

Même s'il faut admettre par référence aux dispositions transitoires de l'article 67 de la constitution de 1996 qu'« une lente liquidation d'un ancien ordre juridique ne peut exclure l'émergence d'un ordre nouveau », il y a tout de même lieu de remarquer que plus de deux décennies après la promulgation de la loi fondamentale, le rythme de la mise en place des nouvelles institutions créées en son sein n'est guère favorable à la mise en œuvre efficace des réformes qu'elle a générées, notamment en matière de décentralisation.

CHAPITRE 3 : HISTORIQUE ET SOCIOGENESE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Ce chapitre se limitera à explorer tout d'abord dans un premier temps l'émergence conceptuelle et politique de la coopération décentralisée (3.1.), avant d'aller par la suite vers la configuration même de la coopération décentralisée (3.2.).

3.1. L'EMERGENCE CONCEPTUELLE ET POLITIQUE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

La coopération décentralisée se trouve actuellement entre deux grandes tendances : d'abord on peut la placer **à la croisée des chemins de la mondialisation et la décentralisation** (1) ; avant de l'arranger ensuite dans **une dynamique issue d'une histoire complexe** (2) qui montrerait que ce phénomène n'ait pu exister sans être nommé héritage des jumelages traditionnels comme des mouvements de solidarité.

3.1.1. La coopération décentralisée à la croisée des chemins de la mondialisation et de la décentralisation.

L'apparition d'une approche nouvelle de la coopération internationale (appelée ici coopération décentralisée) pendant les années 1980 est de prime abord le produit des mutations récentes du système international légitimé par le phénomène de mondialisation (A). On pourrait dire qu'on assiste non seulement à l'invasion de nouveaux acteurs sur la scène internationale qualifiés d'"acteurs transnationaux" mais aussi à une nouvelle distribution de la puissance. Elle est même aussi le produit des mutations plus profondes de la gouvernance publique, ultérieure à la maturation progressive des politiques de décentralisation (B).

A- LE PHENOMENE DE MONDIALISATION

L'ascension en puissance de la coopération décentralisée depuis les années 1980 coïncide à une période durant laquelle le concept de mondialisation s'est imposé, englobant indifféremment diverses évolutions à l'instar de la transnationalisation des relations internationales d'abord, et par la suite l'internationalisation des affaires locales. Tout ceci contexte global est même commun aux collectivités territoriales du Nord et du Sud.

1) La trans-nationalisation des relations internationales

Dans leur livre intitulé « Le Retournement du monde », Bertrand Badie et Marie -Claude Smouts définissent les relations transnationales comme « toutes relations sociales qui, par volonté délibérée ou par destination, se déploient sur la scène mondiale au-delà du cadre étatique national et qui se réalisent en échappant au moins partiellement au contrôle ou à l'action médiatrice des Etats » (cités par Blom et Charillon, 2001 :121). Ainsi, à côté des débordement/flux économiques, démographiques et culturels qui échappent peu ou prou à l'initiative des Etats s'affirment un certain nombre d'acteurs politiques et religieux auxquels il convient désormais d'ajouter les collectivités décentralisées (Petiteville, 1995).

L'origine des flux qui constituent les relations internationales est diverse ou plurielle. Bien plus, l'émission étatique des flux est relative (Sindjoun, 2002b :97). Dans le cas d'espèce, l'Etat aurait manqué son projet de recherche hégémonique et de totalisation de l'espace (Bayart ; Mbembe ; Toulabor, 1992). Finalement, il serait contourné et relativisé à travers les "modes populaires d'action transnationale" (Sindjoun, 2002b). Ce faisant, loin d'établir qu'à un « monde stato-centré » s'est littéralement substitué un « monde multi-centré » (Rosenau, 1990 ; Badie et Smouts, 1992), Il est question de remarquer que les acteurs transnationaux mieux, les collectivités locales participent d'une manière ou d'une autre à la dilution du concept de souveraineté suivant le modèle Westphalien et, surtout, suscitent un remodelage de la configuration hobbesienne de l'autorité souveraine (Mvondo, 2006).

La réalité des débordements/flux transnationaux est donc permanente dans les relations internationales: transnational relations are «regular interactions across national boundaries when at least one actor is a non-state agent or does not operate on behalf of a national government or an intergovernmental organization»⁵ (Risse-Kappen, 1995).

La montée en puissance des relations transnationales constitutives d'un "monde multicentré" aurait finalement favorisé l'action à l'extérieur des collectivités locales en ce sens qu'elle aurait créé les conditions de la dynamique d'extension des mobilités transterritoriales.

L'Etat n'a jamais occupé à lui tout seul le champ des relations internationales, il a entretenu des relations de concurrence et/ou de complémentarité avec d'autres acteurs qualifiés par Rosenau d'« acteurs hors souveraineté », c'est-à-dire qui échappent de manière totale ou partielle à son contrôle souverain (cité par Sindjoun, 2002b : 96). Que dire alors de l'internationalisation des affaires locales qui semble être inséparable aux flux des relations transnationales des collectivités locales ?

2) L'internationalisation des affaires locales

La mondialisation dans laquelle s'inscrit toute action de coopération décentralisée a considérablement élargi le spectre géographique de destination des projets et les opportunités de partenariat par-delà les continents. Si l'Europe, puis l'Afrique restent les deux pôles majeurs, la mondialisation et la libération des énergies locales ouvrent de nouvelles perspectives de coopération comme en témoignent les partenariats plus récents entre les collectivités des pays émergents et celles du Nord dans une perspective d'apport mutuel pour le développement (Santus, 2003 :13).

L'internationalisation des affaires locales dont nous parlons ici est la conséquence logique de la transnationalisation des flux inhérents à la coopération décentralisée. En fait, les collectivités locales, dans leur dynamique d'extension hors des frontières nationales (Petiteville, 1996) renversent le principe de territorialité et finalement, transnationalisent la vie politique locale (Badie ; Smouts, 1992) en exerçant sur le plan international des compétences qui leur sont reconnues sur le plan interne. Ces compétences sont résumées à partir de la catégorie d'« affaires locales ». Au-delà du caractère imprécis et insaisissable de la notion d'« affaires locales » (Baguenard, 1980), l'on peut également souligner le caractère introuvable de celle-ci tant sur le plan national que sur le plan international (Chapuisat, 1983) du fait de l'absorption de l'intérêt local par l'enjeu des relations interétatiques. D'ailleurs, Woerlin (1977) prend l'exemple de la construction d'une station d'épuration d'eau réalisée conjointement par une commune française et une commune italienne. Une telle coopération internationale est basée sur des compétences reconnues localement à chacun des partenaires. Mais, si par hypothèse, l'exécution de la convention entre les deux communes se poursuit au moment où leurs Etats respectifs rompent leurs relations diplomatiques, la coopération décentralisée sera-t-elle sauvée ? On ne voit pas comment (Nach Mback, 1994 :73).

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas ici de reprendre l'abondante littérature sur le contenu juridique de la notion d'affaires locales. Bien plus, il s'agit non seulement de montrer dans le cadre des mutations qu'infère la science des relations internationales l'enjeu de la "globalisation" - c'est-à-dire, pour emprunter le vocabulaire de Roberston l'inextricable liaison entre le local et le global - mais aussi la transformation et/ou la substitution du local à l'international, et vice versa.

C'est l'ensemble des compétences reconnues aux collectivités locales sur le plan interne qui feront à priori l'objet des relations de coopération entre les collectivités locales françaises et leurs homologues Camerounais dans un contexte sociopolitique marqué par la décentralisation.

B- LES SEQUELLES OU EFFETS RÉSULTANTS DE LA DECENTRALISATION

Partout où elle s'est développée, l'action extérieure des collectivités locales a bénéficié d'un contexte déterminant de décentralisation territoriale (1) ; - qu'il s'agisse de dispositions juridiques anciennes, de réformes récentes ou d'un desserrement progressif du contrôle étatique sur l'action des collectivités locales (Petiteville, 1995 :16)- et surtout des politiques de démocratisation (2).

1) Le contexte de la décentralisation : le cas du Cameroun

⁵ Il s'agit d'une démultiplication des interactions entre acteurs au-delà du cadre étatique (avec au moins un acteur non étatique qui n'agit pas sous le couvert de l'Etat ou d'une organisation internationale).

Introduit dans le vocabulaire politico-administratif du pays depuis presque deux décennies, la décentralisation occupe une grande place dans la vie politique camerounaise et suscite de nombreuses préoccupations aussi bien chez les différentes personnalités politiques nationales que chez les organismes d'aide bilatérale et multilatérale. Après les fondations engagées avec la révision constitutionnelle de Janvier 1996, d'autres jalons viennent d'être posés en vue de la transformation effective du Cameroun en « Etat unitaire décentralisé ».

En effet, la session parlementaire de Juin 2004 a eu pour point d'orgue l'adoption de trois lois relatives à la décentralisation. Il s'agit de la loi n°2004/017 portant orientation de la décentralisation, celle n°2004/018 fixant les règles applicables aux communes et la loi n°2004/019 régissant les régions. Sursaut républicain pour les adeptes bien endoctrinés à l'hymne de la gouvernance, pis-aller pour les fédéralistes convaincus, feu ou artifice pour les séparatistes abreuvés à la source d'un irrédentisme malveillant (Obam-Evina, 2004 :12), la décentralisation reste pour le Cameroun une entreprise noble que l'on devrait bâtir d'une démarche prudente et circonspecte. Il suffit de se munir des lunettes de sociologue pour comprendre l'utilité d'en rappeler les principes de base qui ne sont pas aussi clairement compris que pourrait le laisser penser la banalisation du concept.

Contrairement à la centralisation, la décentralisation est caractérisée par une répartition des compétences entre plusieurs personnes morales : l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics... Il ne s'agit pas pour le pouvoir central de déléguer quelques unes de ses prérogatives à des représentants locaux mais, de transférer certaines de ses compétences administratives à des personnes morales distinctes (Finken, 1996 :12). L'article 2 de la loi d'orientation de la décentralisation définit d'ailleurs la décentralisation comme un « transfert par l'Etat aux collectivités territoriales [...] des compétences et des moyens appropriés ». Dans cette perspective, le pouvoir central n'exerce plus sur les collectivités décentralisées un pouvoir hiérarchique mais, un simple contrôle plus ou moins serré qui en Afrique subsaharienne en général et au Cameroun en particulier, porte le nom de « tutelle ». Suivant les conseils de Jacques Baguenard, la décentralisation suppose l'existence d'une sphère de compétences spécifique au bénéfice des collectivités locales, des activités locales prises en charge par les autorités locales indépendantes du pouvoir central tant pour leur nomination que pour leur révocation et une gestion autonome des affaires locales (Baguenard, 1980). C'est même la maturation de cette décentralisation dans les pays industrialisés (Finken, 1996) et le caractère progressif des politiques de décentralisation dans les pays du Sud qui auraient favorisé l'envol de la coopération décentralisée Nord-Sud car, ils auraient accru la marge d'autonomie des collectivités locales et créé les conditions de la dynamique d'extension de leurs activités hors des frontières nationales (Petiteville, 1995). La coopération décentralisée est donc l'un des multiples effets résultants de la décentralisation (Thoenig, 1992) dont on ne saurait prématurément disjoindre de la démocratisation de l'Etat.

2) Le processus de démocratisation de l'Etat

Lors d'un conseil des ministres, Monsieur François Mitterrand (1981) alors Président de la République Française affirmait que la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire (Mitterrand, 1981). En contribuant à définir un style particulier de relations entre le pouvoir central et les autorités locales, la décentralisation engendre des effets résultants sur la composition et le fonctionnement du système politico-administratif (Baguenard, 1980 :73). S'il convient de souligner avec force que l'« on ne change pas la société par décret », on s'attend néanmoins à ce que la décentralisation structurelle agisse sur les pratiques administratives.

Les motivations relatives à la "reconstruction de l'Etat" sont liées dans une certaine mesure à son processus de démocratisation. Il ne s'agit pas en tant que tel de remettre en cause la forme de l'Etat, mais le mode d'exercice du pouvoir. La démocratisation de l'Etat a pour objectifs avoués l'approfondissement et l'enracinement de la démocratie. De même, la coopération décentralisée recherche une implication directe des populations dans les processus des relations internationales de leurs pays respectifs. C'est une coopération à l'échelle humaine qui veut promouvoir une administration du bas vers le haut (Ingwat II, 1992) et vice versa.

Dès lors, loin d'établir qu'à une « démocratisation par le haut » s'est littéralement substituée « une démocratisation par le bas », nous voulons montrer dans une perspective interdépendantiste, l'interaction stratégique entre les deux niveaux d'interprétation de la réalité sociale que sont le « haut » et le « bas ». Cependant, le terme "démocratisation de l'Etat par le haut" nous semble plus opératoire car, elle n'implique pas l'exclusion des autres forces sociales. Simplement, la pression de celles-ci est contrôlée et canalisée par les élites dirigeantes.

La coopération décentralisée, au regard des précisions apportées ci-dessus émerge dans un climat politique marqué par les phénomènes de mondialisation et de décentralisation. Ce qu'il importe de souligner ici avec force c'est la transnationalité à travers les "solidarités translocales", les "solidarités en réseau" (Sindjoun, 2002b :17) ; la décentralisation ne vient que renforcer et/ou consolider cette approche nouvelle de la coopération internationale. Toutefois, ces relations transnationales des collectivités locales ne sont pas le fruit d'une génération spontanée : elles ont une histoire assez complexe qui remonte en premier lieu aux jumelages.

3.1.2. LA COOPERATION DECENTRALISEE COMME UNE DYNAMIQUE ISSUE D'UNE HISTOIRE COMPLEXE

L'histoire de la coopération décentralisée est analysée de différentes manières selon les interlocuteurs et selon le cadre dans lequel ils s'inscrivent (cadre national ou local ; prise en compte des collectivités locales dans le strict cadre des entités nationales...). Cette diversité est due en grande partie au fait que la coopération décentralisée a été développée par des personnes et réseaux divers plus que par des processus institutionnels (ACT Consultants - Gret, 2006 :12).

Afin de faciliter la compréhension, nous allons étudier cette histoire en deux articulations : d'abord le mouvement des jumelages (A) représentant la figure la plus ancienne des relations, et ensuite la catégorisation des relations transnationales des collectivités locales (B),

A- LE MOUVEMENT DES JUMELAGES

Les jumelages intercommunaux représentent la première forme de relations établies entre les collectivités locales des pays différents. Ils sont nés d'une vocation humaniste de contribuer à la "parlementarisation" de la scène internationale et de rapprocher les peuples dans des contextes internationaux difficiles (Petiteville, 1995 :12). Traditionnellement, les relations entre collectivités locales furent les jumelages des villes. L'histoire des jumelages a connu trois étapes majeures à savoir les jumelages - réconciliation (1), les jumelages - compréhension (2) et finalement les jumelages - coopération (3).

1) Les jumelages - réconciliation

Le mouvement de jumelages - réconciliation naît au lendemain de la deuxième guerre mondiale et se structure en 1951 avec la création d'un conseil des communes d'Europe (CCE) suivie de la mise sur pied de la fédération mondiale des villes jumelées. Le CCE deviendra plus tard le Conseil des Communes et Région d'Europe (CCRE) (Nach Mback, 1994 :5).

En réalité, ce mouvement, dès sa naissance a pour objectifs principaux de rapprocher les peuples français et allemands jusqu'alors ennemis et de favoriser ainsi la reprise des relations diplomatiques entre les deux pays dans un élan de solidarité et de fraternité. C'est dans ce sens que Bernard Stasi écrit qu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale, un certain nombre d'hommes qui d'ailleurs avaient souffert de la guerre ont eu l'idée de lancer des jumelages entre villes françaises et allemandes (Stasi, 1989 :75). Dès lors, le mouvement des jumelages - réconciliation se confinait à la seule sphère de l'Europe occidentale mettant de ce fait les Etats socialistes de l'Europe de l'Est à l'écart. Il fallut attendre la guerre froide pour que le mouvement des jumelages - réconciliation subisse une mutation non moins profonde qui, finalement débouchera sur un autre type de jumelages : les jumelages - compréhension.

2) Les jumelages - compréhension

Les jumelages - compréhension ont été constitués en pleine guerre froide par les villes de l'Ouest dites libérales avec leurs homologues de l'Est dites socialistes afin de favoriser le dialogue et l'entente entre leurs peuples respectifs. Dans l'optique de rapprocher les peuples éloignés les uns des autres par les clauses injustes des traités passés entre les puissances de l'Est et de l'Ouest pendant et après la deuxième guerre mondiale (Nach Mback, 1994 :6), la Fédération

Mondiale des Villes Jumelées (F.M.V.J) entreprit d'entrouvrir des «fenêtres de communication » dans l'intention de contribuer à la construction d'une solidarité pan-européenne. Mais, il fallut aller plus loin.

3) Les jumelages - coopération

Il s'agit des jumelages établis entre les villes des pays industrialisés avec leurs homologues du tiers monde après les indépendances (Petiteville, 1995). A en croire Charles Nach Mback, c'est la nécessité d'intégrer les préoccupations de développement dans le mouvement de jumelages qui a poussé la Fédération Mondiale des Villes Jumelées (F.M.V.J) à réorienter, dès les années 1980, sa politique vers une coopération Nord - Sud pour le développement (Nach Mback, 1994).

Les échanges effectués dans le cadre de ces différents jumelages avaient une portée essentiellement culturelle qui les maintenait dans les relations platoniques (Petiteville, 1995). Dans cet ordre d'idées, comment appréhender désormais les relations transnationales des collectivités locales ? Autrement dit, comment qualifier l'action à l'extérieur des collectivités locales ?

B- LES CATEGORIES D'APPREHENSION DES RELATIONS TRANSNATIONALES DES COLLECTIVITES LOCALES

La terminologie s'est montrée chancelante et faible en Europe dans les premiers temps devant la floraison de concepts qui qualifient le phénomène. En effet, il existe plusieurs formes de relations des collectivités locales françaises avec l'étranger. Toutefois, les plus importantes et consacrées par des textes juridiques ou de doctrine institutionnelle sont au nombre de trois.

1) La coopération interrégionale

La notion de coopération interrégionale recouvre toute coopération entre des régions françaises et des entités de taille régionale étrangères, notamment au sein de l'union européenne et n'impliquant pas forcément un voisinage géographique (Santus, 2003 :7).

2) La coopération transfrontalière

C'est une forme particulière de coopération décentralisée. Au sens strict, elle correspond aux relations de voisinage qui s'instaurent avec des partenaires directement au travers des frontières terrestres de la France (Santus, 2003). D'ailleurs, la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (1980) en son article 2 alinéa 1 la définit comme toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin.

Le "transfrontiérisme" se réduit ainsi aux relations entre collectivités immédiatement situées de part et d'autre d'une frontière internationale (Nach Mback, 1994 :8) ; il fait partie d'un concept plus vaste : la coopération décentralisée.

3) La coopération décentralisée

La coopération décentralisée est mise en œuvre par la loi « Administration territoriale de la république » du 6 Février 1992 et repose sur des conventions liant la collectivité française à un partenaire clairement identifié. Selon les termes de cette loi, la coopération décentralisée est définie en fonction seulement de ses acteurs et non de sa finalité ni de son

contenu stricto sensu. Il s'agit de la coopération entre des collectivités locales françaises et étrangères (ou leurs groupements), conduite sous leur seule et pleine responsabilité. Les collectivités locales peuvent faire appel à d'autres acteurs (ONG, acteurs publics ou parapublics...) mais conservent la maîtrise d'ouvrage des actions. Dans la pratique, les termes de "coopération Nord - Nord", de coopération "Nord - Sud", ou encore de "coopération Ouest - Est" sont souvent utilisés ; la coopération décentralisée s'applique à l'ensemble de ces cas de figure (Santus, 2003).

A partir de la définition sus-évoquée de la coopération décentralisée selon laquelle elle renvoie aux opérations de coopération mises en œuvre directement, ou sous leur impulsion, ou avec leur soutien, par les collectivités territoriales (Petiteville, 1995 :22), on constate que le critère d'existence de la coopération décentralisée demeure l'intervention d'une collectivité territoriale fut-elle indirecte. Dans le cas contraire, le concept de coopération décentralisée deviendrait une expression vulgarisée, ouverte à toutes formes de coopérations associatives, commerciales, techniques. La coopération décentralisée n'est donc pas le fruit d'une génération spontanée. Elle est le résultat de la simultanéité des mutations récentes de l'action publique inséparable à un nouveau mode de gouvernabilité.

La coopération décentralisée France-Cameroun met aussi en scène une diversité d'acteurs dont les interactions sont déterminantes quant à son opérationnalité.

3.2. LA CONFIGURATION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Il n'est point de connaissance possible des relations sociales sous quelque forme que ce soit sans analyse de sa configuration, c'est-à-dire au sens de Norbert Elias, la figure globale et toujours changeante que forment les joueurs (cité par Sindjoun, 2002b : 37). Le modèle de la configuration permet non seulement d'avoir accès aux joueurs ou acteurs de la coopération décentralisée (1) sans absolutiser leur nature étatique ou transnationale, mais aussi de penser les interactions complexes entre les acteurs dans une perspective dynamique et même complémentaire (2) ; en cela, il permet de dépasser le clivage Etat / collectivités locales ou l'inverse.

3.2.1. LES JOUEURS OU ACTEURS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

La coopération décentralisée France - Cameroun au sens large du terme est constituée d'intervenants divers dont les modes d'actions varient selon qu'on est en France (A) ou au Cameroun (B).

A- LES PRINCIPAUX ACTEURS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE EN FRANCE

En France, plusieurs acteurs sont impliqués dans le phénomène de coopération décentralisée, chacun a son titre et à des degrés divers (les Associations locales, Ministère de l'Intérieur, le Département de la Culture et de la Francophonie, celui des Départements et Territoires d'Outre-mer, les Organisations Non Gouvernementales,...). Mais, il y a principalement les Collectivités Locales (1), les Ministères des Affaires Etrangères, de la Coopération et du Développement (2).

Dans la présente articulation, il ne s'agit pas de présenter tous les acteurs de la coopération décentralisée France - Cameroun, tâche gigantesque au regard de la diversité d'acteurs en présence. Ce qui importe ici c'est de cerner les principaux acteurs et si possible leurs différents rôles.

1) Les collectivités locales françaises (Communes, régions, départements)

Elles ont une pratique ancienne du jumelage, notamment avec leurs homologues africains. Avec l'émergence de la décentralisation et du débat démocratique en Afrique, ces relations de jumelages évoluent progressivement, quoique de façon inégale parfois, vers les relations de collectivité locale à collectivité locale. Nous avons vu que le critère d'existence de la coopération décentralisée demeure l'intervention d'une collectivité locale fut-elle indirecte car, dans le cas contraire, le concept de coopération décentralisée deviendrait une expression vulgarisée, ouverte à toutes formes de coopération associatives, commerciales, techniques... (Petiteville, 1995). Du fait de la reconnaissance du principe de

la libre administration sur le plan interne, les collectivités locales françaises se sont orientées vers la mise en œuvre de la démocratie locale, le renforcement de la capacité des collectivités à organiser des services publics... Leur intervention s'exerce dans différents domaines : l'information, la sensibilisation et la formation des élus, la formation civique, l'aide à la mobilisation des ressources. Elles améliorent l'accompagnement des collectivités africaines en matière de formation, d'animation de la vie économique locale, d'exercice de la démocratie locale, d'amélioration de la gestion financière, d'activation de la médiation sociale. En tant qu'interface entre la société civile et la puissance publique, les collectivités locales jouent finalement un rôle déterminant dans la production des politiques publiques en France. Mais qu'est-ce qu'une politique publique ?

Dans la littérature spécialisée sur les politiques publiques, les définitions vont de la qualification minimale, « tout ce que le gouvernement décide de faire ou de ne pas faire » à des définitions plus complètes où la politique publique se présente comme « un processus de production d'une série d'actes ou de non actes qu'une ou plusieurs autorités publiques choisissent d'engager dans un domaine spécifique » (Muller, 1990). Toutefois, pour revenir à la question relative aux acteurs de la coopération décentralisée en France, il est important de rappeler que la coopération décentralisée en France fait l'objet d'une coordination nationale à travers les Ministères des Affaires Etrangères, de la coopération et du développement.

2) Le rôle conjoint des Ministères des Affaires Etrangères, de la Coopération et du Développement

A travers les Ministères des Affaires Etrangères, de la Coopération et du Développement, l'Etat déploie un effort de mise en phase des diverses initiatives locales de coopération internationale. Il s'agit de faciliter et, si possible, d'accompagner la mobilisation et l'action des collectivités territoriales dans le cadre de la politique générale de coopération définie par les autorités centrales de l'Etat (Nach Mback, 1994 :78). Les Ministères des Affaires Etrangères, de la Coopération et du Développement interviennent de manière conjointe à travers trois organes institutionnels à savoir : la commission nationale de la coopération décentralisée (a), le bureau de la coopération décentralisée (b) et le délégué à l'action extérieure des collectivités locales (c).

a) La commission nationale de la coopération décentralisée

C'est la loi du 6 Février 1992 de l'Administration Territoriale de la république qui établit la naissance d'une commission nationale de la coopération décentralisée en France. La création de cette commission avait été annoncée par le Ministre Jacques Pelletier de la Coopération et du Développement à Rennes en 1990 en remplacement de la commission de coopération décentralisée créée par lui-même un an plus tôt (Nach Mback, 1994). Sa mission est triple :

Il s'agit d'informer les collectivités françaises sur l'idée, le droit et la pratique de la coopération décentralisée et si besoin est, de mettre à la disposition des principaux acteurs de la coopération décentralisée des informations relatives au contexte et à l'environnement institutionnel, financier, technique, socio-culturel dans lequel vont s'inscrire leurs actions. Il s'agit également d'une mission de sensibilisation dont l'objectif est d'impulser et d'orienter les collectivités locales françaises porteuses de projets de façon individuelle vers des pôles de rencontre entre acteurs français agissant en coopération sur des thèmes ou dans les domaines similaires. Enfin, la commission mobilise les acteurs prestataires de services afin qu'ils inscrivent leurs actions dans le sillage des collectivités locales. L'objectif étant de créer une affiliation entre ceux-là et celles-ci au service de la coopération décentralisée (Nach Mback, 1994). Organe à pouvoir consultatif, la Commission Nationale de Coopération Décentralisée (C.N.C.D) dans son action reçoit des coudées franches de la part d'autres institutions.

b) Le bureau de la coopération décentralisée

Lors d'un entretien accordé à la revue "Ville en Développement" n°5 en Septembre 1989, Gilles Guillaud jusqu'alors responsable du bureau de la coopération décentralisée affirmait que c'est en Octobre 1986 qu'une section de coopération décentralisée est créée au Ministère de la coopération et du développement (Nach Mback, 1994 :82). Le

bureau de la coopération décentralisée travaille en étroite collaboration avec le Ministère des Affaires Etrangères et s'occupe des soutiens financiers que l'Etat apporte aux initiatives de coopération internationale des collectivités locales. Ainsi, finalement, les financements sont gérés par le bureau de la coopération décentralisée en étroite collaboration avec le délégué à l'action extérieure des collectivités locales.

c) Le délégué à l'action extérieure des collectivités locales

Installé auprès du secrétaire général du Ministère des Affaires Etrangères, le délégué à l'action extérieure des collectivités locales a été institué par une circulaire du premier ministre en 1983 (Nach Mback, 1994). Il a pour mission de recueillir les informations se rapportant aux rapports qu'entretiennent les collectivités locales françaises avec leurs homologues étrangers, assurer une action générale de coordination entre les différents services des administrations centrales de l'Etat...

D'une manière générale, l'action à l'extérieur des collectivités locales en France connaît une influence de la part des Ministères des Affaires Etrangères, de la Coopération et du Développement. Comme nous l'avons souligné ci haut, l'Etat à travers ses démembrements cherche à faire participer les collectivités locales à l'élaboration de sa politique internationale. Mais qu'en est-il au Cameroun ?

B- LES ACTEURS DETERMINANTS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE AU CAMEROUN

Tout comme en France, la coopération décentralisée au Cameroun mobilise beaucoup d'acteurs (ONGs, Organisations paysannes, Chefferies traditionnelles, Associations locales...). Mais, les plus déterminants sont les collectivités locales (1), les Ministères de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et du développement rural, celui des Relations Extérieures (2).

1) Les collectivités locales Camerounaises

La commune constitue le premier niveau de décentralisation territoriale au Cameroun (la Communauté urbaine peut en être considérée comme une variante). Le second niveau - la région - pourtant institué dans le cadre de la nouvelle constitution (1996) est toujours mis en veilleuse quant à son opérationnalité. Les Provinces, Départements, Arrondissements et Districts ne sont que des circonscriptions administratives, expression de la déconcentration administrative (Finken, 1996).

Il est important de rappeler que la constitution de 1960 faisait de la province une collectivité locale en disposant en son article 46 que « les collectivités locales du Cameroun sont les provinces et les communes ... Ces collectivités s'administrent librement par des conseils et dans les conditions prévues par la loi ». Elle fut promulguée alors que les communes étaient les seules collectivités territoriales instituées par le colonisateur. Peut être en raison de l'absence d'un précédent colonial et du fait que cette constitution n'a fonctionné que 19 mois, aucune province n'a jamais été érigée en collectivité locale (Finken, 1996 :14).

Quoi qu'il en soit, la commune, collectivité officielle de base constitue généralement l'acteur principal et non unique de la coopération décentralisée au Cameroun. Elle a une mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et des conditions de vie de ses habitants suivant l'article 3 alinéa 1 de la loi n° 2004/018 du 22 Juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes. Ces communes⁶ sont conceptuellement au nombre de quatre : Les communes rurales dans les zones rurales, les communes urbaines dans les villes de moyenne importance, les communes urbaines d'arrondissement dans les villes de Douala et Yaoundé coiffées chacune par une communauté urbaine. Ces deux dernières sont nées de la loi du 15 Juillet 1987 portant création des communautés urbaines.

⁶ Voir Décret n°2007/117 du 24 avril 2007 sur la nouvelle carte communale au Cameroun.

Toutefois, l'action à l'extérieur des collectivités locales Camerounaises, comme en France connaît à certains moments l'intervention de l'Etat, ceci à travers ses différents démembrements que sont les Ministères des Relations Extérieures, de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et du Développement Local.

2) L'action conjointe des Ministères des Relations Extérieures, de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation du Développement Local.

Dans le domaine de la coopération décentralisée au Cameroun, les administrations centrales impliquées sont le Ministère de l'Administration Territoriale, le Ministère de la Décentralisation et du développement local (assurant la tutelle sur les collectivités territoriales) et le Ministère des Relations Extérieures (responsable de la mise en œuvre de la politique générale de coopération internationale définie par l'Etat). En dehors du décret n° 77/91 du 27 Mars 1977 qui donne pouvoir au Ministère de l'Administration Territoriale d'autoriser les initiatives des collectivités locales en matière de coopération décentralisée⁷, aucun texte législatif ou réglementaire ne régit directement les interventions de l'Etat en matière de coopération décentralisée (Nach Mback, 1994 :88-89). Le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation et du Développement Local, celui des Relations Extérieures, en la matière ont pour rôle de faciliter les contacts entre les collectivités locales Camerounaises et leurs homologues étrangers. Au MINDEDEV plus précisément, la cellule du développement et de la coopération décentralisée de la direction des collectivités locales est chargée du suivi des actions portant sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement ou de promotion des politiques gouvernementales et locales ; des interventions des collectivités locales en matière économique, d'aménagement et de planification ; du développement des initiatives locales, des relations avec les collectivités locales étrangères de même nature, les organisations gouvernementales et non gouvernementales (Finken, 1996). Le Ministère des Relations Extérieures dans le cadre de la coopération décentralisée s'emploie principalement à vérifier la cohérence entre les actions extérieures des collectivités locales et la politique générale de coopération internationale définie par l'Etat.

La configuration de la coopération décentralisée France - Cameroun laisse entrevoir les logiques de tutélisation et d'autonomisation des collectivités locales aussi bien sur le plan national qu'international.

3.2.2. DE LA TUTELISATION RIGIDE A L'AUTONOMISATION PROGRESSIVE DES COLLECTIVITES LOCALES : un couloir existentiel de la coopération décentralisée France – Cameroun

Les collectivités locales sont une création de l'Etat. Elles participent de la politique de décentralisation administrative dans les Etats à structure unitaire. La politique de décentralisation administrative est largement tributaire / dépendante du pouvoir central qui en est l'inspirateur philosophique. Cette politique est tendanciellement totalisante et ne laisse aux collectivités locales que des interstices ou intervalles d'autonomie. Dans ce domaine bien plus qu'ailleurs, le pouvoir central exerce son magistère répressif sur toute aspiration périphérique ambitieuse. Cette attraction centripète des collectivités "périphériques" se traduit par la haute surveillance tutélaire du pouvoir central (A). Elle a même une ambition totalisante (Njoya, 2006 :258). Mais, la coopération décentralisée dispose aussi d'une autonomie qui se consolide progressivement (B). D'ailleurs, comme le précise René Chapus, l'idée même de tutelle comporte celle d'autonomie (Chapus, 1988 : 265).

A- LES COLLECTIVITES LOCALES ET LA HAUTE SURVEILLANCE TUTELAIRE DU POUVOIR CENTRAL : LE CAS DU CAMEROUN.

Alors que la coopération décentralisée nécessite une grande souplesse dans les formes et une certaine célérité dans les procédures des autorités de tutelle qui doivent laisser aux magistrats municipaux une marge de manœuvre considérable dans leurs contacts avec leurs homologues étrangers, la tutelle sur les communes au Cameroun, à entendre les experts de la Banque mondiale est jugée actuellement stérilisante. Par sa lourdeur, son manque de

⁷ Le texte dispose en son article 89 « Le Ministère de l'Administration Territoriale décide des missions à accomplir hors du territoire national par les délégués du gouvernement, les Maires et les Administrateurs Municipaux ainsi que de l'opportunité de jumelage des communes avec celles des pays étrangers ».

discernement quant aux actes qui y sont soumis, le fait qu'elle provoque la remontée de tous les contrôles, elle paralyse le développement des initiatives (Nach Mback, 1994 : 34). Dans le cadre de notre analyse, c'est la loi n°77/91 du 25 Mars 1977 (et ses modifications subséquentes) déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes, les syndicats de communes et les établissements communaux qui régit la coopération décentralisée au Cameroun. La loi no2019/024 du 24 DEC 2019 portant code générale des collectivités territoriales décentralisées est venue modifier en renforçant de manière assez subtile le pouvoir de tutelle (ceci nécessite davantage de recherche sur la question). Au-delà du caractère rigide des textes régissant le pouvoir de tutelle sur les communes (1), l'on peut également noter des dissonances dans les politiques de décentralisation au Cameroun (2).

1) La rigueur des textes

Le régime juridique de l'action extérieure des collectivités locales au Cameroun tel que prévu par le décret n°2019/024 du 24 DEC 2019 place celles-ci sous une forte tutelle assurée par le Ministre chargé de la Décentralisation et du Développement Local. Ce texte donne la possibilité aux collectivités locales de mener des actions au-delà des frontières nationales à travers les magistrats municipaux ; mais, fait dépendre une telle possibilité d'une autorisation préalable du MINDEDEV. En effet, ce texte dispose que : « Le Ministre chargé de la Décentralisation et du Développement Local décide des missions à accomplir hors du territoire national par les Super Maires et les Administrateurs Municipaux, ainsi que de l'opportunité des jumelages des communes avec celles des pays étrangers ».

Cette subordination des relations transnationales des collectivités locales Camerounaises à l'autorité du MINDEDEV révèle ni plus ni moins le caractère centralisateur de l'organisation territoriale de l'Etat au Cameroun ; c'est une politique restrictive et même « tendanciellement totalisante » qui ne laisse aux collectivités locales que des intervalles d'autonomie. Dans le cas d'espèce, le MINAT semble jouir d'un pouvoir quasi-absolu car contrôlant de près ou de loin les collectivités locales à travers certaines autorités déconcentrées ; les gouverneurs ou les préfets eux-mêmes placés sous son contrôle. La lourde tutelle du pouvoir central hypothèque ainsi la liberté des collectivités décentralisées et donne à la décentralisation un caractère retenu et même illusoire si comparaison est faite avec certains états en occident. Les difficultés de municipalisation de la coopération décentralisée au Cameroun révèlent également une confusion entre les normes et les réalisations, entre la parole et l'acte.

2) De la dissonance entre politique parlementaire et politique pragmatique.

A partir de Bailey, il convient d'effectuer une distinction entre "politique parlementaire" c'est-à-dire la politique telle que prescrite par les normes, telle que annoncée dans le discours et la "politique pragmatique" c'est-à-dire telle qu'elle se fait concrètement. Dès lors, il peut arriver que la politique parlementaire consacre la liberté communale et que, au même moment, la politique pragmatique reconduise l'idée de tutelle d'où la dynamique de décentralisation (dans les normes, le discours) et de recentralisation (dans les faits). Il est évident que le caractère illusoire de la liberté communale est tributaire du manque de cohérence mieux de la dissonance apparente entre le discours politique et l'action politique : il y a une sorte de discontinuité entre le discours, les normes et les faits. Ainsi, au mépris de la formule chère à Bourdieu selon laquelle le discours politique est une "parole créatrice qui fait exister ce qu'elle énonce" (Kombi Mouelle, 1996 : 46), l'autorité Camerounaise s'est plutôt consacrée au maintien de la tutelle (jugée stérilisante) sur les collectivités locales. Par cet acte, elle a contribué au raidissement de la tutelle sur les collectivités locales, mettant par ricochet à nu la rupture entre la politique parlementaire et la politique pragmatique au Cameroun.

A titre d'illustration, dans son projet de société Pour le libéralisme communautaire, l'actuel chef de l'Etat Camerounais, son excellence Monsieur Paul Biya annonçait dans son « objectif n°9 » que les populations devraient être capables de choisir librement leurs représentants (Biya, 1986 :140). Précisant davantage sa promesse généreuse, l'auteur ajoutait que la pleine participation démocratique des citoyens à la gestion de leurs communes respectives sera garantie par l'élection compétitive et libre de leurs représentants au niveau des municipalités (Biya, 1986). C'est le lieu de rappeler que, nommé par décret présidentiel, le délégué du gouvernement (avant la loi no 2019/024 du 24 dec2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées) disposait de tous les pouvoirs et détenait toutes les attributions normalement dévolues à un Maire ; ce qui est calamiteux pour la décentralisation car, si l'on s'en tient aux conseils de

Jacques Baguenard (1980), elle suppose la prise en charge des affaires locales par les autorités locales indépendantes du pouvoir central tant pour leur nomination que pour leur révocation, l'élection de la municipalité n'étant qu'un gage réel de l'autonomie communale (Nlep, 1986). Ici l'on pourrait du moins être tenté de croire par défaut que la tutelle de l'état était exercée par les délégués du gouvernement. Mais depuis les élections municipales et législatives de février 2020 au Cameroun, les super-maires élus ont remplacé les délégués du gouvernement.

De façon concise et brève, il est clair que les politiques de décentralisation au Cameroun sont marquées par la dynamique de décentralisation (dans les normes, le discours politique) et de recentralisation (dans les faits). Sans doute, cette situation trouve son explication dans le caractère progressif de la décentralisation au Cameroun. Mais, soulignons tout de même que les collectivités locales disposent d'une autonomie qui se consolide progressivement depuis les dernières élections municipales et législatives de février 2020. Nous pensons que le train étant sur les rails, il ne manque plus que de faire son chemin à une vitesse acceptable si nous souhaitons jouir de ses fruits avant de quitter cette terre de nos ancêtres en laissant quelque chose de positif à nos progénitures.

B- L'AUTONOMISATION PROGRESSIVE DES COLLECTIVITES LOCALES : VERS UNE CO-PRODUCTION DU PHENOMENE COOPERATION DECENTRALISEE ?

Aussi paradoxale que cela puisse paraître, l'idée de tutelle comporte celle d'autonomie du moins tel que ce terme est entendu en droit administratif. En effet, l'exercice d'un pouvoir de tutelle ou plus exactement d'un pouvoir de contrôle sur une collectivité locale suppose en même temps une marge de manœuvre laissée à celle-ci car, le pouvoir central reconnaît et codifie les limites des compétences dévolues aux collectivités locales (Nach Mback, 1994 :105). Dans le cadre de la coopération décentralisée, on observe tout un processus d'autonomisation des collectivités locales.

Le principe de progressivité consacré dans la Loi d'Orientation de la Décentralisation (L.O.D.) traduit à la fois le souci de prudence et de méthode dans la dévolution des compétences attribuées aux régions et communes qui se matérialiseront de façon incrémentale. Mais un recours excessif au principe de progressivité pour justifier les renvois interminables pourrait s'avérer contreproductif. Ainsi que le note Alain Didier Olinga, il reste que l'abus de la progressivité risque soit de créer une désaffection par rapport au projet (abandon avant expérimentation) soit de produire les "effets pervers" de tous ordres⁸.

Quoi qu'il en soit, les collectivités locales Camerounaises dans l'établissement des relations transterritoriales avec leurs homologues français disposent d'une marge de manœuvre certaine qui ne dilue pas en tant que tel le pouvoir monopolistique exercé par l'Etat : l'autonomie ne renvoie pas nécessairement à l'indépendance car nous sommes toujours dans le cadre d'un Etat unitaire. D'un œil curieux, on remarque plutôt une réduction d'interactions stratégiques entre l'Etat et les collectivités locales (1) régies par le principe de subsidiarité (2) qui, finalement laisse entrevoir une sorte de coproduction du phénomène.

1) L'interaction Etat / collectivités locales décentralisées dans le processus de la coopération décentralisée

La collectivité locale est "le masque sous lequel avance l'Etat" (Sindjoun, 2002a :156). Le développement local et la démocratie qui sont au fondement de la coopération décentralisée constituent le flanc apparent de sa justification institutionnelle ; du moins sont-ils idéocratiquement surévalués afin de produire des "effets de croyances" (Njoya, 2006).

Le développement de la coopération décentralisée est tributaire de l'allègement de la tutelle administrative sur les collectivités locales. Ce desserrement de l'étau intervient non seulement en raison de "l'agenda politique saturé" de l'Etat (Charillon et Blom, 2004 : 97), mais aussi du fait de la recherche de la nécessaire cohérence et complémentarité de l'action publique. D'ailleurs en France par exemple, les collectivités locales reçoivent un soutien financier et logistique de la part du pouvoir central en fonction des objectifs à atteindre par celui-ci et celles-là. Comme le précise Charles Nach Mback (1994), l'Etat a passé entre 1987 et 1990 des contrats de plan avec les collectivités territoriales,

⁸ Voir bulletin d'analyses et de débats de l'association des anciens élèves Camerounais de l'ENA de Paris, vol.1 p.6.

contrats dans lesquels étaient inscrits des crédits de soutien à leur programme d'action internationale. Plus globalement, les collectivités locales françaises ont défini avec l'Etat, pour la période 1979 - 1993 un ensemble d'objectifs pour lesquels elles souhaitaient s'engager avec lui. Les réalisations étant alors supportées, du point de vue des charges, de manière paritaire par les deux parties selon les termes d'un contrat pluriannuel qu'elles ont passé à cet effet. (Nach Mback, 1994 : 84).

En comparaison à la situation qui prévaut en France, la coopération décentralisée au Cameroun semble bénéficier d'un soutien non moins négligeable du pouvoir central à travers ses démembrements que sont principalement le MINDEDEV, MINAT et le MINREX. Ce soutien est d'ailleurs apparent dans l'établissement ou la formalisation des liens de coopération décentralisée, dans l'élaboration des « contrats-types » à l'usage des collectivités locales Camerounaises dans leurs relations de partenariat avec l'extérieur. Il y a donc des synergies dans la conception et l'opérationnalisation des politiques publiques entre le « haut » et le « bas ». Seulement, nous ne le soulignerons jamais assez, ces synergies, du fait de leur "fluidité" et en raison de la recherche de la cohérence et de l'efficacité de l'action publique, nécessitent une reconnaissance sinon pratique du moins formelle des compétences dévolues à chaque acteur de la coopération décentralisée.

2) La coopération décentralisée France - Cameroun et l'observance du principe de subsidiarité

La mobilisation du principe de la "subsidiarité du local" comme mode de gouvernabilité des relations entre l'Etat et les collectivités locales dans le processus de coopération décentralisée obéit à un appel d'air venant des couches les plus diverses de la société. La subsidiarité est un principe opérationnel qui permet de prendre les décisions au niveau le plus décentralisé dès lors que le passage au niveau supérieur ne s'impose pas. Cette notion qui prend tout son sens dans la mise en œuvre des compétences concurrentes était définie ainsi dans le traité de Maastricht : "Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. (Administration et citoyenneté n°1 :5). La subsidiarité est donc au cœur des problématiques de recherche de la cohérence, de la complémentarité et de l'efficacité de la coopération décentralisée car ainsi que le note Alain Didier Olinga, l'exigence de subsidiarité postule en règle générale que les actions visant à la satisfaction des besoins des populations soient menées au niveau institutionnel le plus proche desdites politiques.

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

La coopération décentralisée n'est donc pas le fruit d'une génération spontanée. Elle est le résultat de l'adéquation des mutations récentes de la scène internationale et des politiques de décentralisation. En réalité son histoire remonte en premier lieu aux jumelages (Petiteville, 1995). De même, l'action à l'extérieur des collectivités locales soulève un certain nombre de problèmes tant sur le plan interne que sur le plan international. Mais, il n'est plus de notre propos de revenir sur ce pan de la coopération décentralisée longuement analysé, explicité et aujourd'hui dépassé. Ce qu'il convient de souligner ici et de manière forte, c'est la réduction des interactions entre l'Etat et les collectivités locales qui laissent entrevoir une sorte de coproduction du phénomène coopération décentralisée. En réalité, l'Etat en raison de son agenda politique saturé confie une partie de ses compétences (nationales et internationales) à des personnes morales distinctes : les collectivités locales. C'est ici que se pose la problématique de la nature des actes des collectivités locales sur la scène internationale. La personnalité juridique internationale des collectivités locales passe par une définition interne suivie d'une reconnaissance internationale.

S'il est vrai que cette "immédiateté normative internationale" érige les actes de coopération décentralisée en actes juridiques internationaux (Nach Mback, 1994 :110), il nous semble tout de même que les conventions entre les collectivités locales Camerounaises et leurs homologues de l'hexagone ne peuvent en aucun cas être des « traités internationaux ». Seul un sujet de droit international a la capacité requise pour conclure un traité puisque par définition, celui-ci est un acte conclu entre sujets de droit international. Si l'on excepte les organisations internationales et dans une moindre mesure les mouvements de libération nationale, seuls les Etats ont la capacité de conclure une convention