

COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES (CTD)

Note de Synthèse

SOMMAIRE

A – FONDEMENTS HISTORIQUES

B- HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION

a) L'expérience coloniale de la décentralisation (1920 à 1961)

b) Mouvement d'observation et de remise en cause de l'organisation coloniale (1961 à 1992)

c) Mouvement d'approfondissement de la décentralisation (1996 à nos jours)

c-1) Textes de fonctionnement

c-2) Décrets relatifs aux transferts des compétences

C- LE MANAGEMENT DE LA DECENTRALISATION

- Organisation générale

- Systèmes de gestion

-Systèmes de contrôle des performances

A- FONDEMENTS HISTORIQUES

Depuis l'avènement de la colonisation qui a succédé à l'esclavage, les pays africains ont été soumis à une sur-codification territoriale centrée sur les besoins d'exploitation coloniale (café, cacao, coton, etc.). Ainsi disparurent les vestiges des foyers de la métallurgie situés dans la région du NOK (entre le Nigéria et les montagnes du Diamaré) qui ont généré des siècles durant des routes de fer traversant l'Extrême-Nord, les Grassfields et les Plateaux de l'Adamaoua jusqu'en RCA. De même, disparurent les routes de l'agriculture nourries par les foyers de Memphis et d'Alexandrie (Egypte) et de GAO (Niger) qui traversaient l'Extrême-Nord et les Grassfields.

En outre, dans les Grassfields, en particulier, s'étaient développées pendant plusieurs millénaires des industries à haches échancrées et la technologie laminaire, équipements techniques et militaires qui permirent de mettre un terme aux invasions arabo-musulmanes qui ravagèrent le Grand-Nord du Cameroun jusqu'à la limite des Plateaux de l'Adamaoua.

Surabondamment, la sur-codification territoriale du colonisateur va accélérer l'affaiblissement du Grand-Sud (peuple des Forêts) et du Littoral du Cameroun. Ces régions dont les peuplements furent jadis issus des migrations des Proto-Bantous, avaient longtemps auparavant adopté un encadrement socio-politique disjonctif et réfractaire aux techniques métallurgiques et culturelles, absorbés qu'ils furent dans la grande sylve équatoriale, abandonnant l'agriculture et développant une forte appétence pour les fonctions socio-administratives et éducatives. L'encadrement socio-politique fut structuré autour de l'Ecole qui conduit au **pouvoir administratif**. Les populations s'adaptèrent sans résistance significative à la nouvelle configuration économique, et devinrent très tôt les agents de relais de la politique coloniale.

Au demeurant, sur le plan de l'organisation territoriale, la sur-codification coloniale fit émerger deux catégories de régions : d'une part, les « zones prioritaires » qui reçurent de manière privilégiée l'essentiel des investissements coloniaux et où furent développées les premières infrastructures socio-économiques (routes, écoles, dispensaires, centres administratifs,...) ; ce sont les régions de grandes plantations coloniales ayant conduit à des expropriations massives de terres fertiles (comme dans le Mungo et le Sud-Ouest), transformant les populations autochtones (majoritairement réfractaires à l'agriculture) en de simples agents de distribution des produits dont la culture était massivement réalisée par des ouvriers coloniaux issus des Grassfields ; d'autre part, les « zones déshéritées », présentant peu d'attraits pour les colons, notamment en raison de l'adversité religieuse, cas du Grand-Nord notamment où sévissait l'irrédentisme musulman, et la région de l'Est où le sol était peu productif pour les cultures coloniales à l'exception du bois... Les offres publiques d'investissement atteignirent faiblement ces zones où le taux de scolarisation était particulièrement faible.

B- HISTORIQUE DE LA DECENTRALISATION

A la suite des indépendances, la sur-codification coloniale des territoires ne fut pas remise en question. Les bases ontologiques de la configuration territoriale ne furent point interrogées et pour cause, les premiers conseillers du Gouvernement de la République furent les coopérants français et anglais, tous acquis au discours colonial et chargés de l'« éducation » du « jeune Etat Camerounais » nouvellement indépendant.

En conséquence, les lois et règlements post-indépendance relativement à la gestion du Territoire national sont essentiellement formels, puisant dans le modèle français de la centralisation des pouvoirs et le modèle anglais de l'« Indirect rule », mais dont le contenu sémiotique demeure en inadéquation avec les potentiels et les besoins réels du Territoire national et de ses composantes. Le Cameroun indépendant se trouve ainsi divisé cumulativement et hiérarchiquement en Districts, Arrondissements, Départements, Provinces, faisant suite à 15 années de transformation du mode de structuration coloniale des communes.

Au demeurant, la décentralisation camerounaise a connu trois grands mouvements constitués de plusieurs phases : l'expérience coloniale (1920 à 1961) ; le mouvement de continuité de l'organisation coloniale suivi d'une remise en cause à compter de la révision constitutionnelle de 1972 ; le mouvement d'approfondissement de la décentralisation et la mise en œuvre effective qui prend forme avec la réforme constitutionnelle de 1996.

a) L'expérience coloniale de la décentralisation (1920 à 1961)

C'est durant la période d'entre deux guerres mondiales que le Cameroun enregistre ses premières expériences de décentralisation, sous l'égide des administrations coloniales britannique puis française.

Le colonisateur britannique applique la politique de l'« indirect rule » (rapprochement de l'Administration de ses administrés) en prenant appui sur les autorités traditionnelles pour gouverner ses colonies. Ce système de gouvernance territoriale connaîtra plusieurs mutations entre 1920 et 1960, avec successivement : les « Native Authorities » (1920-1930), constituant la première forme de municipalisation ; en 1932, elles mutent en « Local Councils » pour après fusion devenir des « Local Governments ». Lors de la Conférence de Foumban (1961), ces dernières étaient au nombre d'une vingtaine dans le Cameroun Occidental.

Sous la tutelle française, l'expérience de la décentralisation commence en 1941 notamment avec la création des Communes Mixtes Urbaines (CMU) de Douala et Yaoundé (dans celles-ci, le maire est nommé et le conseil est élu). Cette organisation va s'étendre progressivement avec la création de six Communes Mixtes Rurales (CMR) en 1952. Puis en 1955, émergent tour à tour deux concepts : celui de la Commune de Plein Exercice (CPE) où le Conseil Municipal est élu et élit à son tour en

son sein le Maire et ses Adjoints ; puis le concept de Commune de Moyen Exercice (CME) où le Maire et ses Adjoints sont nommés. Cette nouvelle configuration perdura jusqu'à la réforme constitutionnelle de 1974 qui mettra fin au dualisme municipal hérité de la colonisation.

b) Mouvement d'observation et de remise en cause de l'organisation coloniale (1961 à 1992)

La Constitution camerounaise issue de la Conférence de Founban de 1961 fait du CAMEROUN un Etat fédéral sans donner une orientation particulière à l'organisation des Collectivités Territoriales. En conséquence, en cette période marquée par la Coopération franco-britannique, l'organisation communale coloniale (CMU-CMR-CPE-CME-partie francophone du territoire et les « Local Governments » - partie anglophone du territoire) est donc tacitement reconduite.

Toutefois, un effort de relecture de l'organisation coloniale est tout de même entrepris à partir de 1967 avec la première loi camerounaise portant statut des communes. Un Délégué du gouvernement est nommé dans les CPE à régime spécial, les maires sont nommés dans les communes. En **1972** intervient la révision de la Constitution à l'issue de la Réunification. Le Cameroun est désormais un Etat unitaire. Le Territoire est désormais soumis à une organisation administrative pyramidale composée hiérarchiquement de : Provinces-Départements-Arrondissements-Districts qui absorbent les structures communales existantes.

Deux ans plus tard, la Loi sur l'organisation communale de **1974** met un terme aux CPE et CME et instaure une structure communale à trois dimensions : les Communautés Urbaines (Douala et Yaoundé) ; les Communes urbaines à régime spécial (12 villes du pays) ; les Communes Rurales (arrière-pays). Ces communes sont dotées d'un organe de décision et d'une structure d'exécution, toutefois aucun transfert de compétence n'est encore envisagé. Les structures financières et organisationnelles des communes sont renforcées par la création du FEICOM (Fonds spécial d'Equipeement et d'Intervention Communal). Cet organisme, en lien avec l'Etat central, a pour mission le soutien financier aux CTD.

En **1977** la chefferie traditionnelle est créée par Décret. Le CEFAM (Centre de Formation pour l'Administration Municipal) est créé avec pour mission de développer les capacités de gestion communale des municipalités.

En **1992** intervient la dernière phase de réforme du modèle coloniale des Collectivités Territoriales, avec l'avènement d'une Loi qui organise les conditions d'élection des Conseillers municipaux.

Ces ajustements formels du modèle colonial n'apporteront aucun changement structurel de fonds dans le contenu des CTD jusqu'à l'avènement d'une nouvelle réforme constitutionnelle en 1996.

c) Mouvement d'approfondissement de la décentralisation (1996 à nos jours)

Une nouvelle réforme de la Constitution intervient en **1996** et consacre le Cameroun comme étant désormais « un Etat unitaire décentralisé ». Cette nouvelle dénomination marque la volonté de l'Etat central de mettre en œuvre une décentralisation effective.

Mais il faut d'abord constituer les organes de la décentralisation, définir les missions et attributions. En conséquence, il s'en suit une abondante production de textes légaux et réglementaires devant encadrer la mise en place progressive des institutions et des organes dédiés à la décentralisation.

Cette structuration nouvelle est portée sur ses fonds baptismaux par la **Constitution de 1996** elle-même, qui définit les grands ensembles tels les Collectivités Territoriales Décentralisées (constituées de Régions et de Communes dotées de la personnalité morale), ainsi que le **Sénat** chargé de la représentation des CTD.

Par suite, certains acteurs particuliers, à l'aune de la nouvelle réglementation, voient leurs missions redéfinies, précisées ou élargies, telle la loi **de 1997** sur les communautés urbaines, la loi sur les règles applicables aux communes, aux régions, aux conseils régionaux, aux élections municipales. Ces réformes sont intervenues entre **2004 et 2006**.

Pendant cette période particulièrement florissante en réglementation des CTD, de nouvelles dispositions relatives à l'encadrement et au contrôle des activités de la décentralisation émergent dans le but de réaffirmer la volonté de main-mise de l'Etat central sur le processus en cours. C'est ainsi qu'en **2008** apparaît le décret régissant le Comité interministériel des services locaux, ainsi que celui relatif à la création de nouvelles Communautés urbaines. De même, voit le jour le Conseil National de la Décentralisation en charge du suivi et de l'évaluation du processus.

Par ailleurs, le cadre géographique de la décentralisation donne lieu à deux décrets complémentaires : le décret relatif à l'organisation administrative de la République du Cameroun qui précise le remplacement des Provinces par les Régions et celui relatif à la suppression des Districts.

L'année **2009** marque la fin de l'afflux des textes organiques. Place à présent aux textes juridiques de nature fonctionnelle et managériale en accord avec les textes législatifs de 2004 portant Lois d'Orientation sur la Décentralisation. Cette nouvelle vague de textes réglementaires est constituée de deux catégories de textes :

- les textes constituant les structures de gestion et leur fonctionnement ;
- la série des textes relatifs aux transferts de compétences.

c-1) Textes de fonctionnement

- **Loi 2009/11** du 10 juillet 2009 portant **régime financier** des CTD : conditions d'élaboration et d'exécution du budget des recettes et dépenses tant en fonctionnement qu'en investissement ; détermination des dépenses obligatoires et des dépenses interdites ;
- **Décret 2013/160** du 15 mai 2013 portant règlement général de la Comptabilité publique : organisation et délimitation des activités des Ordonnateurs et des Comptables publics ;
- Loi sur la **fiscalité locale** ;
- Décret sur la **dotation générale de décentralisation** ;
- **Décret 2010/1734/PM** du 01 juin 2010 fixant le plan comptable sectoriel des CTD ;
- **Décret 2010/1735/PM** du 01 juin 2010 fixant la nomenclature budgétaire des CTD.

c-2) A partir de 2010, décrets relatifs aux transferts des compétences (eau potable – cultures – routes rurales – éducation de base – productions pastorales et piscicoles – centre de promotion de la femme et de la famille – santé publique – aide et secours – production agricole et développement rural....)

C- LE MANAGEMENT DE LA DECENTRALISATION

Le management de la décentralisation réside dans la synthèse de la multitude des textes figurant dans le corpus ci-dessus et leur intégration dans un dispositif structuré selon les normes des sciences de gestion.

Il s'agit d'abord de **l'organisation générale** fondée sur la structure des pouvoirs au Cameroun et l'environnement juridique qui détermine le rôle des acteurs et les modes de contrôle des performances :

- Organigramme du **pouvoir** au Cameroun (le pouvoir démocratique émane de la population qui élit le Président de la République et ses représentants (commune, région, assemblée) ;
- L'environnement juridique impose de regarder les CTD comme un démembrement (volontaire) de l'Etat. A cet égard, l'existence des CTD est fondamentalement assise sur le BUDGET dont il faut maîtriser les articulations, les modes de fonctionnement, les règles de gestion, ...

Les systèmes de gestion ensuite. Ici les CTD partagent largement avec l'Etat central le même modèle de management centré autour de la Comptabilité publique. Les contraintes légales et pénales sont les mêmes, le principe d'unicité de Caisses de l'Etat l'impose. Gestion budgétaire (de l'Ordonnateur) et Gestion comptable (du Comptable public) sont articulées autour du principe légal de la collaboration et de l'indépendance fonctionnelle des acteurs. Toutefois, la comptabilité est unique (la personnalité morale des CTD l'impose).

Les systèmes de contrôle de performance enfin. Se situant sur le versant historique des activités, à l'instar des entreprises privées, les outils de contrôle-management sont semblables (contrôle de gestion, analyse financière,). Toutefois, les CTD relevant globalement de l'économie non marchande, des ratios spécifiques (prévus par la loi ou par le management) conditionnent une orientation particulière des activités, les performances étant soumises à l'arbitrage de l'Etat central et d'autres structures institutionnelles (Chambre des Comptes de la Cours suprême).