



## QU'EST-CE QUE LA GOUVERNANCE LOCALE ?

Par Emeran ATANGANA ETEME  
Docteur en Droit Public

*De plus en plus aujourd'hui, le terme de gouvernance locale est usité dans les politiques publiques et même en dehors. Que signifie ce concept ? Essai d'élucidation d'une notion polysémique.*

Si le gouvernement des hommes désigne un processus volontaire imposé par les autorités, la gouvernance des sociétés indique ce mouvement qui a affecté la centralité de l'État et de ses institutions dans le pilotage et la régulation politiques ; un mouvement de «*décentrement*» de la réflexion, de la prise de décision, et de l'évaluation, avec une multiplication des lieux et acteurs désormais impliqués dans le processus décisionnel. La gouvernance renvoie aux interactions entre l'État, le corps politique et la société. La gouvernance ne s'arrête donc pas au gouvernement. C'est une sorte de désengagement de l'Etat-Providence, un glissement de l'intérêt général vers les intérêts des particuliers.

La notion de gouvernance est née de la langue française, du mot qui renvoyait, dans le langage politique du Moyen Âge, au terme de gouvernement qui l'a progressivement remplacé. Le mot a disparu pendant des siècles avant de réapparaître dans un contexte très différent à partir des années 1970 : celui de l'entreprise, à travers l'expression de corporate governance (Gouvernance d'entreprise) qui désignait alors un mode de gestion des firmes, fondé sur une articulation entre le pouvoir des actionnaires et celui de la direction. La pensée politique et administrative emprunte ensuite au management d'entreprise la notion de gouvernance en deux étapes :

La première étape correspond à la révolution libérale des années 1980. Avec la remise en cause du rôle de l'État, notamment dans les pays anglo-saxons, émerge une conception fonctionnelle de la gouvernance liée à la logique dite du New Public Management (management public). Cette logique repose sur une vision minimaliste de l'État, selon laquelle celui-ci doit revenir à son "cœur de métier" en décentralisant sur d'autres acteurs les fonctions considérées comme non stratégiques.

La deuxième étape est celle des années 1990, où émerge une réflexion plus profonde sur le rôle de l'État régulateur, en réaction à la vision, jugée techniciste, du New Public Management. Des auteurs comme Guy B. Peters, Donald J. Savoie ou Pierre Calame insistent alors sur le fait que la crise de l'État ne connaît pas seulement une crise interne touchant à ses fonctions et à sa structure. Cette crise concerne davantage la capacité de l'État à asseoir sa légitimité ainsi qu'à formuler des politiques publiques en phase avec les besoins socio-économiques.

Le concept de local que l'on accole à gouvernance peut sembler de prime abord plus simple que celui de gouvernance, mais ce n'est qu'une impression. Ce mot, présent aujourd'hui dans les discours et les médias, véhicule une connotation politique. Le retour au local est devenu une interpellation majeure pour nos sociétés.

### Le local, lieu privilégié de l'impulsion du changement

Les dernières décennies correspondent certainement à un temps fort du local qui est sacralisé par ce qu'il est considéré, à tort ou à raison, comme le lieu privilégié de l'impulsion du changement. Le paradigme du local tend à devenir dans le monde l'idéologie dominante avec, bien sûr, des tonalités plus au moins affirmées : les historiens soulignent combien les «*racines provinciales*» ont toujours marqué l'orientation de la politique d'une nation (P. Vigier) ; les sociologues du monde rural estiment que «*le local est doué d'une dynamique propre*» et s'écrit «*un changement généré par les rapports sociaux, locaux eux-mêmes*» (B. Hervieu) ; leurs voisins de la sociologie des organisations se situent dans la même ligne lorsqu'ils considèrent que «*le local vit sa propre vie à l'intérieur du système social*» et offre aux sociologues une nouvelle vision du changement (J.C. Thoening) ; les économistes affirment qu'ils voient dans le local «*la source de formes originales de développement*» et le qualifient de «*milieu incubateur d'innovation et porteur de modernité*» (P.H. Derycke). Chez les géographes, il apparaît aujourd'hui que «*savoir penser l'espace impose la prise en compte des phénomènes politiques*» (B. Giblin-Delvallet) ; de même que pour les juristes, la politisation des collectivités locales a largement contribué au changement de «*statut juridique du local*» (J. Caillose). La décentralisation a revalorisé le local dans l'ensemble des sciences sociales. Le local se présente comme un véritable laboratoire d'expérimentation, parce qu'il permet d'appréhender «*la totalité et la simultanéité du fait social*».

La notion de gouvernance locale a le mérite de mettre l'accent sur les formes concrètes d'action des pouvoirs locaux en tant que délivreurs de services et leurs interactions directes avec les usagers/citoyens. De ce point de vue, un mode de gouvernance locale inclut l'ensemble des modalités par lesquelles une institution locale (for-

melle ou non, publique ou non), délivrant tels ou tels biens ou services publics ou collectifs, gère les ressources symboliques et matérielles qu'elle contrôle à cet effet, au nom d'une certaine conception de ses intérêts et de l'intérêt public ou collectif.

## Les niveaux de gouvernance locale

Olivier de Sardan pense que l'Afrique se caractérise essentiellement par la coexistence dans le même espace sociopolitique, économique et culturel, de nombreux modes de gouvernance locale empilés. Prenant appui sur le modèle de cet auteur, nous pouvons dénombrer aussi modes/niveaux de gouvernance locale au Cameroun:

### 1 - Les collectivités territoriales décentralisées

Elles comprennent en principe, trois niveaux : le niveau supérieur ou la région, le niveau intermédiaire ou le département et le niveau inférieur ou la commune. Au Cameroun, la commune est érigée en collectivité territoriale décentralisée depuis la constitution de 1996. Les transferts de compétences s'opèrent de l'Etat aux communes depuis 2010. Avec la décentralisation et la démocratisation, une reconversion importante du mode étatique de gouvernance locale est en train de s'y opérer. D'un côté, l'administration dite de « commandement » (les préfets et gouverneurs de régions) est en train de rompre avec les principales caractéristiques de l'autoritarisme ancien, pour se transformer, au moins officiellement, en administration de soutien aux communes et de tutelle de celles-ci. Quant aux collectivités territoriales des niveaux supérieur et intermédiaire, elles ne sont pas encore fonctionnelles selon la logique de la décentralisation.

### 2 - La chefferie traditionnelle

Au Cameroun, elle est organisée par un décret de 1977 qui fait du chef traditionnel l'auxiliaire de l'Administration, la courroie de transmission entre cette dernière et les populations. En plus de ce rôle moderne, le chef traditionnel est dépositaire des us et coutumes et à ce titre, sert de pont entre les vivants et les morts. Il joue également un rôle important dans les comités de développement.

### 3 - Le mécénat

Même si le mécène (le commerçant enrichi établi en ville, le politicien originaire du terroir, ou le cadre de la fonction publique) a un pied-à-terre dans le village ou le quartier d'origine, il réside très généralement à l'extérieur, et ses actions de mécénat sont un moyen pour lui d'avoir une insertion forte dans l'arène locale (soit pour y jouer lui-même un rôle, soit pour y « placer » des dépendants ou des clients). Un département comme le Koung-Khi, dont le chef lieu est Bandjoun, est en grande partie développé grâce à l'œuvre du milliardaire Fotso Victor.

### 4 - Le mode religieux de gouvernance locale

On peut citer par exemple l'action sociale, très spécifique de ce mode de gouvernance, en tant que prolongation sociétale et collective de la charité exigée des fidèles, qui se décline sous les formes privilégiées de services sociaux (éducation, santé), ou d'interventions humanitaires. L'hôpital ad Lucem est l'œuvre des missionnaires catholiques par exemple.

### 5 - Le mode marchand

C'est un mode qui se moule dans le schéma de l'échange marchand. Les biens et services collectifs sont alors des prestations payantes, donnant lieu à rémunération et à bénéfice. Le système BOT (Build, operate and transfer) est le principal mode marchand de gouvernance locale bien qu'il ne soit qu'en cours de conception chez nous. Il en est de même des délégations de services publics et des concessions.

### 6 - Les projets

C'est l'ensemble des formes d'aides au développement présentes à l'échelle locale, quels qu'en soient les opérateurs (nationaux ou internationaux). Les projets sont par définition des structures provisoires, censées créer les conditions de leur propre mutation, de permettre que les biens et services qu'ils délivrent soient progressivement délivrés par des acteurs locaux.

### 7 - Les associations

Le mode associatif de gouvernance locale en œuvre au Cameroun est essentiellement un produit d'im-



portation, impulsé et porté à bout de bras depuis longtemps par les institutions de développement du Nord quelles qu'elles soient (organisations internationales, coopération bilatérale ou multilatérale, banques de développement, ONG) et piloté à distance par elles.

## 8 - Le mode communautaire

Le développement communautaire se base sur l'autogestion d'un projet par une communauté. Une communauté qui n'a pas l'accès à l'eau ou une école ou même un centre de santé, s'organise de manière formelle pour créer un projet par ses moyens propres. Ce système est florissant dans la région du Nord ouest du Cameroun.

### De la souveraineté représentative à la souveraineté participative

Pour Joseph Carles, maître de conférences en Sciences de gestion à l'Institut d'Etudes Politiques de

Toulouse, « *A l'échelle d'un territoire, la gouvernance apparaît comme la mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux dans la perspective d'un projet de développement pérenne. La mise en réseau des acteurs du développement local s'appréhende comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire qui laisse cependant à chacun d'eux une part importante d'autonomie dans ses choix stratégiques.* »

La gouvernance locale se ramène à la mise en réseau des communes, des régions, des associations, des projets, des religieux, des mécènes, de la chefferie traditionnelle, des communautés villageoises, et de l'Etat lui-même, au service du développement local pour une République participative, celle où le citoyen cesse d'être un simple électeur, c'est-à-dire un acteur souverain tous les 5, 6 ou 7 ans, et plonge dans le mutisme et l'inaction tout le reste du temps. ♦

## QU'EST-CE QUE LA BONNE GOUVERNANCE ?

La notion de bonne gouvernance, du moins telle que les Institutions de Bretton Woods en font idéologiquement la propagande dans la mondialisation néolibérale, au point de l'assimiler à une véritable panacée politique et à une recette économique magique, apparaît d'abord comme une nouvelle technologie politique et managériale instrumentalisable soit dans la mobilisation du pouvoir vers des projets producteurs de sens, soit dans la rationalisation des organisations en vue de les rendre performantes. Comme idéologie de consécration politique de la mondialisation néolibérale, la bonne gouvernance est considérée comme ce dont la stricte application est censée corriger les dysfonctionnements politiques, les déséquilibres économiques et les crises éthiques des États en panne de résolution des problèmes de développement, de cohésion sociale et de pauvreté. En se la représentant soit comme une panacée politique, soit comme une recette économique magique, les idéologues de la mondialisation néolibérale fétichisent la bonne gouvernance. C'est ce fétichisme qui explique pourquoi ils la conçoivent finalement comme une technologie politique et économique tout à fait efficace dans la résolution du problème de développement des États et de la prospérité des organisations. Suivant la fonction médicale ou thérapeutique que ces idéologues assignent politiquement et économiquement à la bonne gouvernance, celle-ci est imposée aux États sous ajustement comme cette méthodologie techno-politique et techno-économique qui relève d'une rationalité politique régie par six principes majeurs, à savoir :

1. le principe de l'obligation de rendre compte aux citoyens de la conformité des décisions administratives aux objectifs convenus ;
2. le principe de la transparence en vertu duquel les décisions des administrations publiques doivent être soumises à

l'examen de la société civile ou du parlement ;

3. le principe de l'efficacité suivant lequel les administrations publiques doivent assurer aux citoyens des services de bonne qualité ;
4. le principe de la réceptivité en vertu duquel les autorités publiques doivent faire preuve de flexibilité dans la gestion rationnelle des ressources humaines, en tenant, par exemple, compte des attentes de la société civile dans la définition et la réalisation de l'intérêt général ;
5. le principe de la prospective qui veut que les autorités publiques soient capables d'anticiper les problèmes éventuels sur la base des données démographiques, économiques ou politiques observées et bien analysées ;
6. le principe de la primauté du droit selon lequel les autorités publiques doivent veiller à l'application des normes publiques en vigueur suivant les exigences de l'isonomie et de la transparence.

Comme on peut le remarquer, la conception technologique de la bonne gouvernance est dominée par le souci de performativité ou d'efficacité, de publicité, de légalité, de participation et de transparence. Bien qu'elle insiste sur la gestion de l'État suivant les principes qui gouvernent la rationalité économique et intègre la notion de négociation dans la « pragmatisme » du politique, la gouvernance tient également compte de la dimension éthique du problème. C'est cela qui ressort de la nécessité de conformer la dynamique politique de la puissance publique à l'aspiration des citoyens non seulement à la jouissance des avantages de la modernité, mais aussi et surtout à la paix, au bien-être et au bonheur.

Par Lucien Ayissi