



Le Processus de Décentralisation Au Cameroun: Avancées, Pesanteurs et Perspectives

Ndoumbe Richard Alain (Ministry of Décentralisation, Cameroon)

Resume

La principale orientation de la Stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30) en matière de décentralisation et de développement local au Cameroun est d'accélérer et d'approfondir le processus de décentralisation et de renforcer la gouvernance locale pour faire des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), des pôles de croissance et de développement aux niveaux régional et local. Toutes choses qui favorisent l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD) en faveur des populations à la base à travers l'amélioration de leurs conditions de vie. Cependant, malgré le transfert des compétences et des ressources en direction des Communes et des Régions par l'Etat, force est de constater que la pauvreté persiste, en particulier en milieu rural. L'objectif de ce travail vise donc à analyser les défis qui s'imposent au processus de la décentralisation et du développement local au Cameroun, et suggère quelques pistes en vue de son amélioration.

Mots clés: Cameroun, décentralisation, pesanteurs et perspectives.

Introduction

L'objectif de cet article qui analyse le processus de décentralisation au Cameroun à travers ses avancées, ses pesanteurs et ses perspectives s'inscrit dans une démonstration historique de ce modèle de gouvernance local. En effet, il y a une soixantaine d'années, les débats sur le développement des Etats africains s'orientaient davantage autour de la théorie de la modernisation (Rostow, 1962). L'on pouvait ainsi croire que la centralisation était consubstantielle de ces Etats nés des indépendances. De fait, plusieurs auteurs s'accordèrent pour reconnaître que les politiques de décentralisation mises sur pied dans les années 1960 dans bon nombre de pays africains, loin de favoriser l'érection d'un véritable pouvoir local, ont davantage réussi à établir un mouvement de déconcentration avec pour finalité, un meilleur contrôle du local par le centre. Au demeurant, avec le vent de la démocratisation amorcée au niveau de la quasi-totalité des pays africains dans les années 1990 et le contexte favorable au changement profond des modes de production avec en l'occurrence la mise en œuvre des réformes démocratiques, de nouvelles réformes de la décentralisation sont opérées. Le rapport annuel de la Banque Mondiale pour l'année 1999 place ainsi au centre de son analyse les notions de mondialisation et de localisation, en faisant même des phénomènes majeurs du XXI^e siècle.

Une importante littérature issue de la presque-totalité des sciences sociales rend compte des évolutions de cette notion de décentralisation à géométrie variable¹. Dans cette dynamique, pour Fay, la décentralisation en tant que mode de gouvernance, fonctionne à certains égards comme un leurre, une rhétorique séduisante mais entachée de déficit théorique (Fay et al, 2006). De même, Leclerc-Olive analyse la contribution singulière du traitement de la question des pouvoirs publics locaux en rapport avec les théories de la démocratie (Leclerc-Olive, 2001). Rösel quand à lui fait une partition entre une « vision sceptique »² et une « vision emphatique »³ de la décentralisation (Von Trotha et Rösel, 1999) qui balbutie selon Deberre entre décentralisation et développement local (Deberre, 2007). Pour lui, la décentralisation est de nature à intégrer toutes les formes de développements communautaires. De ce fait, en notant que « l'insuffisance politique » des collectivités locales compromet quelque peu leur aptitude à contrôler les déséquilibres socioéconomiques et culturels qui apparaissent, il se questionne tout de même sur la propension des réformes à cantonner les élus dans un rôle de simple « *catalyseur de l'action* ». En définitive, la décision semble être l'enjeu de ces débats relatifs à la centralisation - décentralisation, dans la mesure où ils « *contestent aux organes de l'Etat central le monopole de celle-ci, tout en pouvant considérer que la décentralisation ne serait qu'une ruse de l'Etat qui conserve par devers lui la sélectivité des normes* » (Thalineau, 1994 : 10).

Le Cameroun, comme beaucoup d'autres pays africains post-indépendantistes, s'inscrit parfaitement dans cette importante dynamique de la décentralisation relayée par les auteurs. En effet, consacrée par la Constitution du 18 janvier 1996 qui fait du Cameroun un État unitaire décentralisé⁴, la décentralisation est une politique publique qui occupe une place importante dans la démarche de consolidation démocratique de ce pays et d'atteinte de ses objectifs de développement durable. La loi fondamentale mentionnée dispose en effet en son article 55 (1) que la Commune et la Région constituent les deux types de Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD). L'alinéa 2 du même article de cette loi précise par ailleurs les principes directeurs de la décentralisation que sont l'autonomie administrative et financière, la libre administration par des conseils élus, l'exercice de la tutelle de l'État dans les conditions définies par la loi et le développement harmonieux de toutes les CTD sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional. Le processus de la décentralisation ainsi déclenché au Cameroun, qui vise à susciter le développement à partir de la base et permettre d'atteindre plus facilement les Objectifs de Développement Durables, connaît une véritable accélération notamment à partir des années 2018 à 2019.

Sur la base d'une littérature grise, l'épure théorique et conceptuelle de cette étude tourne autour du constructivisme structuraliste et du néo-institutionnalisme historique. En effet, d'inspiration Bourdieusienne, le constructivisme structuraliste qui se situe dans la double dimension objective

¹ La décentralisation oscille entre la déconcentration à la réelle dévolution des pouvoirs aux collectivités territoriales décentralisées.

² La décentralisation est considérée comme un des moyens de produire des décisions relevant de procédures démocratiques légitimes. De la sorte, le jeu entre l'Etat central et les collectivités déconcentrées est à somme nulle, les uns gagnant ce que les autres perdent.

³ La décentralisation est considérée comme un avatar de la démocratisation, un passage obligé pour parvenir à la démocratisation, les maîtres mots étant : autonomie du local, proximité, participation et libération des « capacités ».

⁴ C'est nous qui soulignons.

et constructive de la réalité sociale, permet d'allier le rôle de l'individu dans la construction des savoirs et l'influence des structures sur les individus. Dans le cadre de cette étude, le constructivisme structuraliste permet de comprendre comment les structures existantes au niveau central et empreinte d'un habitus de pouvoir, continuent de peser sur les logiques de décentralisation du Cameroun et les aspirations au développement à partir de la base. Quant au néo-institutionnalisme historique de Theda Skopol notamment, il recherche les facteurs les plus à même de jeter une lumière sur les phénomènes de développement historique et les transformations contemporaines de l'Etat-providence. Il repose ainsi sur le postulat suivant : les règles politiques formelles et les politiques publiques établies sont la source de contraintes institutionnelles qui infléchissent les stratégies et les décisions des acteurs politiques. Il sera donc également question dans cette étude de vérifier ce postulat en regard avec la politique publique de la décentralisation au Cameroun et l'armada des règles politiques y-relatives.

Sur le plan méthodologique, cet article est organisé autour de la question principale du bilan réel de la décentralisation au Cameroun. Il se fonde ainsi sur l'hypothèse d'un développement local inclusif et durable induit par l'accélération et l'approfondissement du processus de décentralisation. Bien plus, l'analyse SWOT⁵ est mobilisée pour identifier les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces du processus en cours. Relativement à sa structure, le travail comporte deux parties. La première partie consacrée aux avancées du processus de la décentralisation au Cameroun de 1996 à 2021. Elle sera subdivisée en deux sous-parties. L'on s'intéressera tout d'abord aux évolutions sur le plan juridique et ensuite aux avancées sur les plans institutionnel et opérationnel.

La deuxième partie quant-à-elle portera sur les pesanteurs à surmonter de même qu'aux perspectives qui s'offrent au processus de décentralisation au Cameroun.

Les Avances du Processus de Décentralisation au Cameroun : de 1996 à 2021

La décentralisation qui consiste en un transfert par l'Etat, aux CTD, de compétences particulières et de moyens appropriés⁶ a pour objectif final de procéder à l'amélioration des conditions de vies des populations à la base. Le but visé est le développement véritable à partir de la base, du local. Cette politique publique locale s'est inscrite dans un processus relativement long. S'il a été consacré par la constitution du 04 mars 1960, il est important de reconnaître que c'est avec la constitution du 18 janvier 1996 que la décentralisation a été véritablement cotée à la bourse des valeurs démocratiques tant sur le plan normatif que sur le plan opérationnel.

Sur le Plan Normatif : un Cadre Normatif en Pleine Évolution

Le cadre normatif qui encadre la décentralisation, avec en toile de fond la promotion du développement local, a connu ces dernières années un important saut qualitatif. Tout commence par la constitutionnalisation de la décentralisation en 1996 qui a fait du pays un Etat unitaire décentralisé. Par la suite, il y a eu les lois de 2004, principalement la loi N° 2004-17 du 22 juillet

⁵ Strengths, weaknesses, opportunities et threats.

⁶ Art 40 (1) du Code Général des CTD.

2004 d'orientation de la décentralisation⁷, la loi N° 2004-18 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes⁸ et la loi N° 2004-19 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux régions⁹. Suivront les lois de 2009, en l'occurrence la loi N°2009-011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées et la loi n°2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale¹⁰. A la faveur de la loi N° 019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des CTD, inspirée des conclusions du Grand dialogue national instruits par le Chef de l'Etat et qui s'est tenu du 30 septembre au 04 octobre 2019, une nouvelle ère s'ouvre dans le champ de la gouvernance locale au Cameroun¹¹. Les changements apportés à l'architecture de la décentralisation, d'une ampleur inédite, concernent aussi bien l'échelon communal déjà effectif, que les régions, encore futures à cette époque. Ces importantes réformes touchent des sujets aussi divers que les droits et obligations de l'élu local, l'essence de la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées, la participation citoyenne ou le financement de la décentralisation. A partir de là, les CTD sont désormais dotées de plus d'autonomie, de ressources, la tutelle est amenuisée, la gouvernance plus élargie et participative, et un statut spécial est accordé aux régions anglophones Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

Cet ordonnancement normatif a été magnifié par les six décrets du 28 décembre 2021 portant notamment sur l'Organisation-type de l'administration territoriale, la Répartition de la Dotation Générale de la Décentralisation au titre de l'exercice budgétaire 2021, les Modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'Etat aux Régions en matière d'urbanisme, d'organisation et de la gestion des transports publics interurbains, de protection de l'environnement, de tourisme et loisirs. Ces textes d'émanation présidentielle, même s'ils confirment le pilotage de l'Etat qui conserve ainsi le rôle d'opérateur (Brisson, 2022)¹², consacrent par ailleurs la décision des pouvoirs publics d'allouer plus de ressources notamment financières au fonctionnement des conseils régionaux au cours de l'exercice 2022. Ils devraient permettre à la décentralisation de franchir un palier important et aux CTD en général de mieux se déployer dans la perspective d'apporter un coup d'accélérateur au développement local.

⁷ Cette loi aborde, entre autres, le principe du transfert des compétences ; l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales ; la tutelle sur les collectivités territoriales ; les organes de suivi de la décentralisation.

⁸ Ladite loi parle de la gestion et de l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national ; des compétences transférées aux communes ; des organes de la commune ; du régime spécial applicable aux agglomérations urbaines ; de la coopération et de la solidarité intercommunales.

⁹ Cette loi se rapporte à la gestion et de l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national par les Régions ; aux compétences transférées aux Régions ; aux organes de la Région ; à la coopération et de la solidarité inter-régionales ; et aux dispositions financières.

¹⁰ Ministère de la décentralisation et du développement local, 2005. *Recueil des lois de la décentralisation*, Yaoundé, SOPECAM.

¹¹ Ministère de la décentralisation et du développement local, 2019. *Décentralisation.com*, N°003, Edition spéciale, Yaoundé, p. 5.

¹² Jean-François Brisson estime que le pilotage est encore au cœur de la fonction administrative où l'Etat a su conserver un rôle d'opérateur, notamment grâce à la puissance financière. Ainsi, bien qu'inscrite dans la constitution, l'autonomie financière des collectivités territoriale ne serait qu'un leurre, les « ressources propres » garanties à ces collectivités ne correspondant pour l'essentiel qu'à des dotations budgétaires ou à des impôts nationaux que l'Etat module à sa guise.

Des Institutions et Instances de Suivi Mise en Place et Opérationnelles

L'impulsion sur le plan institutionnel et opérationnel semble également significative, même si d'aucun y trouvent un moyen pour les administrations de l'Etat de « *se mêler à la direction des politiques locales* » (Brisson, 2022)¹³. Au Cameroun, ce mouvement institutionnel est rendu manifeste avec la création et l'opérationnalisation effective des institutions et instances dédiées à la mise en œuvre et au suivi de la politique publique de la décentralisation. En ce qui concerne le suivi de la décentralisation, il convient de relever la mise en place du Conseil National de la Décentralisation (CND), créé le 03 novembre 2020, avec pour principal mandat le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre effective de la décentralisation¹⁴ ; du Comité Interministériel des Services Locaux (CISL) mis en place le 09 novembre 2020, en tant qu'organe de concertation interministériel placé sous l'autorité du Ministre chargé des CTD, avec pour mission d'assurer la préparation et le suivi des transferts des compétences et des ressources aux Collectivités Territoriales Décentralisées¹⁵ et du Comité National des Finances Locales (CONAFIL), créé le 21 décembre 2020, comme organe de concertation placé sous l'autorité du Ministre chargé des CTD, chargé du suivi de la mobilisation optimale des recettes des collectivités territoriales décentralisées et de la bonne gestion des finances locales¹⁶.

Il s'agit ensuite de l'organisation des Assises Générales de la Commune et du Grand Dialogue National. En ce qui concerne les Assises Générales de la Commune tenues les 06 et 07 février 2019, sous la présidence du Premier Ministre, Chef du Gouvernement camerounais, qui ont mobilisé l'ensemble des 360 exécutifs municipaux et des 14 Délégués du Gouvernement de la République, si elles sont parvenues à la conclusion que les communes sont le moteur du développement local et ont un rôle fondamental à jouer dans l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD) et les autres agendas mondiaux tels que le Nouvel agenda urbain et les agendas panafricains à l'instar de l'agenda 2063 de l'Union Africaine, elles ont également, tout en saluant l'élaboration des plans communaux de développement devenus systématique, relevé les questions de cohérence, de faible ancrage de la planification locale dans celle faite au niveau central et surtout les problèmes de suivi-évaluation. Bien plus, ces Assises ont relevé que les points cruciaux relatifs aux ressources financières, matérielles, logistiques et humaines sont au cœur de l'enjeu de l'autonomie des communes, si l'on veut qu'elles exercent convenablement leurs compétences. En définitive, ces travaux ont permis de dresser un diagnostic profond de la politique publique de la décentralisation, pour une institution communale rénovée et afin de préparer l'opérationnalisation des régions.

¹³ Dans cette optique, les administrations d'Etat disposent de nombreux titres de compétence : décision conjointe, pouvoir de substitution, pouvoir de sanction. L'extraordinaire développement de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales trouverait ici, à la suite des contrats de plan Etat-régions, conçus dès l'origine comme une déclinaison du plan national, son explication principale.

¹⁴ République du Cameroun, Décret n° 2020/676 du 03 novembre 2020 portant organisation et fonctionnement du Conseil National de la Décentralisation.

¹⁵ République du Cameroun, Décret n° 2020/689 du 09 novembre 2020 portant organisation et fonctionnement du Comité Interministériel des Services Locaux.

¹⁶ République du Cameroun, Décret n° 2020/6635 du 21 décembre 2020 portant organisation et fonctionnement du Comité National des Finances Locales.

Pour ce qui est du Grand Dialogue national, il a été convoqué par le Chef de l'État a convoqué du 30 septembre au 04 octobre 2019, dans l'optique d'examiner les voies et moyens de répondre aux aspirations profondes des populations des Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, mais aussi de toutes les autres composantes de la Nation camerounaise. Des huit thématiques examinées par les participants, figurait en bonne place celle relative à la décentralisation et au développement local. À l'issue de ces assises, des recommandations fortes ont été formulées pour une modernisation du cadre juridique de la décentralisation, la consolidation du cadre institutionnel, la disponibilité de ressources humaines qualifiées, avec notamment la mise en place de la fonction publique locale, la mobilisation et l'optimisation des ressources financières en direction des CTD, le renforcement de la participation des populations à la gestion des affaires publiques au niveau local et la consécration du statut spécial pour les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

En définitive, le bilan de la première phase de la décentralisation effectué dans le cadre de ces instances de suivi a mis en évidence de nombreuses insatisfactions liées au fonctionnement de la commune et au retard dans l'entrée en service des régions. Ce diagnostic confirmé par les premières Assises Générales de la commune et le Grand Dialogue National, a rendu nécessaire l'avènement de la deuxième phase de la décentralisation camerounaise qui, au plan institutionnel s'est concrétisée par la création, par décret présidentiel du 02 mars 2018, du Ministère de la Décentralisation et du Développement Local (MINDDEVEL), alors chargé de l'élaboration, du suivi, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la politique du gouvernement en matière de décentralisation ainsi que de la promotion du développement local¹⁷. Enfin, il convient de relever dans ce registre institutionnel, la création du CND le 03 novembre 2020¹⁸ et la mise en place, à l'issue des élections du 06 décembre 2020, de la Région, dernière étape dans la mise en œuvre des institutions prévues par la Constitution, dès lors investie d'une mission générale de progrès économique et social, à l'effet de contribuer au développement harmonieux, équilibré et durable du territoire.

Malgré cette importante dynamique du processus de la décentralisation au Cameroun tant sur les plans juridiques et institutionnels, et même si les perspectives y relatives sont engageantes, les pesanteurs sur le terrain restent nombreuses et nécessitent des efforts encore plus soutenus, à l'effet de pouvoir parvenir à un véritable développement local durable et inclusif. La difficulté ici réside dans le fait que, la décentralisation renvoyant à l'idée de division du travail entre le centre et la périphérie mais aussi à la non-exclusion du centre dans la mesure où elle est construite sur la racine "centre", doit impérativement résoudre l'équation dans laquelle la division égale l'unité. En effet, évoquant « *le dogme de l'unité de l'Etat* », Aubry indique que « *le pluralisme, ne peut cohabiter ... qu'en tant que compromis* » (Aubry, 1992).

¹⁷ République du Cameroun, Décret n° 2018/190 du 02 mars 2018 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement, Article 8 (5) bis.

¹⁸ Créé par Décret présidentiel n° 2020/676 du 03 novembre 2020, le CND est une structure chargée principalement chargé du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation

Les Pesanteurs et Perspectives du Processus de Décentralisation au Cameroun

Des Pesanteurs au Processus de Décentralisation et de Développement Local au Cameroun

Les pesanteurs auxquelles fait face le processus de décentralisation au Cameroun restent nombreuses à relever, il s'agit notamment de la gouvernance de l'action publique au niveau local ; de l'accélération du transfert effectif des compétences et des ressources aux CTD ; et de l'élaboration des référentiels de mesure des progrès accomplis en matière de décentralisation et du développement local.

En ce qui concerne la gouvernance de l'action publique au niveau local, il est précisément question de la répartition et de la compréhension des rôles et responsabilités entre les acteurs de l'Etat et les acteurs locaux¹⁹, et c'est là l'une des plus grandes transactions collisives (Dobry, 2008) entre acteurs déconcentrés et décentralisés. En effet, compte tenu de la nouveauté du processus de régionalisation, voire de décentralisation, le principal risque est que tous les regards soient tournés vers l'Etat central et que rien ne se passe tant que de nouvelles décisions ne viennent pas du Gouvernement. Or, les Conseils régionaux en l'occurrence, disposent d'ores et déjà de leviers qu'ils peuvent actionner, à l'instar de ce qui est fait par certains exécutifs. C'est donc cette culture qu'il faut développer en sus de celle de la recevabilité (Untermaier-Kerleo, 2022)²⁰. L'Etat central et singulièrement le MINDDEVEL ont une double responsabilité. D'une part, ils doivent être les garants de la bonne avancée du processus, ce qui implique un fort travail de conviction auprès de l'ensemble des autres Ministères mais aussi des Services du Premier Ministre et de la Présidence de la République. Sans la sortie des décrets spécifiant les modalités d'exercice des compétences transférées, l'attribution réelle des budgets ou la mise en place des organigrammes, tout le bénéfice des avancées du processus sera vite perdu. Aussi, faut-il absolument maintenir un rythme soutenu de concertation, d'information et de sensibilisation auprès de tous les acteurs impliqués dans ce processus. D'autre part, le MINDDEVEL doit aussi porter l'esprit de décentralisation, y compris dans son fonctionnement et son comportement. Il peut être compris que cette administration prenne à sa charge certaines missions des Régions dans la phase de mise en place, mais cela ne saurait durer au risque de complètement gâcher l'esprit même de la décentralisation. C'est clairement un défi.

Relativement à l'accélération du transfert effectif des compétences et des ressources aux CTD, comme indiqué dans la première partie de ce travail, un certain nombre de ressources sont déjà transférées à ces entités. Il en va ainsi la portion de la dotation générale de la décentralisation qui leur est allouée et de la création effective de la fonction publique local à travers le décret présidentiel portant organigramme-type y relatif. Cependant, lesdites ressources demeurent insuffisantes pour impulser un véritable développement à partir de la base. En effet, pour ce qui

¹⁹ Conseils Régionaux, Maires de ville, Maires ; place du Gouverneur, du Préfet et du sous-préfet ; outils des coopérations entre les acteurs.

²⁰ Indépendamment du risque d'atteinte à sa propre réputation et à l'image de sa collectivité, tout élu doit être conscient d'un double risque juridique auquel il s'expose lui-même ou expose sa collectivité, en cas de manquement à ses obligations déontologiques dans le cadre du processus décisionnel : le risque d'annulation de la décision par le juge administratif ; le risque d'engager à titre personnel sa responsabilité tant pénale, que financière, civile voir disciplinaire.

est des compétences transférées aux collectivités territoriales décentralisées, notamment aux Régions, sur 20 projets de textes y relatifs attendus, seulement quatre (04) font déjà l'objet d'un décret présidentiel. Il s'agit précisément des Décrets fixant les modalités d'exercices de certaines compétences transférées par l'Etat aux Régions en matière d'environnement ; de tourisme et loisirs ; de travaux publics ; et d'urbanisme et d'habitat, tous signés comme indiqué, le 28 décembre 2021 par le Président de la République. Six (06) autres textes ont été validés par le CISL et le Secrétariat permanent du Conseil national de la Décentralisation (SP/CND) et sont en attente de promulgation par le Président de la République. Ce sont les projets de Décrets fixant les modalités d'exercices de certaines compétences transférées par l'Etat aux Régions en matière de gestion des eaux d'intérêt régional ; de culture et de promotion des langues nationales ; de promotion des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat ; de promotion des activités agricoles ; de gestion des ressources naturelles ; et d'action sociale. Neuf (09) textes validés par le CISL sont en attente de validation du SP/CND et de la suite de la procédure. Il s'agit des projets de Décrets fixant les modalités d'exercices de certaines compétences transférées par l'Etat aux Régions en matière de jeunesse et d'éducation civique ; de formation professionnelle ; d'éducation ; de sport et d'éducation physique ; dans le cadre de leur participation à l'organisation des transports interurbains ; de promotion des activités de productions pastorale, aquacole et halieutique ; d'organisation des foires régionales et salons commerciaux régionaux ; d'alphabétisation ; et de santé. Le dernier texte fixant les modalités d'exercice des compétences transférées par l'Etat aux Régions en matière d'élaboration et de mise en œuvre de plans Régionaux spécifiques de prévention des risques et d'intervention d'urgence n'a jusqu'alors pas connu de début d'élaboration. Pour ce qui est des ressources financières, bien qu'on observe une augmentation des ressources du budget d'investissement public (BIP) allouées aux communes passant de 3% en 2016 à 7 % en 2019²¹, elles demeurent faibles et centralisées en ce qui concerne leur conservation et leur mobilisation effectives. Certes, le code général des CTD promulgué en décembre 2019 fixe à 15% au moins la proportion des recettes du Budget de l'Etat à transférer aux CTD²², mais la situation en 2020 reste encore loin de cet objectif. A titre d'illustration, la dotation générale de la décentralisation inscrite au budget de 2020 est de 49,9 milliards de francs CFA, pour un budget total de 4951,7 milliards ; ce qui représente un taux de 1%. Au-delà la dichotomie urbain-rural, la présence d'importantes disparités entre les dix régions que compte le Cameroun est fortement marquée. En effet, la région de l'Extrême-Nord qui concentre à elle seule 36% des pauvres, ne reçoit, par exemple, que 12% des transferts du BIP par rapport aux régions de l'Ouest et du Littoral où vivent respectivement 5% et 3% des pauvres, mais qui perçoivent presque autant (11%).

En définitive, il reste énormément du chemin à parcourir pour terminer tous ces chantiers et concrétiser l'une des deux thèses émises relativement à la création du MINDDEVEL, à savoir, celle de « l'espoir frappée du sceau de la reconsidération de l'importance des acteurs du « bas » dans la définition de l'action publique locale de l'Etat du Cameroun » (Minkonda et al, 2020), en vertu de laquelle les différents transferts sus-évoqués, sous la coordination de ce nouveau-né du pouvoir exécutif, vont booster le processus d'autonomisation administrative, technique et financière des CTD en offrant véritablement aux acteurs locaux le soin de décider eux-mêmes de

²¹ Ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, données de 2019.

²² Art 25 (3) du Code Général des CTD.

l'avenir et du destin de leur communauté²³. De fait, pour accélérer le processus de décentralisation et du développement local, il est plus que nécessaire, d'une part, de renforcer la mobilisation des ressources des collectivités, et d'autre part, d'améliorer l'affectation et l'utilisation efficace de ces ressources pour la mise en œuvre, à partir de la base, de la Vision 2035 du Cameroun, de sa stratégie Nationale de Développement 2020-2030 (SND30) et de l'Agenda 2030 des Objectifs de Développement Durable (ODD).

En Guise de Perspectives

Au-delà de toutes les pesanteurs susmentionnées à relever, les perspectives de la décentralisation au Cameroun se trouvent dans l'implantation d'un véritable développement local à travers l'élaboration des cadres référentiels aptes à parachever le processus de décentralisation, le suivi-évaluation des actions en cours et la mise sur pied d'une véritable démarche participative à l'effet d'associer tous les acteurs à l'effort de développement local.

En effet, dans la conduite du processus de décentralisation et du développement local, le manque de référentiel consensuel de mesure du développement local, de la gouvernance démocratique et de la gestion communale constitue un obstacle dans le pilotage stratégique de cette politique publique au Cameroun. La plupart des indicateurs de développement, en particulier ceux des ODD ne sont pas décentralisés. Bien qu'un Indice de Développement Local (IDL) soit en cours de validation, le pilotage de la décentralisation requiert des métriques pratiques. Ces dernières devraient permettre à la fois de mesurer les progrès accomplis en matière respectivement de transfert des compétences et des ressources, de fonctionnement des CTD, ainsi que d'évaluer l'efficacité des politiques locales de développement et de participation citoyenne mais aussi de mieux orienter les interventions.

Au niveau socioéconomique, l'inégal niveau de développement entre les communes est une réalité incontestable, d'une localité à une autre. De même, si l'on observe en général une tendance à la baisse de la pauvreté, celle-ci cache en réalité une augmentation du nombre de pauvres et, faute de ciblage approprié et des dispositions spécifiques aux groupes de populations nécessiteuses, aucune solution pérenne n'est envisageable. Dans ce contexte, l'adressage de la pauvreté des collectivités locales et des populations devient donc important, et même davantage lorsque l'on considère la rareté des ressources destinées au développement local, dans un environnement national déjà fortement contraint, en raison des nombreux défis de toutes sortes (sécuritaire, sanitaire, etc.) auxquels sont confrontées les finances publiques. En vue de remédier à cet état de choses, le Secrétariat Permanent du Conseil National de la Décentralisation et le Ministère de la Décentralisation et du Développement Local, avec l'accompagnement du Programme des Nations-Unies pour le Développement, mettent actuellement en place un outil de pilotage stratégique de la décentralisation et de développement local à travers la conception d'un indice de performance de développement local, de la gouvernance démocratique et de la gestion communale. Pour ce faire, une enquête socioéconomique des 374 communes et

²³ L'autre thèse évoquée est celle « négativiste de l'inutilité » en vertu de laquelle le MINDDEVEL n'aura aucun effet sur le développement des localités à cause de la culture centralisatrice qui est basée sur l'idée-force de l'unité nationale qui impacte significativement sur toutes les institutions publiques de l'Etat camerounais.

communautés urbaines est en cours. Les données recueillies serviront non seulement à dresser le profilage socioéconomique et de pauvreté des communes, mais également le Mapping des opportunités et la cartographie des interventions des partenaires techniques et financiers. Toutes choses qui permettraient non seulement de définir les initiatives pertinentes à mener à tous les niveaux, mais également de s'assurer du respect du principe d'harmonisation des actions de l'Etat et des collectivités. En effet, l'action de l'État et celle des collectivités territoires doivent se dérouler en symbiose dans l'harmonie (Owona, 2011 : 50)²⁴

S'agissant du suivi-évaluation, il convient de relever que dans le cadre de la mise en œuvre des Accords signés avec des partenaires techniques et financiers, plusieurs projets et programmes sont en cours ou envisagés au Cameroun, dans le sous-secteur de la décentralisation et du développement local. Il en est ainsi des projets PRADEC²⁵, PAMEC²⁶, PAMFIP²⁷ avec la Coopération allemande (GIZ) ; du projet PAADD²⁸ avec le PNUD ; du projet PROCIVIS²⁹ avec l'Union Européenne ; des projets PAAD-C³⁰ et FADDEL³¹ avec la Coopération française ; etc. Tous ces projets visent plus ou moins l'accompagnement du Cameroun pour l'accélération de son processus de décentralisation et le développement local. Si l'on peut apprécier la diversité de ces projets et programmes, de même que le nombre important de domaines adressés et de partenaires impliqués, il convient cependant de relever pour le déplorer que plusieurs de ces projets ou programmes, mis en œuvre de façon isolée, s'adressent parfois à la même cible au niveau de laquelle ils tentent de résoudre le même problème, en y mettant quelques fois d'importants moyens financiers. Cet état de fait, au-delà des doublons qu'il occasionne, s'accompagne d'un énorme gaspillage des moyens mis à disposition, notamment financiers. Il s'impose dès lors l'urgente nécessité de développer et de mettre en œuvre un système efficace de suivi-évaluation de la coopération avec les différents partenaires techniques et financiers,

²⁴ La loi d'orientation de 2004 précise que le transfert de compétences obéit « aux principes de subsidiarité, de progressivité et de complémentarité » (article 2, 2^e alinéa).

²⁵ Programme d'appui au développement communal. Il vise à améliorer l'exercice par les municipalités de leurs fonctions, pour un développement communal durable. La deuxième phase du PRADEC en cours s'étale de 2021 à 2023.

²⁶ Programme d'appui à la modernisation de l'Etat civil. Ce programme a pour but de permettre au Ministère en charge de la Décentralisation, au bureau national de l'état civil et aux communes partenaires de garantir la mise en œuvre d'un système inclusif et en mesure de rendre compte en matière d'état civil et de statistiques démographiques.

²⁷ Programme d'appui à la modernisation des finances publiques. L'objectif majeur de ce programme est d'axer davantage la gestion budgétaire sur le développement, et de rendre plus efficaces la gestion des recettes et les relations de coopération entre les organes administratifs centraux et locaux. Il est rendu à sa troisième phase qui couvre la période 2020-2023.

²⁸ Projet d'appui à l'accélération et l'approfondissement de la décentralisation et du développement local. Le PAADD est prévu jusqu'en 2025 et devra permettre de collecter un peu plus de 12 milliards de Francs Cfa en cinq ans dans le but principal de créer des emplois directs décentralisés.

²⁹ Programme d'appui à la citoyenneté active du Cameroun. Il est financé par le CAON-FED dans le cadre du 11^{ème} FED et a pour objectif global de renforcer l'Etat de droit et la gouvernance démocratique au Cameroun via la promotion et la consolidation de la citoyenneté définie comme la pleine reconnaissance faite aux personnes de leur statut de citoyens disposant de tous les droits civils et politiques.

³⁰ Projet d'appui à l'accélération de la décentralisation au Cameroun. Financé par le Centre de crise et de soutien (CDCS) du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), ce projet se déploie au Cameroun à la faveur de la mise en place des régions et vise à appuyer la formation des acteurs de la réforme, d'accompagner le personnel et les formateurs de la *National School of Local Administration (NASLA)* et à participer à l'élaboration de la Charte de la déconcentration.

³¹ Facilité d'appui à la décentralisation et au développement local. Financée par le Contrat de développement et de désendettement, et mise en œuvre par Expertise France, cette facilité vise à appuyer le processus d'accélération et d'approfondissement de la décentralisation, notamment l'opérationnalisation des régions.

singulièrement de suivi de la mise en œuvre des projets et programmes issus de cette collaboration.

Outre l'identification des pistes pertinentes d'amélioration continue desdits projets et programmes en faveur des populations, un tel système de suivi-évaluation permettra, à partir des données de terrain, d'élaborer une cartographie précise des partenaires et autres acteurs intervenant dans les domaines de la décentralisation et du développement local, de circonscrire avec exactitude leur spectre d'action, de rationaliser les activités et les ressources y-dédiées dans le cadre de ces projets et programmes, de tirer le meilleur parti de la collaboration avec les différentes parties prenantes et d'atteindre plus sereinement les objectifs de développement durable à travers l'amélioration du cadre et des conditions de vie des populations à la base.

Enfin, au sujet du renforcement de la participation citoyenne, il semble opportun de rappeler les propos l'ancien président Béninois, Nicéphore Soglo selon lesquels : « *la démocratie doit chercher sa validité et son épanouissement dans une décentralisation authentique. Autrement dit, la démocratie sera à la base ou ne sera pas* » (Métodjo, 2008 :13). Ces propos présentent en effet la décentralisation comme un levier de renforcement de la démocratie à travers notamment le rôle et la participation des citoyens de la base.

En tout état de cause, à travers l'autonomisation des collectivités territoriales, l'État cherche notamment à remédier la crise de représentativité, en associant davantage les populations à la gestion de leur localité (Métodjo, 2008)³².

La participation citoyenne se présente dès lors comme le critère déterminant de durabilité de tout projet de société. Elle est au début et au bout d'une politique de développement portée par la politique publique de la décentralisation. Sur la base de l'encadrement juridique actuel, à savoir le Code général des collectivités territoriales décentralisées (CGCTD), cette place centrale de la participation citoyenne pourrait s'appréhender à partir de trois piliers. Tout d'abord l'élection à travers laquelle les populations participent à la désignation des conseillers municipaux, et par là-même des conseillers régionaux et des sénateurs qui, in fine, tirent leur pouvoir du suffrage universel. Ensuite l'orientation du développement de la collectivité. A ce niveau, la participation citoyenne devrait être recherchée dans le cadre de la production de certains documents de planification dont les plans communaux et régionaux de développement. C'est d'ailleurs à juste titre que le CGCTD prévoit que « *toute personne physique ou morale peut formuler, à l'intention de l'Exécutif Communal ou Régional, toutes propositions tendant à impulser le développement de la Collectivité Territoriale concernée ou à améliorer son fonctionnement* »³³. Enfin, le contrôle des élus et des projets réalisés ou à réaliser pour le compte de la collectivité. Sur la base de ce pilier et tel que formulé par le CGCTD, « *tout habitant d'une collectivité peut, à ses frais, demander la communication des procès-verbaux des organes délibérants, des budgets, des projets de*

³² En effet, dans la plupart des pays africains où la nomenclature ethnique riche et où la « logique de terroir » est très prégnante dans l'imaginaire collectif, le pouvoir central est parfois rejeté par les communautés ou groupes ethniques absents.

³³ Ministère de la décentralisation et du développement local, 2019. *Code Général des collectivités territoriales décentralisées*, article 40 (1), p. 10.

rapports annuels de performance, plans de développement, comptes ou arrêtés »³⁴. Cela induit nécessairement un autre principe, celui de la reddition des comptes. En définitive, il y a lieu de regretter que les organes des Collectivités territoriales décentralisées (CTD) n'aient pas encore pris la pleine mesure des retombées positives que pourrait charrier la mise en œuvre effective du principe de la participation citoyenne sur la gouvernance locale. En réalité, ces organes ont l'obligation de sensibiliser leur population sur les conditions, les formes et les modalités de leur participation.

Cela s'inscrit d'ailleurs dans l'esprit et le sens de la décentralisation que le Cameroun, comme plusieurs pays d'Afrique francophone, a adopté au cours des dernières décennies, dans le but d'accroître l'autonomie locale en ce qui concerne la création, la gestion et la redistribution des ressources locales, et d'augmenter le contrôle citoyen dans la prise de décision. Toutes choses qui améliorent la participation de la population aux projets communautaires à travers le concept de développement local inclusif (DLI) rénové, et facilite pour ainsi dire l'atteinte à partir de la base, des ODD.

Conclusion

La présente étude portant sur le processus de décentralisation au Cameroun qui a été analysé à travers ses avancées, ses pesanteurs et ses perspectives invite à dégager deux constats. Premièrement, le processus de décentralisation au Cameroun a connu d'importantes avancées aux plans juridique et institutionnel. Sur le plan juridique, la principale avancée est le Code général des collectivités territoriales décentralisées qui apporte plusieurs innovations en la matière, notamment plus d'autonomie et de ressources pour les CTD. Sur le plan institutionnel, la principale évolution concerne la création du Ministère de la décentralisation et du développement local, avec pour mission l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique du gouvernement en matière de décentralisation ainsi que de promotion du développement local. Secondairement, malgré les avancées et perspectives qui s'avèrent engageantes, de nombreuses pesanteurs subsistent sur le chemin de la décentralisation et du développement local au Cameroun. Au rang de ces pesanteurs, la gouvernance de l'action publique au niveau local, précisément, une bonne compréhension et répartition des rôles et des responsabilités entre les acteurs de l'Etat et les acteurs locaux. Comme autre pesanteur, l'accélération du transfert effectif et des ressources, en particulier financières, aux CTD. Du point de vue des perspectives, il semble opportun tout d'abord d'élaborer des référentiels de mesure des progrès accomplis en matière de décentralisation et de développement local. Un préalable essentiel à cet effet est une définition claire et sans équivoque de la notion d'intérêt public local à travers le juge administratif, « *parce que la légalité des interventions locales est subordonnée à son respect* » (Pontier, 2022). Ensuite, il paraît tout aussi judicieux de mettre une emphase particulière sur le suivi-évaluation des projets et programmes de développement local en cours ou en perspective, à l'effet d'améliorer continuellement leur mise en œuvre, d'harmoniser les activités et actions des partenaires et d'éviter ainsi les doublons et le gaspillage des ressources. Enfin, il s'avère

³⁴ Ministère de la décentralisation et du développement local, 2019. *Code Général des collectivités territoriales décentralisées*, article 40 (2), p. 10.

également fort nécessaire de procéder au renforcement de la participation citoyenne au niveau local, car il s'agit là du seul gage véritable de la durabilité de tout projet de société.

En définitive, « *la décentralisation consacre la création de personnes morales de droit public dotées d'une réelle autonomie (...) soumises à un contrôle de la part de l'État, qui manifeste l'unité de l'ordre juridique de l'État unitaire* » (Verpeaux, 2022 : 1). Ce processus en cours au Cameroun engrange, au fil des années, d'importants résultats qu'il conviendrait de capitaliser, notamment sur le plan pratique, afin d'améliorer effectivement le cadre et les conditions de vie des populations à la base et de progresser vers l'atteinte des Objectifs de Développement Durables (ODD) en leur faveur.

Bibliographie Selective

Publication A Caractere Scientifique

Aubry, F.X, (1992), *La Décentralisation contre l'Etat*, L.G.D.J.

Brisson, J.-F., (2002), « Les compétences des collectivités territoriale » *in RFDA*, p. 291.

Deberre, J.-C., (2007), « Décentralisation et développement local » *in Afrique contemporaine*, n° 221, p. 45-54.

De Sardan, J-P. O., (1991) « L'anthropologie du changement social et du développement comme ambition théorique ? », *Bulletin de l'APAD*.

Fay, C., Yaouga, F.-K. et C. Quimnal (éds) (2006), *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD, collection « Colloques et séminaires ».

Leclerc-Olive, M. (2005), « Décentralisation et "réforme de l'Etat" à l'épreuve des pratiques de coopération » *in GEMDEV, France-Mali. Regards sur une histoire partagée*, Paris, Karthala.

Minkonda, H et *al.*, (2020), « Les enjeux de la création du ministère de la décentralisation et du développement local au Cameroun » *in Revue ivoirienne de Gouvernance et d'Etudes Stratégiques*, N° 10 (2).

Owona, J., (2011), *La décentralisation camerounaise*, l'Harmattan, Paris, p.172.

Pontier, J.-M., (2022), « L'intérêt public local » *in Droit Administratif*, n° 4, Etude 5.

Thalineau, J. (1994), *Essai sur la centralisation décentralisation. Réflexions à partir de la théorie de Ch. Eisenmann*, Université François Rabelais-Tours.

Untermaier-Kerleo, E. (2022), « Pour la reconnaissance d'une responsabilité disciplinaire des élus locaux en cas de manquement à leurs obligations déontologiques » *in JCP/La Semaine Juridique*, éd Administration et collectivités Territoriales, n° 18.

Verpeaux, M. (2022), *Fasc 50 : Principes d'organisation administrative*, Lexis360.

Von Trotha, T. et J. Rösel (éds) (1999), *Dezentralisierung, Demokratisierung und die lokale Repräsentation des Staates. Theoretische Kontroversen und empirische Forschungen*, Köln, Rüdiger Köppe.

Publications Emanant D'Institutions Nationales et D'Agences Gouvernementales

Ministère de la décentralisation et du développement local, 2019. *Code Général des collectivités territoriales décentralisées*, 51 p.

Ministère de la décentralisation et du développement local, 2019. *Décentralisation.com*, N°003, Edition spéciale, Yaoundé, p. 5.

Ministère de la décentralisation et du développement local, 2005. *Recueil des lois de la décentralisation*, Yaoundé, SOPECAM, 61p.

République du Cameroun, *Décret n° 2018/190 du 02 mars 2018 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 2011/408 du 09 décembre 2011 portant organisation du Gouvernement*.

République du Cameroun, 2020. *Décret n° 2020/676 du 03 novembre 2020 portant organisation et fonctionnement du Conseil National de la Décentralisation*.

République du Cameroun, 2020. *Décret n° 2020/689 du 09 novembre 2020 portant organisation et fonctionnement du Comité Interministériel des Services Locaux*.

République du Cameroun, 2020. *Décret n° 2020/6635 du 21 décembre 2020 portant organisation et fonctionnement du Comité National des Finances Locales*.

République du Cameroun, 2019. *Stratégie Nationale de Développement 2020-2030*, 123 p.