



GOUVERNANCE COMMUNALE EN AFRIQUE ET AU CAMEROUN

DE MARTIN FINKEN, EDITIONS L'HARMATTAN, 2011, 324 PAGES

Par Guillaume-Henri NGNEPI
Philosophe

Tout part du constat des « *limites de l'Etat* » en fait de politiques. Dès lors, s'impose la nécessité d'impliquer les « *collectivités locales* » et les ONG auxquelles l'on va faire jouer quelque rôle, notamment dans les secteurs sociaux. Par gouvernance locale, l'on entend aussi cette implication des « *secteurs non étatiques* ». En raison de leur commune « *culture administrative* », le Cameroun en particulier, et d'autres pays d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest sont au cœur de l'ouvrage de Martin Finken.

L'auteur s'adresse à un « *public de praticiens ou de personnes désireuses de comprendre* » les notions de décentralisation, gouvernance locale, etc. Sortant des principes généraux, il s'agit d'aller à leur pratique, avant d'en offrir une synthèse relative au Cameroun notamment, puis d'élucider les rapports entre municipalités et Etats, d'examiner les modalités du transfert des compétences aux collectivités territoriales, notamment en fait de finances, d'emplois, de budget, des modes opératoires des travaux, de gestion des services publics, pour enfin traiter des formes de partenariat et de coopération.

La notion de gouvernance est consécutive, à la fin des années 80, à l'échec de la politique d'ajustement structurel. La Banque Mondiale l'impute aux dysfonctionnements politiques. Il en résulte que la légitimité politique des responsables des programmes de développement est nécessaire à la réussite des projets qu'ils entreprennent. Donc, la meilleure gestion des ressources suppose cette légitimité. Parmi les mesures de bonne gouvernance ainsi envisagée, il y a la décentralisation. La Banque Mondiale ramène à quatre les conditions d'une bonne gouvernance :

- Etat de droit : sécurité des citoyens et respect des lois.
- Bonne administration : gestion équitable et correcte des dépenses publiques.
- Redevabilité : les dirigeants rendent compte de leur gestion aux populations.
- Transparence : accès de chaque citoyen à l'information.

La décentralisation est fondée sur des arguments économiques et politiques. Les présupposés de cette démarche sont ceux de la « *proximité* » qui voudraient que toute action publique soit confiée à la « *plus petite entité capable de l'assurer* ». Si de la sorte l'essence de la décentralisation

est à chercher dans les domaines financiers et budgétaires, le problème se pose de savoir quelle dimension « *territoriale* » affecter à l'espace à décentraliser. Mais il est déjà celui de savoir ce que c'est, au juste, que la décentralisation. Sur ce point précis, on peut, d'un mot, dire que la décentralisation consiste à laisser aux localités le soin de faire émerger, de leur propre sein, leurs propres dirigeants élus par elles-mêmes. En ce sens, la décentralisation se distingue de la déconcentration qui, à l'inverse, consiste, pour le pouvoir central, à envoyer, dans les localités, ses propres représentants chargés d'y assumer les pouvoirs locaux, en faisant remonter à lui les informations venues de la base. A la décentralisation ainsi entendue va être chevillé l'aménagement du territoire.

Difficultés inconnues ailleurs

Mais la décentralisation se heurte, en Afrique, à des difficultés inconnues ailleurs, en Occident par exemple. Lesquelles, et surtout, pourquoi ? Il faut d'abord dire que l'urbanisation, en Afrique, n'est pas consécutive à l'industrialisation. Aussi ne s'accompagne-t-elle pas d'infrastructures et d'équipements adéquats. Ce qui pose des problèmes. Par exemple, celui de savoir comment faire face à la croissance démographique dont le taux est de 2,3% pour l'Afrique ; celui aussi de savoir que faire des villes du moment que le taux d'urbanisation est de 37 % en milieu urbain, et du moment qu'une ville comme Douala, par exemple, abrite 80% de l'industrie, plus de 60% du produit intérieur brut, sans, pour autant, disposer des infrastructures et équipements adéquats qui devraient, de toute nécessité, accompagner sa croissance et son importance.

Le problème, ainsi, est donc de savoir à quelle aune mesurer l'attribution des compétences aux collectivités locales. Si c'est, comme l'exige la logique, à l'aune de leurs possibilités économiques, que faire, dès lors, pour se garder de toute uniformisation artificielle ? Au moment où le taux d'urbanisation du Cameroun, un des plus élevés au Sud du Sahara, est de 57 % en 2008, on prédit que vers 2015, 60 % de la population de ce pays sera urbaine. Mais au plan des infrastructures et services, la ville camerounaise accuse déjà de fort gros déficits du fait desquels 67 % des urbains vivent déjà, en fait, dans des bidonvilles. Le problème, de la sorte, se précise de la manière suivante : au moment où, depuis 2007, le nombre des communes est de 360 + 14 communautés urbaines, au moment où, par ailleurs, les villes africaines



deviennent des laboratoires de la bonne gouvernance sociopolitique, sur quel critérium attribuer des compétences aux localités?

On peut observer que si cette «*thématique locale*» connaît, dans les discours, une «*importance croissante*», bien peu de «*définitions autonomes*» en sont produites. Ce qui signifie, en clair, que notre intérêt vif pour le localisme est impulsé, comme souvent, comme presque toujours, de l'extérieur, et principalement, en l'occurrence, des Nations Unies, à travers le PNUD et le FENU (Fonds d'Équipement des Nations Unies). Il en va là ainsi qu'il en est déjà allé, dans les années 50, d'autres notions inventées à notre usage, celle d'«*Etats forts*» couronnée d'«*hommes forts*» censés pouvoir, seuls, maîtriser les dérives de toutes sortes d'office imputées à notre hétérogénéité ethnique forcément malfaisante. Aujourd'hui, ce sont les insuffisances de ces Etats qui expliquent, nous dit-on à présent, l'intrusion des ONG et OSC (Organisation de la Société Civile) dans les domaines sociaux où, même les collectivités locales ont fait faillite. Et pas seulement les Etats ! La réflexion sur la bonne gouvernance date ainsi des années 80. Et au cœur de cette réflexion, le primat du thème de la décentralisation affleure depuis les années 90. Ce thème, du reste, est tenu, pour «*l'innovation institutionnelle majeure des deux dernières décennies*». Sans doute. Mais elle nous vient, encore une fois, des autres. Or, autrui peut-il nous aider ? Tout le problème est là.

Au Cameroun, la première loi de décentralisation date de 1974. Et si l'histoire de l'institution territoriale du Cameroun laisse voir l'effacement total et successif des influences, d'abord allemande, ensuite anglaise, il reste néanmoins, à côté de l'influence française bien prégnante, un invariant, la réduction constante de tous les paramètres au facteur éthique et tribal. De sorte qu'on peut dire, toutes proportions gardées, qu'il s'agit, invariablement, pour le capital, de garder, à travers l'organisation du territoire, le contrôle sur le pouvoir politique, central, en délaissant, aux «*locaux*», la haute main sur les affaires de moindre importance qui, néanmoins, engagent leur survie, au quotidien. En foi de quoi, même en cas d'élection, par exemple, d'un Conseil Municipal, on finit par «*nommer*» au-dessus des élus, le vrai détenteur du pouvoir, ainsi d'ailleurs que l'explique Martin Finken dont l'ouvrage, dit-il, est «*bouclé*» en 2010, ce qui laisse entrevoir l'actualité de son information.

Réconcilier la réalité sociologique et la construction administrative

Le Cameroun actuel comporte 384 entités territoriales réparties comme suit : 10 Régions, 360 Communes dont 45 d'Arrondissement et 14 Communautés Urbaines. Le problème de leur gestion vient de la difficulté à trouver l'aune adéquate à quoi les mesurer équitablement, correctement et efficacement. En Europe Occidentale ce problème se résout aisément du moment que les Communes, par exemple, y sont nées des paroisses qui étaient, dès longtemps,

l'unité de base de l'Eglise. Ce qui signifie que là-bas, en Europe Occidentale, le pouvoir central n'a pas eu à créer les Communes : il s'est borné à les reconnaître. De sorte que l'originalité de l'Europe réside en ceci que la commune y est la collectivité de base disposant de ses moyens en infrastructures, équipements et services divers. Il en va tout autrement, malheureusement, des communes africaines, lesquelles sont, de ce point de vue, «*artificielles*». Et cela pose un problème aigu : faut-il réconcilier réalité sociologique et construction administrative ? Dans l'affirmative, il faudrait déjà cerner cette réalité sociologique : est-ce, par exemple, celle qui est, invariablement dépeinte aux couleurs de l'ethnicité ? Ou celle qui exprime la lutte du capital et du travail ? Et dans la négative, comment pallier les inconvénients, plus que nombreux, pratiquement surnuméraires, de la situation actuelle ?

Si au Cameroun, la logique qui préside à la création des communes est administrative, et si la caporalisation des chefferies traditionnelles s'explique, au départ déjà par le prélèvement de l'impôt de capitation, le problème reste posé relativement au «*statut et au rôle*» de la chefferie traditionnelle, au moment où se pose celui de la gouvernance locale.

Avant 1974, les communes se créent par la loi. Depuis lors, il y faut un décret. Il n'empêche que les communautés urbaines, sans exception, ont, en Afrique, révélé leurs limites : elles ne sont ni collectivités territoriales, ni organismes de coopération internationale. Simplement, elles témoignent du «*contrôle étroit*» que l'Etat central entend exercer sur les agglomérations importantes. Ce qui, du coup, bride le droit et la liberté, pour les populations locales, de choisir leurs édiles.

Mais à quoi peut-on juger de l'état d'avancement de la décentralisation ? Au mode de désignation des membres des organes, des collectivités territoriales. Ainsi, si les premières communes mixtes urbaines (Douala et Yaoundé) datent de 1941, à l'époque déjà, tous les membres de l'organe délibérant en sont nommés. C'est en 1952 que quelques-uns vont en être élus, notamment avec la création des communes mixtes rurales. Mais, toutes proportions gardées, la situation n'a guère changé en son fond, si même elle a évolué : la question de la légitimité des organes délibérants, et donc des détenteurs véritables du pouvoir reste posée. Et c'est la question clé en matière de gouvernance, et principalement, de bonne gouvernance, locale ou centrale, peu importe.

Au total, l'ouvrage de Martin Finken est une mine d'informations sur la réalité de la gouvernance communale en Afrique et au Cameroun, et une invite à la réflexion sur les voies et moyens à explorer pour rendre cette gouvernance plus crédible et plus pertinente. ♦