Dr. Takamte Pierre Marie
Charge de cours à l'Uy II- Soa, FSJP, SP04

UNIVERSITE DE YAOUNDE II-SOA
FACULTE DE SCIENCES JURIDIQUE ET POLITIQUE
DEPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE
NIVEAU 4

ELEMENTS DU COURS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

CHAPITRE 1 :
DEFINITIONS DES CONCEPTS

Si les hommes prenaient la peine de s'entendre au préalable sur les mots qu'ils allaient utiliser, il y aurait moins de problèmes dans le monde. C'est fort de cette somptueuse allégation d'Aristote (384-329) que nous voulons dégager la spécificité de sens mieux, la polysémie que renferment les concepts clés de notre cours à savoir, coopération décentralisée, collectivités territoriales décentralisées, intercommunalité, partenariat...

1.1. LA COOPERATION DECENTRALISEE

Avant d'être reconnue institutionnellement, la coopération décentralisée est née de la pratique spontanée des collectivités. Il n'existe pas de définition consensuelle au niveau international, mais les pratiques convergent. La coopération décentralisée désigne en France l'ensemble des initiatives et actions de coopération internationale menées par une ou plusieurs collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements) et une ou plusieurs collectivités étrangères, formalisées par des conventions.
En effet, ces conventions définissent les activités qui seront développées au cours de la coopération ainsi que leurs modalités techniques et financières. La coopération peut prendre diverses formes : aide au développement, appui institutionnel, gestion commune de biens et de services, coopération transfrontalière ou coopération interrégionale. L'autonomie des collectivités territoriales est reconnue officiellement par la loi française[1].

La coopération décentralisée au sens français se base donc avant tout sur ses acteurs (les collectivités territoriales) ainsi que sur la modalité contractuelle, et non sur le contenu, qui peut être extrêmement variable. Les collectivités sont tenues de respecter les engagements internationaux de la France dans le cadre de leurs actions extérieures. Les collectivités locales peuvent bénéficier d'un accompagnement institutionnel si elles le souhaitent malgré l'autonomie de leur coopération vis à vis de l'Etat central.

Au sens français la coopération décentralisée désigne l'établissement de relations de long terme entre **collectivités territoriales françaises** (régions, départements, communes et leurs groupements) **et étrangères**, formalisées par **des conventions**. Celles-ci définissent les actions de coopération prévues et leurs modalités techniques et financières. La coopération peut prendre **des formes diverses** : aide au développement, appui institutionnel, gestion commune de biens et de services, coopération transfrontalière ou coopération interrégionale.
Cette définition est inscrite dans **la loi (du 25 janvier 2007)** : cette capacité reconnue officiellement aux collectivités territoriales inscrit leur action en matière de coopération dans un cadre juridique, administratif et budgétaire précis.
Selon l'encyclopédie livre Wikipédia, la **coopération décentralisée** n'est rien d'autre qu'un mode de coopération comprenant toutes les relations d'amitié, de jumelage ou de partenariat nouées entre les collectivités locales d'un pays et les collectivités, équivalentes ou non, d'autres pays. La coopération décentralisée doit se concrétiser par une convention entre deux autorités locales. Par extension, on y inclut différentes formes d'assistance ou d'échanges

[1] HTTP://WWW.FRANCEAMSUD.ORG

d'expériences avec des structures publiques locales étrangères. Mais on parle alors d'« action internationale des collectivités »[2].
La notion de "coopération décentralisée" est multidimensionnelle et certains auteurs cèdent à la tentation de parler des « coopérations décentralisées » (collectif de thiers, 1983). Mais la coopération décentralisée est une et une seule (Nach Mback, 1994). Dans la pratique, le même terme de « coopération décentralisée » peut revêtir des significations différentes et englober de manière plus ou moins extensive l'ensemble des acteurs de la coopération internationale. D'ailleurs, le règlement du conseil d'Europe accorde la qualité d'agent de coopération décentralisée à tous les acteurs dits "infra étatiques" ; c'est-à-dire toutes les organisations et personnes morales qui ne relèvent pas directement du gouvernement, qu'elles soient publiques ou privées. Il peut s'agir de la sorte aussi bien de collectivités et autorités territoriales ou locales que d'associations, d'ONGs et autres partenaires publics ou privés.
En revanche, selon les termes du droit français, la qualité et le statut d'agent de coopération décentralisée sont réservés uniquement aux collectivités et autorités territoriales car on considère qu'il s'agit des relations décentralisées au sens public de l'expression (Santus, 2003 : 8).

Pour Jean-Louis Vénard, la Coopération Décentralisée s'entend aujourd'hui dans un double sens : d'une part, les institutions de coopération tendent de plus en plus à favoriser la mobilisation des collectivités locales des pays développés au service du développement urbain en Afrique en apportant des compléments de financement aux accords directs passés entre villes du Nord et du Sud désignés sous le nom de "jumelage - coopération". D'autre part, selon le sens qui lui est donné par la CEE, la coopération décentralisée a pour objet de mettre l'aide au développement directement à la disposition des collectivités locales du Sud en contournant les administrations centrales des Etats (Jaglin et Dubresson, 1993). Allant dans le même sens, Franck Petiteville définit la coopération décentralisée comme une nouvelle forme de coopération internationale avec pour pendant l'acheminement de l'Aide Publique au Développement (APD) au Sud, aussi utilise-t-il avec insistance l'expression "coopération décentralisée pour le développement", pour catégoriser les relations Nord-Sud (Petiteville, 1995).

Remarquons que ces différentes approches de la coopération décentralisée Nord-Sud sont essentiellement réductionnistes et constituent un facteur de minorisation de cette nouvelle forme de coopération internationale car, occultant, mieux faisant l'impasse sur les différentes interactions et/ou légitimations réciproques qui sont à l'œuvre dans ce jeu.
D'après Bernard Dolez, la "coopération décentralisée" renvoie aux relations que les collectivités territoriales nouent avec leurs homologues étrangers (Dolez, 1993). Née dans un univers relationnel essentiellement interdépendant, la coopération décentralisée regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées entre une ou plusieurs collectivités territoriales (régions, communes et leurs groupements) et une ou plusieurs autorités locales étrangères dans un intérêt commun fut-il relatif. Il s'agit finalement d'un ensemble de relations de solidarité et/ou de partenariat que développent les collectivités locales françaises avec leurs homologues Camerounais dans un intérêt commun sinon égal du moins équitable.

1.2. COLLECTIVITES LOCALES, TERRITORIALES, DECENTRALISEES

On fait quelque fois la distinction entre la collectivité territoriale caractérisée à la fois par son étendue territoriale, ses attributions et son organisation d'une part, et la collectivité locale, notion plus large qui englobe les collectivités territoriales au sens strict défini ci-dessus et des établissements publics territoriaux. Les établissements publics territoriaux se caractérisent par une organisation liée aux collectivités territoriales (il s'agit dans le cas Camerounais des syndicats de communes).
Suivant cette distinction, une commune est aussi bien une collectivité territoriale qu'une collectivité locale alors que le syndicat des communes serait un établissement public territorial et une collectivité locale, mais pas une collectivité territoriale (Finken, 1996 :13). Dans la pratique, on utilise indifféremment les deux termes de même que l'expression "collectivité décentralisée" pour désigner les constituants de l'administration décentralisée du territoire. Il s'agit de façon bref des entités relevant du droit public, localisées sur une portion du territoire national, bénéficiant d'une personnalité

[2] http://fr.wikipedia.org/wiki/Coop%C3%A9ration_d%C3%A9centralis%C3%A9e

juridique, d'une autonomie financière et d'un pouvoir de s'administrer par les autorités élues (Baguenard, 1980 ; Burdeau, 1980 : 400-401).
Les termes "infra étatique" ou "sub-étatique" fréquemment mobilisés pour qualifier les collectivités locales marquent la difficulté des internationalistes à célébrer le deuil tant d'un stato-centrisme que d'un transnationalisme enthousiaste ou importé, que l'on remet heureusement en cause suite à l'ouvrage de Risse-Kappen (1995).
L'engagement des collectivités locales sur la scène internationale est fondé par l'ordre étatique et l'on ne voit pas, dans le cas d'espèce, ce qui serait "infra étatique" ou "sub étatique". On constate à contrario que les collectivités locales et les services de l'Etat agissent de concert sur l'ensemble du territoire national - ce qui est sans doute récent - mais invite néanmoins à prendre en compte les évolutions globales de l'action publique dans l'analyse des relations internationales (Vion ; Négrier, 2002 : 7).
Il en est de même des préfixes "infra" ou "sub" qui suggèrent l'existence d'un jeu local échappant au contrôle des administrations d'Etat. Ceci est certes vrai mais fait l'obstacle sur tout un jeu de légitimations réciproques dans lequel se renforcent ou se limitent les capacités d'action de tel ou tel autre protagoniste.
Dans le cadre de ce cours, nous allons aussi utiliser le concept d' « acteur gouvernemental non central » cité par Hocking en 1993 (Négrier ; Vion, 2002 : 8). Ce concept semble plus opératoire dans le cadre de notre cours dans la mesure où, il sera question de voir dans une certaine mesure comment l'Etat tend à pratiquer une logique de sous-traitance en matière de politique étrangère en confiant certains secteurs de son agenda politique saturé (Blom ; Charillon, 2001) aux collectivités locales. Il va de soi cependant que le concept d' « acteur gouvernemental non central » ne doit pas être appréhendé sous le prisme de la déconcentration administrative mais sous celui de la décentralisation de la coopération internationale.

1.3. QU'EST-CE QUE L'INTERCOMMUNALITE[3] ?

L'expression **intercommunalité** désigne les **différentes formes de coopération existant entre les communes.** Le regroupement de communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (**EPCI**) peut répondre à deux objectifs très différents :

- la gestion commune de certains services publics locaux (ramassage des ordures ménagères, transports urbains...) ou la réalisation d'équipements locaux, de manière à mieux répartir les coûts et à profiter d'économies d'échelle. Dans ce cas, les communes recherchent une **forme de coopération intercommunale relativement souple ou « associative »** ; on parle donc d'une intercommunalité de gestion.
- la conduite collective de projets de développement local. En faisant ce choix, les communes optent pour une **forme de coopération plus intégrée ou « fédérative »**. il s'agit pour ce deuxième cas d'une intercommunalité de projet.

Le financement de l'intercommunalité ne sera pas le même suivant que le regroupement intercommunal est de type associatif ou fédératif. L'intercommunalité associative est dite **sans fiscalité propre**, c'est-à-dire qu'elle dépend des contributions des communes membres dont la quote-part est en principe fixée par les statuts de l'établissement. L'intercommunalité fédérative connaît un **régime de fiscalité propre**, ce qui permet aux communautés de disposer de recettes fiscales directes.

L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public, (EPIC), soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Depuis la loi de 1999, les communes ne peuvent pas adhérer à plus d'un établissement de coopération intercommunale.

1.4. LE PARTENARIAT

[3] http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/comment-definir-intercommunalite.html

Le mot partenariat est à la mode aujourd'hui. Le banquier, l'entrepreneur se disent volontiers être partenaires de leurs clients. Dans l'arène sociale et politique, on parle couramment de partenaires sociaux. Même dans un couple, on parle de partenaires. Aucune de ces définitions ne semble satisfaire à notre préoccupation car il existe donc plusieurs définitions du terme « Partenariat » :
Selon wikipedia, le **partenariat** se définit aussi comme une association active de différents intervenants qui, tout en maintenant leur autonomie, acceptent de mettre en commun leurs efforts en vue de réaliser un objectif collectif relié à un problème ou à un besoin clairement identifié dans lequel, en vertu de leur mission respective, ils ont un intérêt, une responsabilité, une motivation, voire une obligation[4].
Le partenariat est une technique de développement et de management qui unit des partenaires par un accord d'intérêts communs aux termes duquel ils s'engagent à coopérer durablement en partageant leurs connaissances et leurs expériences respectives. Selon cette définitions, les partenaires œuvrent en commun pendant toute la durée du contrat, en échangeant leurs expériences et leurs connaissances dans le but d'un développement réciproque et équilibré, dans un esprit de partenariat, éloigné de toute manifestation hiérarchique, tout en préservant l'identité et la réputation du réseau.

Par ce concept, entendons simplement (ici qu'un partenariat est) un système de relations construites par différents acteurs dans un univers relationnel essentiellement interdépendant, prenant au sérieux le principe de "réciprocité". C'est le lieu de rappeler que la réciprocité est un principe de droit international selon lequel un Etat subordonne l'exécution de ses engagements ou de ses obligations à l'attitude équivalente de la part d'un autre Etat. L'article 55 de la constitution française de 1958 prévoit d'ailleurs une condition de réciprocité d'application des traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés pour que ceux-ci aient dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois (Debbasch ; Bourdon ; Ricci, 2001).

Pour terminer, selon (Nach Mback, 1994), la notion de partenariat implique un échange de prestations au service des intérêts mutuels des parties. C'est une relation fondée essentiellement sur la logique « donnant - donnant » et/ou « win - win » entrainant suivant certains pays la notion de partenariat stratégique.

- **Un partenariat stratégique** est une entente entre le Programme d'apprentissage mixte, un ministère ou une agence et un élément, une section locale de l'Alliance de la Fonction publique ou un autre agent négociateur visant la prestation d'un nombre déterminé d'ateliers échelonnés sur une période précise. L'entente se fait par écrit et prend la forme d'un protocole d'entente décrivant les responsabilités de chaque partenaire.

La notion de partenariat peut donc se résumer ou se définir par :

a. Une relation équitable entre deux acteurs ou plus,
b. Les objectifs et modalités de la coopération sont le fruit d'une négociation,
c. La relation est basée sur le respect, l'engagement mutuel, et la confiance,
d. Il existe un niveau minimum d'autonomie des partenaires,
e. Une répartition claire des rôles et responsabilités de chacun,
f. Une complémentarité et un échange réciproque entre les acteurs,
g. Les relations se construisent de manière progressive,
h. Malgré les spécificités de chacun, il existe une vision commune du projet,
i. La relation est transparente
j. La communication est fluide et constante avec un langage commun.

CHAPITRE 2
ETAT DES LIEUX DE LA DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE AU CAMEROUN

Introduction :

[4] http://fr.wikipedia.org/wiki/Partenariat

Aux termes de la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation au Cameroun, la décentralisation consiste en un transfert par l'Etat aux collectivités territoriales décentralisées de compétences particulières et de moyens appropriés. Au Cameroun, ce phénomène, vieux comme l'histoire institutionnelle de ce pays, a connu jusqu'à ce jour une triple détente.
D'abord de 18841 à 19602, les solutions relatives à la gestion des populations sont restées tributaires des politiques mises en œuvre par les forces occupantes. En effet, suite au rejet par les anglais de l'offre de colonisation des rois Douala, le Cameroun s'est successivement retrouvé sous le régime de l'occupation allemande, puis du mandat franco-britannique au lendemain de la première guerre mondiale, après la défaite des allemands contre les forces alliées.
Pour marquer leur présence sur ce territoire, les britanniques mirent immédiatement en application le système dit de l'indirect rule qui impliquait les indigènes dans le processus de gestion des intérêts de l'empire. Ce fut la première amorce de la décentralisation.
Restés dans une logique plus centralisatrice, les français attendirent 1941 pour prendre l'initiative de créer au Cameroun des communes mixtes. Le décret du 23 avril 1941 qui créa ces institutions consacrait un système de décentralisation légère avec une structuration bicéphale. Les deux communes mixtes qu'il instaurait à Douala et à Yaoundé étaient dirigées par des administrateurs-maires nommés et une commission municipale inégalitairement composée de quatre notables français discrétionnairement désignés par le Gouverneur français au Cameroun, et deux indigènes choisis dans les mêmes conditions.

Il a fallu attendre la loi du 18 novembre 1955 réorganisant l'institution municipale au Cameroun pour voir apparaître un statut communal relativement élaboré, qui restait toutefois dominé par l'exécutif colonial.
La période qui alla de 1960 à 1996 fut marquée, en dépit de la promulgation de la loi du 05 décembre 1974 portant organisation communale, par la continuation de la logique coloniale à travers l'institutionnalisation d'un mode de gouvernance qui confinait l'idéal de la décentralisation à sa simple dimension incantatoire.
Mais avec la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996, l'on a assisté à une proclamation plus explicite de la décentralisation, avec une évolution structurelle à travers la création d'une nouvelle classe de collectivité territoriale décentralisée à coté de la commune, à savoir la région.
Seulement, au-delà de ces considérations historiques préalables, l'ont observe que si les premières velléités de décentralisation au Cameroun datent des années qui précèdent l'indépendance, l'intensification de ce phénomène est rattachable à la période de la crise économique internationale qui a eu une répercussion particulière dans l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne au début des années 1990.
Il ressort de l'observation logique de cette période que la crédibilité de l'Etat central devenait de plus en plus remise en cause du fait de l'absence de réponses concrètes aux problèmes quotidiens des populations.
La loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 qui est arrivée dans ce contexte a consacré la décentralisation comme un principe fondamental de l'organisation de la gouvernance étatique, et les textes d'application qui l'ont suivi affirment l'engagement du pouvoir central de transférer un certain nombre de compétences aux autorités locales dans la perspective d'une gestion locale, confinant ainsi le rôle de l'Etat à l'accomplissement de ses missions régaliennes.

A la vérité, les fondements véritables de la décentralisation au Cameroun résident dans l'intensification de la pauvreté, l'accroissement démographique et le désir de participation des populations à la gestion de leur vie, toutes choses qui rendaient difficile une gestion efficace de proximité dans la logique dirigiste de l'Etat central.
Par ailleurs, il est important de relever de manière générale que la décentralisation qui consiste pour l'Etat à octroyer un statut de personne morale de droit public à des collectivités infra étatiques et à doter leurs organes généralement désignés par l'élection d'un pouvoir de décision sur les affaires locales, constitue l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local.
Au Cameroun, à la lumière des lois de décentralisation de 2004, l'on observe une redéfinition des relations entre le pouvoir central et le pouvoir local que nous analyserons du double point de vue du transfert étatique de compétences

aux collectivités territoriales décentralisées (2.1.) et de la consécration des ressources financières nécessaires auxdites collectivités pour leur permettre de remplir les missions qui leur sont dévolues (2.2.).

2.1. LEMECANISME DE TRANSFERT ETATIQUE DES COMPETENCES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES : UN MODE D'EMERGENCE DE LA GOUVERNANCE LOCALE

La constitution camerounaise du 18 janvier 1996 et les différentes lois dites de décentralisation instituent au Cameroun un mécanisme de transfert des compétences par lequel l'Etat reconnait aux collectivités territoriales décentralisées des attributions et des prérogatives propres, pour une gestion appropriée des affaires locales à travers des organes consacrés.
De fait, l'on peut affirmer d'un point de vue conceptuel que les collectivités territoriales décentralisées constituent un cadre d'expression de la gouvernance locale (2 .1.1.), tout en les percevant dans une acception pratique comme des moteurs de la démocratie et de la gestion publique au niveau de leur cadre territorial de compétence (2 .1.2.).

2 .1.1. Les collectivités territoriales décentralisées : Expression constitutionnelle de la reconnaissance des compétences locales

Aux termes de l'article 1(2) de la constitution camerounaise du 18 janvier 1996, « Le Cameroun est un Etat unitaire décentralisé ». Cette décentralisation se matérialise à travers deux types de collectivités territoriales décentralisées que sont la commune et la région.
L'on peut affirmer dans ce pays qui compte 14 communautés urbaines, 360 communes et 10 régions, que la réception de l'idée communale date de l'époque coloniale. Dès 1922 dans la partie occidentale sous autorité britannique, les « native authorities » et les « local Councils », institutions locales gérées par les indigènes, étaient déjà autorisées à légiférer et à établir des impôts locaux sous le contrôle des « district officers », sorte de Préfets de notre époque.
Dans la partie orientale placée sous influence française, le décret du 23 avril 1941 avait organisé le régime des communes mixtes, sous la direction combinée de représentants de la métropole et des populations locales. Ces communes mixtes étaient dirigées par un maire, compétent en matière d'état civil, de police municipale et de petite voirie. Leurs organes délibérants appelés commissions municipales étaient compétents pour se prononcer sur le budget communal, les comptes administratifs et de gestion des biens communaux.

L'année 1955 marque une évolution avec la naissance des communes de plein et de moyen exercice, sans pour autant doter ces institutions de véritables pouvoirs de gestion locales, du fait de la permanence des velléités centralisatrices des puissances coloniales. C'est avec la réforme du 05 décembre 1974 que la commune camerounaise se retrouve pour la première fois dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.
Par la suite, après la promulgation de la constitution de 1996, la loi d'orientation de la décentralisation du 22 juillet 2004 est intervenue dans l'esprit du constituant de 1996, pour définir le nouveau contexte institutionnel de la décentralisation au Cameroun. Elle mentionne notamment que les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public, jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux.
Un tel statut consacre à la région et à la commune des capacités juridiques nécessaires à la bonne conduite de nouvelles responsabilités à elles confiées par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, notamment dans les domaines social, économique, sanitaire et éducatif.

2.1.1.1. En matière sociale
La décentralisation confère aux Régions la responsabilité de l'élaboration et de l'exécution des plans régionaux de développement. La loi d'orientation de la décentralisation dispose que la région peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat dans le cadre de l'aménagement du territoire, de la planification ou de la gestion des infrastructures d'intérêt régional.

Dans le même ordre d'idées, la loi du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes fait de cette institution la collectivité locale de base, à laquelle revient la compétence de gérer les affaires locales sous la tutelle de l'Etat, en vue du développement social et culturel de ses populations.
Ce même texte reconnait de larges compétences aux communes en matière d'élaboration des plans d'occupation des sols, des documents d'urbanisme, de rénovation urbaine et de remembrement, de délivrance des certificats d'urbanisme, des autorisations de lotir, des permis de construire, ainsi que pour l'organisation et la gestion des transports publics, l'éclairage des voies publiques, l'adressage et la dénomination des rues, places et édifices publics.

2.1.1.2. En matière économique
La loi du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions mentionne à la charge de ces institutions le devoir d'animer l'activité économique de leurs espaces de compétence, par la promotion des produits spécifiques de leurs localités dans le domaine de l'artisanat, de l'agriculture, de l'élevage ou de la pêche.
Quant aux communes, les dispositions textuelles qui en régissent le fonctionnement leur confèrent des responsabilités sur l'action économique, la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, la planification et l'aménagement du territoire ou les travaux publics. Il s'agit globalement de la promotion des activités productrices, de la mise en valeur des sites touristiques, de l'appui aux micros projets générateurs d'emplois et de revenus, de la construction d'équipements, de la gestion et de l'entretien des marchés, des gares routières et des abattoirs.
Cette responsabilité touche également des secteurs comme l'alimentation en eau potable 11, l'enlèvement et la gestion des ordures ménagères 12 ou les actions de reboisement. Certaines autorités municipales, dans le cadre de l'assainissement des zones marécageuses, prennent l'initiative de planter des arbres dont le rôle est en même temps d'assécher les marécages et d'éviter ainsi la prolifération des moustiques. Cette solution est depuis un certain temps mise en œuvre par les Délégués du gouvernement de Yaoundé et Douala, qui entreprennent l'aménagement des zones marécageuses jadis réputées insalubres et dangereuses13, en les reboisant et en les réhabilitant pour en faire des aires de convergence et de loisir pour les populations de leurs localités.
Dans la partie septentrionale du pays, cette pratique du reboisement permet plutôt aux autorités municipales, notamment dans les villes de Garoua et de Tokombéré de retarder l'avancée du désert, alors que dans la région de l'Ouest caractérisée par des vents secs, elle sert de stratégie de coupe-vent.

2.1.1.3. Dans le domaine sanitaire
Les lois relatives à la décentralisation reconnaissent aux collectivités territoriales décentralisées des prérogatives importantes en matière de création, d'entretien, de gestion des formations sanitaires et d'assistance sociale.

2.1.1.4. Dans le domaine éducatif
L'Etat cède aux collectivités locales la conception et la mise en œuvre des politiques publiques afférentes à l'éducation, à l'alphabétisation et à la formation professionnelle, ainsi qu'à l'épanouissement de la jeunesse, à la promotion des sports et loisirs, de la culture et des langues nationales. Une telle responsabilité doit se concrétiser par la conception et la construction des infrastructures sportives et socio-éducatives, des centres socioculturels ou des bibliothèques.
Au regard de tout ce qui précède, il apparait à l'analyse des nombreuses dispositions qui organisent la décentralisation territoriale au Cameroun que les pouvoirs publics ont résolument fait le choix d'une option en faveur du dessaisissement par l'Etat d'un nombre considérable de compétences au profit des collectivités territoriales décentralisées. Mais cette politique de dessaisissement génère des responsabilités considérables qui justifient l'importance de la tache des organes destinés à animer cette refondation des modes de gestion de la société à travers un décentrement des vecteurs de développement.

2.1.2. Les organes des collectivités territoriales décentralisées: Moteurs de démocratie et de gestion publique au niveau local
Avec l'avènement de la démocratie, la décentralisation apparait comme l'innovation institutionnelle majeure que le Cameroun a connue au cours des deux dernières décennies.
Si ce phénomène offre un champ d'expression particulièrement large aux collectivités territoriales décentralisées, il y a préalablement lieu de reconnaitre que cette dynamique ne peut être porteuse de résultats concrets que si elle est animée par des organes compétents et autonomes, détenant des prérogatives incontestables.

2.1.2.1. Les Conseils des collectivités territoriales décentralisées : Cellules de base de la gestion des affaires locales

Trois principes font des Conseils des collectivités territoriales décentralisées des instances motrices de la gestion des affaires locales :

Premièrement, il s'agit d'organes libres. La loi du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation dispose à ce sujet à son article 04 (2) que les collectivités locales s'administrent librement par des Conseils élus dans des conditions fixées par la loi.

Deuxièmement, il s'agit d'instances de réflexion. Dans le processus de délibération concernant les questions afférentes à la vie des collectivités locales, les conseils des collectivités territoriales décentralisées consacrent une grande place au débat et à la concertation.

Troisièmement, il s'agit d'organes de conception et d'action. Ce sont les Conseils des collectivités territoriales décentralisées qui définissent la politique générale dans le cadre de la gestion des affaires locales, en adoptent les orientations, votent le budget, mettent en œuvre les modalités de fonctionnement de l'administration desdites collectivités. C'est à ce titre qu'ils statuent sur des questions importantes comme les autorisations spéciales de recettes et de dépenses, l'approbation des plans d'urbanisme, l'autorisation des conventions de coopération décentralisées, etc.

Ces Conseils fonctionnent dans une dynamique impulsée par les exécutifs locaux.

2.1.2.2. Les organes exécutifs des collectivités locales : Une dynamique de développement

Les organes exécutifs des collectivités locales exercent une double fonction de direction et d'animation.

De part leur rôle de direction, les chefs des exécutifs locaux représentent les collectivités territoriales décentralisées dans les différents actes de la vie civile et en justice.

De plus, les deux lois du 22 juillet 2004 fixant respectivement les règles applicables aux communes et aux régions confient aux maires dans les communes et aux présidents des régions des compétences sur les domaines tels que l'état civil, la gestion des biens municipaux, la gestion des revenus municipaux, la gestion du personnel communal ou de la police municipale.

Par ailleurs, dans leur fonction d'animation, les exécutifs locaux initient, impulsent et dynamisent l'action des collectivités territoriales décentralisées à travers une vision qu'ils proposent aux populations locales par des projets de développement pour lesquels ils sollicitent leur confiance et leur adhésion.

Mais l'on peut observer que cette relation entre les exécutifs et les populations locales n'est pas suffisamment étroite, du fait des limites inhérentes à la nature du mandat qui est confié par les deuxièmes aux premiers.

En effet, comme dans la plupart des législations contemporaines en matière de décentralisation, le système camerounais soumet les exécutifs locaux à un mandat indicatif.

De fait, il existe comme une présomption irréfragable à travers une fiction juridique qui justifie que le maire de la commune et le président de la région se situent dans chacun des actes qu'ils posent, dans la logique de la volonté et donc des intérêts de leurs populations. Cette réalités n'est pas toujours vérifiable dans certains cas de dérive pouvoiristes observées.

A titre de comparaison, dans le but d'assurer une participation plus active des populations à la gestion des affaires locales, la législation française a consacré la pratique dite des « référendums officieux » qui donne la possibilité à l'exécutif d'une collectivité locale de solliciter directement l'avis de la population locale sur une question précise, bien que les résultats de cette consultation locale ne s'imposent pas à lui.

Cette nécessaire prise en compte de l'implication effective des populations locales est d'autant plus importante que la principale finalité de la décentralisation est de rapprocher la décision du peuple pour lutter contre la pauvreté à travers des mesures reposant sur une bonne connaissance des problèmes qui minent les bénéficiaires de cette forme de gouvernance inversée.

De plus, cette implication des populations locales trouve également son fondement dans le double fait que les pouvoirs reconnus aux exécutifs des collectivités territoriales décentralisées leur sont attribués à travers le mécanisme juridique

de la délégation par les susdites populations, auxquelles il revient naturellement le droit de contribuer à l'action de leurs mandataires16 et subséquemment, de procéder aux contrôles y relatifs. Sur ce dernier point, il est évident, sur un plan sociopolitique, que le contrôle des populations locales, notamment par la réclamation de la transparence dans la gestion des affaires locales, diminue à tout le moins les risques d'un certain nombre de dérives tel que le risque de décentralisation de la corruption.

Au terme de ces premiers développements, il apparait que la décentralisation est essentiellement basée sur le principe du transfert par l'Etat aux collectivités locales des matières nécessaires à leur développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif. Mais à la vérité, il convient de reconnaitre que ci ce préalable constitue une condition nécessaire, celle-ci ne peut pas être suffisante, car il n'y a guère de décentralisation territoriale véritable sans une décentralisation conséquente des ressources financières utiles à la gouvernance des affaires locales, toute chose qui nous a conduit dans un deuxième temps à nous poser la question du financement de la décentralisation au Cameroun.

2.2. LE SYSTEME CAMEROUNAIS DE FINANCEMENT DE LA DECENTRALISATION

L'étude du système de financement de la décentralisation au Cameroun renvoie à deux aspects relevant d'une part de la contribution des institutions et des partenaires concourant à la réalisation des missions des collectivités territoriales décentralisées (2.2.1) et d'autre part, à la prise en compte des moyens issus de la décentralisation des ressources financières (2.2.2).

2.2.1. Les appuis institutionnels à la gestion des collectivités territoriales décentralisées

Un certain nombre de structures assurent un appui indispensable auprès des collectivités territoriales décentralisées pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités:

a) Le Fonds d'Equipement Intercommunal (FEICOM)

Créé par la loi n° 74/23 du 05 décembre 1974 portant organisation communale, le FEICOM est un établissement public administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Cet organisme assiste les communes et leurs associations dans la mobilisation de leurs ressources, la formation de leurs personnels, le financement de leurs projets d'investissement et les opérations de coopération décentralisée.

Initialement conçu pour accompagner les collectivités locales dans le processus de décentralisation, le FEICOM est très souvent amené à se substituer à elles, du fait de leurs faibles capacités de gestion. Cette possibilité de substitution qui est prévue comme mesure exceptionnelle par les dispositions du décret qui fixe l'organisation et le fonctionnement du FEICOM a plutôt tendance à constituer la règle. Ainsi, l'on observe que le paiement des marchés concernant la réalisation des projets dont les communes son les maitres d'ouvrages s'effectue assez souvent directement par le FEICOM à la faveur des prestataires, parce que les expériences de gestion directe par lesdites communes n'ont que très rarement permis de mener à terme ces projets.

Sur un autre plan, le décret n° 98/263/PM du 12 août 1998 confère au FEICOM un rôle de centralisation et de redistribution des centimes additionnels communaux, qui sont la première ressource des communes.

C'est sur ce fondement que cette institution, à la faveur du décret n° 2000/365 du 11 décembre 2000 portant réorganisation du FEICOM, a développé à travers ses différentes agences disséminées sur le territoire national, un réseau de recouvrement des ressources fiscales destinées aux communes. Cette approche a conduit à des résultats concrets, puisque l'on a par exemple observé que les centimes additionnels communaux redistribués sont passés de trois milliards en 2000 à près de huit milliards de francs cfa en 2004. L'année 2006 a permis de collecter et de redistribuer plus de 26 milliards de francs cfa aux communes au titre des centimes additionnels communaux. La même année, 365 projets ont été financés pour près de six milliards de francs cfa, permettant d'améliorer les conditions de vie dans la quasi-totalité des communes du pays.

En dehors du FEICOM, l'on note également un appui à la réalisation des objectifs des communes en provenance de certains partenaires

b) Les partenaires externes

Dans ses diverses missions, le FEICOM, en coaction avec le Ministère de la Décentralisation et du développement local et le Ministère des Relations Extérieures, contribue à faciliter la rencontre des communes camerounaises avec les municipalités d'autres pays, à travers un réseau de coopération décentralisée. C'est ainsi que de nombreux contacts sont régulièrement noués et des jumelages opérés avec des communes d'Europe, d'Amérique et d'Asie.

Cette logique de partenariat est également mise en œuvre avec divers organismes de coopération. Il s'agit par exemple du Programme National de Développement Participatif (PNDP), du Programme d'Appui aux Capacités Décentralisées de Développement Urbain (PACDDU), du Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDL).

Le financement des projets communaux peut aussi se réaliser à travers des actions concertées entre plusieurs communes nationales dans la perspective d'un intérêt commun.

c) L'intercommunalité

La loi du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation dispose que les collectivités territoriales décentralisées peuvent, sur une base conventionnelle, se regrouper librement pour exercer des compétences d'intérêt commun à travers des organismes publics de coopération.

D'autre part, la loi n° 2004/18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes évoque la possibilité pour des communes d'un même département ou d'une même région de se regrouper en syndicats de communes. Ces différentes formes de regroupements intercommunaux permettent souvent aux collectivités territoriales décentralisées d'alléger le poids de certaines de leurs responsabilités.

Au-delà de la contribution de ces institutions d'appui à la réalisation de certaines missions des collectivités territoriales décentralisées, il reste bien évident que la mise en œuvre complète et rationalisée de la décentralisation nécessite des sources de financement substantielles.

2.2.2. La décentralisation des ressources financières

L'un des défis majeurs auxquels devront faire face les collectivités territoriales décentralisées est celui de l'insuffisance du financement de leurs activités.

En effet, les collectivités locales sont désormais confrontées à une masse considérable d'obligations liées aux compétences qui leur sont transférées. La plupart des services attendus de ces collectivités relevaient, avant les mécanismes de transfert de compétences, des responsabilités qu'elles partageaient avec certains services de l'Etat. Des études menées à ce sujet ont d'ailleurs montré dans le cadre des investissements effectués dans les communes, que moins de 15% étaient réalisées par celles-ci. Or, dans un contexte nouveau de mise en œuvre effective de la décentralisation, les collectivités locales sont obligées de rechercher des moyens importants de financement pour assurer les missions qui leurs sont exclusivement transférées. C'est cette préoccupation qui nous conduit à examiner leurs différentes sources directes de financement.

a) Les ressources transférées par l'Etat

Il s'agit des ressources fiscales et non fiscales.

a1) Les ressources fiscales

La loi n° 2002/003 du 19 avril 2002 portant code général des impôts attribue aux communes des ressources issues de l'impôt libératoire, des centimes additionnels communaux et de la redevance forestière annuelle.

Pour ce qui concerne l'impôt libératoire, la loi susvisée dispose que son tarif est arrêté par les collectivités territoriales décentralisées bénéficiaires.

Cet impôt est liquidé par les services des impôts en application du tarif arrêté par les collectivités territoriales décentralisées. Il est acquitté trimestriellement à la caisse de la recette municipale. Il concerne les contribuables exerçant une activité commerciale ou industrielle ne relevant ni du régime du bénéficiaire réel, ni du régime simplifié d'imposition.

L'une des ressources les plus importantes des communes provient sans conteste les centimes additionnels. Cette taxe instituée au profit des communes est fixée à 10% des impôts sur les sociétés, des impôts sur le revenu des personnes physiques, de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe sur les jeux de hasard et les divertissements.
Les centimes additionnels concernant la taxe foncière sur les propriétés immobilières sont fixés à 25%. La répartition de cette taxe qui est pour l'essentiel collectée par les régies financières de l'Etat est fixée de la manière suivante par le décret n° 95/690/PM du 26 décembre 1995 modifié par le décret n° 98/263/PM du 12 août 1998 :

- 10% au profit de l'Etat au titre des frais d'assiette et de recouvrement ;
- 20% au profit du FEICOM ;
- 70% au profit des communes.

Une autre ressource importante affectée aux communes est la redevance forestière annuelle. Elle est assise sur la superficie du titre d'exploitation. Le produit de la redevance forestière est réparti de la manière suivante :

- ✓ 50% au profit de l'Etat ;
- ✓ 40% pour les communes ;
- ✓ 10% au bénéfice des communautés villageoises.

Un fonds de péréquation a été institué par l'Etat pour rationaliser la répartition du produit de cette redevance qui jusqu'à présent, ne bénéficie qu'aux communes des zones forestières.

a2) Les ressources non fiscales

Elles relèvent du produit de l'exploitation du domaine et des services communaux. Il s'agit pour l'essentiel des taxes liées à l'utilisation des infrastructures communales telles que :

1. la taxe d'abattage due par les bouchers pour le bétail tué dans les abattoirs aménagés ou gérés par la commune ;
2. les droits de fourrière pour les animaux en divagation, les véhicules et tous les objets trouvés sans gardien ;
3. les droits de place sur les marchés ;
4. les droits sur les permis de bâtir ;
5. les droits d'occupation temporaire de la voie publique ;
6. les taxes et droits d'occupation des parcs de stationnement ;
7. la taxe sur les spectacles ;
8. les droits de stades ;
9. la taxe sur la publicité ;
10. les droits de timbre ;
11. la taxe pour la dégradation des chaussées ;
12. la taxe de transhumance et de transit.

A la faveur du décret n° 94/232 du 05 décembre 1994 mettant fin au principe de l'unicité de caisse, les communes gèrent désormais librement leurs recettes et règlent directement leurs dépenses. Les receveurs municipaux ont ainsi le droit d'ouvrir des comptes séparés du Trésor public pour leurs communes respectives, dans les conditions prévues par la loi.

b) Les ressources alternatives

L'insuffisance de ressources au niveau des collectivités territoriales décentralisées a de sérieuses conséquences sur le développement économique, le progrès social et le bien-être des populations locales.

De ce fait, les communes doivent dans l'optique du nouveau contexte qui leur confie de grandes responsabilités, acquérir la culture de l'emprunt à travers notamment le partenariat public/privé, ou par le système du crédit local.

b1) Le Partenariat public /privé

Le partenariat Public/Privé (PPP) est un mode de financement par lequel une autorité publique fait appel à des prestataires privés pour financer et gérer un équipement assurant ou contribuant au service public. Un exemple typique de ce partenariat peut consister, pour un entrepreneur privé, à construire par ses moyens, en accord avec une collectivité locale, une infrastructure d'intérêt public comme un hôpital public, dont il gérera ensuite les activités non médicales, selon les termes de la convention initiale sus évoquée.

b2) Le crédit local, source de financement de la Commune

Au vu de la faiblesse des ressources fiscales locales eu égard aux besoins de financement des projets d'investissement à long terme, il devient impératif pour les communes d'avoir recours à des sources de financement par l'emprunt.

Le problème majeur à ce niveau réside dans la satisfaction des conditions de prêt fixées par ces institutions financières locales qui s'illustrent très peu en matière de financement des collectivités territoriales.

En effet, le marché du crédit bancaire traditionnel est régi par la règle principale de la solvabilité. De ce fait, les projets que présentent les communes doivent être « bancables ». Ceci implique une nécessité de rentabilité. Or la caractéristique principale des projets véhiculés par les collectivités locales repose sur leur finalité sociale. Cette logique rend difficile un retour sur investissement pour des réalisations telles que les logements sociaux, les parkings ou les adductions d'eau.

Il est donc indispensable, dans la nouvelle configuration de leurs responsabilités, que les collectivités locales fassent intervenir la notion de rentabilité interne dans l'exploitation de certains de leurs services au titre d'une contribution à leur financement. C'est dans cet esprit que les municipalités des grandes villes comme Yaoundé et Douala imposent désormais aux usagers le péage des parkings de stationnement ou de certains axes routiers.

Conclusion chapitre 2

Le processus de décentralisation au Cameroun suit son cours et l'on pourrait penser qu'avec la détermination des compétences transférées aux collectivités territoriales décentralisées, un grand pas a été franchi, car le pouvoir de décision est entrain de migrer des sphères centrales de l'Etat vers les instances locales.

Cette mutation en faveur de la bonne gouvernance qui vise à assurer la convergence de toutes les énergies au niveau local pour la réduction de la pauvreté, entraine de grandes responsabilités de la part des collectivités décentralisées. Parce qu'une telle reconfiguration institutionnelle implique des ressources financières importantes, les collectivités territoriales décentralisée devront s'atteler progressivement, avec la volonté du pouvoir central, à créer un cadre juridique et des conditions propices à la promotion des économies locales.

Il y a toutefois lieux de relever pour une analyse complète que le transfert effectif des compétences aux entités décentralisées n'annule pas complètement l'implication de l'Etat dans sa fonction de supervision. A titre d'exemple, s'agissant du décret n° 2010/0242/PM du 26 février 2010 qui fixe les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux communes en matière de promotion des activités de production agricole et de développement rural, il est mentionné à son article 02 que les communes exercent leurs compétences « sans préjudice des responsabilités et prérogatives reconnues à l'Etat». Il s'agit notamment selon la même disposition de « l'élaboration, la planification et la réalisation des programmes gouvernementaux relatifs à l'agriculture et au développement rural».

Néanmoins, il est souhaitable que la volonté politique se manifeste davantage pour la mise en œuvre d'une décentralisation complètement opérationnelle. L'on peut par exemple noter en termes de pesanteurs que certaines institutions créées par la constitution de 1996 ont récemment vu le jour en 2020. Sur ce point, l'on mentionnera l'effectivité du Sénat qui, aux termes de l'article 20 de la constitution du 18 janvier 1996 « représente les collectivités territoriales décentralisées», et du Conseil Constitutionnel, compétent pour statuer souverainement sur « les conflits d'attribution entre les institutions de l'Etat, entre l'Etat et les régions, ou entre les régions».