

## Thème :

# ***La politique publique de l'ordre et de la sécurité au Cameroun en situation de terrorisme de Boko Haram : entre monopole étatique, coopération internationale et ouverture au privé***

Par Ousmanou NWATCHOCK A BIREMA, Doctorant en science politique-Université Jean Moulin Lyon 3, Institut International pour la Francophonie (2IF)

La trajectoire historique de l'ordre et de la sécurité au Cameroun est dominée par la posture monopoliste de l'Etat depuis l'obtention de l'indépendance en 1960<sup>1</sup>. C'est l'Etat qui est au début et à la fin de l'ensemble de l'action publique sécuritaire, tant dans sa pensée et ses orientations que dans son opérationnalisation ; le but étant de « maximiser le centre politique sur la périphérie »<sup>2</sup>. Dans ce sens, l'aménagement des politiques publiques de l'ordre sécuritaire a rythmé tout le processus d'étatisation au Cameroun, en mettant l'Etat postcolonial camerounais dans un dilemme entre la construction de son unité nationale et la répression de ce qu'il convenait d'appeler improprement « la rébellion »<sup>3</sup>. Les notions d'ordre et de sécurité ont toujours façonné les habitudes administratives et politiques, et ont permis à l'Etat camerounais d'instrumentaliser l'idée de paix et d'ordre public pour maintenir le mythe d'un Etat camerounais soucieux de sa population et dévoué à sa protection<sup>4</sup>. Cette centralité de l'Etat a bénéficié du passage de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire en 1972, et s'est amplifiée au lendemain de la guerre froide après quelques contestations en légitimité du régime Biya pendant les « villes mortes », les élections contestées de 1992 et tout récemment en 2008 (émeutes de la fin) et 2016-7 (grèves dans la partie anglophone). En réalité, l'ordre sécuritaire intègre au Cameroun l'idée d'hégémonie qui a caractérisé la structuration des politiques publiques dans tous les domaines de la vie nationale depuis l'indépendance. En fait, aborder une analyse de l'action publique au Cameroun exige qu'on rappelle que l'historicité de cet Etat est dominée par les logiques de conservation de pouvoir et de *néo-*

---

<sup>1</sup> Jean-François Bayart, *l'Etat du Cameroun*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris, 1985.

<sup>2</sup> Pélagie Chantal Belomo Essono, *L'ordre et la sécurité publics dans la construction de l'Etat au Cameroun*, Thèse de doctorat en Science politique, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, février 2007, p. 40. Version numérique sur <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00306419>.

<sup>3</sup> Le terme « rébellion » désignait les masses populaires résistant à la présence française et aux méthodes répressives qu'employaient conjointement le colonisateur français et les nouvelles autorités camerounaises pour mater l'opposition politique, essentiellement mobilisée autour de l'UPC (Union des Populations Camerounaises).

<sup>4</sup> Enow Meyomesse, *L'Etat et la répression de la démocratie au Cameroun*, EdkBooks, 2016. Disponible en version électronique sur <https://www.amazon.fr/LEtat-r%C3%A9pression-d%C3%A9mocratie-au-Cameroun/dp/1540876608>.

*patrimonialisme* qui ont fait de lui un site d'expérimentation de la *politique du ventre*<sup>5</sup> dont parlait Bayart. Sur cette base, théoriser sur les politiques publiques de l'ordre et de la sécurité porte le risque de se « tromper de sujet », car il faut préalablement répondre à la question d'Yves Alexandre Chouala : « *existe-t-il des politiques publiques en Afrique ?* »<sup>6</sup>. Aujourd'hui, la réponse à cette question est positive et mérite des éclaircissements théoriques et une base empirique dans chaque domaine d'action à étudier. C'est que dans la réalité, il existe clairement un espace public pluraliste dans lequel des questions nombreuses sont débattues sous une dialectique entre l'intérêt général et la lutte pour la conservation du pouvoir. Dans le cas du Cameroun, cette connexité entre démocratie et efficacité des politiques publiques facilite une appréhension de l'action publique sécuritaire à l'aune de la menace terroriste de Boko Haram (BH). *A priori*, nous devons revenir au fondement autoritaire de cet Etat qui permet de situer toute politique publique de l'ordre et de la sécurité dans un registre théorique mobilisant le modèle sociogénétique de Norbert Elias<sup>7</sup>, en insistant sur l'impact de la tension *centre - périphérie* dans la matrice de l'action publique en la matière. Il s'agit d'interpréter le registre de domination qui a souvent été pratiqué par l'Etat du Cameroun afin d'obtenir la « soumission » de ses périphéries contestataires pendant les épisodes de crises qui ont travaillé sa vie politique<sup>8</sup>. En fait, la fonction sécuritaire et le maintien de l'ordre ont permis aux régimes respectifs d'Ahidjo et Biya d'entretenir un système d'allégeance citoyenne par la contrainte morale et physique, en légitimant couramment le « tout sécuritaire » en échange d'une docilité jusque dans les catégories sociales les plus réfractaires à leurs gouvernements<sup>9</sup>. Il s'est agi simplement d'une matérialisation de la « *loi du monopole* » de Norbert Elias, au masque de laquelle l'Etat camerounais a toujours revendiqué sa souveraineté intérieure doublée de sa volonté de s'accaparer des périphéries, au besoin, par la contrainte.

Les discours sur les droits de l'homme et l'Etat de droit ont certes fragilisé la toute puissance de l'Etat du Cameroun en la matière, mais n'ont pas fondamentalement réussi à neutraliser sa centralité ontologique et l'exploitation politicienne qui a souvent été faite des notions d'ordre et de sécurité. La décentralisation affirmée depuis 1996 n'y a rien changé dans la

---

<sup>5</sup> Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Fayard, Paris, 1994.

<sup>6</sup> Yves Alexandre Chouala, « *Existe-t-il des politiques publiques en Afrique ? Une discussion à partir du terrain camerounais* », Communication au Colloque de Bordeaux, les 03 et 04 mars 2006, Co-organisé par le CEAN et la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine.

<sup>7</sup> Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Calman Lévy, Paris, 1975.

<sup>8</sup> Mathias-Eric Owona Nguini, *La sociogénèse de l'ordre politique au Cameroun : entre autoritarisme et démocratie (1978-1996). Les régimes politiques et économiques au gré des conjonctures et des configurations socio-historiques*, Thèse de Doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV-IEP, CEAN, 1997.

<sup>9</sup> On peut mentionner la formule devenue populaire au Cameroun : « *l'ordre règnera par tous les moyens* ».

réalité aussi. Cela ne saurait tout de même pas disqualifier un intérêt dans l'analyse des évolutions théoriques et pragmatiques de l'exercice au Cameroun de l'ordre et de la sécurité aujourd'hui. En fait, pour comprendre l'action publique sécuritaire du Cameroun aujourd'hui, il n'est plus suffisant de se figer au prisme historiciste de l'Etat camerounais en mobilisant sans cesse l'idée d'importation<sup>10</sup>, de *néo-patrimonialisme*<sup>11</sup>, de *collusion – collision*<sup>12</sup> ou de *traumatisme et conflictualité*<sup>13</sup> dans l'articulation centre-périphérie ... qui a largement expliqué l'Etat en Afrique. Il convient davantage de penser à la notion de « changement » et saisir l'adaptabilité du Cameroun aux nouveaux besoins sécuritaires auxquels il fait face, afin de comprendre sa capacité à produire ou non des politiques publiques dans le domaine. Il ne s'agit pas de nier la position dominante de l'Etat dans ce domaine, mais de l'insérer dans l'optique d'une pluralité d'opérateurs qui fabriquent et transforment l'action publique de l'ordre sécuritaire. Notre sujet prend alors appui sur les pratiques camerounaises dans le maintien de l'ordre et la sécurité intérieurs en situation de Boko Haram (BH). L'intrusion de BH au Cameroun<sup>14</sup> a favorisé le renouvellement de la gouvernance sécuritaire par la démultiplication d'acteurs de la sécurité et la lente et imparfaite démonopolisation étatique sur la question. Les autorités camerounaises ont dû, par la force des choses, concéder une restructuration de leurs politiques publiques de l'ordre et de la sécurité en acceptant un double accompagnement en la matière. Par le haut, un accompagnement par des partenaires bilatéraux et multilatéraux, et par le bas, un accompagnement issu de l'adoubement et de l'exploitation de la générosité des groupes d'auto-défense qui s'activent sur le terrain. L'analyse entend partir de cette réalité pour interroger les apports théoriques et empiriques de la lutte contre BH dans la préservation de l'ordre et la sécurité au Cameroun. BH a-t-il frappé de désuétude la posture *statocentré* du Cameroun en matière de fabrication de la politique publique sécuritaire ? Comment le Cameroun réussit-il à gérer la triangulation opératoire de son champ sécuritaire aujourd'hui ? Quel impact cela peut-il avoir dans la réalisation de l'idée camerounaise de la souveraineté ?

---

<sup>10</sup> Bertrand Badie, *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Fayard, Paris, 1992.

<sup>11</sup> Jean-François Médard, « *L'Etat patrimonialisé* », *Politique africaine*, n° 39, septembre 1990, p. 25-36

<sup>12</sup> Mathias-Eric Owona Nguini, *Op. cit.*

<sup>13</sup> Luc Sindjoun, *Construction et déconstruction locales de l'ordre politique au Cameroun : la sociogenèse de l'Etat*, Thèse de doctorat en Science politique, Yaoundé, 1994.

<sup>14</sup> Boko Haram est au Cameroun depuis au moins 2011 à travers un réseau important de 'djihadistes' de ce groupe terroriste à l'Extrême-Nord du Cameroun. Mais ses premières attaques datent de mars 2014.

***Boko Haram, facteur de préservation et d'ajustement de l'approche stato-centrée de production de l'ordre et de la sécurité au Cameroun***

Les premières incursions de BH au Cameroun ont fondamentalement changé sa perception et ses pratiques publiques de l'ordre et de la sécurité. Confinée pour l'essentiel à la frontière avec le Nigeria, la nébuleuse BH a exprimé sa volonté de s'accaparer d'un morceau de territoire camerounais pour étendre l'assise de son califat depuis le Nigeria<sup>15</sup>. Après un moment d'hésitation marqué par « *un manque de discours structuré sur les objectifs de BH* »<sup>16</sup>; alors considéré comme 'une histoire' nigériano-nigériane, le gouvernement camerounais s'est ravisé et a engagé des mesures fortes renforçant la centralité de l'Etat dans la gestion de la crise sécuritaire qu'imposait cette secte terroriste. Le tournant est pris dès le mois d'Avril 2014 à la suite des prises d'otages en territoire camerounais. Le Cameroun s'est alors mobilisé suivant une posture autoritaire et hégémonique, que les autorités ont vite fait de « *légaliser* » par des artifices juridiques assez controversés<sup>17</sup>. Simplement, les traumatismes occasionnés par BH ont facilité la légitimation populaire des mesures gouvernementales en faveur de l'ordre et de la sécurité, tout comme ils ont suscité une justification de l'extension des mécanismes d'exercice de la puissance publique camerounaise sur le fondement d'un argumentaire sécuritaire. Si on peut immédiatement voir dans la loi antiterroriste de décembre 2014 un semblant de « *bricolage dans la répression* », gardons néanmoins à l'esprit qu'elle traduit un système de prise en compte des problèmes politiques par un pilotage centraliste et monopoliste de l'action publique sécuritaire au Cameroun. Cette posture renouvelle l'analyse de Patrick Hassenteufel<sup>18</sup>, qui voit dans une telle attitude la situation d'un *Etat en action*, prenant des actions, des décisions, des lois, indépendamment des retombées sociales. Ainsi, BH a largement servi de prétexte pour un agrandissement du pouvoir sécuritaire de l'Etat, ainsi qu'il a favorisé la mise sur pied de nouvelles institutions dont l'objet est justement de renforcer la position centrale de l'Etat dans la gouvernance sécuritaire. De là, le combat antiterroriste au Cameroun marque une rupture dans l'aménagement de son architecture sécuritaire tant au niveau des zones-sièges de BH qu'à l'échelle de tout le Cameroun. Théoriquement, il s'est agi pour le gouvernement camerounais

---

<sup>15</sup> Adam Higazi et Florence Brisset-Foucault, « *Les origines et la transformation de l'insurrection de Boko Haram dans le Nord du Nigeria* », Politique Africaine, n°130, 2013/2, pp. 137-164, P.148.

<sup>16</sup> Paul Elvic Batchom, « *La guerre civile "transfrontalière" : note introductive et provisoire sur les fortunes contemporaines de la guerre civile* », Politique et Sociétés, vol. 35, n° 1, 2016, p. 103-123, p. 141.

<sup>17</sup> C'est la loi n°2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme. Cette loi prévoit notamment la peine de mort pour toute personne reconnue coupable d'actes terroriste et institue une telle procédure devant le tribunal militaire.

<sup>18</sup> Patrick Hassenteufel, « *Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction* », Pouvoirs, n°74, 1995, pp. 155-168.

de résoudre un problème social, mais dans l'urgence. On a alors assisté à la confirmation d'un registre de verticalité dans la production des mécanismes de sauvegarde de l'ordre sécuritaire telle qu'elle opère depuis l'indépendance du Cameroun. Le gouvernement a profité du terrorisme BH pour verrouiller davantage les aspects de la vie collective qui lui échappaient déjà au nom des libertés politiques et civiques<sup>19</sup>. Non seulement il mobilise l'argument de la défense du territoire et de son intégrité<sup>20</sup>, mais aussi il instrumentalise l'idée d'unité nationale pour élargir la répression du terrorisme à des activités de groupes pouvant susciter une certaine confusion au sein de la population<sup>21</sup>. Il s'est ainsi créé au Cameroun un climat de méfiance généralisé au sein de la population consécutivement à l'incapacité des autorités à clarifier la frontière entre les *actes de contre terrorisme* et ceux de la simple *police administrative*.

- ***Matrice productrice et acteurs de l'ordre et de la sécurité sous BH***

La politique publique de l'ordre et de la sécurité s'opère suivant une articulation assez tenue entre divers acteurs qui incarnent la puissance publique. Dans ce sens, leurs activités ont dû s'agrandir avec le contexte terroriste qui place le Cameroun dans une difficulté à concilier l'ordre sécuritaire et l'ordre politique. En fait, il faut garder à l'esprit que l'ordre et la sécurité sont et demeurent une fonction régaliennne de l'Etat au Cameroun<sup>22</sup>, tels qu'ils ont été exploités dans sa structuration historique. Dans la mesure où « *le recours à l'histoire permet de déceler les ruptures et les continuités* »<sup>23</sup> dans les habitudes publiques, on conviendra que la colonisation française aura été d'une influence certaine dans l'élaboration de cette posture centraliste de l'Etat camerounais en matière d'ordre et de sécurité<sup>24</sup>. Sauf qu'il faut l'enrichir avec le recours à un « référentiel sécuritaire » qui nous permettra de découvrir l'articulation politico-administrative et les représentations qu'ont les acteurs qui

---

<sup>19</sup> Rappelons que la loi antiterroriste susmentionnée renforce la législation sur les réunions publiques et la liberté d'expression. Elle insiste notamment sur l'apologie du terrorisme et les regroupements en masse de personnes qui peuvent donner lieu à des interprétations larges. D'ailleurs, dans la pratique, cette loi a recruté sa première clientèle parmi les leaders des manifestations violentes dans la partie anglophone entre la fin d'année 2016 et le début d'année 2017. Ainsi, les sieurs Agbor Balla, Fontem Neba et Mancho Bibixy ont été accusés de terrorisme, incitation à la violence, à la sécession et à la guerre civile, et propagation de fausses nouvelles devant le tribunal militaire de Yaoundé.

<sup>20</sup> C'est l'argumentaire essentiel du Président Biya dans ses discours de fin d'année à la Nation les 31 décembre 2015 et 31 décembre 2016.

<sup>21</sup> A titre d'exemple, le Président du Conseil National de la Communication (CNC) menaçait en janvier 2017 sur les ondes de la Radio nationale (CRTV) de fermer tous les medias qui continueront de donner la parole aux « sécessionnistes » de la partie anglophone ou qui continueraient à faire l'éloge du terrorisme.

<sup>22</sup> Pélagie Chantal Belomo Essono, *L'ordre et la sécurité publics dans la construction de l'Etat au Cameroun*, op. cit.

<sup>23</sup> Philippe Corcuff, *Les nouvelles Sociologies*, Nathan, Paris, 2000, pp. 17-19.

<sup>24</sup> Serge Michailof (Dir.), *La France et l'Afrique : Vade-mecum pour un nouveau voyage*, Karthala, Paris, 1993.

fabriquent l'ordre et la sécurité au Cameroun. A ce titre, l'ordre et la sécurité semblent aujourd'hui structurer la relation entre les gouvernés et les gouvernants au Cameroun, à tel point que toute faillite de l'Etat dans ce sens est synonyme de rupture du pacte social et politique qui le lie à sa population. Il va de soi que des situations de crise comme celle de BH favorisent la consolidation d'une habitude autoritaire de l'Etat du Cameroun qui peut juste exploiter une « *légalité d'opportunité* »<sup>25</sup> pour légitimer sa posture monopoliste dans le secteur de l'ordre et la sécurité. La production de la matrice sécuritaire du Cameroun va alors tenir compte de l'idée qu'il se fait de BH : un ennemi à abattre à tout prix. Suivant cette logique, BH est systématiquement désigné comme un « *corps étranger* » qu'il convient d'extirper d'une société camerounaise éprise de paix et très attachée à la laïcité républicaine<sup>26</sup>. Les autorités vont mobiliser un registre discursif affectif et psychologique, dont la finalité est d'accomplir l'intériorisation populaire d'une lente recomposition des pratiques sécuritaires au Cameroun, avec une emphase dans les localités les plus exposées à BH. C'est dans ce sens que le chef de l'Etat camerounais, Paul Biya en décembre 2015, parlait de « *résilience* » pour caractériser la résistance des camerounais face aux « *nouveaux défis quotidiens* ». Cette résilience est à la fois professionnelle et sociale. Elle se traduit par des actions telles que la généralisation des escortes policières et militaires au Nord et Extrême-Nord du Cameroun pour accompagner les convois alimentaires dans ces zones et vers le Tchad voisin. Une telle pratique est le reflet d'une 'incapacité' de l'Etat à assurer la mobilité normale de ses citoyens en l'absence de moyens spéciaux qu'utilisent l'armée et la police pour leur garantir une caution sécuritaire. En même temps, elle met en exergue la détermination du Cameroun à éviter l'éventuelle 'capitulation' d'une partie de son territoire face aux terroristes de BH.

En second lieu, l'Etat du Cameroun a procédé à un renforcement de ses « *commandements opérationnels* » en choisissant de confier les missions spéciales de police aux militaires du Bataillon d'Intervention Rapide (BIR), normalement chargé de la protection du territoire et de la défense des institutions<sup>27</sup>. Ce dernier s'est vu attribuer des missions telles que les contrôles d'identité, la sécurisation des lieux et édifices publics ou marchés, la pratique des

---

<sup>25</sup> Nous parlons de « *légalité d'opportunité* » dans la mesure où les mesures légales et réglementaires prises par le Cameroun en matière de renforcement du contrôle et de l'exercice des libertés individuelles et collectives; notamment la loi antiterroriste précitée, ont été interprétées par l'opposition politique camerounaise et une grande partie de la société civile comme prémonitoire à la restriction des débats politiques à l'approche des échéances électorales de 2018.

<sup>26</sup> C'est le contenu du discours à la Nation de Paul Biya le 31 décembre 2014.

<sup>27</sup> International Crisis Group, « *Cameroun: faire face à Boko Haram* », Rapport Afrique, n° 241, 16 novembre 2016.

patrouilles régulières en lieu et place de la police nationale. En réalité, cette transformation de la pratique sécuritaire correspond à un besoin d'adaptation, compatible avec la dispersion tactique des membres de BH et la vulnérabilité réelle des populations dans les zones septentrionales du Cameroun, souvent très enclavées et peu fournies en services publics. En toute hypothèse, cette reconfiguration du dispositif sécuritaire peut être comprise à partir de la *sociologie de l'expérience*<sup>28</sup>, consistant à s'investir, notamment en situation de crise, dans une action publique en l'améliorant au fil des leçons obtenues des erreurs commises au cours de l'accomplissement des objectifs fixés par des choix décisionnels antérieurs.

- ***Redimensionnement de la projection territoriale des acteurs de l'ordre et la sécurité sous BH au Cameroun***

L'inscription du combat antiterroriste dans l'« agenda » sécuritaire du Cameroun s'est matérialisée par la projection territoriale des unités spéciales de l'armée camerounaise dès 2015, suite à la déclaration de guerre faite depuis Paris par le Président Biya le 17 mai 2014. Il a été question d'inscrire BH dans le registre de l'« *ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public, voire l'intervention (active) des autorités politiques légitimes* »<sup>29</sup>. L'appareil sécuritaire du Cameroun a ainsi dû dépasser son cadre opérationnel habituel pour se renforcer et s'enrichir de nouvelles opportunités d'extension de son pouvoir. Ainsi, a-t-on procédé à la réorganisation partielle de la carte territoriale du commandement terrestre en créant une Région militaire au Nord. Il s'agissait-là d'un réajustement de l'emploi des forces de défense et de sécurité, dans un contexte nécessitant une présence et une affirmation ostentatoire de la contrainte étatique. La réponse du gouvernement camerounais a consisté en une multiplication des actions sécuritaires articulées autour des opérations *Alpha* du BIR – Alpha et l'opération *Emergence 4* conduite par la quatrième Région Militaire Interarmées de l'armée régulière. Ce dispositif a été renforcé par une opération conjointe Cameroun-Tchad dénommée *Logone* en 2015. Le tout sera complété par la mise en place du secteur camerounais de la Force Multinationale Mixte (FMM)<sup>30</sup> en octobre 2015.

En même temps, le gouvernement a renforcé la région de l'Extrême-Nord d'une quatrième Région de gendarmerie (RG4) et une autre région de gendarmerie a spécialement été créée à

---

<sup>28</sup> Gérard Conac, « *Les politiques juridiques des Etats d'Afrique francophone aux lendemains des indépendances* », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser*, PUG, 1995, PP. 141-159, p.158.

<sup>29</sup> Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, PUF, Paris, 1982, p.25.

<sup>30</sup> La FMM est composée du Cameroun, du Tchad, du Nigeria et du Niger et du Bénin.

Kousseri. Dans la même logique, on a procédé à l'activation de plusieurs Brigades d'Infanterie Motorisées (BIM) dont le quartier général sera transféré dans la ville de Kousseri. Au passage, il faut mentionner la redéfinition conséquente des missions de l'armée, devenue « agent social » par ses interventions en faveur des populations notamment dans la distribution de vivres alimentaires, de médicaments, la construction de diverses infrastructures destinées au désenclavement de la zone concernée.

Par ailleurs, l'armée a été dotée de drones tactiques chargés de la collecte du renseignement stratégique, tout comme son appareil communicationnel s'est amélioré tant sur le terrain qu'au siège du ministère de la défense à Yaoundé.

En parallèle, l'Etat a accentué les pratiques restrictives des libertés individuelles en interdisant ça et là le port du voile intégral (burqua), les regroupements massifs de personnes, la circulation de motos, la fermeture des débits de boisson dès 18h, la multiplication des fouilles corporelles aux accès de marchés et l'arrestation de leaders religieux soupçonnés de radicalisation ou de complicité avec l' « ennemi ». En outre, la réponse sécuritaire du Cameroun s'est accentuée au niveau judiciaire avec les nombreuses arrestations et emprisonnements enregistrés sur la base d'accusations fondées sur le terrorisme, parfois sans véritable procès juste et équitable<sup>31</sup>. A l'analyse, on se rend compte que la réponse judiciaire du Cameroun s'est limitée à une logique de sanction contre les membres de BH, sans fondamentalement offrir les gages d'une réinsertion future de ces gens. Le risque est l'agrandissement de la radicalisation en milieu carcéral, déjà en situation de saturation et en état d'inconfort généralisé.

### ***Le décentrement opérationnel de l'exercice de l'ordre et de la sécurité à l'ère de Boko Haram au Cameroun***

La nouveauté du phénomène BH au Cameroun a entraîné une révision de la posture stato-centrée de projection de l'ordre sécuritaire à l'échelle du territoire national, avec une accentuation dans les zones les plus touchées par BH. En réalité, il ne s'est pas agi d'évacuer la responsabilité première de l'Etat en la matière, mais de dire que l'Etat camerounais a compris que BH n'était pas un ennemi comme les autres. Le Cameroun a

---

<sup>31</sup> D'après le Rapport Afrique de l'International Crisis Group, « *Cameroun: faire face à Boko Haram* », n° 241, 16 novembre 2016, depuis 2014, les forces de l'ordre ont arrêté 970 membres présumés de BH, 880 ont été incarcérés, 125 condamnés, 755 sont en attente de jugement.

alors évolué dans la perception qu'il se faisait de BH sur son territoire : d'abord comme un *effet d'externalisation* d'une guerre nigériano-nigériane, ensuite comme un *effet de sanctuaire* des membres de BH qui repliaient au Cameroun depuis le Nigeria et finalement comme un ennemi direct qu'il convient d'affronter et de prendre au sérieux<sup>32</sup>. Et donc, son combat ne pouvait se faire suivant la seule grille opérationnelle des forces de défense et de sécurité, préparées plutôt aux guerres symétriques. Ainsi, la difficulté à reconnaître les membres de BH, sa capacité de dissimulation dans la masse et sa mobilité transfrontalière ont eu un impact fondamental dans la définition de l'action publique sécuritaire. L'asymétrie de forces et de position ainsi constatée déterminera la lente et irréversible transformation de la stratégie opérationnelle mobilisée par l'Etat pour garantir l'ordre et la sécurité au Cameroun. On peut y voir une démarche de rupture d'avec la posture postcoloniale de centralisation de l'action publique sécuritaire telle qu'elle avait été mobilisée pour la répression de la subversion et des autres moments de crises qui ont travaillé l'histoire politique du Cameroun (grèves des étudiants, villes mortes, tentatives sécessionnistes, etc.)<sup>33</sup>. Deux options vont confirmer ce tournant vers le décentrement : d'un côté, on note une *dualisation locale* de l'action publique de l'ordre et de la sécurité, et d'autre part, on assiste à une *internationalisation stratégique* de la politique publique sécuritaire par l'extension de la coopération dans des cadres multilatéral et bilatéral.

#### - *Dualisation locale des opérateurs de l'ordre sécuritaire sous BH au Cameroun*

La « dualisation » des opérations sécuritaires au Cameroun à l'ère de BH obéit à une logique d'efficacité. Elle ne s'entend pas fondamentalement de la *dualisation des forces de défense et de sécurité* qui renvoie à la double compétence de ces forces ; à la fois forces militaires et forces civiles<sup>34</sup>. La dualisation telle que nous la mobilisons ici est une mise en complémentarité entre forces de défense camerounaises et toutes les unités non militaires et privées, qui s'engagent à offrir un secours aux premières en termes de renseignements et de poursuite des membres de BH. Il s'agit en l'occurrence des groupes d'auto-défense, encore appelés comités de vigilance, essentiellement constitués de personnels civils et locaux. Le

---

<sup>32</sup> Paul Elvic Batchom, op. cit., p. 116.

<sup>33</sup> Patrice Bigombe Logo et Hélène Laure Menthong, « *Crise de légitimité et évidence de la continuité politique* », Politique Africaine, n°62, juin 1996, pp. 15-23.

<sup>34</sup> Patrick Klaousen, « *L'APSA : un sous-produit du rapport homothétique entre l'UE et l'UA* », in Mathieu Fau Nougaret et Luc Marius Ibriga, (codirecteurs), *L'architecture de paix et de sécurité en Afrique : bilan et perspectives*, L'Harmattan, Paris, 2014, version numérique disponible sur <http://eurodéfense.fr./2014/06/30/lapsa-un-sous-produit-du-rapport-homothétique-entre-lue-et-lua>.

recours aux comités de vigilance intègre un postulat réformateur de la politique sécuritaire du Cameroun et se justifie par le caractère asymétrique de la guerre que livre le Cameroun à BH. Certes, la mobilisation des groupes d'auto-défense n'est pas nouvelle au Cameroun. Elle remonte aux années 1960 notamment dans la ville de Douala. Les exactions de BH et la dissimulation de ses membres parmi les populations ordinaires ont juste favorisé la réactivation de ces unités privées de sécurité depuis juillet 2015 à la suite des premiers attentats-suicides à l'Extrême-Nord<sup>35</sup>. Justement, la curiosité de la politique publique sécuritaire du Cameroun à l'ère de BH réside dans le régime d'opérationnalisation de ces groupes d'auto-défense ; opérationnalisation qui illustre une « *agrégation des pluralités d'intérêts* »<sup>36</sup> sur le plan sécuritaire. L'action publique sécuritaire devient alors le produit d'une négociation entre l'Etat et des acteurs privés, dont la mission première n'est pas la sécurité publique, mais qui trouvent un intérêt à s'y impliquer afin d'en retirer un sens et une substance existentiels. Ainsi, certains de ces comités de vigilance sont mis sur pied à l'initiative de l'Etat (sous-préfets) et d'autres le sont par les populations elles-mêmes mais reconnus par l'Etat, et sont généralement placés sous l'autorité des sous-préfets ou des chefs traditionnels locaux.

Si ces comités de vigilance inaugurent une ère nouvelle de la *praxis* politico-administrative de l'ordre et la sécurité en situation d'Etat de droit au Cameroun, il faut dire qu'ils soulèvent un questionnement sur la responsabilité et l'éthique dans la conduite d'opérations sécuritaires<sup>37</sup>. Le problème se pose notamment en relation avec la coordination opérationnelle des actions sur le terrain et la capacité de ces opérateurs privés (non formés) à concilier ordre sécuritaire et droits de l'homme. A ce jour, on peut reconnaître que si l'activisme des groupes d'auto-défense a permis d'éviter plus d'une dizaine d'attentats-suicides et favorisé l'arrestation de plusieurs dizaines de membres de BH, l'inquiétude demeure quant aux risques de dérapages potentiels. On peut craindre la répétition des cas de dénonciations calomnieuses, de règlements de comptes ou d'éventuelles collaborations douteuses avec les adeptes de BH<sup>38</sup>. Tout de même, il y a un risque de voir ces groupes de

---

<sup>35</sup> Voir le Rapport de l'International Crisis Group précité.

<sup>36</sup> Jean Leca, « *La démocratie à l'épreuve des pluralismes* », Revue française de science politique, 46<sup>e</sup> année, n°2, 1996, 225-279.

<sup>37</sup> Dans son rapport sur le Cameroun, Amnesty International dénonce plusieurs cas de violation des droits humains par les acteurs de la lutte antiterroriste au Cameroun. Voir Rapport 2016 d'Amnesty International, « *Bonne cause, mauvais moyens : atteintes aux droits humains et à la justice dans le cadre de la lutte contre Boko Haram au Cameroun* », rendu public le 14 juillet 2016.

<sup>38</sup> Les deux Rapports des ONG précités, Amnesty International et International Crisis Group, mettent en lumière cette inquiétude avec des témoignages assez troublants des cas de dénonciations calomnieuses et de complicités présumées avec l'ennemi.

vigilance devenir de véritables agents d'insécurité et de désordre quand leurs animateurs peuvent utiliser leur statut de « collaborateurs des forces de défense et de sécurité » pour faire « chanter » les autorités administratives et les populations, ou se livrer à des activités de pillage et de rackets.

Quoi qu'il en soit, on note, sur le plan de la structuration administrative, que l'intégration des comités de vigilance au dispositif sécuritaire en plein terrorisme BH au Cameroun est l'expression d'un Etat camerounais qui s'adapte à la menace, afin de pallier son *déficit stratégique*<sup>39</sup> sur son propre territoire. Non seulement il cumule l'insuffisance de personnels policiers et militaires pour échapper au piège de l'emploi de personnels privés dans ce domaine, mais aussi, il avoue son faible ancrage administratif dans les zones touchées par BH. On y a longtemps vécu avec l'impression d'une « *fuite de la logique étatique* »<sup>40</sup>, que subitement l'avènement de BH a suscité un besoin de reconquête<sup>41</sup>.

- ***Internationalisation stratégique et coalition d'acteurs en matière de politique publique de l'ordre et de la sécurité sous BH***

La montée en puissance de BH au Cameroun a occasionné un éparpillement des centres d'impulsion des politiques publiques de l'ordre sécuritaire interne. Outre le décentrement au profit des groupes sociaux de sécurité que sont les comités de vigilance, l'Etat du Cameroun a dû également consentir un partage de sa fonction sécuritaire avec des partenaires bilatéraux et multilatéraux. Bien entendu, il n'a pas véritablement renoncé à sa logique hégémonique malgré sa disponibilité à partager le fardeau BH avec ses voisins immédiats (Nigéria, Tchad, Niger et Benin) et aussi dans le cadre de la FMM. La mise en place de cette force et la construction d'une réelle coopération entre le Cameroun et ses voisins ont pris sens à partir d'une déclaration de guerre annoncée par le Président camerounais Paul Biya en 2014 à la suite d'un sommet sur la sécurité tenue à Paris. La résolution majeure de ce sommet était l'élaboration d'une coordination entre plusieurs pays fragilisés par les exactions de Boko Haram et le renforcement de la coopération entre le Nigéria et le Cameroun. Celle-ci a alors

---

<sup>39</sup> Nous entendons par déficit stratégique ici l'incapacité de l'Etat du Cameroun à assurer profondément et durablement sa sécurité de manière autonome et efficace.

<sup>40</sup> Dominique Darbon, « *Crise du territoire et communautarisme : les nouveaux enjeux idéologiques de l'intégration en Afrique noire* », in Daniel Bach (dir.), *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Karthala, Paris, 1998.

<sup>41</sup> Voir l'analyse de Danielle Mindeu Kadjeu, « *Acteurs et instruments dans la lutte contre Boko Haram. Trajectoires camerounaise et nigériane* », Sens Public, octobre 2016, p.9. Disponible sur <http://www.sens-public.org/spip.php?article1213>.

été consolidée avec la visite du Président nigérian, Muhammadu Buhari à Yaoundé du 28 au 30 juillet 2015. Bien que l'on puisse voir dans ce rapprochement Cameroun-Nigeria un besoin pour Paul Biya de se (re)faire une image internationale acceptable et s'affirmer comme un interlocuteur incontournable des occidentaux et du Nigeria face à BH, il est clair que l'on assiste à une posture de légitimation discursive et diplomatique de l'internationalisation de l'axiologie sécuritaire du Cameroun. Celle-ci va en droite ligne avec la nature de l'ennemi à combattre, de sa mobilité transfrontalière et de ses expansions tentaculaires très peu visibles mais assez nuisibles ça et là. Cette internationalisation est conforme au besoin d'une « réponse globale »<sup>42</sup> que souhaitait mobiliser le Cameroun pour éradiquer la secte terroriste dans la sous-région. Elle a pris le visage d'une coopération dynamique entre le Cameroun et chacun des pays voisins directement concernés par les crimes de BH. Il s'agit aussi d'une coopération assez élargie dans le cadre de la FMM, qui complète un champ sécuritaire désormais dominé par une « gouvernance à paliers multiples »<sup>43</sup>. A la vérité, le Cameroun est allé à une logique collective après avoir hésité et tâtonné<sup>44</sup>. Il a notamment refusé un *droit de poursuite* au Nigeria dès 2012<sup>45</sup> (ce qui n'a pas empêché ce dernier de mener des incursions à deux reprises au Cameroun à Amchidé et Fotokol en 2013). Si cette hésitation intégrait largement une idéologie autonomiste de maintien de l'ordre et de la sécurité, elle n'a pas perduré pour autant. Le Cameroun a alors lancé avec le Tchad l'opération *Logone* avec 2500 soldats en 2015, tout en pénétrant de temps à autre au Nigeria dès 2014 pour pilonner les positions de BH à Gambaru et Banki. Mais, c'est avec la FMM (8700 soldats) que la fluidité s'est accrue à la faveur de l'arrivée au pouvoir de Muhammadu Buhari au Nigeria en mai 2015 et la disponibilité du Tchad à soutenir les actions d'éradication de BH autour du lac Tchad, d'abord à titre individuel et puis dans le cadre de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT). Non seulement il y a un échange de renseignements entre les différentes armées sous-régionales, mais aussi on a une coordination opérationnelle assez porteuse qui a su ralentir la puissance de BH de part et d'autre du lac Tchad. Par ailleurs, on notera la présence des unités armées tchadiennes à l'intérieur du Cameroun à Fotokol et Mora, et qui jouissent d'un droit de poursuite tant au Nigeria qu'au Cameroun.

---

<sup>42</sup> Expression utilisée par Paul Biya le 08 janvier 2015 lors de la présentation des vœux au corps diplomatique accrédité à Yaoundé.

<sup>43</sup> Papa Samba Ndiaye, *Les organisations internationales africaines et le maintien de la paix : l'exemple de la CEDEAO*, l'Harmattan, Paris, 2004, P. 43.

<sup>44</sup> Paul Elvic Batchom, op. cit., p. 116.

<sup>45</sup> Ibid.

Au regard de cette configuration, il est aisé de voir dans les politiques publiques de l'ordre et la sécurité sous BH au Cameroun un produit du sens et du contresens. Elles procèdent en fait d'une volonté de réaffirmation de la puissance militaire camerounaise et du souci d'entériner les « fenêtres d'opportunités » offertes par des acteurs infra-étatiques et para-souverains (les groupes d'auto-défense et les cercles multilatéraux). BH offre alors la voie à une matérialisation de ce que Lacousmes et Simard<sup>46</sup> nomment « *les technologies de gouvernement* » ou les « *instruments d'action publique* » qui, dans ce cas, relèvent d'une perspective multi-niveaux (Etat-acteurs privés de l'ordre-organisation sous-régionale) et qui « *permettent de saisir l'action publique [sécuritaire] dans sa matérialité* »<sup>47</sup>. Ces « instruments » d'action publique renvoient dès lors au « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* »<sup>48</sup>. Il s'agit ainsi d'une sociologie de l'action sécuritaire, dans ses évolutions théoriques et ses mobilisations et transformations successives. Le champ sécuritaire camerounais est alors devenu un lieu d'affrontement d'une triple dynamique : une dynamique étatique, une dynamique privée et une dynamique sous-régionale. Ce sont ces trois dynamiques qui travaillent l'aménagement et les usages du registre sécuritaire actuellement au Cameroun, avec une nette amplification dans les zones septentrionales plus exposées à BH. Leur exploitation politicienne et les registres discursifs qui les accompagnent ne sont pas certainement insensibles à la volonté de pérennisation de « l'unité » du Cameroun et du pouvoir en place à Yaoundé. C'est qu'en vérité, « *l'ordre politique camerounais est essentiellement adossé à son ordre sécuritaire* », et son exploitation politique par le régime en place laisse croire qu'il s'agit davantage d'un « ordre sécuritaire et autoritaire », essentiellement voué à la stabilisation hégémonique de l'Etat du Cameroun<sup>49</sup>. Par cette interconnexion, le régime au pouvoir pense l'insécurité en pensant sa propre survie et son durcissement. En même temps, il semble en profiter pour fragiliser la structuration d'un débat de fond sur l'alternance politique à l'approche des élections présidentielles de 2018.

---

<sup>46</sup> Pierre Lacousmes et Louis Simard, « *L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction* », Revue française de science politique, n°1, 2011, Vol. 61, p. 5-22.

<sup>47</sup> Ibid, p. 6.

<sup>48</sup> Charlotte Halpern et al., *L'instrumentation des politiques publiques : controverses, résistance, effets*, Presses de Science Pô, Paris, 2014, p. 17.

<sup>49</sup> Pélagie Chantal Belomo Essono, op. cit. p. 62 et 63.

*Conclusion : BH et la redécouverte par le Cameroun d'un besoin de souveraineté  
sécuritaire ?*

Au final, constatons que BH a favorisé le renouvellement de la doctrine de l'ordre et de la sécurité au Cameroun. On assiste en fait à la refondation de l'interaction entre les approches élitistes/élitaires et les modes d'intervention socio-populaires dans la gouvernance de l'ordre sécuritaire au Cameroun. Tout en maintenant un centralisme étatique dans l'organisation globale des politiques publiques qui s'y appliquent, les autorités camerounaises ont engagé un revirement important de leur posture traditionnelle dans le domaine. Il s'est dès lors agi d'un véritable « *changement* » dans les dimensions significatives et matérielles de l'action publique sécuritaire du Cameroun. Ainsi, la pratique de l'ordre et de la sécurité est devenue une rencontre entre professionnalisme et « amateurisme » par la réactivation dans l'Extrême Nord du Cameroun des groupes d'auto-défense qui appuient l'armée régulière dans les tâches de maintien de l'ordre et la sécurité. Au fond, ces domaines, jadis régaliens pour l'Etat du Cameroun, conjuguent désormais légalité et légitimité dans la perspective de l'efficacité de l'action publique sécuritaire en situation de crise comme celle qu'impose BH. Si on peut y voir des éléments de « *débâcle de l'Etat* », il nous semble plus pertinent de limiter la compréhension de ce dualisme à l'idée d'inachèvement dans la construction de l'Etat du Cameroun, qui peine encore à asseoir son autorité sur l'ensemble du territoire et à mobiliser ses instruments de contrainte (armée, police, gendarmerie, justice, ...) de manière suffisante jusque dans les périphéries de son territoire. En fin de compte, la politique sécuritaire du Cameroun à l'ère de BH a ceci de positif qu'elle a accéléré la « réintroduction de l'Etat » dans les régions septentrionales du Cameroun et a amplifié la mobilisation gouvernementale autour de projets de développement en urgence<sup>50</sup> de ces zones souvent présentées comme les 'oubliées de la République'. Sur ce plan, il n'est pas désobligeant de penser qu'« *à quelque chose, malheur est bon* », puisque le développement est devenu une préoccupation de l'Etat dans cette partie et que la présence des services publics de proximité est de nouveau à l'ordre du jour.

---

<sup>50</sup> C'est l'objet principal du Plan d'Urgence de 5,3 milliards de FCFA lancé en 2015 par le gouvernement camerounais, et dont les priorités sont la reconstruction d'établissements scolaires, les centres de santé et les routes à l'Extrême Nord.