

**L**a décentralisation libère plus efficacement que l'Etat ubiquiste et paternaliste, les énergies en dormance des populations les plus reculées du pays. Les collectivités territoriales décentralisées sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science : elles la mettent à la portée des populations, lui en font goûter l'usage et les habituent à s'en servir. Mais, le processus de décentralisation est récent au Cameroun. Comme un nouveau né, ce processus est exposé à des maladies et des risques qu'il faut identifier, à titre préventif, pour mieux l'élever et le conduire à la maturité.

### **La bureaucratie de proximité**

Conçue pour rapprocher le citoyen des pouvoirs, la décentralisation peut n'aboutir, si l'on n'y prend garde, qu'à un empilement d'institutions, fauteur de bureaucratie supplémentaire. Le rapprochement de l'administration des administrés ne veut pas dire leur enserrement dans le maillage étouffant d'une bureaucratie proliférante. Attention à ne pas substituer le centralisme de l'Etat au centralisme régional ou communal.

Les Collectivités Territoriales Décentralisées ont l'inconvénient de constituer un échelon administratif supplémentaire, ôtant à l'organisation administrative le caractère de simplicité et de clarté souhaité par l'administré. Aux lourdeurs d'une administration de l'Etat (du point de vue des administrés !) vont s'ajouter les rigidités d'administrations locales superposées. La bureaucratie d'Etat est complexe et envahissante, les bureaucraties locales ne le seront pas moins. L'administré va, désormais, au lieu d'avoir à faire face à une administration unique et hiérarchisée, devoir se débattre au milieu d'administrations concurrentes. Il va se plaindre d'une situation dont la complexité est beaucoup plus grande que celle qu'il connaît, et attention à ce qu'il mesure les dangers de tyrannies locales plus pesantes que les tyrannies nationales lointaines et désincarnées. Selon l'heureuse formule de Paul Netter, "l'omniprésence de plusieurs administrations" remplace "l'administration omniprésente", ce qui ne constitue à l'évidence pas un progrès mais l'aggravation de la situation existante. Le processus de décentralisation qui est envisagé pour faciliter la résolution des problèmes finit de fait par les « compliquer ».

### **Le gaspillage**

La décentralisation est une réforme administrative onéreuse parce qu'elle conduit à dédoubler un grand nombre des services publics et alourdit l'appareil administratif qui

devient coûteux. Les collectivités territoriales décentralisées dotées d'une large autonomie financière sont généralement assez dépensières. Les autorités locales ont tendance à exagérer leurs dépenses. On voit s'appliquer, la loi de Wagner de l'accroissement constant des dépenses publiques. Les finances, au lieu de suivre le mouvement de l'activité de l'Etat et de se développer avec elles, vont être un frein à cette activité. Nos pays sont astreints à des programmes d'ajustement structurel dont l'objectif essentiel est de rétablir l'équilibre des finances publiques. Dans ce contexte, la décentralisation peut apparaître comme une menace d'accroissement des charges publiques (recrutement d'agents publics, frais de structure supplémentaires). **La corruption**

La décentralisation qui multiplie les gestionnaires de fonds publics, est souvent perçue comme une cause, de corruption et de malversations. Elle engendre un intermédiaire de plus, qui plus est, institutionnalisé. Multiplication de centres de décisions qui entraîne une démultiplication de la corruption.

En Centrafrique, la réforme de 1988 a affecté 100 % de produit de l'impôt de capitation aux communes en vue de promouvoir leur développement. Ces textes n'ont pas eu les résultats escomptés. Alors qu'à cette époque, le recouvrement de ces impôts devenait difficile, pour diverses raisons (transition démocratique, désobéissance civile), les contribuables ne voulaient plus s'acquitter de leurs obligations. Même s'ils étaient en partie recouverts, ces impôts étaient détournés par les chefs de villages et de quartiers. L'incapacité des communes à faire face à leurs engagements a eu entre autres pour conséquences une accumulation des arriérés de salaire.

Dans une tribune de l'Expansion, Jean-Marie Domenach écrit : "*lorsqu'on se déchaîne contre l'Etat, on néglige la défense du bien public que poursuivent les administrations et les grands corps de fonctionnaires de l'Etat. Le contrôle de certaines décisions passe par les mains d'élus influençables et d'intermédiaires officieux. La faveur se substitue à la règle. On peut redouter qu'une mafia ne se développe le long des lignes de la décentralisation*". La proximité entre les élus et les administrés ainsi que les relations qu'ils sont amenés à entretenir dans le cadre étroit d'une collectivité territoriale, rendraient inévitables la subjectivité dans la prise de décisions et le développement de politiques clientélistes. L'idéal républicain d'égalité devant la loi et de neutralité du service public serait ainsi gravement remis en cause. La distance du pouvoir d'Etat ménage un certain anonymat du citoyen, garantie d'une égalité de traitement ; la proximité personnalise pour la partialité, l'oppression ou la vengeance, ouvre des tentations pour la corruption. La vie publique se pervertit peu à peu.

## Le risque d'anarchie

La décentralisation peut être comme la langue d'Esopé la meilleure et la pire des choses. La pire, si elle dépossède subrepticement l'Etat de ses missions relatives à la cohésion nationale. Si, elle engendre des féodalités où chacun se sent autorisé à bâtir sa petite république sur son propre territoire. On peut voir ainsi s'installer des roitelets aux commandes des exécutifs régionaux ou communaux, sous prétexte de décentralisation. Une sorte de république des notables. Gare à « l'intégrisme décentralisateur ». « La décentralisation, ce n'est pas le bazar ! Ce n'est pas une grande braderie qui laisserait la République en morceaux »(les termes sont de Jean Louis DEBRE, Président de l'Assemblée Nationale Française le 31 octobre 2002 à Strasbourg).

## Gare à l'amalgame municipal

La décentralisation suppose un seuil minimal d'éducation de d'alphabétisation et de formation des citoyens sans lequel son fonctionnement devient malaisé et facteur de problèmes. Exemple, la loi n° 87/15 du 15 juillet 1987 portant création des communautés urbaines a prévu à son article 31 que la Maire est chargé de la police municipale. Certains magistrats municipaux ont compris cette disposition l'envers à savoir que le maire peut créer un corps de police. C'est ainsi que après son élection à la tête de la commune d'arrondissement de Douala IV en juin 2002, le nouveau maire, crée une police municipale à Bonabéri et charge ce nouveau corps de la bonne tenue des usagers de la voie publique. Les arrêtés n° 9 et 10 portant respectivement sur la réglementation de la circulation des véhicules dits cars cargos et réglementation de la circulation routières sur ces deux axes principaux parachève ce dispositif.

L'exemple fait automatiquement tâche d'huile. Les autres mairies d'arrondissement lui emboîtent le pas, organisent des troupes, avec des missions bien précises, au regard des moyens. A la fin de l'année, une banderole hors du commun attire les regards : « *la mairie de Douala V procède aux recrutements des agents pour sa police municipale* ». Même la communauté urbaine de Douala ne restera pas indifférente au phénomène. Des troupes de concessionnaires tels JSA viennent leur prêter main forte. Armés de chaînes, barres de fer à pointe, des jeunes gens chaussés ses rangers et vêtus d'informes estampillées « *commune urbaine de Douala* », les agents de la police municipale sont perceptibles aux coins de rues.

Postés sur les grands carrefours de la place, ils font le contrôle routier, déguerpissent les marchés spontanés aux abords des trottoirs, procèdent au recouvrement de l'impôt libératoire à tout va, confisquent, sans motifs réels les cartes grises des véhicules. Dans une espèce de chaos généralisé, voitures et motos sont embarquées à la pelle, sans aucune décharge de leurs propriétaires. Or si le maire est fondé à exercer les pouvoirs de police municipale (article 70 de la loi communale et article 31 de la loi n° 87/15 du 15 juillet 1987) aucune disposition ne l'a habilité à créer une force de police municipale parallèle et concurrente aux forces de maintien de l'ordre, gendarmerie et police.

Les édiles municipaux n'avaient pas compris que si leur compétence matérielle dans le domaine de la police municipale ne fait l'ombre d'aucun doute, du point de vue organique en revanche, la création d'un corps de police municipale ne relève en l'état actuel du droit que du législateur. En l'absence d'une loi portant transfert de compétences aux communes, la police d'Etat (gendarmerie et police) est de droit, la seule chargée de l'application des mesures de police municipale dans le cadre de la réquisition à force publique.

### **La politisation de la société**

Le premier objectif d'un élu étant d'être réélu, il est plus enclin à réduire les frustrations et accroître les satisfactions des administrés. Véritables " sismographes ", les élus locaux enregistrent et intègrent les mouvements d'humeur de leurs électeurs. Les élus sont mus par le désir d'être réélus au terme de leur mandat. Comme leur réélection dépend de plus en plus du parti auquel ils appartiennent, ils sont appelés à politiser leur action ; sans l'appui logistique et financier d'un parti politique, il est à peu près impossible de faire élire et réélire, davantage encore avec le scrutin proportionnel où l'état major du parti décide, en fait, qui sera élu et qui ne le sera pas. Dans les relations avec les électeurs, le ressort de l'action d'un élu est souvent la démagogie. Pour être élu, il faut promettre plus qu'on ne pourra tenir. Les promesses et les décisions courageuses sont donc rares ; l'austérité, l'effort, la vertu n'appartiennent pas au vocabulaire habituel des candidats, même s'ils doivent un jour s'imposer aux gouvernants. On assiste donc au remplacement des structures administratives par les structures militantes. Il devient dans ces conditions impossible de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts régionaux ou locaux. Les élus locaux ont une tendance naturelle à faire passer les intérêts de la collectivité qu'ils représentent avant les grands impératifs nationaux. La gestion, elle-même est davantage soumise aux considérations des partis. Cela est sensible dans le recensement du personnel où un tour de faveur est accordé aux amis politiques et aux affidés au détriment de la compétence. Ce qui a fait dire à Guy Thomas que le favoritisme remplace la bureaucratie. La dévolution des marchés publics n'échappe pas à des remarques de même nature : mépris des règles du code des marchés publics, règles de la concurrence faussées, priorité accordée aux entrepreneurs locaux.

### **Le risque de l'éclatement national**

Le processus de décentralisation est comme toute évolution. Une évolution ne s'arrête jamais à mi-chemin. Jean-Emile Vié considère la décentralisation comme une boîte à pandore qu'on ouvre en prétendant, quand les conséquences néfastes sont survenues, que ce n'est pas cela qu'on avait voulu.

Les élites locales utilisent le débat sur la décentralisation dans le but d'affirmer leur pouvoir ainsi que l'accès aux ressources économiques de leur région. Dans la relation entre centre et périphérie,, la décentralisation fonctionne selon les règles d'un jeu à somme nulle : ce que l'un gagne est perdu pour l'autre. Dans ces conditions, le pouvoir central développe des réactions psychologiques d'adaptation au changement que l'on peut considérer comme des formes de résistance au changement. **L'égalité des communes, une fiction juridique**

La fiscalité constitue la principale ressource des collectivités locales. Malgré une égalité juridique (mais fictive) entre communes et une égale reconnaissance, une analyse par type de collectivités fait apparaître au Cameroun les capacités supérieures des grandes villes, où se trouve concentrée la matière imposable et des petites communes rurales dont la population agglomérée au chef-lieu est inférieure à 2000 habitants qui méritent l'appellation de quart monde communal. Nos communes disposent en moyenne de 2 000 à 3 000 FCFA par habitant et par an ; les villes les plus importantes Douala et Yaoundé, d'environ 10 000 Fcfa. Ces montants ne permettent pas aux collectivités de développer une politique d'investissement sur leurs ressources propres.

Les villes camerounaises ont une croissance inégale et un potentiel économique inégalitaire de sorte que le transfert des compétences envisagé en faveur des communes trouvera une faible capacité administrative ou technique au niveau local, ne générant aucun impact en fourniture des services dans certaines régions du pays. Il se peut que des responsabilités administratives soient transférées à des bourgs sans ressources humaines, financières, rendant ainsi simplement symbolique notre système de décentralisation.

### **Le paradigme de l'Etat infaillible et fort**

Le territoire municipal ou régional n'a pas encore produit un fort sentiment d'appartenance et d'identité comme le territoire national. L'importance accordée par notre société, aux « décisions venant d'en haut » et la

prédominance d'une élite politique issue de manière quasi exclusive d'une culture administrative marquée du paradigme de l'Etat infallible et fort, tempèrent quelque peu le processus de décentralisation et tendent à une recentralisation naturelle des compétences au profit de l'Etat.

### **La Carence en ressources humaines et organisationnelles**

Hormis Douala et Yaoundé, très peu de communes disposent d'un service technique et d'un personnel qualifié (*ingénieur, urbaniste, architecte, juristes, administrateurs, économistes, etc.*). Les magistrats municipaux partagent un sentiment général de « mal effectif » dans toutes les communes, illustré par une importante sous représentation des agents qualifiés, une insuffisante adéquation entre les profils et les emplois, ainsi qu'un sentiment de sous-effectif, en particulier dans les communes et communautés urbaines nouvellement créées.

Les agents décisionnaires destinés à des tâches d'exécution (*1ère - 6ème catégorie*) représentent plus de 80 % des effectifs dans certaines communes. Par ailleurs, si les communes des grands centres urbains bénéficient d'un meilleur niveau de formation de leurs personnels, celles des villes moyennes ou petites ne disposent qu'exceptionnellement de cadres ou d'agents de maîtrise de niveau Baccalauréat plus trois.

Ce déficit en personnel est la plupart du temps lié à l'insuffisance des ressources financières et matérielles des communes, et constitue une entrave à l'effectivité du transfert des compétences, ce qui a fait dire à un magistrat municipal qu'il attendait le transfert des ressources (*humaines, financières et matérielles*) avant de savoir ce qu'il pouvait faire. En dehors de Douala et

Yaoundé, la plupart des communes camerounaises sont incapables d'identifier, monter et gérer des projets, programmer leurs investissements, préparer des projets répondant aux besoins de leur population et être progressivement en mesure d'en suivre l'exécution.

Les différentes maladies de la décentralisation que j'ai évoquées dans ce texte, sont des maladies d'enfance, non d'adulte. La décentralisation n'est pas fondamentalement en mauvaise santé mais, au cours de son développement, à l'instar d'un être vivant, elle est fragile et délicate. Comme un ouvrage en génie civil, la décentralisation a des sols favorables et des sols peu favorables. La géotechnique prescrit pour ce dernier cas le renforcement du sol pour améliorer les caractéristiques mécaniques du sol et le préparer à la construction.

La question centrale qui doit préoccuper les pouvoirs publics à cet égard est de savoir quelles sont les contraintes du sol camerounais par rapport à la réforme qu'est la décentralisation et comment la renforcer? Quelques pistes sont imaginables :

- Un mouvement parallèle de transfert de compétences aux autorités locales, la décentralisation et la déconcentration, qui doivent autant moderniser l'administration des hommes et des choses et enrichir notre démocratie ;
- La formation permanente de la société et des acteurs de la décentralisation et de la déconcentration;
- La définition par l'Etat des manuels de procédures municipales, concomitamment au transfert de compétences ;
- Le recours au principe de progressivité dans le transfert de compétences aux communes, par pallier de déconcentration, dans l'ordre Communautés

urbaines, communes des chefs lieux de département, communes des chefs lieux d'arrondissement ;

-La nomination dans les communes bénéficiant des premiers transferts de compétences, de secrétaires généraux de communes justifiant d'une expérience avérée dans la gestion des hommes et des choses ;

-La mise à disposition progressive aux communes destinataires de transferts de compétences, de hauts fonctionnaires administratifs, urbanistes, ingénieurs, économistes, juristes, dont les salaires et avantages sont pris en charge par l'Etat ;

-La rémunération mensuelle de la fonction de maire pour établir une distinction nette entre les revenus privés du maire et les ressources de la commune et diminuer les risques de malversations;

-L'émergence d'une Fonction publique locale à coté de la Fonction publique d'Etat;

-La reconnaissance d'une fiscalité locale en faveur des communes ;

-La promotion du développement participatif par la restauration de l'impôt forfaitaire à coté de l'impôt libérateur.