

**Martin FINKEN,
Consultant Indépendant**

« LA DÉSIGNATION DE L'EXÉCUTIF MUNICIPAL PAR L'ETAT EST UNE ENTRAVE À LA DÉMOCRATIE LOCALE »

Martin Finken est né à Douala le 12 février 1952. Il décroche le BAC C en 1972, le diplôme d'ingénieur de conception à l'Ecole Supérieure Polytechnique de Yaoundé en 1978 et le diplôme en Economie et Développement à l'Institut International d'Administration Publique de Paris en 1985.

D'août 1978 à décembre 1996, il est en service au Fonds Spécial d'Equipeement et d'Intervention Intercommunale (FEICOM) dont il démissionnera alors qu'il occupait la fonction de Directeur des Etudes et des Programmes. De février 1997 à juillet 2010, il devient Consultant permanent au Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), Afrique de l'Ouest et Centrale. Il quitte cet organisme alors qu'il officie en qualité de Conseiller Principal Chargé de la Coordination Opérationnelle. Depuis août 2010, il est Consultant Indépendant.

Parallèlement à ce parcours professionnel à rebondissements, Martin Finken s'est illustré par la publication en 1996 de l'ouvrage Communes et gestion municipale au Cameroun. En 2002, il publie avec Daniel Latouche l'ouvrage intitulé Décentralisation, acteurs locaux et services sociaux en Afrique de l'Ouest et du Centre aux Editions PDM. En 2006, il contribue par des articles, au Manuel « Patrimoine Culturel et Développement Local, Guide à l'attention des collectivités locales africaines, Convention France UNESCO ». En 2011, il publie l'ouvrage de référence, Gouvernance Communale en Afrique et au Cameroun, L'Harmattan, 324 p.

Au total, c'est un homme pétri d'expérience et qui a réussi le tour de force de théoriser sa pratique que nous avons rencontré pour livrer ses réflexions et proposer des voies de solutions sur les questions liées à la décentralisation, à la gouvernance locale et à la gestion municipale. Pour lui, c'est la démocratie locale qui doit être magnifiée dans la dynamique de la gouvernance locale. Et pour reprendre Charles Alexis de Tocqueville que notre invité cite en épigraphe à son tout récent ouvrage sur « Gouvernance Communale en Afrique et au Cameroun », « Otez la force et l'indépendance de la Commune, vous n'y trouverez jamais que des administrés et point de citoyens » (De la démocratie en Amérique, 1835).

ECOVOX : Que faut-il entendre par gouvernance et comment la distinguer des notions voisines de gestion et de management ?

Martin Finken : La notion de gouvernance est née dans le monde de l'entreprise où elle est venue étendre les thématiques de management et de gestion. La gestion, entendue comme l'ensemble des activités visant à la direction de l'entreprise est quelque chose de relativement technique. Mais le pilotage d'une entreprise est aussi tributaire de la qualité des relations humaines et de l'environnement en son sein et c'est ce que le management essaie de prendre en compte. Mais même ainsi élargi, le management reste ciblé sur l'entreprise elle-même alors que l'efficacité de celle-ci gagne à ce que l'on prenne aussi en compte les préoccupations des parties prenantes externes telles que les fournisseurs, les groupes de protection des consommateurs etc. C'est à cela que répond la notion de gouvernance d'entreprise.

La notion de gouvernance a ensuite pris beaucoup d'importance dans la sphère publique. De la même manière que dans le secteur privé, la gouvernance d'entreprise a élargi

les notions de gestion et de management, la gouvernance publique a étendu la notion de gouvernement en posant le principe d'une approche plus participative et horizontale de la décision publique, avec une plus grande implication des acteurs non étatiques.

ECOVOX : Aujourd'hui en Afrique, les politiques de développement ont mis en selle un nouveau concept : la gouvernance locale. De quoi s'agit-il exactement ?

M.F. : La gouvernance locale ne se distingue pas fondamentalement de la gouvernance publique en général et ne fait que reprendre les préoccupations de cette notion au niveau local. Les actions publiques sont souvent appréhendées en plusieurs niveaux de territoire qui peuvent schématiquement être : le national, le régional et le local. Le "public local" est matérialisé par des entités désignées collectivités locales ou collectivités territoriales. Ces entités sont souvent dotées d'un exécutif local et d'une assemblée locale. Dans le cas d'une commune, ces organes sont respectivement la municipalité, c'est-à-dire le maire et ses adjoints d'une part et le conseil municipal de l'autre. Ces collectivités locales doivent résoudre les problèmes socié-

taux de plus en plus complexes et la notion de gouvernance locale vient donc rappeler que la résolution de ces problèmes ne peut plus dépendre des seules assemblées et exécutifs locaux, mais doit se faire avec l'implication des acteurs locaux tels que les organisations de la société civile.

ECOVOX : Sur quelles thématiques prioritaires porte la gouvernance locale et par ricochet communale ?

M.F. : La gouvernance locale est généralement associée à des thèmes comme la participation des citoyens, la redevabilité, la transparence, l'efficacité dans la gestion et la non-exclusion. La redevabilité que l'on peut aussi désigner plus simplement par responsabilité implique la nécessité pour les détenteurs d'une autorité publique de rendre compte de leurs décisions et actions à la population et non seulement à leur hiérarchie. La transparence est comprise comme le respect du droit des citoyens à l'information. La recherche de l'efficacité vise à une utilisation optimale des ressources financières et humaines et à la lutte contre le gaspillage. Ce thème se matérialise par exemple par la mise en place de mécanismes contre la corruption et la gestion axée vers les résultats. La non-exclusion postule qu'aucun groupe social ne doit être exclue ou marginalisée. C'est notamment sur ce thème que se fondent toutes les préoccupations autour du genre, c'est-à-dire la nécessité d'une meilleure implication des femmes dans l'action publique.

ECOVOX : On saurait parler de gouvernance locale sans en évoquer les deux piliers essentiels que sont les compétences et les ressources. Comment doivent-elles être dévolues ?

M.F. : La réponse à cette importante question réside en grande partie dans la mise en place des politiques de décentralisation. L'on peut très schématiquement dire que toute politique de décentralisation est bâtie sur deux principaux piliers que sont la dévolution des compétences d'une part et l'affectation des ressources de l'autre. Les deux doivent aller de pair et de façon proportionnelle. Mais très souvent, l'on constate dans les pays où la décentralisation n'est pas suffisamment affermie que les collectivités locales ne sont pas suffisamment nanties de ressources financières et humaines pour prendre en charge les compétences qui leur sont plus ou moins reconnues. L'on parle alors d'une inadéquation entre les compétences et les ressources. Cette faiblesse en matière de décentrali-

sation financière peut prendre plusieurs formes : montants faibles des transferts financiers de l'État vers les collectivités locales et caractère aléatoire de ces transferts, dépendance trop marquée aux services de l'État pour la

mobilisation de certaines taxes, affectation

des ressources fiscales à faible

rendement aux collectivi-

tés locales, etc. La mise en

œuvre d'une bonne gouver-

nance locale passe par une

bonne adéquation entre les

transferts de compétences aux

collectivités locales et les res-

sources dont elles peuvent dis-

poser tant sur le plan financier

qu'humain.

ECOVOX : Comment faire en sorte que le transfert des ressources et des compétences n'apparaisse pas comme une ingérence du gouvernement dans les affaires des collectivités locales? De quelle

marge de manœuvre disposent les collectivités locales pour s'approprier la dynamique de la gouvernance locale et en faire un outil de développement endogène et authentique ?

M.F. : Votre question pose le problème de l'autonomie des collectivités locales en matière de ressources financières et humaines. Les ressources financières des collectivités locales peuvent globalement être classées dans deux groupes. Le premier comprend les ressources locales propres, c'est-à-dire les impôts, taxes et redevances sous le contrôle des autorités locales. Le deuxième groupe comprend les transferts budgétaires dont les montants sont déterminés par l'État, par exemple les dotations de fonctionnement ou d'équipement. L'on considère généralement que les ressources du premier groupe fondent une certaine autonomie financière alors que celles du second groupe conduisent à une dépendance vis-à-vis de l'État. Mais les choses ne sont pas aussi simples. En Afrique francophone, les ressources propres constituent la plus grande part et se situent généralement autour de 80% ; elles sont environ de 85% au Cameroun.

Un système où l'essentiel des ressources des collectivités locales provient des transferts peut être tout à fait viable si les bases de répartition sont claires, prévisibles et donnent lieu à des sommes en adéquation avec les compétences dévolues. Au Ghana par exemple, 80% des ressources des gouvernements locaux proviennent des transferts et ils ne se portent pas plus mal.

Quant aux ressources humaines, les emplois communaux en Afrique sont souvent caractérisés par une insuffisance de personnel qualifié et une pléthore de personnel non qua-



lifié. Le Cameroun n'en fait pas exception. Le problème se situe aussi au niveau du statut du personnel avec des agents relevant de l'autorité de l'exécutif local et des fonctionnaires mis à disposition par l'État qui échappent à cette autorité. Au Cameroun notamment, le personnel propre des communes comporte des agents décisionnaires des catégories 1 à 6, et des contractuels de la 7e à la 12e catégorie. Ces derniers sont recrutés sur la base d'un contrat de travail et bénéficient donc de certaines garanties professionnelles et sociales tandis que les agents décisionnaires qui sont recrutés sur simple décision du maire sont dans une situation plus précaire. Les secrétaires généraux de mairie sont quant à eux nommés par le ministre chargé des collectivités territoriales. Ces disparités posent problème et nourrissent les revendications du personnel communal pour un cadre homogène et cohérent comme une fonction publique territoriale, c'est-à-dire conçue pour les cadres communaux et permettant la mobilité d'une commune à l'autre.

ECOVOX : Quel lien faut-il faire entre la décentralisation et la gouvernance locale ?

M.F. : Une interprétation du concept de décentralisation consisterait à l'opposer à la centralisation, système dans lequel toutes les compétences administratives sont réparties entre les représentants d'une personne morale unique : l'État. En pratique, la centralisation ne signifie pas qu'il existe un seul appareil administratif situé dans la capitale de l'État et d'où sont issues toutes les décisions. Une telle concentration aboutirait rapidement à la paralysie de l'administration. La centralisation est donc le plus souvent adoucie par une dose de déconcentration des pouvoirs de décision.

La déconcentration se présente ainsi comme un système d'administration consistant à attribuer certains pouvoirs de décision aux représentants locaux du pouvoir central. Des fonctionnaires sont en poste dans les différentes circonscriptions administratives du territoire, avec pour mission essentielle de faciliter les contacts entre les administrés et l'administration. Ils ne disposent cependant d'aucun pouvoir propre, mais seulement de quelques pouvoirs de décision qui leur sont délégués par le pouvoir central au nom duquel ils agissent.

Une distinction est habituellement faite entre la décentralisation fonctionnelle et la décentralisation territoriale. La décentralisation fonctionnelle (ou décentralisation tech-

nique) répond à des exigences de gestion d'une compétence publique. Il s'agit de confier à une personne morale, le plus souvent un établissement public, la gestion de certains services publics dans l'objectif d'obtenir une meilleure adaptation des prestations aux besoins. La décentralisation territoriale se situe quant à elle sur une base géographique. Le pouvoir central reconnaît à des collectivités territoriales l'autonomie dans une catégorie d'affaires dites locales, par opposition aux affaires nationales qui demeurent dans le champ de compétences de l'État. La décentralisation territoriale est très proche

de la notion de décentralisation politique quelquefois mentionnée dans la littérature ; ce dernier terme s'applique cependant mieux à un transfert de pouvoirs politiques.

Pour bien comprendre ce qui distingue la décentralisation de la gouvernance, il faut partir de la notion de gouvernance publique tout court. Les différentes définitions données par diverses institutions s'accordent sur le fait qu'il s'agit d'une façon d'appréhender et de gérer les affaires publiques à travers des processus et des institutions qui n'excluent personne, qui respectent les droits et intérêts des citoyens, qui recherchent l'efficacité. S'agissant précisément de l'efficacité de l'action publique, une modalité pour l'atteindre réside dans le fameux principe de subsidiarité selon lequel une compétence publique doit être allouée à la plus petite entité capable de l'assumer. Ce qui veut dire que si une compétence peut être efficacement assumée au niveau local, il ne faudrait pas la porter au niveau de l'État. La décentralisation apparaît alors comme un procédé visant à rendre plus efficace l'action publique.

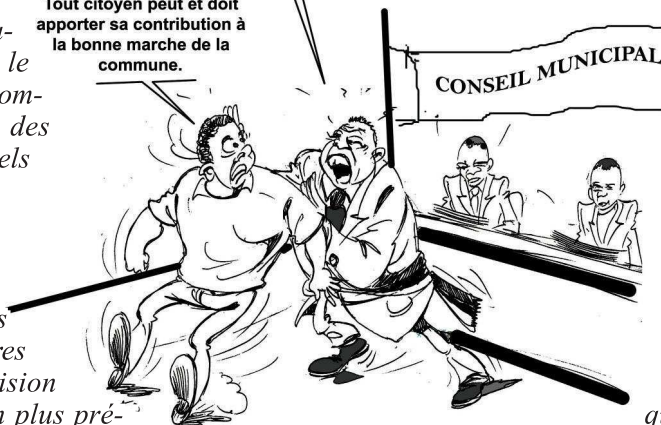
L'utilisation de ce levier donne ainsi naissance aux collectivités locales. Mais celles-ci doivent à leur tour s'astreindre aux principes de la gouvernance publique. Ce sont ces exigences de la gouvernance publique transposées au niveau local qui constituent la gouvernance locale.

ECOVOX : Quels sont les obstacles à la participation citoyenne dans la gouvernance locale ?

M.F. : La notion de participation citoyenne peut revêtir plusieurs degrés. Au premier échelon, elle consiste à informer les citoyens des actions menées. Au deuxième palier, il peut s'agir de recueillir l'avis de la population avant la décision des autorités locales. En allant plus loin, l'on

Allez, dehors!
Ici chez nous, on n'admet pas de simples citoyens à nos séances de travail.

Je proteste!
Tout citoyen peut et doit apporter sa contribution à la bonne marche de la commune.



organise des concertations entre les autorités locales et les populations avant de définir une action publique. Dans une forme encore plus poussée, l'on trouve le partenariat qui implique des relations contractuelles définissant de partage du pouvoir d'intervention entre les partenaires publics, privés ou communautaires.

Les textes sur la décentralisation en Afrique comprennent quelquefois des dispositions visant à favoriser la participation des citoyens. Mais elles se limitent souvent au niveau de l'information des citoyens, comme par exemple la prescription selon laquelle les séances du conseil municipal sont publiques. Ces clauses ignorent souvent les autres échelons du mécanisme de participation, c'est-à-dire ceux justement qui donnent la possibilité aux habitants de participer activement aux choix des politiques locales. Le Cameroun est tout à fait dans cette situation. L'on observe cependant ici et là des initiatives plus poussées de la part de certaines autorités locales, notamment en matière de budget participatif.

ECOVOX : L'opinion estime que les deux principaux enjeux de la gouvernance locale sont la démocratie locale et le développement durable. Qu'en pensez-vous ? Quelles sont les chances de réussite d'un tel mariage à trois ?

M.F. : Votre question interpelle l'un des principes qui fondent la décentralisation et par ricochet la bonne gouvernance locale, à savoir la liberté pour les citoyens de choisir librement leurs édiles. Cette liberté est bridée lorsque l'État s'arroge le droit de désigner l'exécutif local. Ce cas de figure est désormais très rare en Afrique francophone, mais reste très vivace au Cameroun où 14 villes sont érigées en communautés urbaines avec à leur tête des délégués du gouvernement nommés par décret. Cette pratique constitue non seulement une entrave à la démocratie locale, mais aussi une contre-disposition de bonne gouvernance locale car les autorités locales désignées de cette façon ne sont pas comptables de leurs actions devant les populations.

Votre question interpelle aussi la notion de développement économique local. Alors que les stratégies classiques de développement économique sont centrées sur les États et reposent sur les autorités centrales, l'approche du développement économique local met l'accent sur l'implication des collectivités décentralisées et sur le fait que chaque territoire, le ressort d'une collectivité locale par exemple, se doit de développer sa capacité économique afin d'améliorer son avenir économique et la qualité de vie de ses habitants. Le lien de cette approche avec la notion de gouvernance tient au fait que les stratégies de développement économique local ne se limitent pas à la prise en compte des facteurs d'ordre purement économique tels que le capital, les ressources naturelles, les équipements et in-



frastructures mais incorporent aussi le souci d'une implication de tous les acteurs locaux à travers des processus participatifs.

ECOVOX : Vous avez une très grande maîtrise du cadre réglementaire et législatif de la gouvernance locale au Cameroun. Quelles peuvent en être les limites et que faudrait-il faire pour améliorer ce cadre ?

M.F. : Au Cameroun, comme dans d'autres pays africains de culture administrative française, les lois renvoient souvent à des décrets d'application qui à leur tour vont se référer à des arrêtés ultérieurs pour être applicables. Il en résulte souvent un nombre impressionnant de textes de différentes natures dans lesquels l'on décèle quelquefois des contradictions. L'on gagnerait sans doute à œuvrer à une meilleure cohérence et à une simplification de notre arsenal juridique en matière de décentralisation à l'instar des pays comme le Ghana ou le Nigeria où les grandes questions de la décentralisation sont réglées dans la Constitution et toutes les autres dispositions pratiques précisées dans un nombre limité de lois.

D'une façon générale, le souci devrait être de faire des textes cohérents respectant les principes fondamentaux de la décentralisation, à savoir la reconnaissance par le pouvoir central de l'existence d'affaires essentiellement locales et le transfert de leurs compétences aux collectivités territoriales, la démarcation claire entre les affaires qui sont du domaine de l'État d'une part et celles qui relèvent des autorités locales de l'autre, l'autonomie de décision des autorités locales sur les affaires locales, la désignation des organes de gestion par un procédé garantissant leur indépendance vis-à-vis du pouvoir central, et le transfert aux collectivités territoriales de ressources correspondant à leurs responsabilités suivant un dispositif clair et prévisible.

*Propos recueillis par Eugène FONSSI,
le 30 novembre 2012 à Yaoundé*