à travers l'influence

qu'exercent sur ces derniers les leaders d'opinion, principaux médiateurs de cette information. Cette approche peut-elle vraiment être déterrée et appliquée à la communication publique dans le contexte social actuel ? Dans les faits, il apparaîtra que les acteurs impliqués dans l'ingénierie du projet vont plutôt se saisir de la position qui leur est ainsi offerte pour se mettre en scène. L'analyse contextuelle du projet permet de voir comment, à partir de leurs différentes postures, ces acteurs vont eux-mêmes donner « sens » à la stratégie de communication gouvernementale sur la décentralisation et comment un tel jeu des acteurs va vite devenir dissonant pour le prétendu paradigme de la communication à deux étages fondé sur le concept de « multiplicateurs ».

II - LES CROISEMENTS SYMBOLIQUES : ENJEUX, PRODUCTIONS ET PRODUITS

Le processus d'élaboration de la stratégie de communication gouvernementale sur la décentralisation (2010) peut être lu comme une véritable scène ; il donne à voir un ensemble d'acteurs motivés tous – ou presque – par l'enjeu d'être vus agissant, et en quête de l'opportunité de continuer à jouer leur rôle dans le cadre de la mise en œuvre future de la stratégie. Examinons quelques approches par lesquelles les acteurs se sont ainsi mis en scène tout en se plaçant finalement eux-mêmes au cœur de la « stratégie de communication » sur la décentralisation.

II.1 - L'auto-consécration des communicants mandataires

Une première dimension du jeu des acteurs peut être relevée dans l'évolution symbolique du statut des communicants publics et autres cadres représentant les administrations publiques. Mandatés par leurs administrations respectives, ils vont progressivement jouer la carte de leur propre légitimité en tant que professionnels, en essayant de la rattacher non plus seulement à leurs organismes mandants, mais à un public. En effet, bien que personne ne puisse s'appuyer sur la moindre étude rationnelle à cet effet, les représentants des administrations publiques sont quasiment unanimes sur le fait qu'il y a un « déficit d'information des populations à la base » (MINATD, 2010, p. 11). Autrement dit, l'action – et donc l'existence – de ces communicants

mandataires correspondraient à une véritable demande sociale. Leur présence dans le projet ne tiendrait donc plus au simple pouvoir de désignation de leurs patrons, mais à un besoin de société, un besoin de communication en l'occurrence. Le pouvoir de leurs organismes mandants se trouve ainsi implicitement remis en cause.

Ainsi, de l'« effet de délégation » dont parle Pierre Bourdieu (1987), on en arrive à l'auto-consécration d'une catégorie de personnes désignées pour représenter l'État. La représentation, souligne Bourdieu, à travers le fait qu'elle consiste à déléguer un pouvoir à quelqu'un, a tendance à ériger la transcendance du mandataire sur le mandant, car « dans la plupart des faits de délégation, les mandants font un chèque en blanc à leur mandataire, ne serait-ce que parce qu'ils ignorent souvent les questions auxquelles le mandataire aura à répondre » (Bourdieu, 1987, p. 188). Au final, on peut conclure à une véritable remise en cause du rapport entre les administrations publiques impliquées dans le projet et leurs « délégués ». De même qu'à une remise en question du rôle même de ces administrations dans la communication sur la décentralisation. On peut notamment se demander si elles sont vraiment prêtes à apporter des réponses « professionnelles » aux préoccupations de terrain que leurs « délégués » semblent identifier.

II.2 - Les négociations

La plate-forme d'échanges ainsi ouverte autour de l'élaboration de la stratégie de communication fonde et délimite un espace légitime d'expression sur un objet spécifique, à savoir la décentralisation, ou, plus précisément, la communication sur la décentralisation. Du coup, un tel espace rend légitime autant son objet que ses intervenants. Il se tient comme une sorte de « surface d'émergence » des objets – du discours – au sens de Michel Foucault (1969). Il va alors s'agir pour chaque corporation d'intervenants de défendre sa place dans un tel espace d'expression.

Qui plus est, l'objet adressé par la stratégie de communication concernée, à savoir la décentralisation, n'est devenu un véritable sujet de débat public que depuis la réforme de 2004. Tout est donc réuni pour

que le projet d'élaboration collaborative de la stratégie de communication sur la décentralisation se transforme en un champ d'affrontements symboliques sur fond d'enjeux d'identification (se faire connaître) et de légitimation (se faire reconnaître). L'analyse des intervenants au projet montre, en effet, que l'enjeu identitaire va aller généralement de paire avec l'enjeu de légitimation, dans la mesure où, pour chacun d'entre eux, il est question d'occuper une (bonne) « place » d'interlocuteur dans le champ d'action de la décentralisation.

Pour les représentants du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, il va s'agir notamment de montrer qu'on reste l'acteur qui a le contrôle du pilotage de la situation.

Pour les journalistes des médias nationaux (CRTV, Cameroon Tribune, New TV, Vision4 etc.), la démarche d'identification et de légitimation va se construire essentiellement autour de la figure du « *communicateur professionnel* ». De fait, abandonnant les valeurs traditionnelles du magistère de l'information journalistique (neutralité, esprit critique, « *les faits sont sacrés* »...), les journalistes impliqués dans le projet se présentent davantage comme des « professionnels de la communication », d'où par exemple leur choix de réécrire, à leur manière, une stratégie de communication « professionnelle », plutôt que d'améliorer simplement celle proposée par la consultante. En d'autres termes, ces professionnels entendent revendiquer une sorte de légitimité exclusive dans un champ qui, malheureusement, remet en question leur identité professionnelle. Rassemblés au sein du « *Réseau des journalistes camerounais sur la décentralisation* » qu'ils ont expressément créé pour la circonstance, ces journalistes de terrain se proposent – pas le moindre des paradoxes – de mener un lobbying soutenu auprès des directeurs de leurs organes médiatiques respectifs afin d'obtenir plus d'espaces pour le traitement médiatique des sujets sur la décentralisation^[9]. Autrement dit, il s'agit pour les journalistes d'appréhender la décentralisation, non comme un objet d'information, mais comme un objet de communication et, plus singulièrement, comme un fond de commerce.

Les radios locales, elles, vont stratégiquement se fondre dans une identité unique de radios « communautaires », alors même que cette

catégorie renvoie, dans son usage commun, à une diversité d'espèces, où l'on retrouve : les radios communales (créées et gérées par des communes), les radios commerciales locales (détenues par des particuliers), les radios communautaires proprement dites (animées pour et parfois par des communautés – paysans, femmes etc. – et généralement mises en place par des organismes tels que l'UNESCO), les démembrements régionaux de la radiotélévision nationale. Pour cette catégorie d'intervenants, l'identité « communautaire » constitue un avantage considérable : elle leur confère la légitimité d'être au plus près des cibles finales de la communication gouvernementale sur la décentralisation, à savoir les « populations à la base », les « communautés ».

C'est d'ailleurs dans ce même registre qu'il faut inscrire la construction de soi affichée par la plupart des organisations dites de la société civile participant au projet. Dans leurs interventions, ces dernières tiennent à faire valoir à la fois la figure de l'expérience de terrain et celle de la légitimité sociale. Selon l'association Presse jeunes, par exemple, « les maires ne sont pas au courant des activités des jeunes et ne savent rien de la décentralisation » (MINATD, 2010, p. 9). De son côté, l'association Voies nouvelles tient à mettre particulièrement en avant son « expertise » dans le domaine du suivi de la gestion du budget d'investissement public, se montrant ainsi comme un acteur clé pour la capacitation des populations au « contrôle » de l'action politique locale, bien qu'une telle figure de l'habitant (l'habitant-acteur) soit loin de celle de l'habitant-destinataire inscrite dans la stratégie de communication du gouvernement sur la décentralisation.

Bien plus, entre les « experts », les relations semblent voiler un réel conflit autour de la légitimité exclusive sur la décentralisation. On voit bien que la forte présence des administrateurs civils et autres juristes dans le projet est un signe que ces derniers se voient comme investis d'une légitimité naturelle sur le sujet (la décentralisation ne renvoie-t-elle pas avant tout à un terme du droit public et aux institutions publiques ?). Dans ce contexte, le défi premier de tous ceux qui se revendiquent « professionnels » ou experts en communication sera de communiquer sur la communication. Pour ces derniers, il sera question, avant tout, de convaincre les autres acteurs de la spécificité technique de la communication.

En somme, pour ces différents acteurs, le processus d'élaboration de la stratégie de communication gouvernementale sur la décentralisation constitue une véritable arène où se négocie âprement la légitimité, sur fond d'enjeux d'accès aux ressources (matérielles, politiques, symboliques), dès lors que la communication gouvernementale sur la décentralisation, en tant que nouveau champ d'action très à la mode, se présente comme un véritable marché d'idées et surtout un marché de l'« expertise » de toutes sortes. Autant les journalistes (y compris ceux du service public) veulent ainsi vendre au gouvernement l'expertise médiatique (ils réclament divers moyens financiers en vue de la production de contenus médiatiques sur la décentralisation), autant, au regard d'une prétendue « expérience de terrain », les organisations dites de la société civile et les organisations religieuses tiennent à « vendre » ce qu'elles considèrent comme une expertise relationnelle et de médiation vis-à-vis de ces publics locaux que le gouvernement veut bien atteindre. Ainsi, la cohérence même du discours sur la décentralisation mérite d'être remise en questions, à la lumière de ces croisements d'enjeux et de ces négociations.

II.3 - La superposition des discours

A priori, si la diversité des acteurs impliqués dans l'élaboration de la stratégie de communication du gouvernement sur la décentralisation se défend^[10], elle ne manque pour autant pas de soulever la question des oppositions entre territoires d'énonciation des discours. Toute communication prend son sens à travers la « place » d'où elle émerge et, plus largement, à travers le territoire à partir duquel elle est énoncée, selon le paradigme des enjeux territoriaux de la communication (Lipiansky, 2003, p. 57). Ainsi, au sein de la grande équipe des « ingénieurs » de la stratégie gouvernementale de communication sur la décentralisation, les rapports à la communication varient d'un groupe à l'autre. Pour chaque intervenant, ce rapport s'inscrit d'abord dans un territoire personnel, puis dans un territoire professionnel (corporatiste), parfois régional ou tribal et, éventuellement, national. S'insérer dans le territoire d'autrui s'inscrit dans un jeu qui peut se traduire par des négociations ou des affrontements : comment, par exemple, l'administrateur civil va-t-il parler de la communication et le journaliste du droit public ?

Dans ce contexte camerounais où aussi bien la décentralisation que la communication publique sont encore des champs en construction (Awono, 2013), où tous les acteurs concernés (institutions publiques, société civile, entreprises etc.) ont encore tout à apprendre, les enjeux identitaires ont particulièrement été au cœur du processus. Une première approche de la relecture critique du discours sur la décentralisation proposé dans ce projet suggère de revisiter les fondements théoriques de la communication publique, en rapport avec le contexte de production de la stratégie de communication gouvernementale sur la décentralisation.

En effet, la diversité des acteurs impliqués dans l'élaboration de la stratégie de communication gouvernementale sur la décentralisation et surtout la diversité des territoires de production des discours ne manquent pas de susciter quelques interrogations quant à la définition de la notion même de « communication publique ». Doit-on vraiment prendre à la lettre la définition classique de celle-ci comme la communication des institutions publiques ? Notre cas d'étude montre que la communication publique se réduit rarement à une homogénéité institutionnelle du discours, au discours des institutions publiques sur elles-mêmes.

Dans la stratégie de communication du gouvernement camerounais sur la décentralisation, la communication publique est loin de faire l'objet de la même compréhension, d'un territoire d'énonciation à l'autre. Si, pour les administratifs (moulés au juridisme), elle doit servir de moyen pour vulgariser les outils de régulation de la décentralisation, pour les journalistes, elle signifie d'abord mise à l'antenne abondante de ce thème. Si, pour les leaders de la société civile, la communication sur la décentralisation doit être fondée sur un travail de médiation dont ils se réclament la meilleure expertise, pour les élus locaux, elle renvoie d'abord à mieux associer les communes à la répartition des crédits alloués à la décentralisation (MINATD, 2010, p. 21), mais surtout à mieux les doter en ressources ; dans cette dernière perspective, elle doit donc être, d'après ce groupe d'acteurs, davantage une communication envers les organes et les centres de décision de l'État central qu'une communication vers les populations. Ainsi, pour les maires contributeurs à l'élaboration de la stratégie, les cellules de communication des communes

doivent se charger, entre autres missions fondamentales, de « rassembler les propositions des élus et des citoyens et de les faire remonter vers l'administration centrale » (MINATD, 2010, p. 8). On peut imaginer que de telles propositions ne peuvent pas porter sur une critique de la gestion des affaires locales par les élus locaux.

Au final, la plupart des registres de discours sociaux sur la décentralisation semblent se retrouver dans la stratégie de communication adoptée, superposés sans logique apparente, signe que la consultante, dans son rôle de médiatrice, a sans doute privilégié les préoccupations « diplomatiques » – satisfaire tout le monde – plutôt que l'exigence technique (quelle communication pour quel objectif et surtout pour quelle pertinence ?).

Pourtant – et tel est l'une des dimensions majeures de notre hypothèse –, quel que soit son éclectisme, la conception de la communication publique qui apparaît dans la stratégie de communication du gouvernement camerounais sur la décentralisation révèle surtout une crise de la représentation sous diverses facettes, que l'on se place dans le registre de la représentation politique ou dans celui de la représentation communicationnelle de l'action de l'État, les deux aspects étant d'ailleurs liés.

III - UNE COMMUNICATION REVELATRICE DES CRISES DE LA « REPRESENTATION » ?

Dans le contexte du Cameroun, l'option forte de mobiliser la représentation de l'État en action comme fondement de la communication gouvernementale sur la décentralisation traduit, sous diverses facettes, des formes de crises de la « représentation », dans le double sens où nous entendons cette notion ici (représentation comme approche de communication et représentation politique). Nous nous limiterons néanmoins à trois aspects qui nous semblent particulièrement fournir un cadre explicatif de telles crises : 1° - les limites de la communication publique instrumentale, 2° - la crise de la relation dans l'élaboration de la communication publique, que révèle la dialectique information/communication, 3° - la crise de la relation entre dépositaires de la représentation

politique et représentés, qui, au Cameroun, semble être particulièrement une crise fondée sur les survivances des écarts construits au fil de l'histoire de la décentralisation.

III.1 - L'horizon limite de la communication publique instrumentale

L'une des particularités de la stratégie de communication du gouvernement camerounais sur la décentralisation est que son enjeu communicationnel majeur (comment mobiliser les citoyens à la vie publique locale ?) semble se noyer dans l'enjeu politique (confondre les détracteurs du gouvernement qui critiquent la lenteur de la réforme et prétendent même que ce dernier manque de volonté de décentraliser). On peut alors comprendre, depuis le milieu des années 2000, le souci du gouvernement camerounais de « communiquer » sur la décentralisation, sur le mode de la communication instrumentale : il s'agit de montrer un État agissant dans le domaine de la démocratisation de la société et, plus spécifiquement, dans le domaine du renforcement du pouvoir des échelons infra-étatiques.

Parler de « communication instrumentale », c'est poser le problème de la relation entre la communication et l'action. La communication instrumentale renvoie à l'approche qui consiste à assigner à la communication la fonction majeure de rendre visible l'action ; autrement dit, la communication n'est qu'un instrument qui accompagne l'action, voire, au pire, un instrument qui vient après l'action. La formule magique du « problème de communication » ou du « manque de communication » mobilisée par les gestionnaires publics pour se défendre des critiques de leur gestion, signifie simplement que la communication (ou les communicants) n'ont pas assez fait pour faire voir l'action de l'État et singulièrement celle du gouvernement.

Depuis l'émergence de la communication publique comme objet de recherche autour des années 1980, les rapports entre communication et action publique sont régulièrement pensés en termes de séparation. Selon Jérôme Bon et Albert Louppe, « l'administration et les services publics doivent, pour assurer leur mission, faire connaître par des moyens adéquats

les mesures qu'ils mettent en œuvre et les prestations qu'ils proposent » (Bon et Louppe, 1984, p. 93). La communication publique serait ainsi un moyen de publiciser l'action publique. Sans s'inscrire explicitement dans cette approche publicitaire de la communication publique, Anne Leyval-Granger a néanmoins de cette dernière une conception tout aussi fonctionnaliste. « Si l'on souhaite créer un lien fort entre l'action gouvernementale et la société civile, écrit-elle, il faut agir dans le domaine de l'action, et la communication s'en fera alors l'écho » (Leyval-Granger, 1997, p. 78).

Aujourd'hui pourtant, il y a lieu de se demander si cette approche de la communication publique constitue vraiment un horizon indépassable. La critique de cette approche repose en premier lieu sur des fondements théoriques. D'abord, parce que la représentation de l'État en action peut constituer une remise en question même d'une telle action. Pas seulement parce que la représentation est, comme le souligne Louis Marin, « l'énonciation puissante d'une absence » (cité dans Lussault, 1998, p. 45), mais aussi parce que, dans sa dimension instrumentale, la communication tend parfois à trahir les faiblesses de l'action. Ainsi, selon Jean-François Tétu, « la montée de la communication dans l'action (celle de l'État comme celle de l'entreprise) se produit là où il y a une incertitude sur le principe, sur la finalité, ou sur les deux » (Boyomo-Assala et Tétu, 2010, p. 36). Ensuite, parce que la communication instrumentale semble aujourd'hui avoir atteint ses limites, au moment où l'action (publique, politique, organisationnelle) est de plus en plus comprise comme un processus de communication ou, du moins, un processus fondé sur la communication ; ce qui remet en cause l'idée même de séparer action et communication. Pierre Zémor le souligne à sa manière en ces termes : « la communication est là pour s'intégrer à l'action [...] la communication est comprise dans le processus. Si la communication s'en dissocie, on peut craindre le pire » (Zémor, 2009, p. 247).

La communication du gouvernement camerounais sur la décentralisation serait-elle révélatrice d'une telle crise ? D'un côté, les entrepreneurs de la stratégie font le constat d'un ensemble de « problèmes » de communication : manque d'information des populations et des élus locaux, scepticisme de la part de ces publics quant à la volonté de l'État de décentraliser réellement la gestion des affaires publiques (MINATD,

2010, p. 6), faible participation des populations au développement local, etc. De l'autre, les solutions proposées dans la stratégie de communication se ramènent à une démarche d'information visant essentiellement à « corriger certaines perceptions » et consistant à s'appuyer sur un ensemble de supports de communication (médias de masse et divers réseaux informationnels des organisations religieuses et de la société civile pour diffuser l'information sur l'action gouvernementale en matière de décentralisation : vulgarisation des textes relatifs à la décentralisation, informations sur les mesures prises par le gouvernement, diffusion de messages sur les bienfaits de la décentralisation... Au demeurant, il y a lieu de souligner qu'une des limites fortes de cette approche est justement la saturation informationnelle dans laquelle les publics vivent de plus en plus – « *s'informer fatigue* », rappelle Ignacio Ramonet (cité dans Bounoux, 2001, p. 81) –, lorsqu'on sait que les publics sont de plus en plus sollicités par divers canaux d'information et divers producteurs de messages qui tentent d'obtenir l'attention et l'adhésion de ces destinataires. En somme, la communication gouvernementale sur la décentralisation trahit une sorte de crise de la séparation entre action et communication, qui, tout en étant une crise de l'instrumentalisation de la communication, semble être aussi, tout simplement, une crise de l'action, pour reprendre la vision de Tétu, à savoir que, généralement, la communication instrumentale est appelée à grand renfort là où l'action fait problème (Boyomo-Assala et Tétu, *ibidem*).

III.2 - Les écueils de la dialectique information/communication

La stratégie de communication du gouvernement camerounais sur la décentralisation est, par ailleurs, révélatrice d'une véritable crise de la relation. La mise en avant – voulue ou non – de l'approche information au détriment de la dimension communicationnelle dévoile les limites d'une gouvernance « *incomplète* » du fait que les gouvernants veulent « *communiquer* » sans établir une véritable relation avec les gouvernés, en essayant ainsi d'échapper à la nécessaire dialectique information/communication soulignée notamment par les contributions de l'école de Palo Alto (Marc, 2003).

Dans un numéro consacré aux interactions entre information et communication, la revue *Communication et organisation* (1995), remet en cause aussi bien la confusion que l'opposition entre ces deux concepts, soulignant avec force leur incontournable complémentarité : « comment pourrait-il y avoir "information" sans "communication" ? », écrit alors Philippe Loquay (1995, s.p.). Sauf que, justement, notre préoccupation ici n'est ni d'assimiler ni d'opposer information et communication, encore moins d'établir une hiérarchie entre les deux concepts. Autant l'analyse de Loquay et al. trouve toute sa pertinence dans le débat que soulève la distinction hiérarchique entre l'information journalistique (qui serait détachée, pure et vraie) et la communication des organisations (qui serait manipulatoire car fondée sur les intérêts), autant il est nécessaire – et c'est ce à quoi nous nous employons – de remettre en question une approche réductionniste de la communication qui ramène justement celle-ci à l'acte de transmission de l'information, à travers lequel certains acteurs de la sphère publique tentent d'échapper à l'impératif démocratique de communication, au sens de la gestion des affaires publiques par l'échange et la négociation.

Or, en matière de gouvernance en général et de communication publique en particulier, il semble bien que l'information du public doit, pour être crédible et efficace, être préalablement fondée sur une véritable relation entre l'institution communicante et le public visé. Comme le souligne Daniel Bounoux, « l'art du bon gouvernement suppose sans doute beaucoup de connaissances ou d'informations empiriques, mais il exige une condition plus profonde, d'ordre relationnel » (Bounoux, 2001, p. 86). Cela implique pour l'institution communicante de s'inscrire dans la contrainte de la dialectique de la relation, dans la mesure où la politique est, avant tout, « un art d'interagir entre sujets » (Bounoux, *ibidem*).

III.3 - Les survivances du système d'écarts

L'enjeu communicationnel et politique qui sous-tend la stratégie de communication gouvernementale sur la décentralisation – comment amener les populations à s'impliquer dans les affaires publiques locales ? – peut être analysé comme une problématique séculaire, laquelle est une

conséquence des modes d'institutionnalisation de la décentralisation en Afrique et, plus singulièrement, au Cameroun. Sans aller dans les détails de l'histoire de la décentralisation au Cameroun^[11], l'on peut relever que celle-ci s'est essentiellement construite sur le modèle « autoritaire » où l'État définit, d'en haut, aussi bien les règles du jeu que le découpage territorial et donc les entités sociales supposées faire vivre les territoires décentralisés^[12]. Mais surtout, dans ce processus, l'État – étrange organisation qui se manifeste essentiellement par ses représentants et leurs actes – a toujours lourdement pesé sur les conditions de désignation des représentants des habitants, lorsqu'il ne les désigne tout simplement pas^[13]. La représentation organisée et imposée par l'État s'est alors traduite, au fil de l'histoire de la décentralisation, par une mise à distance constante de l'habitant vis-à-vis de la chose publique, d'autant plus que l'élection locale, pour diverses autres raisons liées au contexte sociopolitique sur lesquelles nous n'insisterons pas, n'arrive pas encore à constituer un véritable enjeu pour l'habitant.

S'il est possible de défendre l'hypothèse d'une crise de la relation dans la communication publique en matière de décentralisation au Cameroun, il convient de relever qu'une telle crise repose donc sur des fondements historiques. En effet, comme il apparaît dans bien des travaux (Nach Mbach, 2003, 2004 ; Eko'o, 2009), l'ambition séculaire de construction d'un espace local au Cameroun a rarement réussi à se libérer du système d'écarts entre les sphères des principaux intervenants d'un tel espace local.

L'écart historique est d'abord celui qui a toujours séparé, depuis l'émergence de l'institution communale à l'époque coloniale, la sphère locale de l'État central, en termes de capacités d'expression. Peut-on d'ailleurs véritablement parler d'espace local, dans un contexte où l'identité politique de ce dernier a toujours été largement contrariée par la prééminence du pouvoir central dans la mise en place des institutions dites locales et surtout dans la désignation des représentants locaux ? De ce fait, que représente vraiment le maire dans l'entendement d'un public qui, ayant longtemps été habitué à la désignation de ce représentant (notamment entre 1941 et 1992), continue de vivre çà et là, la représentation politique locale par nomination à travers la figure du délégué du gouvernement ?

L'écart s'est également construit, dans le temps, entre la sphère gouvernante (les élus locaux avec) et ce qui est supposé être le citoyen local. Ce dernier a toujours été faiblement pris en compte dans l'animation de la vie locale ; pour l'élu local gestionnaire, en l'occurrence – comme d'ailleurs pour le pouvoir central – on dirait qu'il est plutôt un enjeu capital de tenir à distance les habitants de la gestion des affaires locales. Dans ces conditions, une communication sur la question locale en direction des habitants des territoires – s'ils existent – peut-elle se soustraire aux contraintes de la complexité relationnelle de cet environnement sociohistorique ?

CONCLUSION : ELEMENTS DE DEPASSEMENT

Afin que la communication (publique notamment) ne constitue plus seulement, comme le remarquent des auteurs tels que Harold Gortner, Julianne Malher et Jeanne Bell Nicholson (cités dans Lavigne, 1997, p. 124), qu'un autre moyen d'exercer le pouvoir, il y a peut-être lieu de commencer par réinterroger ses fondements. La communication publique « instrumentale » est-elle vraiment une approche indépassable ?

Une catégorie à (ré)inventer : la communication-action

Une première approche pour réinterroger les fondements de la communication publique peut consister à réexaminer son rapport à l'action, tel que nous y invitent Pierre Zémor ou encore Caroline Ollivier-Yaniv. En effet, comment justifier que la communication publique soit séparée de l'action de l'État, de manière à la réduire si souvent à la publicisation d'une telle action ? Non seulement « *la communication est là pour s'intégrer à l'action* » (Zémor, 2009, p. 247), mais encore faut-il se mettre à l'évidence que pour l'État, la communication en elle-même peut constituer un mode d'intervention, une « *catégorie de l'action de l'État* » (Ollivier-Yaniv, 1997, p. 80). Communiquer comme moyen d'agir – et non pas seulement comme moyen de faire voir – devient possible à partir d'un changement de regard sur les objets même de la communication. Ils ne sont peut-être pas toujours des objets à « *communiquer* » mais d'abord des objets à construire.

En matière de décentralisation justement, l'une des préoccupations ne pourrait-elle pas être de concevoir la communication comme « investie à la fois de la mission de rétablir le lien civique avec les citoyens, et de travailler sur la proximité et l'identification » (Romeyer, 2009, p. 50) ? Tout autant qu'au stade actuel du chantier de la décentralisation au Cameroun, il y a lieu de se demander si l'enjeu fondamental n'est pas d'abord de construire un véritable espace public local, autrement dit un espace d'échanges ou encore de communication sur des questions territorialement signifiantes.

Vers un modèle communicationnel de la politique ?

Dans une autre perspective, il est question de revoir la conception même de l'objet « **communication publique** », et, singulièrement, la conception de la nature de la communication. Si l'on prend soin de ne pas confondre la transmission de l'information, « *relation technique ou scientifique, qui court du sujet à l'objet* » (Bougnoux, 2003, p. 29) avec la communication, qui, elle, constitue « *une relation pragmatique entretenant le sujet au sujet* » (Bougnoux, *ibidem*), il devient nécessaire de reconsidérer le champ du politique dans lequel la communication est appelée à intervenir. Une des pistes pour sortir de la communication publique « *instrumentale* » se trouve peut-être dans l'approche proposée par Vincent Lemieux à travers le concept de modèle communicationnel de la politique. « *Dans un modèle communicationnel de la politique, écrit-il, toutes les actions politiques, et non seulement la communication politique entendue au sens strict, sont conçues à l'image des phénomènes de communication* » (Lemieux, 1995, p. 94). La communication est alors entendue ici comme la « participation d'au moins deux acteurs (les « *communiquants* ») à quelque chose de commun (le communiqué) » (Lemieux, *ibidem*).

Dans ce sens, la communication publique ne peut plus se réduire à la représentation de l'action des institutions publiques, mais doit nécessairement s'inscrire dans la traduction de l'interaction entre les acteurs de la scène publique. En somme, un profond changement de posture de la part des communicants publics au sens général (nous entendons par là tous ceux qui prennent la parole au nom de l'État), constitue

peut-être une piste pour sortir de la fréquente impasse de la communication publique « instrumentale ». ■

NOTES

¹Ce que semblent traduire, depuis de longues années, les difficultés – ou l'insouciance – du ministère de la Communication à se présenter sous un visage autre que celui de caisse de résonance de l'action gouvernementale, sorte d'administration « journaliste » au service du gouvernement, voire au service du chef de l'État. En effet, depuis notamment les années 1990, le ministère (et singulièrement le ministre) de la Communication au Cameroun se présentent dans l'imaginaire populaire comme des entités n'existant que pour animer la propagande gouvernementale, celle-ci se réduisant à vanter les actions des autres institutions publiques ; le département de la « Communication » ne se donne pas à voir comme une catégorie propre de l'action gouvernementale orientée vers l'intérêt public et dont on pourrait également faire la communication.

²Nous avons notamment pris part, comme consultant, à un séminaire de formation et d'élaboration de la mise en œuvre, qui regroupait les principaux acteurs du projet : responsables centraux de l'administration, partenaires techniques et financiers, consultants, organisations de la société civile, radios locales, etc. Une partie de l'enquête a donc été réalisée dans une approche d'observation participante.

³Et ce, bien que l'espace de cet article ne permette pas d'aller en profondeur sur cet aspect de la question.

⁴Principe de délégation verticale des pouvoirs, selon lequel une responsabilité doit être prise par le plus bas niveau ou échelon d'autorité publique capable de résoudre le problème avec la même efficacité que les autres échelons. Il s'agit donc de rechercher l'échelon d'intervention publique le plus pertinent et surtout le plus proche possible des citoyens.

⁵De telles observations viennent notamment des maires, de la presse mais aussi des universitaires.

⁶Le Southern Cameroons National Council (SCNC) mène des actions dans ce sens et se présente comme une véritable force de déstabilisation du pouvoir en place. La décentralisation apparaît alors, à un second degré, comme une réponse visant à étouffer de telles revendications sécessionnistes.

⁷Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), organisme allemand de coopération internationale, devenu par la suite GIZ (Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit).

⁸Théorie développée dans les années 1950 par Paul Lazarsfeld et Elihu Katz et qui, depuis lors, a été profondément re-questionnée aussi bien par les pratiques sociales et professionnelles que par l'évolution de la théorie communicationnelle.

⁹Ce qui correspond davantage à une opération de relations publiques qu'à un travail journalistique.

¹⁰On peut notamment comprendre que le champ d'application de la communication sur la décentralisation interpelle tous les domaines d'activité, et qu'ainsi, une approche collaborative dans l'élaboration d'une telle communication peut permettre de mieux asseoir les éléments de la stratégie (notamment les cibles, les messages, les outils).

¹¹Parmi les sources traitant plus ou moins directement de cet aspect du sujet, on peut citer : a) Eko'o Akouafane, J.C. (2009), *La Décentralisation administrative au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, b) Nach Mbach, C. (2004), « Un siècle de communalisation au Cameroun : les misères de la démocratie urbaine », Colloque WWICS-IGU, Dakar, décembre 2004 [en ligne]. Disponible sur «<http://www.afrikibouge.com/publications/mbach%205.pdf>» (Consulté le 16.07.2010). c) Kuaté, J.-P. (2002), *Les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun : recueil de textes*, Douala, Macacos.

¹²Il est normal de penser que ce modèle de découpage territorial n'aurait pas d'alternative, puisque peu de travaux montrent le contraire. Le modèle malien suggère pourtant que le découpage territorial peut également fonctionner selon une forme de collaboration entre la logique de l'État (technique et normative) et celle des populations (relationnelle et émotive). Voir à ce sujet l'article de Stéphanie Lima. « Découpage entre espace et territoire : la fin des limites ? La fabrication des territoires dans la région de Kayes (Mali) ». In : *Annuaire des collectivités locales*, n° 25, 2005, p. 609-617.

¹³Cas du délégué du gouvernement dans certaines grandes agglomérations, de l'administrateur-maire dans les années 1940-50, ou encore de l'administrateur municipal entre 1975 et 1992.

¹⁴Dans les plus grandes agglomérations au Cameroun, les communes sont regroupées au sein d'une entité appelée communauté urbaine et dirigée par un « délégué du gouvernement » nommé par le président de la République.

BIBLIOGRAPHIE

Awono, R. (2013), *Les Médiations locales comme cadre d'analyse de la construction de l'identité communale : proposition d'approche sociosémiotique des processus identitaires du territoire local à travers les communications territoriales*, thèse pour le doctorat/PhD en sciences de l'information et de la communication, Yaoundé, université de Yaoundé II.

Bon, J., Louppe, A. (1984), « *Le message public* ». *Politiques et management public*, vol. 2 n° 3, 1984, p. 93-106.

Bougnoux, D. (2001), *Introduction aux sciences de la communication*, Paris, La Découverte.

Bougnoux, D. (2003), « *Les territoires de la communication* », in Cabin, P. (dir.), *La Communication : état des savoirs*, Auxerre, Sciences Humaines Éditions, p. 25-31.

Bourdieu, P. (1981), « *La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique* », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 36-37, 1981, p. 3-24.

Bourdieu, P. (1987), « *La délégation et le fétichisme politique* », *Choses dites*, Paris, Les Éditions de Minuit, p. 185-202.

Boyomo-Assala, L.C., Tétu, J.-F. (2010), *Communication et modernité sociale. Questions Nord/Sud*, Paris, L'Harmattan.

Eko'o Akouafane, J.C. (2009), *La Décentralisation administrative au Cameroun*, Paris, L'Harmattan.

Foucault, M. (1969), *L'Archéologie du savoir*, Paris, Gallimard.

Kuaté, J.-P. (2002), *Les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun : recueil de textes*, Douala, Macacos.

Lavigne, A. (1997), « *La communication gouvernementale à l'ère de la gestion de type entrepreneurial et de la médiatisation de la politique : quelques repères théoriques nord-américains* », *Quaderni*, n° 33, 1997, p. 119-130.

Lemieux, V. (1995), « *Un modèle communicationnel de la politique* », *Hermès*, n° 17-18, 1995, p. 93-105.

Leyval-Granger, A. (1997), « *La communication du Premier ministre* », *Communication et langages*, n° 114, 1997, p. 65-78.

Leyval-Granger, A. (1999), « *La communication locale entre service public et promotion politique* », *Communication et langages*, n° 120, 1999, p. 41-54.

Lima, S. (2005), « *Découpage entre espace et territoire : la fin des limites ? La fabrication des territoires dans la région de Kayes (Mali)* », *Annuaire des collectivités locales*, n° 25, 2005, p. 609-617.

Lipiansky, E. M. (2003), « Pour une psychologie de la communication », in : Cabin, P. (dir.), *La Communication : état des savoirs*, Auxerre, Sciences Humaines Éditions, p. 55-63.

Loquay, P. (1995), « *La communication au service de l'information ?* », *Communication et Organisation*, n° 8, 1995 [en ligne]. Disponible sur : <[http :communicationorganisation.revues.org/1801](http://communicationorganisation.revues.org/1801)> (Consulté le 10.04.2013).

Lussault, M. (1998), « Images (de la ville) et politique (urbaine), *Revue de géographie de Lyon*, vol. 73, n° 1, 1998, p. 45-53.

Marc, E. (2003), « *Palo Alto : l'école de la communication* », in : Cabin, P. (dir.), *La Communication : état des savoirs*, Auxerre, Sciences Humaines Éditions, p. 131-134.

Mégard, D., Deljarrie, B. (2003), *La Communication des collectivités locales*, Paris, LGDJ.

Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation - MINATD (2010), *Stratégie de communication du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation (MINATD) sur la décentralisation*, Yaoundé, MINATD.

Nach Mback, C. (2003), *Démocratisation et décentralisation : genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris/Cotonou, Karthala/PDM.

Nach Mback, C. (2004), « Un siècle de communalisation au Cameroun : les misères de la démocratie urbaine », Colloque WWICS-IGU, Dakar, décembre 2004 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.afrikibouge.com/publications/mback%205.pdf> (Consulté le 16.07.2010).

Ollivier-Yaniv, C. (1997), « L'État communicant, des formes de la communication gouvernementale », *Quaderni*, n° 33, 1997, p. 75-83.

Romeyer, H. (2009), « La mise en scène des débats publics au cœur de la communication des organisations publiques », *Communication et organisation*, n° 35, 2009, p. 48-59.

Zémor, P. (2009), Entretien, *Communication et organisation*, n° 35, 2009, p. 245-251.