internationale (Claisse, 1994 :23-24). Dans le vocabulaire des relations internationales, on utilise très souvent le concept de para-diplomatie dont le préfixe tient compte de l'incapacité diplomatique d'ordre juridique des collectivités locales. Il laisse ouverte la question de savoir si leur action à l'étranger est susceptible d'avoir de manière officieuse et informelle des effets politiques (Petiteville, 1995 : 20). C'est donc vers l'examen des enjeux et des défis de la coopération décentralisée France - Cameroun que nous nous orientons maintenant.

CHAPITRE 4 :
DOMAINES D'INTERVENTION ET DEFIS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE FRANCE CAMEROUN.

Concept à caractère un peu énigmatique, la coopération décentralisée sera traitée dans le cadre de cette narration sous l'acception française qui fait d'elle les relations internationales que seules nouent les collectivités locales et leurs groupements. Ensuite, compte tenu de l'abondante littérature disponible sur l'action internationale des collectivités locales françaises, nous nous consacrerons presque exclusivement à décrire la réalité telle qu'elle se déroule au Cameroun et quel lien elle a avec le processus de décentralisation en cours dans le pays. On dénombre en ce moment une vingtaine de coopérations et de partenariats entre les collectivités et autres acteurs infra étatiques de la France et du Cameroun. Parmi les plus actifs on peut citer : Ville de Nantes/Ville de Dschang, Communauté urbaine de Nantes/ Ministère de la ville (ou ministère de l'urbanisme et de l'habitat) au Cameroun, Eybens/ région du Mbam, Région Alsace/ collectivités camerounaises, et bien sûr les coopérations et partenariats accompagnés par Lianes coopération[9].

Au regard des autres pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs qui ont toujours eu des relations traditionnelles de coopération avec la France, le Cameroun peut être considéré comme étant le pays le plus avancé en matière de coopération décentralisée. Le Cameroun est avec près de 50 % des moyens engagés sur programmes, le premier pays d'intervention de l'IRCOD qui est l'Institut Régionale de Coopération- Développement et qui en réalité s'occupe des coopérations et partenariats en région d'Alsace, et la 6ème destination des projets financés en Nord – Pas de Calais.

Contrairement à la France où les collectivités locales ont investi l'espace international dans le souci notamment de favoriser la réconciliation et la connaissance mutuelle des peuples au lendemain de la Grande Guerre, la coopération décentralisée au Cameroun semble répondre à une nécessité des autorités et des élus locaux[10] de trouver ou de multiplier les pistes de solution à leurs problématiques de développement local. Certes d'autres motivations d'origine y sont présentes (rayonnement international), mais la question du soutien au développement local est toujours au cœur de l'action internationale des collectivités camerounaises qui la conduisent malgré la persistance d'une organisation administrative et territoriale qui reste toujours centralisatrice d'après les sceptiques, mais en décentralisation progressive selon les positivistes.

Mais, depuis juillet 2004, le Cameroun a promulgué trois textes sur la décentralisation, les règles communes applicables aux communes et les règles communes applicables aux régions. Ces lois d'orientation fixent entre autres les compétences des collectivités territoriales décentralisées et touchent aux questions de développement local. C'est à s'interroger si la coopération décentralisée, tout étant utile globalement à la problématique du développement local au Cameroun, pourrait servir de levier au processus de décentralisation en cours dans le pays ? Autrement dit, la coopération décentralisée peut-elle libérer les collectivités locales du joug du pouvoir central en leur permettant d'avoir la pleine maîtrise du processus de développement local par le biais de la décentralisation ?

Pareil questionnement pourrait trouver un début de réponse si on étudiait d'abord les domaines d'intervention, champs d'application et les coopérations françaises actives au Cameroun. Ensuite on pourrait s'appesantir sur les défis et ou contraintes que rencontre au Cameroun la coopération décentralisée avant de présenter des pistes de

[9]M. Guy M VELLE Enseignant-Chercheur en science politique à l'Université Jean MOULIN, intervenant - pour le compte de Cités Unies France, Paris - sous le thème : La coopération décentralisée au Cameroun : une opportunité à la décentralisation ?

[10] La construction européenne et la contribution au développement sont les deux autres motivations d'origine que retient Michel ROUSSET dans l'action internationale des collectivités locales. Rousset, Michel : "L'action extérieure des collectivités locales", LGDJ, 1998.

solutions et les grands chantiers qui pourraient soutenir le processus de décentralisation et de développement local.

4.1. DOMAINES D'ACTION, MODALITES D'INTERVENTION ET COOPERATIONS ACTIVES

On traitera d'abord des domaines d'actions et de leurs modalités d'intervention, avant de parler de quelques coopérations actives.

4.1.1. DOMAINES D'ACTION ET MODALITES D'INTERVENTION

Les domaines/champs d'actions dans lesquels interviennent les acteurs de coopération au Cameroun concernent en règle générale le développement local. Cette expression renvoie à toutes les actions qui touchent à la gestion des affaires locales : santé, éducation, gestion urbaine, gestion des grands services publics locaux, transports urbains, approvisionnement des populations en eaux, assainissement… Si tous ces domaines ne sont pas encore mis en œuvre dans le cadre des coopérations existantes, il est à noter qu'ils constituent tout de même les principales préoccupations des collectivités et autorités locales camerounaises. Et dans le même ordre d'idées on peut ajouter des domaines de plus en plus préoccupants tels que la protection de l'environnement, l'aspect institutionnel, l'économie, la culture, le tourisme, l'épargne et le microcrédit… Bref tous les fondamentaux du développement local sont considérés dans la quête des partenariats extérieurs. En bref, la coopération décentralisée s'exerce dans les domaines de compétences que les différentes lois administratives et territoriales confèrent aux collectivités et aux autorités locales. Et ces compétences s'en trouveront alors plus élargies avec les nouvelles évolutions législatives sur la décentralisation au Cameroun.

La coopération entre la ville de Nantes et Dschang porte sur quatre volets : la culture, le tourisme, l'environnement et l'urbanisme (création d'un pôle d'activités commerciales et tertiaires).

Entre la Communauté urbaine de Nantes et le ministère camerounais de la ville, il est question d'engager les villes de plus de 100.000 habitants dans une démarche de contrat de ville et d'apporter les soutiens nécessaires en formation aux municipalités qui s'y engagent. Entre Eybens/Localité de Talba dans le Mbam et Kim, les actions concernent en règle général la santé et l'éducation.

Dans les différentes coopérations entre l'Alsace et les collectivités camerounaises cinq domaines sont abordés : le renforcement des capacités des collectivités locales (Douala 1er , Yaoundé 6e , Sa'a, Ombessa), la promotion de l'économie rurale (Sa'a), le développement des structures de santé (hôpitaux de Douala), appui à l'éducation et à la formation (IUT de Douala, Bandjoun et de Ngoundéré) et enfin, culture et éducation au développement (Ombessa).

Dans une récente étude réalisée par Lianes coopération, toutes les coopérations identifiées entre le Nord – Pas de Calais et le Cameroun touchent aussi aux domaines du développement local et donc de la décentralisation : éducation et formation, santé, développement rural, culture, action social, développement économie…

Les modalités d'intervention de la coopération décentralisée entre la France et le Cameroun se manifestent de plusieurs façons. On retrouve d'abord et toujours le traditionnel appui au financement ou au cofinancement des actions menées. C'est le cas dans presque tous les partenariats actifs qui existent entre les deux pays. À cela il faut ajouter d'autres modalités telles que la coopération par projet, les actions d'urgence, les échanges, les transferts, la formation et l'expertise, les échanges et chantiers de jeunes et les actions de sensibilisation.

Au regard de tout ce qui précède, l'on peut remarquer que la coopération décentralisée au Cameroun intervient dans les domaines par excellence relevant des compétences des collectivités territoriales au cas où le processus de décentralisation s'en trouverait accompli.

Les nouvelles lois prévoient que soient entre autres de la compétence des communes : l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la santé, la population et l'action sociale, la jeunesse, les sports et les loisirs, la culture, l'éducation, l'alphabétisation et la formation, l'action économique, l'aménagement du territoire… Dans les compétences des communautés urbaines par exemple, on retrouve : l'urbanisme et l'aménagement urbain, les marchés et les foires, l'hygiène et la salubrité, l'assainissement, l'eau, l'action sanitaire et sociale… C'est dire que le champ d'intervention de la coopération décentralisée entre la France et le Cameroun correspond bien au champ de compétences que les lois de juillet 2004 confèrent aux collectivités territoriales décentralisées.

Mais malheureusement, l'on n'est pas encore à l'abri des menaces du pouvoir central et des autres réalités nationales qui, freinant le développement de la coopération décentralisée, menaceront le processus de décentralisation ou vice-versa.

4.1.2. QUELQUES PARTENARIATS ACTIFS

Ne sont évoquées ici que les coopérations actives[11] ayant fait l'objet d'une enquête récente par Cités Unies France.

a) Coopération Ville de Dschang/ Ville de Nantes

Depuis 1996 il existe une coopération entre la ville de Dschang et la ville de Nantes. Selon les partenaires de cette coopération, "Il s'agit d'une démarche globale qui aura un impact positif sur tous les aspects de la vie de la cité et de ses habitants : économie, culture, éducation, santé et environnement". Ce projet a pour ambition de lutter contre la pauvreté, d'améliorer les conditions de vie et de développer les activités économiques de cette région de l'ouest Cameroun. Il se décline en plusieurs volets :
- Volet culturel : mise en valeur du patrimoine avec le programme de La route des chefferies
- Volet touristique : éco-tourisme et développement local durable

b) Coopération Alsace/ Cameroun

- Volet environnemental : mise en valeur des ressources naturelles et amélioration des conditions de vie au quotidien.
- Volet urbanistique : création d'un pôle d'activités commerciales et tertiaires.

À la suite des assises qui ont réuni en février 2003 les différents partenaires de cette coopération, un bilan a été dressé et des perspectives ont été retenues. C'est ainsi qu'un programme de développement triennal pour la période 2003-2005 a retenu pour l'essentiel un certain nombre de projets. Il s'agit de l'aménagement du Lac municipal de la ville de Dschang, la promotion culturelle, le développement du tourisme et des partenariats universitaires et scolaires[12].

c) Coopération Communauté urbaine de Nantes/Ministère de la ville du Cameroun

Cette coopération est en passe d'être signée (courant septembre 2004) entre la Communauté urbaine de Nantes et le Ministère camerounais de la Ville. Elle consiste à engager les collectivités de plus de 100.000 habitants dans une démarche de contrat de ville et d'apporter les soutiens nécessaires en formation aux municipalités qui s'y engagent. La formation concerne les élus, les fonctionnaires municipaux, notamment les services techniques et la société civile. Toutes ces formations sont mises en œuvre avec le concours de l'ENSP - Ecole nationale supérieure Polytechnique - du Cameroun. En somme, le développement urbain reste la priorité dans les choix actuels et futurs.

d) Coopération Commune d'Eybens/ région du Mbam

Cette coopération est née de la volonté des autorités de la commune d'Eybens (près de Grenoble) de s'impliquer dans un projet de solidarité internationale envers un pays en voie de développement. C'est ainsi qu'un membre du CRIAD[13] présenta à la mairie un projet sur la migration des planteurs de cacao de la Lekié, aux terres épuisées, vers la forêt du Mbam, dans la province du Centre (chef-lieu Yaoundé), afin d'échapper à la famine[14]. A côté de ce projet de migration, il était question d'envisager aussi des activités d'accompagnement. C'est ainsi qu'est créée en 1986

[11] Guy MVELLE est l'auteur d'une récente étude sur la coopération décentralisée entre la France et 11 pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs, pour le compte de Cités Unies France

[12] Source : Projet de développement à Dschang, Ville de N antes, APLC, juin 2004.

[13] Centre de relations internationales entre agriculteurs pour le développement.

[14] En 1970, cette migration vers des terres plus riches, est préconisée par une commission du Bureau international du Travail comme lutte contre une famine annoncée pouvant toucher de très nombreux foyers de la Lekié.

l'association Eybens/ Cameroun. Son objectif général est de soutenir les initiatives villageoises de la zone de Talba (Département du Mbam et Kim).
Cette coopération s'exerce dans les deux domaines fondamentaux du développement que sont la santé et l'enseignement. Les modalités d'intervention sont les échanges, le développement des compétences et les financements des projets concrets. Plusieurs réalisations peuvent être citées : la construction des cases communautaires, la construction des écoles de villages gérées par les parents d'élèves et la construction des cases de santé.
La sensibilisation entreprise auprès des groupements villageois par la Mission de Talba a permis la réalisation, entre 1994 et 1999, d'un important projet à financement européen pour accélérer la mise en place des infrastructures. Ainsi est né en 1994 le centre de développement rural de Talba, "outil efficace pour réunir les moyens d'action et aider les groupements en organisant des formations pour les leaders villageois". Dans le même temps, l'association qui conduit la coopération Eybens/ Cameroun répond aux souhaits des écoles primaires des villages pour une aide à la construction et la mise en place d'échanges scolaires avec les écoles élémentaires d'Eybens. D'après les partenaires français aujourd'hui la migration des planteurs de la Lekié dans le Mbam est sans retour. "Pour mieux vivre, les besoins des planteurs ont évolué", disent-ils. Pour suivre cette évolution, les projets actuels s'articulent autour de trois volets : santé, enseignement et regroupements féminins.
La coopération entre les collectivités alsaciennes et les collectivités camerounaises est conduite par l'IRCOD. Ainsi le Cameroun reste, avec 44% des moyens engagés sur programmes, le premier pays d'intervention de l'institut. Ceci est dû notamment à l'action conduite dans le cadre du programme financé par la Banque mondiale pour le développement de l'IUT de Douala. Les dépenses sur programmes (146.000 ¤) représentent à elles seules 47% du montant des dépenses pour le Cameroun, soit 21% des dépenses sur programme de l'IRCOD. Ce projet s'est achevé mi-2003, mais la région d'Alsace et l'Etat français, dans le cadre du contrat plan, en ont fait une cible de coopération privilégiée. Grâce à ce soutien, l'IRCOD a également mobilisé d'autres collectivités alsaciennes : Lingolsheim, la communauté des communes et la ville de Sélestat, Erstein et Than. L'adhésion récente de la ville de Colmar renforce ce réseau de partenaires.

4.2. DEFIS/CONTRAINTES A LA COOPERATION DECENTRALISEE ET MENACE DE BLOCAGE A LA DECENTRALISATION ET AU DEVELOPPEMENT LOCAL AU CAMEROUN

La première catégorie de contraintes porte sur les questions d'ordre juridique, administratif et institutionnel, ensuite vient le problème de la coordination et de la concertation entre les différents intervenants, la cohérence des projets par rapport aux politiques sectorielles du Cameroun, la logique d'intervention de certains acteurs du développement et les questions financières, matérielles et de ressources humaines.

4.2.1. DEFIS ET CONTRAINTES JURIDIQUES, ADMINISTRATIVES ET INSTITUTIONNELLES

À la lecture de la loi 74/23 du 5 décembre 1974 et des textes subséquents et de la loi n°87/015 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines, les termes de coopération décentralisée y ont absents. La raison est relativement simple et tient au fait que ces textes ont été pris à une époque où les collectivités locales n'étaient pas encore affirmées et que dominaient les relations classiques entre Etats ou entre ceux-ci et les organisations internationales. Ce terme de coopération décentralisée n'apparaît alors que dans les organigrammes des ministères en charge des collectivités territoriales et des relations extérieures.
Cette nouvelle forme de coopération n'est donc pas encore bien organisée au Cameroun. Aucun texte législatif en vigueur n'y aborde la question stricto sensu soit pour souligner son intérêt, soit pour indiquer la procédure à suivre ou encore pour définir les contours, les principes ou les règles à respecter. Cette situation a pour conséquence que "(…) les collectivités locales évoluent dans un univers flou", et ne sont pas contrôlées dans leurs partenariats avec un risque d'anarchie inévitable.

On peut relever ensuite que les attributions des services de l'Etat en charge de la coopération décentralisée sont "vagues". De plus il y a "une dilution de responsabilité et une absence de coordination de leurs actions"[15] (Kuate, 2003).
Dans le même ordre d'idées, malgré la forte émancipation des collectivités camerounaises, notamment leur rayonnement international, la question de la tutelle administrative n'est pas encore complètement réglée entre elles et le pouvoir central. Il ne peut en être d'ailleurs autrement dans la mesure où les dispositions constitutionnelles sur la décentralisation n'ont pas encore fait l'objet de lois d'application et de traduction effective dans les faits.
Les compétences propres aux collectivités locales existent, mais subsistent encore les effets pervers de la forte centralisation et la lourdeur bureaucratique qui rendent presque difficile les différentes initiatives locales. Certaines coopérations en ont souffert et ont vu leurs actions ralentir juste parce que le partage de compétences en matière d'occupation de sol ou de délivrance de titre foncier entre l'administration centrale et la collectivité locale concernée était flou. Impossible ou difficile de s'octroyer alors un titre foncier face à de longues transactions avec une hiérarchie administrative lourde.

4.2.2. OBSTACLES DE COORDINATION ET DE CONCERTATION ENTRE LES DIFFERENTS INTERVENANTS

On fait face au relatif isolement des acteurs de la coopération au Cameroun. Il existe d'abord au Cameroun, un risque de confusion institutionnelle entre les ministères en charge de la coopération décentralisée. Cela se traduit par une absence de concertation et un déficit de coordination, car les attributions desdits départements semblent moins précis selon les sceptiques. Il y a ensuite comme la note Kuate, une dilution de responsabilité et une absence de coordination de leurs actions. L'on est même arrivé à parler de concurrence entre ces différents départements ministériels qui se disputent chacun la compétence naturelle en matière de coopération décentralisée. Cela s'aggrave par le fait que les textes sont assez imprécis dans la détermination de leurs compétences. D'aucuns parlent d'émiettement et d'inefficacité de ces structures institutionnelles d'accompagnement de la coopération décentralisée au Cameroun. A titre d'exemple, le ministère des relations extérieures a pour mission d'assurer la coordination et la mise en œuvre d'une politique concertée des rapports entre le Cameroun et les institutions décentralisées, pendant que le MINAT est entre autres en charge des relations avec les collectivités décentralisées étrangères, ainsi qu'avec les organisations gouvernementales et non-gouvernementales. Le ministère de la Ville quant à lui assure la coopération avec les structures et organismes internationaux chargés des problèmes de la ville… Ce problème de coordination et de concertation touche aussi les acteurs principaux que sont les collectivités territoriales décentralisées et leurs associations. Très peu de rencontres sont organisées, tout comme l'on note une relative efficacité de l'action des associations existantes.

Enfin le problème de concertation et de coordination touche aussi l'action des organismes français d'appui et d'accompagnement, ainsi que les organismes de financement[16] (AFD). Nous y reviendrons plus loin.
Il n'existe presque pas au Cameroun une plate forme de discussion mettant en commun les organes publics et les organismes privés, comme c'est le cas du HCCI (Haut Conseil de la Coopération internationale) avec toutes les

[15] Au plan institutionnel, trois départements ministériels sont impliqués dans le cadre de la coopération décentralisée : le ministère de l'Administration territoriale (MINAT), le ministère des relations extérieures (MINEREX) et le ministère de la ville (ou de l'habitat et du développement urbain). À l'intérieur de chacun d'eux, existe un service chargé de la coopération décentralisée. Pour le ministère de l'Administration territoriale c'est le décret n° 98/174 du 17 juillet 1998 portant organisation du ministère qui prévoit également au sein de la Direction des collectivités décentralisées, une cellule du développement et de la coopération décentralisée. Au ministre des Affaires étrangères c'est le décret n°96/234 du 9 octobre 1996 portant organisation du ministère qui prévoit aussi au sein de la Direction des Nations Unies et de la coopération non-gouvernementale, un service de la coopération décentralisée qui a pour mission d'assurer la coordination et la mise en œuvre d'une politique concertée des rapports entre le Cameroun et les institutions décentralisée. Enfin s'agissant du ministère de la Ville c'est le décret n°98/153 du 24 juillet 1998 portant organisation du ministère qui prévoit aussi comme c'est le cas des autres départements une cellule de la coopération internationale. D'autres ministères interviennent en fonction des programmes et des sollicitations.
[16] Agence française de développement - www .afd.fr

améliorations que cela nécessite pour son fonctionnement[17]. Mêmes les associations d'élus locaux, bien qu'ayant conscience de l'utilité de la coopération décentralisée, n'en sont qu'à leur stade de commencement. Par ailleurs les acteurs français engagés au Cameroun ont très peu de rencontres entre eux, d'où la multiplication d'initiatives parfois inefficaces et une lente avancée des projets à causes de multiples obstacles qui pourraient êtres surmontés collectivement.
Ces questions constituent des préoccupations fondamentales dans les relations entre la Communauté urbaine de Nantes et les autorités du Cameroun. Les coopérations qui s'engagent sont de plus en plus lourdes et ont pour but de faire changer l'administration locale. Or deux épreuves/écueils se présentent : la décentralisation et le manque de moyens financiers. La décentralisation n'est pas encore effective dans nombre de pays d'Afrique noire dont le Cameroun. Les moyens qui devraient accompagner les transferts de pouvoir et des compétences n'existent pas encore pour toutes les collectivités territoriales du notre pays.

4.2.3. LA COHERENCE DES PROJETS PAR RAPPORTS AUX POLITIQUES SECTORIELLES AU CAMEROUN

La presque totalité des pays africains engagés dans des programmes de réformes économiques et structurelles a élaboré des Documents stratégiques de lutte ou de réduction de la pauvreté (DSRP). La version finale du DSRP, qui constitue désormais le document de la politique de développement à long terme du Cameroun, a été transmise le 9 avril 2003 au conseil d'administration de la Banque mondiale et du FMI. Elle intègre les résultats de l'enquête sur les conditions de vie des ménages camerounais (enquête ECAM II)[18] et du profil de la pauvreté en mai 2002, ainsi que les propos recueillis lors d'une consultation nationale conduite auprès de la société civile en janvier 2002. Les principaux points portent notamment sur :
- La réalisation des réformes macroéconomiques et structurelles
- La conduite à son terme du programme FRPC triennal 2000-2003 avec le FMI, pour garantir la stabilité du cadrage macroéconomique
- Une utilisation efficace des économies budgétaires réalisées par la remise de la dette.
- Une mise en œuvre satisfaisante des réformes soutenues par la Banque mondiale[19]
- L'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption[20]
- Promouvoir les secteurs sociaux (Education & Santé)[21]

Il serait alors intéressant que les projets mis en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée tiennent compte de cette stratégie mise en place par le gouvernement pour une meilleure coordination des efforts en vue d'une action efficace et efficiente en direction du développement en général. À défaut de cela il peut y avoir cacophonie entre les actions du gouvernement et celles des collectivités territoriales décentralisées, avec risque de blocage pour les décisions prises au plan local, et donc frein à la décentralisation. Il serait intéressant que les acteurs de la coopération décentralisée au Cameroun montent des projets cohérents et intégrés.

---

[17] Haut Conseil de la Coopération internationale - www .hcci.gouv.fr

[18] ECAM= Enquête Camerounaise Auprès des Ménages.

[19] Il s'agit des privatisations de la "Cameroun Corporation Development" -société d'exploitation agricole des filières thé, hévéa, bananes-, de la SNEC -Société Nationale d'Electricité- et de l'Opérateur téléphonique CAMTEL. Les deux autres réformes concernent les transports (amélioration de la gestion portuaire) et le secteur Forestier (répressions des exploitations illégales…).

[20] Le Cameroun doit mettre en place le Programme National de Gouvernance et améliorer sa gestion dans quatre domaines : judiciaire (création de la Chambre des Comptes et du Conseil Constitutionnel) ; passation des marchés publics (nouveau Code des marchés publics, mise en place d'une Agence de régulation des marchés publics) ; exécution du budget et prestation des services publics dans le secteur de l'éducation et de la santé (publication des résultats et recommandations de l'évaluation par les bénéficiaires) ; agence de régulation (autonomie et fonctionnement pour les principaux secteurs : eau, électricité et télécommunications).

[21] Le Cameroun doit mettre en œuvre les actions déclinées dans les stratégies sectorielles de ces deux secteurs prioritaires pour lutter contre la pauvreté. Par exemple pour l'éducation : construction de 2.500 salles de classes, décentralisation de la gestion des enseignants… et pour la santé : augmentation à 70% des taux de vaccination, actions massives de lutte contre le VIH/SIDA d'ici 2003-2004.

4.2.4. LA LOGIQUE D'INTERVENTION DE CERTAINS ACTEURS DU DEVELOPPEMENT

La logique d'intervention de certains acteurs du développement peut être une source du faible développement de la coopération décentralisée. C'est le cas des interventions de l'Agence française de développement (ADF) au Cameroun. Mais on pourrait aussi l'évoquer pour certaines associations et ONG travaillant au Cameroun qui préfèrent travailler avec soit des correspondants occidentaux déjà en place, ou encore d'autres associations sans toujours associer les collectivités locales dans leurs actions.
Dans la synthèse des observations de la mission d'expertise sur la coopération décentralisée entre la Communauté urbaine de Nantes et le ministère camerounais de la ville (15 au 29 mars 2004), il avait été analysé le rôle de l'AFD dans le développement urbain au Cameroun. De l'étude, il en ressort entre autres que la notion de coopération et de développement tel que l'entend l'Agence repose plutôt sur "l'intervention ponctuelle sans qu'il n'y ait un réel transfert de compétences au bénéfice des acteurs locaux. Ces derniers sont en général peu associés aux travaux de l'AFD, qui intervient le plus souvent en prise directe avec les ministères, sans qu'une réelle concertation soit engagée avec les élus, dont l'avis n'est pas dans ce cas sollicité"[22]. Et l'étude de poursuivre : "Ce type de démarche, outre qu'elle va à l'encontre des principes même de coopération, renforce l'attentisme et la passivité des équipes municipales face aux projets de développement. Ce modèle d'interventionnisme, calqué sur les pratiques anglo-saxonnes, conforte localement le sentiment d'impuissance et de dépendance face aux problématiques de développement"[23].
Au niveau de la France et de l'Europe, existent aussi des blocages tels que celui de l'absence de financement européen sur la coopération décentralisée, ou encore un profil de poste dans la fonction publique territoriale pour la coopération décentralisée.

4.2.5. LE PROBLEME DE LA CORRUPTION

Si la corruption est une réalité au Cameroun, il est à préciser qu'elle est omniprésente dans les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs, objet de cette étude. Une étude commanditée par l'Union africaine l'a estimé en septembre 2002 à 148 milliards de dollars US par an en Afrique. Pour la contrer, l'Union africaine a élaboré une législation anti-corruption. Et si ce phénomène constitue une préoccupation des partenaires français du Cameroun, c'est dire donc qu'il peut freiner le développement de plusieurs types de relations extérieures dont les relations de coopération décentralisée. Il y a une grande crainte de la part des porteurs de projets. La corruption entame la qualité de la gouvernance, créant ainsi un climat de méfiance entre les partenaires, lui-même entretenu par des incertitudes associées à une gouvernance arbitraire. "À cause de la corruption, l'application des principes de responsabilités et de transparence peut-être délibérément entravée", note le rapport de la Banque Africaine de développement.
Cette inquiétude est donc exprimée par les partenaires français des coopérations avec le Cameroun qui n'hésitent pas de douter de la destination que pourraient prendre les efforts fournis pour les populations. C'est du moins l'avis des partenaires français de la coopération Eybens/ Cameroun, qui sont obligés de passer par des intermédiaires occidentaux installés au Cameroun, en l'occurrence les "Frères des écoles chrétiennes". Ceux-ci aident l'association notamment à acheminer du matériel et autres effets du projet.
Toutes ces défis et ou contraintes évoqué(e)s plus haut ne sont pas les seules capables de menacer ou de bloquer le développement de la coopération décentralisée au Cameroun, et donc du processus de décentralisation en cours. D'autres existent et sont d'une importance incontestable

4.2.6. LES DEFIS ou CONTRAINTES D'ORDRE FINANCIER, MATERIEL ET DE RESSOURCES HUMAINES

Le financement des collectivités territoriales d'Afrique centrale est une contrainte pouvant freiner leurs engagements à l'étranger dans la mesure où, en l'absence de moyens financiers conséquents, il est difficile, voire impossible pour une entité, de s'engager véritablement dans des relations de coopération décentralisée. La raison est que ces relations tendent de plus en plus à reposer aujourd'hui beaucoup plus sur un esprit de partenariat, d'égalité et de

[22] Communauté urbaine de Nantes, Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise, "Mission d'expertise du 15 au 29 mars au Cameroun, synthèse des observations", mars 2004.
[23] Communauté urbaine de Nantes, op cit.

réciprocité, que d'assistance d'une collectivité vis-à-vis d'une autre[24]. Du coup le défaut de ressources financières pourrait rendre plus difficile le montage d'un projet de sa phase initiale à son évaluation en passant par la programmation et le suivi.

Dans les nouvelles lois de juillet 2004, il est prévu que les ressources des communes soient composées de recettes fiscales, des exploitations du domaine et de services locaux, de ristournes accordées par l'Etat ou d'autres collectivités territoriales sur le montant des impôts et taxes recouvrés à leur profit et de la répartition annuelle du fonds de dotation de la décentralisation. Mais malgré ces dispositions, des inquiétudes persistent sur la volonté du pouvoir central à accompagner la décentralisation administrative d'une décentralisation fiscale. D'ailleurs il a été prouvé qu'en Afrique les budgets locaux ne dépassent pas en moyenne 5 % du budget de l'Etat, les capacités d'épargne des collectivités locales sont très limitées et leur dépendance vis-à-vis de l'Etat est grande pour toutes les dépenses exceptionnelles. Et cette rareté de finances pour les collectivités locales s'aggrave par le fait que la coopération décentralisée ne bénéficie pas de ligne budgétaire au niveau de la Commission européenne qui est restée attachée aux relations avec les Etats.
Dans l'action que ERA Cameroun[25] mène dans le développement urbain, il a été constaté que malgré les avancées significatives constatées, il apparaît clairement que très peu de communes peuvent supporter les frais d'une formation de leur personnel technique, ni même envisager une restructuration de leurs services.

4.3. SENTIERS D'AMELIORATION ET GRANDS CHANTIERS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE AU CAMEROUN

On abordera notre dernière partie en commençant par les pistes globales d'amélioration pour ensuite parler des grands chantiers.

4.3.1. LES SENTIERS (ou PISTES GLOBALES) D'AMELIORATION

Tous les blocages cités plus haut ne sont pas insurmontables et certains ont même déjà trouvé des pistes de solutions qui passent par une décentralisation effective, une synergie entre les structures d'accompagnement, une stratégie de relance plus efficace et pédagogique et la lutte contre la corruption et la moralisation de la société camerounaise.

4.3.1.1. Une décentralisation progressivement effective - concordant à la vitesse de la politique interne.

La coopération décentralisée nécessite une décentralisation effective, ceci pouvant permettre aux acteurs locaux d'avoir la pleine maîtrise de leurs initiatives locales. La décentralisation reconnaît une existence juridique aux diversités locales. Elle est fondée sur l'idée qu'il existe des affaires qui ne sont pas d'intérêt national, et que les intéressés peuvent et doivent prendre en charge eux-mêmes ces affaires.
Analysant par exemple la question de la décentralisation du système de santé publique et les ressources humaines, domaine où devrait bien intervenir la coopération décentralisée, Jean-François MEDARD en est arrivé à une conclusion ferme. Pour l'auteur, "Le système de santé publique comme l'ensemble des administrations publiques au Cameroun, cumule les effets pervers classiques de la bureaucratie et de la centralisation, comme toute

[24] L'égalité suppose que la coopération décentralisée met en relation des partenaires égaux sur le plan des droits, devoirs et responsabilités en dépit des différences et des disparités existantes en termes politiques, économiques, sociaux, environnementaux, culturels, civils et religieux. La réciprocité repose sur une logique de partage et va bien au-delà de la traditionnelle aide humanitaire ou mise à disposition de fonds… L'idée de partenariat renvoie à ce que tout projet de coopération doit mobiliser l'ensemble de partenaires concernés des collectivités territoriales et les associer dès la conception et tout au long de sa mise en œuvre.

[25] ERA Cameroun est une association qui depuis sa création développe des activités visant à baisser le taux de concentration des déchets dans les villes et campagnes, à accroître l'accès à l'eau potable dans les périphéries des grandes villes et les centres secondaires, à limiter des émissions des gaz à effet de serre. Il développe des technologies propres pour l'énergie décentralisée ERA Cameroun regroupe des ingénieurs, des universitaires des sociologues et des éducateurs.

administration publique centralisée, et ceux du patrimonialisme, c'est-à-dire de la privatisation informelle du domaine public"[26]. Et comme solution, "l'Etat doit renoncer à ce mode de gestion dont l'échec est patent". Loin d'abdiquer devant ses responsabilités, le pouvoir central doit les exercer désormais différemment, en passant du rôle de gestion à celui de régulation plus indirecte, s'appuyant sur la rationalité économique, tout en élaborant un système de normalisation et de contrôle. Il ne s'agit pas de privatiser des secteurs aussi fondamentaux comme la santé comme on le fait pour les entreprises publiques, mais de procéder à sa décentralisation dont la privatisation n'est que le stade ultime. Cela n'est d'ailleurs que la résultante des dispositions de la Constitution du 26 janvier 1996 qui prévoit un transfert de compétences aux collectivités territoriales, désormais responsables de la gestion et du fonctionnement des services de santé.
Au plan financier et matériel, les pistes qui sont évoquées reposent en premier lieu sur le fait que les collectivités locales doivent continuer à bénéficier du soutien des Etats et des bailleurs de fonds. Mais les collectivités doivent apprendre à être solvables afin que soit préparée la transition vers des systèmes pérennes pour un développement durable.

L'AFD s'était aussi interrogée sur un certain nombre de questions notamment :
- À quelles conditions peut-on inciter à la création d'une institution financière spécialisée dans un pays ou un ensemble géographique donné?
- Faut-il soutenir l'idée d'un mécanisme de crédit aux communes de niveau régional ? Dans ce cas, quel rôle peuvent remplir les banques de développement régionales africaines ?
- Quelles mesures d'accompagnement peut-on prévoir pour assurer la crédibilité d'un mécanisme de crédit communal ?
- Quelle serait la viabilité d'un fonds de garantie à l'échelle régionale chargé de solvabiliser auprès du secteur bancaire les emprunts directs des collectivités ?
- Quelle sera la conséquence des initiatives d'annulation de la dette sur la viabilité des systèmes de financements des collectivités locales (le marché de ces institutions risque de se trouver singulièrement réduit par un afflux de subventions…) ?

Une autre solution au problème des ressources financières des collectivités territoriales de l'Afrique pourrait s'inspirer du programme d'Appui au développement des Collectivités locales que finance le Service de coopération et d'action culturelle de l'Ambassade de France au Cameroun. Ce programme a mis en évidence un élément important au niveau des villes secondaires : l'appui en matière de fiscalité locale est primordial, notamment pour l'optimisation de la mobilisation des recettes, qui permet d'inscrire les communes dans une logique de rentabilité et d'investissement sur le long terme.

4.3.1.2. Une synergie entre les structures d'accompagnement : ne pas travailler seul !
Il est intéressant que l'Etat crée une sorte de synergie entre les différentes structures d'appui à la coopération décentralisée et une coordination entre les acteurs gouvernementaux et les partenaires non gouvernementaux que sont les collectivités territoriales, mais aussi les ONG. L'autre hypothèse consiste à envisager la création d'une structure unique compétente en la matière, à l'image, mais avec beaucoup plus d'effectivité, de l'actuel Comité de Coordination des Aides au Développement (CCAD) qui est sous l'autorité du Premier ministre, chef du gouvernement. Un Comité de Coordination et de Concertation de la Coopération Décentralisée au Cameroun (5CD) similaire au Haut Conseil de la Coopération internationale en France. Une autre idée repose aussi sur la création d'un Observatoire de la coopération décentralisée à dimension nationale avec des ramifications sous-régionales. On peut aussi parler d'un réseau des acteurs français intervenant au Cameroun.

4.3.1.3. Une stratégie de relance plus offensive
L'idée résulte une fois de plus du sommet des Africités 2003. Pour KUATE, cette stratégie peut être basée sur 7 points au moins suivant :

[26] MEDARD, Jean-François, "Décentralisation du système de santé publique et ressources humaines au Cameroun" in "Les métamorphoses du politique au N ord et au Sud", Khartala, 2004, p362.

- Évaluation de la coopération au niveau de chaque commune en relançant celles qui existent déjà et en faisant de nouvelles prospections. Ensuite au niveau de l'Etat, l'idée d'un séminaire est à explorer ;
- Prise de conscience des dirigeants étatiques et des responsables des collectivités locales de cette nouvelle donne dans la recherche des voies et moyens d'apporter le bien-être aux populations ;
- Nécessité d'une dynamique de coopération intercommunale en amont[27]. Par exemple, les collectivités locales d'un département ou d'une zone géographique doivent commencer par apprendre à évoluer ensemble, à cultiver l'esprit de solidarité à la base. L'idée serait bénéfique pour les plus petites entités ;
- Renforcement des associations nationales des élus locaux, pour en faire des interlocuteurs efficaces des pouvoirs publics et des autres partenaires de développement local ;
- La bonne gouvernance : pour bénéficier de la confiance des partenaires, les élus doivent faire un effort de bien gérer leurs collectivités et en donner ainsi une bonne image ;
- Ne pas trop embrasser : éviter de multiplier des relations que l'on ne peut pas gérer ;
- Mettre en avant l'esprit de partenariat, d'égalité et de réciprocité dans les relations. "Chaque partenaire doit apporter quelque chose".

4.3.1.4. Lutte contre la corruption

La meilleure méthode pour réduire sensiblement la corruption pourrait consister à mener des actions "résolues et ciblées" dans le cadre général d'un programme de bonne gouvernance[28]. Plusieurs pays bien corrompus sont arrivés sur une période plus ou moins longue à réduire substantiellement ce phénomène. Il a fallu plus d'un siècle à l'Angleterre, mais Hong-Kong et Singapour sont passés relativement vite d'un système très corrompu à un "système relativement probe". On peut aussi citer le cas du Botswana, du Chili, de la Pologne ou de l'Ouganda.
Ainsi à côté des mesures spécifiques prises par le Gouvernement camerounais, il est intéressant de s'attaquer à la corruption en passant par ses causes sous-jacentes. Priorité doit être faite à la prévention, c'est-à-dire sur les réformes des politiques, des institutions et des incitations économiques. Sans cela, les efforts visant à améliorer la mise en application de la législation anti-corruption au travers des services de police, des bureaux d'éthique ou des agences spécialisées au sein du gouvernement resteront moins productifs.

De la part des partenaires français de la coopération décentralisée au Cameroun, il est souhaitable qu'un certain nombre de principes continuent à être appliqués :
- Privilégier la main d'œuvre et les compétences locales dans les actions cofinancées ;
- Participer à la mise en place des mécanismes de coordination et de financement ;
- Soutenir les collectivités camerounaises par la mise en place des systèmes de fiscalité locale ;
- Soutenir les actions de formation ;
- Accorder une importance stratégique à l'intégration sous-régionale en favorisant les programmes dans la sous-région Afrique centrale et des Grands Lacs et en soutenant les institutions sous-régionales
- Participer et insister sur les questions d'évaluation et de mesure d'impact…

4.3.2. *LES GRANDS CHANTIERS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE AU CAMEROUN*

L'intérêt de ces grands chantiers de la coopération décentralisée au Cameroun tient au fait que non seulement ils soutiennent les collectivités camerounaises dans leur problématique de développement local et de la gestion du service public local, mais aussi ils assurent l'émancipation de ces collectivités. Cela peut accélérer le processus de décentralisation face à des acteurs ayant débuté plus que jamais la maîtrise de leurs supposées compétences.

[27] Le cadre juridique de l'intercommunalité au Cameroun est prévu dans la loi n° 73/23 du 05 décembre 1973 portant organisation communale. Elle dispose : « Les communes d'un département peuvent, soit à la demande de l'autorité de tutelle, soit par délibération concordantes dûment approuvées, se regrouper en syndicats pour réaliser en commun des opérations intercommunales telles que : l'ouverture ou l'entretien des voies intercommunales, l'achat et l'utilisation d'engins routiers communs ou l'exploitation des services par voie de concessions». Les structures prévues à cet effet ont été créées, mais sont tombées en faillite, et l'Etat a procédé à leur dissolution en 1993.

[28] Gray, C.W et D. Kaufman, "corruption and development" in rapport BAD, p52 et s