

# Les Difficultés Liées À La Gouvernance Territoriale Au Cameroun

**ZEBAZE Erbèle Billie**

Doctorante en Droit Public

Université de Dschang (Cameroun)

E-mail : erbelezebaze17@yahoo.com

## Résumé

Une administration ne va pas sans faire face à quelques manquements. C'est le cas des collectivités territoriales décentralisées des pays d'Afrique noire francophone et celles camerounaises en particulier. Le système de gouvernance territoriale dont le Cameroun fait partie trouve ses prémices de réflexion dans l'historique de la recherche de nouveaux modes d'organisation et de gestion territoriale, alternatifs aux démarches territoriales descendantes classiques. Il s'agit ainsi de mettre en exergue aussi bien des mouvements de développement local, que de nouvelles structurations politico-administratives. C'est ainsi la tâche qui est destinée aux collectivités territoriales décentralisées.

**Mots clés** : difficultés, gouvernance territoriale, collectivités territoriales décentralisées.

## Abstract

*An administration does not go without facing some breaches. This is the case for the decentralized territorial authorities of the countries of black Africa and those of Cameroon participate. The system of governance of which Cameroon is part finds its first reflection in the history of the search for new modes of organization and territorial management, alternatives to traditional top-down territorial approaches. It is thus a question of highlighting local development movements that new political-administrative structures. It is thus the task that is destined to the decentralized territorial authorities.*

**Keywords**: difficulties, territorial governance, regional and local authorities.

## Introduction

Le processus de décentralisation<sup>1</sup> engendré depuis plus d'une décennie au Cameroun a connu une avancée considérable mais, continu à se heurter sur son chemin. « Le Cameroun n'est pas encore un modèle de référence, en Afrique, lorsqu'il s'agit d'ouvrir une discussion tout à la fois politique et technique sur la question de la décentralisation territoriale »<sup>2</sup>. La gouvernance locale qui est l'initiative de l'Etat, qui appartient aux collectivités territoriales décentralisées<sup>3</sup> et dont la mission générale est celle développement local et l'amélioration du cadre et des conditions de vie de la population locale n'est pas un long fleuve tranquille.

En effet, le constituant de 1996 a fait du Cameroun un Etat unitaire décentralisé<sup>4</sup>, en faisant ainsi des collectivités territoriales décentralisées des acteurs de la décentralisation territoriale<sup>5</sup>. L'Etat les accompagne dans donc dans cette lourde mission, qui est celle de développement<sup>6</sup>, à sa manière. Il leur transfère de ce fait des compétences<sup>7</sup> et met à leur disposition des moyens nécessaires<sup>8</sup> pour l'accomplissement de celles-ci, en même temps leur permet de prendre en main elles-mêmes cette charge et de décider de leur propre sort bien qu'ayant sur eux un droit de regard. Les collectivités territoriales décentralisées sont à cet effet dotées de l'autonomie administrative et financière<sup>9</sup> et s'administrent librement<sup>10</sup>. Bien que ce système de gouvernance soit porteur de fruits, elle ne va pas sans rencontrer de problèmes ; d'où l'importance de s'intéresser sur : « **les difficultés liées à la gouvernance territoriale au Cameroun** ».

La gouvernance territoriale constitue la pierre angulaire de la décentralisation territoriale. Elle peut être définie comme un « processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et dispositifs institutionnels entre acteurs géographiquement proche en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement »<sup>11</sup>. Cette définition n'est pas éloignée de ce que propose LE GALES, elle renvoie à « l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, de fournir des services et d'assurer sa légitimité »<sup>12</sup>. Partant de ces définitions, on peut appréhender La gouvernance territoriale comme un système de gouvernance qui permet aux acteurs locaux de participer à la définition et la mise en œuvre des politiques stratégiques de développement local, ainsi que la participation des citoyens à la prise des décisions locales. Bien plus, il s'agit d'une technique qui vise à promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance et la développement local. Ainsi, elle repose sur la capacité des individus à maîtriser leur territoire à travers leurs représentants et de gérer leurs ressources en faisant partie intégrante dans le processus décisionnel et d'adoption des solutions adéquates en vue du bien-être de tous.

L'étude sur les difficultés liées à la gouvernance territoriale au Cameroun revêt un intérêt à la fois théorique et pratique. Sur le plan théorique, elle

permet de prendre connaissance des manquements dont fait face le système de gouvernance territoriale. Sur le plan pratique, elle soulève les problèmes susceptibles de freiner le développement local.

L'objectif de cette étude est de mettre en lumière les non-dits qui peuvent dénaturer la gouvernance territoriale. Dès lors, la question que l'on se pose est la suivante : **quelles sont les difficultés majeures auxquelles font face les collectivités territoriales décentralisées dans la gouvernance territoriale au Cameroun ?**

A l'analyse, il convient d'axer la réflexion autour de deux ordres d'idées : d'une part, les difficultés d'ordres politique et financière (I), et d'autre part, les difficultés d'ordre technique (II).

### **I- Les difficultés d'ordres politique et financière**

La gouvernance territoriale semble être porteuse de développement, elle mobilise de nombreux acteurs qui interviennent chacun à son niveau pour atteindre le but recherché<sup>13</sup>. Mais en même temps, elle se heurte aux difficultés qui sont tantôt politiques (A), tantôt financières (B), ce qui peut constituer un frein à ce développement.

#### **A- Les difficultés politiques**

Les difficultés politiques que rencontrent les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun sont nombreuses. Au rang de ces difficultés, nous pouvons noter la centralisation du pouvoir de décision (1) ; le désengagement de l'Etat et l'abandon de ses responsabilités aux collectivités territoriales décentralisées (2) et l'emprise de l'autorité déconcentrée sur l'autorité décentralisée (3).

#### **1- La centralisation du pouvoir de décision**

La décentralisation est un moyen de « *favoriser et de disperser le pouvoir politique, de créer des opportunités pour l'émergence des groupes politiques de l'opposition, de créer de nombreux terrains d'apprentissage des pratiques démocratiques* »<sup>14</sup>. Lorsque l'Etat transfère les compétences aux collectivités territoriales décentralisées, il les accompagne des moyens nécessaires d'où l'autonomie administrative et financière de celles-ci. L'autonomie suppose que la collectivité ne dépend pas de l'Etat pour son fonctionnement<sup>15</sup>. Elle doit disposer d'une liberté vis-à-vis du pouvoir central pour l'exercice de ses compétences<sup>16</sup>. Il convient de relever que l'autonomie qu'ont les collectivités territoriales n'est pas synonyme d'indépendance. C'est dire que, lorsque l'Etat transfère ces compétences, les collectivités locales acquièrent dès lors le pouvoir de décider de la gestion des affaires de leur localité et l'Etat les surveille à travers son contrôle de tutelle, étant donné que « *la notion même de décentralisation ne peut se concevoir sans un contrôle des collectivités territoriales par l'Etat* »<sup>17</sup>.

La tutelle dont il s'agit se manifeste par le contrôle que les autorités centrales exercent à travers les actes qu'elles prennent. Or, en réalité cette tutelle se transforme souvent par une certaine centralisation du pouvoir de décision<sup>18</sup>, ce qui constitue en quelque sorte une dénaturation des principes de la démocratie. A cet effet, on assiste à une confiscation du pouvoir de décision par l'autorité centrale. Et pourtant, l'autorité locale a la meilleure maîtrise des problèmes que rencontre la population à la base étant donné que l'autorité locale connaît mieux ces problèmes contrairement à l'autorité centrale qui est distant. Lorsque le pouvoir de décision dévient l'initiative de cette dernière, on observe des écarts de besoins exprimés à la base et des décisions d'opportunité prises par elle et, cela devient un alignement dans le cadre des projets.

Parfois l'Etat agit là où il ne faut pas, et n'agit pas là où il faut. Il en est ainsi lorsque l'Etat se désengage et abandonne ses responsabilités aux collectivités territoriales.

#### **2- Le désengagement de l'Etat et l'abandon des responsabilités aux collectivités territoriales**

L'Etat est un acteur et gardien traditionnel de la gouvernance territoriale, un mode de gestion qui appelle les citoyens à participer à la gestion des affaires de la cité<sup>19</sup>. De ce fait, il se doit d'accompagner les collectivités locales dans l'accomplissement de leur mission par ses différentes actions.

Le plus souvent, les responsabilités sont certes décentralisées mais, les moyens et les ressources nécessaires ne sont pas toujours attribués par la puissance publique aux collectivités territoriales ; les besoins de celles-ci ne font pas toujours l'objet d'évaluation sérieuse. L'on enregistre également un faible appui des institutions étatiques vis-à-vis de ces dernières. Ainsi, dès lors que l'Etat transfère des responsabilités aux collectivités locales, il faillit à ses fonctions régaliennes économiques et sociales.

Il serait donc difficile pour une collectivité territoriale de se développer si elle ne bénéficie pas du soutien de l'Etat. D'ailleurs, l'article 55 alinéa 4 de la Constitution de 1996 dispose que : « L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional ».

En plus du désengagement de l'Etat face à ses responsabilités, on assiste à une sorte de domination de l'autorité déconcentrée vis-à-vis de l'autorité décentralisée.

#### **3- L'emprise de l'autorité déconcentrée sur l'autorité décentralisée**

La relation entre les représentants de l'Administration déconcentrée et décentralisée<sup>20</sup> ne se déroule pas toujours comme prévue. Ces deux modes de gestion de l'administration<sup>21</sup> ont des significations

politiquement et pratiquement différentes<sup>22</sup>. Les autorités administratives déconcentrées et décentralisées sont les représentants de l'Etat<sup>23</sup> et se doivent d'être en collaboration permanente pour le bon fonctionnement de leur circonscription et la satisfaction de l'intérêt général. Notons que la tutelle du Gouverneur sur la Région est axée sur les intérêts nationaux, le contrôle administratif, le respect des lois et règlements et du maintien de l'ordre public ; aussi la supervision et la coordination sous l'autorité du gouvernement des services des administrations civiles de la Région. Le préfet quant à lui exerce aussi à son niveau toutes les prérogatives de contrôle et de respect de la légalité, du maintien de l'ordre public et toutes autres prérogatives dont il a la charge. Bref, ce contrôle « permet de vérifier que l'action d'une entité, d'un organe ou le contenu d'une norme ne sont pas contraires à une norme, un organe voire à une entité supérieure »<sup>24</sup>.

Cette tutelle<sup>25</sup> qui en même temps « vise à préserver le caractère unitaire de l'Etat, à maintenir une cohésion, une synchronie dans l'action mise en œuvre par les collectivités locales »<sup>26</sup>, dont exerce ces représentants de l'Etat est le plus souvent transformée en une sorte de domination, voir une certaine confiscation du pouvoir<sup>27</sup> vis-à-vis des autorités décentralisées surtout au niveau des communes. Le Professeur Joseph KANKEU voit en cela une tutelle qui étouffe complètement les communes<sup>28</sup>. À cet effet, certains préfets ont l'habitude d'outre passer leur pouvoir<sup>29</sup> et s'acquérir celui des maires, et leur collaboration se transforme en une relation conflictuelle, une attitude qui vient égorger une fois de plus l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées<sup>30</sup>, qui suppose à l'endroit de ces derniers de réelles garanties d'interdépendance vis-à-vis de l'autorité supérieure<sup>31</sup>, qui est sensé opérer des redressements nécessaires<sup>32</sup>. Et pourtant, « Les autorités locales reçoivent le pouvoir de poser des règles ou des normes d'espèce avec la liberté que leur laisse la législation, sans être soumises à aucune volonté d'une autorité administrative d'Etat »<sup>33</sup>. En outre, les représentants de l'administration déconcentrée ont une obligation d'information envers les élus locaux. La loi est claire à cet effet : « L'élu local a droit à l'information sur toutes les affaires de la Collectivité Territoriale. Le représentant de l'Etat et les responsables des services déconcentrés de l'Etat sont tenus de lui communiquer, sur sa demande, toute information totale ou partielle, et tout document utiles à la gestion de la Collectivité Territoriale »<sup>34</sup>.

En dehors des difficultés techniques qui entravent la gouvernance territoriale, on enregistre aussi les difficultés d'ordre financières.

## B- Les difficultés financières

Il convient de dire que : « l'un des défis majeur auquel devront faire face les collectivités territoriales décentralisées est celui du financement de leurs activités »<sup>35</sup>. La difficulté principale à laquelle se

heurten généralement les collectivités territoriales décentralisées est la difficulté financière. L'on peut dire sans risque de se tromper que, c'est le financement qui détermine la réalisation des projets locaux. De ce fait, « Pour que les administrations locales puissent exercer de manière efficace leurs fonctions, elles doivent disposer de revenus d'un niveau adéquat, provenant soit de source locale, soit d'un transfert du gouvernement central, de même qu'elles doivent avoir le pouvoir de décision concernant les dépenses »<sup>36</sup>. Le manque ou l'insuffisance de moyens financiers constitue un frein au développement. Ainsi, « on peut difficilement imaginer une collectivité sans pouvoir budgétaire et sans moyens propres de financement, car on passerait alors de la décentralisation à la déconcentration »<sup>37</sup>.

Les difficultés dont font face les collectivités territoriales décentralisées sont dues à l'insuffisance de leurs moyens propres (1), à la limitation des moyens de financement étatiques (2), au difficile accès aux partenaires financiers (3).

### 1- L'insuffisance des moyens propres des collectivités territoriales décentralisées

Qu'elle soit à statut constitutionnel ou législatif<sup>38</sup>, chaque collectivité territoriale a ses ressources financières propres qu'elle perçoit à travers la fiscalité locale<sup>39</sup>. Le Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées dispose en son article 11 que : « Les collectivités territoriales disposent de budgets et de ressources propres pour la gestion des intérêts régionaux et locaux ». Ces ressources qui constituent leur principale source de financement ne sont pas toujours suffisantes pour leur permettre d'atteindre les objectifs fixés.

L'importance des missions que les collectivités territoriales ont à accomplir nécessite une consistance de leurs budgets. En effet, pour pouvoir assumer leurs responsabilités et contribuer efficacement à surmonter les défis, les collectivités territoriales ont besoin d'accéder à des ressources financières suffisantes. Lorsque les revenus propres sont insuffisants, les actions sont limitées. L'insuffisance de ces moyens propres des collectivités territoriales peut aussi être due à « la place prédominante de l'Etat dans le recouvrement fiscal local »<sup>40</sup>. C'est peut-être conscient de cet aspect que le législateur a prévu que les collectivités territoriales acquièrent leurs ressources financières soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, soit par les deux à la fois<sup>41</sup>, bien que ces dernières restent jusqu'ici limitées.

### 2- La limitation des moyens de financement étatique

L'Etat joue un rôle primordial en ce qui concerne le financement des collectivités territoriales. En dehors des ressources propres que perçoivent les collectivités territoriales, l'Etat leur octroie des financements directs sous forme de dotations. Il convient de mentionner que, le principe qui gouverne

la décentralisation territoriale repose sur le fait que les collectivités locales doivent recevoir des moyens financiers au moins équivalents aux compétences qui leur sont transférées. Même si les dotations se présentent comme une forme d'aide ou encore un cadeau du pouvoir central<sup>42</sup>, elles déterminent en quelque sorte les ressources définitives du budget des collectivités territoriales.

Dans la gestion de leurs affaires locales, les entités décentralisées font souvent face à de sérieux problèmes dans la mise en œuvre de la gouvernance territoriale dues à l'insuffisance des moyens financiers et à des promesses de financements non tenues, ce qui entraîne de sérieuses conséquences sur le développement économique, le progrès social et le bien-être des citoyens<sup>43</sup>. Alors que, le législateur conscient de l'importance des financements étatiques a pris des résolutions à cet effet. Ainsi, la loi de finance fixe chaque année sur proposition du Gouvernement une fraction de recette de l'Etat affectée à la Dotation Générale de la Décentralisation destinée au financement partiel des collectivités territoriales. Bien plus, étant donné le fait que ces dotations ne peuvent pas couvrir toutes les charges financières, l'hypothèse d'octroyer des dotations spéciales à celles-ci est prévue en cas d'insuffisance de moyens financiers en vue de ne pas compromettre la réalisation ou l'exécution d'une mission de service public. Notons à cet effet que loi est une chose, la réalité en est une autre. Il faut relever avec Paul Marie GAUDEMET et Joël MOLINIER que : « *la décentralisation est purement apparente lorsque la collectivité n'a pas de liberté financière réelle même si elle a des compétences juridiques étendues* »<sup>44</sup>.

L'importance de la réalisation d'une mission de service public tout comme l'ampleur des moyens de financement amène les entités décentralisées à se pencher vers de potentiels partenaires financiers ; sauf qu'elles ont souvent les difficultés à accéder à ces derniers.

### 3- Le difficile accès aux partenaires financiers

En raison de « *la faiblesse des ressources fiscales et leur inadéquation pour le financement de projets d'investissements à long terme, il devient impératif pour les Communes d'avoir recours à des sources de financement d'emprunt* »<sup>45</sup>. Aussi, les collectivités territoriales réalisent le plus souvent de grandes infrastructures qui nécessitent de financements conséquents. À cet égard, elles doivent pouvoir mobiliser des financements pour investir ; leurs ressources propres et les dotations de l'Etat étant limitées. Lorsqu'elles font face à de telles situations, elles se retrouvent dans l'obligation de faire recours à l'emprunt<sup>46</sup>, surtout faudrait-il que l'intérêt général soit mis en avant. Pour cela, il doit répondre à un cadre réglementaire approprié et à des garanties financières adéquates.

Il n'est pas toujours aisé pour les collectivités locales ou encore ceux au sein de celles-ci qui ont la

charge d'aller à la recherche de ces partenaires de trouver des solutions adéquates. Ceci pour le simple fait qu'ils ne savent généralement pas pour la plupart à qui s'adresser et comment procéder. On y voit en cela un manque à gagner qui concourrait au développement local et qui d'ailleurs est accompagné de mesures souples.

À côté des difficultés d'ordres politiques et financières liées à la gouvernance territoriale, on enregistre également les difficultés techniques.

### II- Les difficultés d'ordre technique

La gestion des collectivités territoriales est une gestion complexe<sup>47</sup>. Il faut par conséquent donner aux élus locaux, quelle que soit leur activité professionnelle, les moyens d'acquérir les connaissances nécessaires à l'accomplissement de leur mission<sup>48</sup>. De ce fait, « *le magistrat municipal doit avoir un niveau de formation lui permettant de comprendre et de résoudre les problèmes de gestion de sa commune* ». Sa compétence est en effet indispensable à une gestion cohérente et transparente<sup>49</sup>. Aussi, le même traitement doit être réservé à l'ensemble du personnel communal pour la bonne gestion complète des affaires locales en vue du développement local.

Bien qu'une école de formation soit ouverte à la formation de l'administration locale au Cameroun<sup>50</sup>, celle-ci demeure soumise à certaines conditions<sup>51</sup>. L'ensemble du personnel communal n'a pas toujours cette chance de recevoir des enseignements d'une telle formation, encore moins qu'aucune condition n'est requise pour l'admission au sein des collectivités territoriales, des personnes ayant des connaissances relatives à la gestion communale. Il est à noter que, des formations spécifiques<sup>52</sup> peuvent être ouvertes par la NASLA, au bénéfice de ces personnes appelées à mettre en œuvre la gouvernance territoriale. Mais, ces occasions d'acquisition de la formation de la gestion locale sont souvent rares, parfois inexistantes. Par conséquent, on enregistre d'une part l'inexpérience des leaders locaux (A) et d'autre part l'inexpérience du personnel communal (B).

#### A- L'inexpérience des leaders locaux

L'article 126 alinéa 1 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées dispose que : « *L'élu local a droit à une formation adaptée à son mandat* ». C'est dire que, la meilleure réussite de la gouvernance territoriale nécessite aussi la connaissance, la maîtrise et la pratique par les leaders locaux de la tâche qui leur incombe. Suzane NGANE soulignait à cet effet que : « *Pour assumer les nouvelles tâches qui se dessinent, un certain profil s'impose* »<sup>53</sup>. Mais, la réalité est généralement tout autre chose. L'on constate parmi ces derniers, un nombre considérable qui a la faible maîtrise des dispositions législatives (1). On enregistre aussi

l'instrumentalisation des conseils (2) et l'influence de ces leaders locaux sur le personnel communal (3).

### 1- La faible maîtrise des dispositions législatives

Les magistrats municipaux n'ont pas toujours la compétence requise pour gérer les responsabilités dont ils ont la charge, même s'il est admis qu'ils sont investis du pouvoir réglementaire<sup>54</sup>. En effet, certains élus locaux n'ont pas la maîtrise des dispositions législatives qu'ils sont appelés à mettre en œuvre dans leur casquette d'officier d'état civil, surtout lorsque « *les fonctions d'officier d'état civil sont exercées par les citoyens désignés par le ministre chargés des collectivités territoriales après avis du représentant de l'Etat* »<sup>55</sup>.

Le plus souvent, lors de la célébration des mariages, ces officiers d'état civil font du bavardage inutile sans toutefois bien enseigner ou interpréter véritablement les textes prévus à cet effet. Certaines personnes ont même souvent des difficultés à s'exprimer, alors qu'il s'agit d'un acte qui nécessite des enseignements de la part de l'officier d'état civil lors de la célébration pour mieux orienter les principaux concernés. Et pourtant, « *à l'heure actuelle, marquée par la mondialisation et un niveau d'exigence du développement local, une exigence toute particulière doit soumettre les futurs maires à l'obligation d'avoir un niveau intellectuel soutenu* »<sup>56</sup>. Non seulement les élus locaux ont des difficultés à mettre en œuvre les textes législatifs, mais aussi les séances de conseils qui déterminent les actes ou mieux les actions de la collectivité sont instrumentalisées.

### 2- L'instrumentalisation des conseils

La finalité de la gouvernance territoriale est le développement local. Pour ce faire, les conseils doivent répondre aux questions liées à celle-ci comme le prévoit la législation en vigueur. Ainsi, lors des séances de conseils, les responsables doivent débattre sur les questions qui sont relatives au développement local, en mettant en priorité l'intérêt général.

Dans la réalité, les choses ne se présentent pas telle qu'elles doivent être. Les séances de conseils sont souvent destinées à d'autres fins, les questions qui les animent n'ont parfois rien à voir avec l'objectif recherché. A ce niveau, l'intérêt personnel est mis en avant, chacun cherche comment avoir son gain en bafouant l'idée de l'intérêt général.

Bien plus, lorsqu'il s'agit même d'attribuer certains marchés<sup>57</sup> qui sont sur le pouvoir de l'autorité municipale<sup>58</sup>, l'idée du relationnel<sup>59</sup> est aussi mis en avant. Certains responsables locaux ne confient pas toujours l'exécution d'une mission de service public à une personne parce qu'elle a la compétence requise, mais tout juste pour le simple fait de leur degré de relation, ce qui constitue un frein au développement local car la compétence doit être de rigueur en ce qui

concerne les questions liées au développement. Or, au lieu de tenir compte de la compétence, bon nombre d'élus locaux « *gèrent leurs communes en bons pères de famille, sans prendre de risque et le conservatisme ou l'immobilité en sont la rançon* »<sup>60</sup>. L'inexpérience des leaders locaux est également marquée par l'influence qu'il exerce sur le personnel communal.

### 3- L'influence des leaders locaux sur le personnel communal

La liberté d'expression et d'opinion est un principe démocratique et chaque citoyen est en bon droit d'en bénéficier. D'ailleurs, notons que, « *la notion de citoyenneté impose de prendre en considération certains paramètres relatifs à la nature des libertés dont jouissent les citoyens au sein de l'Etat* »<sup>61</sup>. Le personnel communal est avant tout un citoyen de la République et par conséquent, ce droit ne lui est pas exclu.

La gouvernance territoriale ayant pour penchant la construction permanente de l'avenir local a besoin de critiques et de points de vue différents pour l'aboutissement d'un bon résultat. Le travail du personnel communal n'est pas seulement de se concentrer sur sa tâche; il peut aussi apporter des critiques constructives ou bien attirer l'attention de son patron sur un certain nombre de chose. C'est dire qu'il a aussi son mot à dire.

A la vérité, il n'est pas toujours aisé pour ces personnes qui œuvrent pour les collectivités territoriales décentralisées de donner leur point de vue qui parfois va en contradiction de celui de leur dirigeant, de peur d'être mal vue par ces derniers. Ils reçoivent les paroles de ces dirigeants comme des paroles d'évangile ; il en est de même de leurs actes. Ainsi, on assiste à un manque de professionnalisme de la part de ces dirigeants locaux.

Notons que, ce personnel communal préfère souvent rester dans la posture des personnes muettes pour éviter de fâcher leurs dirigeants qui risquent de prendre des actes compromettants à leur rencontre.

Il convient donc de dire que, l'inexpérience des leaders locaux freine l'avancée des actions locales et pourtant ils sont censés promouvoir le développement local. Tout comme les leaders locaux, on assiste à l'inexpérience du personnel communal.

#### B- L'inexpérience du personnel communal

Toute administration pour son bon fonctionnement a besoin d'un personnel qualifié. L'importance des missions qui incombent à l'Administration nécessite que celle-ci mette à la disposition de toute personne appelée à travailler pour elle une formation de qualité. Les collectivités territoriales décentralisées, qui sont des institutions politiques, de petites démocraties à l'échelle locale<sup>62</sup> font partie de l'administration locale ; la formation de ses agents<sup>63</sup> est donc impérieuse. La formation renvoie à « *toute activité d'apprentissage*

*entreprise à tout moment de la vie, dans le but d'améliorer les connaissances, les qualifications et les compétences, dans une perspective personnelle, civique, sociale et/ou liées à l'emploi*<sup>64</sup> ». La qualité du personnel communal que sont les fonctionnaires ou agents de l'Etat affectés par lui au sein des collectivités territoriales décentralisées ne posent pas souvent de problème dans la mesure, où il s'agit d'une décision du pouvoir central, qui agit en connaissance de cause. Mais, le problème se situe généralement au niveau de l'agent communal localement recruté. On assiste de ce fait au recrutement des personnes non qualifiées (1) et dont certains d'entre eux non pas d'entrée de jeu la connaissance des outils de communication (2).

### 1- Le manque de personnel qualifié

Tout comme il n'y a pas d'exigence de qualité pour l'accès des magistrats municipaux à la tête des communes, il n'y a également pas d'exigence de qualité pour le personnel communal ; or la gestion des collectivités territoriales est la chose publique<sup>65</sup> qui impose un certain degré d'exigence.

Le recrutement au sein des collectivités territoriales décentralisées est l'initiative des élus locaux, qui guident leur choix par leur volonté. Les relations personnelles qui lient ces élus locaux à certaines personnes sont souvent au centre de l'incompétence des services rendus par ces dernières à l'échelon local. Car, au moment de leur recrutement, ils ne tiennent pas compte de la qualité du personnel. Ces personnes sont le plus souvent leurs proches, qui au lieu de faire leurs travaux ou apprendre à le faire, se transforment plutôt en « gardiens » ou « oreilles » de ces autorités locales qui « écoutent ici pour aller dire là-bas ». Ainsi, cette attitude apporte parfois des répercussions sur des innocents qui régressent à leur poste au profit de ces personnes incompétentes. Il s'agit là d'un problème crucial mais que l'on a tendance à négliger.

En outre, si l'on s'attarde sur le cas des services de l'état civil, on enregistre une présence forte des secrétaires d'état civil qui ont du mal à écrire surtout en ce qui concerne les actes de naissance qui ont un caractère définitif. On rencontre le plus souvent des difficultés à détecter les chiffres et les lettres.

Une autre difficulté réside au niveau de la police municipale dont l'objet est « *d'assurer le bon ordre, ainsi que la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques sur le territoire de la Commune ou de la Communauté Urbaine* »<sup>66</sup>. Nombreux sont ces agents de la police municipale qui ne savent la tâche qu'ils ont à faire et, parfois se croient ou se comportent comme étant du corps de l'armée nationale<sup>67</sup>. Certains vont même jusqu'à commettre des actes de barbarie de tout genre, pourtant leur rôle est bien précisé<sup>68</sup>.

L'information et la communication qui sont considérées de nos jours comme des portes d'entrée

à toute administration échappent souvent au personnel des collectivités territoriales décentralisées.

### 1- La faible maîtrise des outils modernes d'information et de communication

Aujourd'hui avec la mondialisation<sup>69</sup>, la technologie a connu une avancée considérable. Presque toutes les administrations s'informent et entretiennent de relations solides grâce à ces évolutions. Ces « *évolutions techniques contribuent à effacer la notion de distance et de durée (tout se fait de plus en plus « en temps réel ») et donnent des dons d'ubiquité aux hommes et aux activités. L'économie n'est plus liée aux facteurs proprement géographiques mais aux capacités d'accessibilité des réseaux. Les moyens de communication nous font vivre toujours plus loin* »<sup>70</sup>. C'est dire que l'utilité de ces outils de communication et d'information n'est plus à démontrer.

Avec l'évolution de la décentralisation, « *les collectivités territoriales ont acquis au fil du temps une autonomie de gestion plus importante et disposent désormais de grandes responsabilités politiques pour assurer le développement local* »<sup>71</sup>. Il est donc important voir obligatoire pour les différents acteurs de la chaîne locale<sup>72</sup> quels que soit le poste qu'ils occupent d'avoir une maîtrise ou du moins une certaine connaissance des outils de l'information et de la communication. L'accès à l'information est indispensable pour le développement local et, est d'ailleurs un principe qui rythme avec la démocratie. Il convient donc de dire que, « *Si on veut redonner du sens à notre démocratie, il faut placer l'ambition de participation à un niveau très élevé. D'avantage qu'information, sensibilisation et concertation, la participation se propose d'inclure l'engagement du plus grand nombre possible d'habitants dans le processus d'invention des solutions adaptées, de décision, de gestion de leur mise en œuvre et de leur évaluation. Sans remettre en cause la démocratie de délégation, elle l'enrichit et la complète* »<sup>73</sup>.

### Conclusion

À l'analyse, il était question de mettre en évidence les difficultés qui empiètent la gouvernance territoriale au Cameroun. Il ressort que ces difficultés sont multiformes et se situent à plusieurs niveaux. Tandis que les unes sont liées à l'administration centrale et déconcentrée, d'autres par contre sont liées à l'administration décentralisée. Il convient donc de dire que, même si la gouvernance territoriale a connu une avancée significative, elle reste dès lors confrontée à de nombreuses difficultés qui constituent un frein au développement. C'est dans ce sens que le Professeur Célestin KEUTCHA TCHAPNGA affirmait à juste titre que : « *La nouvelle décentralisation constitue encore, pour certains pays, une construction largement avancée, mais juridiquement entravée et pratiquement inachevée* »<sup>74</sup>.

Il y a donc lieu de revisiter le système de gestion pour s'adapter aux exigences de la décentralisation

territoriale afin d'atteindre les objectifs qui y incombent.

<sup>1</sup> Il s'agit de la décentralisation territoriale qui consiste en un transfert par l'Etat, aux Collectivités Territoriales, de compétences particulières et de moyens appropriés. Cf article 5 alinéa 1 du CGCTD.

<sup>2</sup> J. KANKEU, « L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées : quelle autonomie ? », *Juris Périodique* n°85, janvier-février-mars 2011, pp. 90-99, p. 90.

<sup>3</sup> Les collectivités territoriales décentralisées désignent des entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisés sur une portion déterminée du territoire national, auquel l'Etat confère la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer librement par des autorités élus. Cf., R. GUILLIEN et J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, 17<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2009, pp 108-109.

<sup>4</sup> Article premier alinéa 2 de la Constitution du 18 janvier 1996.

<sup>5</sup> Article 55 alinéa 1 de la Constitution du 18 janvier 1996.

<sup>6</sup> Les collectivités territoriales décentralisées ont pour mission le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif.

<sup>7</sup> Cf article 56 alinéa 1 et 2 de la Constitution du 18 janvier 1996 ; article 17 de la loi n°2019/019 du 24 décembre 2019 portant CGCTD.

<sup>8</sup> Cf article 21 de la loi n°2019/019 du 24 décembre 2019, ibidem.

<sup>9</sup> Cf article 55 alinéa 2 de la Constitution du 18 janvier 1996 ; article 8 de la loi n°2019/019 du 24 décembre 2019, ibidem.

<sup>10</sup> Cf article 55 alinéa 2 de la constitution du 18 janvier 1996 ; article 6 de la loi n°2019/019 du 24 décembre 2019, ibidem.

<sup>11</sup> GILLY (J-P)- WALLET (F), « Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale. Le processus d'innovation institutionnelle dans la politique des pays en France », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2005, pp 699-722.

<sup>12</sup> LE GALES (P), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de sciences Po, Paris, 2003, 454 p.

<sup>13</sup> La finalité de la gouvernance territoriale est le développement local.

<sup>14</sup> A. ROSENBAUM, « Gouvernance et décentralisation, leçons de l'expérience », *Revue Française d'Administration Publique*, n°88, octobre-décembre 1998, pp 510-511.

<sup>15</sup> S. ALIYOU, *Le transfert de compétences aux collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, Thèse de doctorat Ph.D en droit public, FSJP, Université de Dschang, juin 2016, p.19.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> P. COMBEAU, « Le contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui », cité par C. MONEMBOU, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les

Etats d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal), op. cit., p.104.

<sup>18</sup> Ce qui laisse penser à une décentralisation inachevée. Cf C. KEUTCHA TCHAPNGA, « Désétatisation et nouvelles configurations du pouvoir en Afrique subsaharienne », *Afrique Juridique et Politique*, La Revue du CERDIP, vol.3, n°5, janvier-juin 2007, p.53.

<sup>19</sup> C. MONEMBOU, « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : De la décentralisation à la centralisation », *RADSP*, Vol I, n°1, janvier-juin 2013, p.171.

<sup>20</sup> Il s'agit de la relation entre les autorités déconcentrées qui sont les Gouverneurs de Régions et les Préfets de départements et, les autorités décentralisées qui sont les Présidents du conseil régional au niveau de la Région et les Maires au niveau des communes. Les Gouverneurs et Préfets sont des agents de l'Etat répartis sur l'ensemble du territoire, nommés par le pouvoir central, soumis à son autorité hiérarchique et responsable devant lui. Ceux-ci sont des autorités de tutelle au niveau local.

<sup>21</sup> Il s'agit de la décentralisation et la déconcentration qui ont en commun la gestion des affaires administratives à l'échelon local.

<sup>22</sup> J. R. KEUDJEU DE KEUDJEU, *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, Thèse de Doctorat Ph.D en droit public, FSJP, Université de Douala, décembre 2012, p.30.

<sup>23</sup> La décentralisation territoriale est « un mode d'organisation de l'administration locale, dans laquelle la direction de certains services publics est assurée non plus par des représentants locaux du pouvoir central, mais par des autorités administratives locales qui sont des organes de direction ayant une certaine autonomie vis-à-vis du pouvoir central », R. BONNARD, *Précis de droit administratif*, Paris, LGDJ, 4<sup>ème</sup> édition, 1943, p. 315.

<sup>24</sup> C. MONEMBOU, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les Etats d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », *Revue CAMES/SJP*, n°002/2015, p.105.

<sup>25</sup> La tutelle exercée par les représentants des services déconcentrés de l'Etat sur les édiles locaux et sur leurs actes dispose à leur égard un pouvoir de contrôle et de sanction qu'ils exercent par voie d'approbation, d'annulation et de substitution.

<sup>26</sup> C. MONEMBOU, « Les paradoxes de la décentralisation camerounaise : De la décentralisation à la recentralisation », op. cit., p.170

<sup>27</sup> On assiste à une décentralisation marquée par le centralisme administratif dans la mesure où les représentants des administrations déconcentrées ont une forte tendance à vouloir tout contrôler.

<sup>28</sup> J. KANKEU, « L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées : quelle autonomie ? », op. cit., p.92.

<sup>29</sup> Les autorités réglementaires centrales sont dans un posture de surveillance des actes posés par les organes délibérants et exécutifs des collectivités locales. Voir C. MONEMBOU, « Le pouvoir réglementaire des collectivités

locales dans les Etats d'Afrique noire francophone : les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal », op. cit., p.104.

<sup>30</sup> J. KANKEU, « L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées : quelle autonomie ? », op.cit., p. 95.

<sup>31</sup> J. CHEVALIER, « La place de l'établissement public en droit administratif français », p.18.

<sup>32</sup> J. KANKEU, « L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées : quelle autonomie ? », op. cit. p. 95.

<sup>33</sup> C. EISENMANN, *Centralisation et décentralisation*, Esquisse d'une théorie générale, Paris, 1948.

<sup>34</sup> Article 127 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant CGCD.

<sup>35</sup> S. NGANE, *La décentralisation au Cameroun : enjeu de gouvernance*, Afrédit, mai 2008, p.110.

<sup>36</sup> E. TANGWA SA'A, « Décentralisation et gouvernance locale au Cameroun, Réflexion sur la commune de Mbouda », *Knowledge édition For All*, Septembre 2010, p. 23.

<sup>37</sup> L. PHILIP, « L'autonomie financière des collectivités territoriales », in *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°12, mai 2002, p.2.

<sup>38</sup> R-B. GUIMDO DONGMO, « Les bases constitutionnelle de la décentralisation au Cameroun : contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées », *RGD*, 1998, p.85.

<sup>39</sup> La fiscalité locale comprend les impôts directs et indirects des collectivités locales. Elle recouvre l'ensemble des droits et taxes dont le produit est affecté à ces dernières.

<sup>40</sup> H. L. NOUETSA, *Les principes de répartition des compétences en matière de fiscalité locale au Cameroun*, Yaoundé, Les Editions le Kilimandjaro, 2012, p.59.

<sup>41</sup> Voir article 12 du CGCTD.

<sup>42</sup> B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Précis droit public et science politique, Dalloz, 3<sup>ème</sup> édition, p.597.

<sup>43</sup> S. NGANE, *La décentralisation au Cameroun : enjeu de gouvernance*, op. cit., p.119.

<sup>44</sup> P-M. GUADEMET et J. MOLINIER, *Finances publiques*, Paris, L.G.D.J., précis Domat, Tome fiscalité, 10/1996, p.84.

<sup>45</sup> S. NGANE, *La décentralisation au Cameroun : un enjeu de gouvernance*, op. cit., p 123.

<sup>46</sup> On parle ainsi de l'accès au crédit local ou au partenariat privé public ou partenariat international. Cf J. OWONA, « La décentralisation camerounaise », *Droits Africains et Malgache*, juin 2011, p.64.

<sup>47</sup> J.P. EKO'O AKOUFANE, *La décentralisation administrative au Cameroun*, Etudes africaines, L'Harmattan, 2009, p.259.

<sup>48</sup> *Ibidem*

<sup>49</sup> *Ibidem*

<sup>50</sup> La NASLA (*National School of Local Administration*) est l'école de formation de l'administration locale au Cameroun qui a vu le jour à la suite du décret n°2020/111 du 02 mars 2020, portant création, organisation et fonctionnement de la *National School of Local Administration* en remplacement du CEFAM (Centre de Formation de l'Administration Municipal).

<sup>51</sup> Les élèves de la NASLA sont recruté par voie de concours.

<sup>52</sup> Voir article 38 alinéa 1 du décret n° 2020/111 du 02 mars précité.

<sup>53</sup> S. NGANE, *La décentralisation au Cameroun : un enjeu de gouvernance*, op. cit. P.58.

<sup>54</sup> Voir C. MONEMBOU, « Le pouvoir réglementaire des collectivités locales dans les états d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », op.cit. p. 83.

<sup>55</sup> J. OWONA, « La décentralisation camerounaise », op.cit., p.97.

<sup>56</sup> H. DONFACK, « La problématique du recrutement du personnel communal au Cameroun », *International Multilingual Journal of Sciences and Technology (IMJST)*, Vol. 5, Issue 11, November 2020 , p.1993.

<sup>57</sup> Il convient de préciser que, depuis la réforme de 2011, la passation et le contrôle des marchés ne relèvent plus de la compétence des organes locaux. Mais pour l'attribution de certaines prestations de services, le chef de l'exécutif municipal a le pouvoir.

<sup>58</sup> Notons qu'au sein des collectivités territoriales il y a une commission de passation des marchés.

<sup>59</sup> Elle préfère leur attribuer à leur proche. Parfois même à certaines personnes parce qu'elle a un pourcentage.

<sup>60</sup> B. GOURNAY, J-F. KESLER et J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Administration publique*, Paris, Collection Themis, PUF, 1967, p.123.

<sup>61</sup> J. R. KEUDJEU DE KEUDJEU, « Citoyenneté et République dans le constitutionalisme africain », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2016, p.1.

<sup>62</sup> S. ALIYOU, Le transfert de compétences aux collectivités territoriales décentralisées au Cameroun, op. cit. p.19.

<sup>63</sup> Le personnel communal est constitué des fonctionnaires ou agents de l'Etat et des agents localement recrutés.

<sup>64</sup> S. E. TEMTIA NOUMEMBE, Les concours administratifs au Cameroun, Thèse de Doctorat Ph.D en droit public, Université de Yaoundé 2 Soa, 2016, p.47.

<sup>65</sup> Cf G. CORNU et Association Henry CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2012, p.178.

<sup>66</sup> Article 2 alinéa 1 n° 2022/354 du 09 Aout 2022 fixant les modalités d'exercice de la police municipale.

<sup>67</sup> « il y a une grande différence entre le cas des règlements de police municipale et celui des règlements décrétés par le gouvernement pour la police du territoire national », R. CARRE DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 1984, p. 62.

<sup>68</sup> Voir alinéa 2 du même article.

<sup>69</sup> Voir M. KAMTO, « Mondialisation et droit », in *Afrique face aux défis de la mondialisation*, Actes du colloque international préparatoire de la XXIème Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement d'Afrique et de la France, tenue du 16 au 19 janvier 2001, Vol 2, p.86.

<sup>70</sup> Y. GORGEU, C. JENKINS, *La charte de territoire : une démarche pour projet de développement durable*, La Documentation française, Paris, 1997, p.10.

<sup>71</sup> S. NGANE, *La décentralisation au Cameroun : un enjeu de gouvernance*, op.cit., p.61.

<sup>72</sup> Il s'agit ici de toutes les personnes qui œuvrent pour les collectivités territoriales.

<sup>73</sup> G. LOGIE, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, La découverte, Syros, Paris, 2001, p.239.

<sup>74</sup> C. KEUTCHA TCHAPNGA, « Désétatisation et nouvelles configurations du pouvoir en Afrique subsaharienne », op.cit. p.52.S