

Gouvernance des collectivités territoriales décentralisées (CTD) et gestion des compétences transférées par l'Etat

MOUNGOU MBENDA Sabine Patricia

Doctorat ès Sciences de Gestion à l'Institut d'Administration des Entreprises (IAE) de l'Université de Nantes - France

Chargée de Cours à l'Université de Yaoundé II

Chef de Cellule de la Formation Supérieure à l'ISMP

B.P. 8291 Yaoundé – Cameroun

E-mail : moungousp@yahoo.fr/mbendasabine@gmail.com

Domaine de recherche : Stratégie et gouvernance des organisations.

BEKONO Emmanuel Rémy

Diplôme de formation professorale en Management Public, ENAP-Québec

Professeur-Consultant de l'ISMP

Chef de Cellule de la Coopération, du Développement Institutionnel et de la Prospective à l'ISMP

BP 1280 Yaoundé – Cameroun

E-mail : emmbekono@yahoo.fr

Domaine de recherche : Management des organisations, décentralisation et didactique.

Résumé : Cet article voudrait caractériser empiriquement le système de gouvernance des collectivités territoriales décentralisée (CTD) et d'en apprécier l'effet sur leur performance en matière de gestion des ressources et compétences transférées. Des données issues de l'observation, d'une enquête auprès de 30 acteurs et de la recherche documentaire montrent un système de gouvernance partenarial, avec le recours à des mécanismes internes (CTD) et externes (tutelle et partenaires divers). Le système présente cependant des pesanteurs sur la performance des CTD en rapport notamment avec les problèmes techniques, les implications financières, les obstacles institutionnels et les considérations politiques. Ces pesanteurs peuvent être levées au moyen de l'intensité, de la qualité des interactions ou des relations et du renforcement des capacités des différents intervenants.

Mot clés : Décentralisation, Gouvernance communale, performance communale, collectivité territoriale décentralisée.

Local and Regional Authorities Governance and Managing Skills and Resources Transferred by the State

Abstract: The aim of this article is to empirically characterise the local and regional authorities (CTD) governance system on the one hand, and on the other, assess its effectiveness on CTD's performance as regards the management of transferred resources and skills. Data collected from observing, questioning 30 stakeholders and from documentary research reveal a partnership-based governance system, which makes use of both internal (CTD) and external (tutorship and other various partners) mechanisms. Nevertheless, the system presents some limits, as regards CTD performance especially in terms of technical problems, financial consequences, institutional obstacles and political considerations. Filling up these limits will require improving the intensity and the quality of interactions and relations between participants, as well as building their capacities.

Key words: Decentralisation, Council Governance, Council Performance, Local and Regional Authorities.

Introduction

La décentralisation au Cameroun, qui a vu son assise juridique s'enrichir avec la loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, constitue un vaste domaine d'interfaces politico-administratives. Elle implique en effet : 360 communes, 17 communautés urbaines, une soixantaine de préfectures. Elle compte également, comme acteurs-clés pour le transfert progressif des compétences et ressources (TCR) de l'Etat aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), une trentaine de départements ministériels au niveau central et leurs services déconcentrés dans les régions et/ou départements, voire dans les arrondissements.

Depuis janvier 2010, les premiers transferts sont effectifs. Quelques ministères ont procédé à ces transferts, dont neuf (9) en 2010, quatre (4) en 2011 et trois (3) en 2012, et dans divers secteurs tels que l'agriculture et le développement rural, le développement urbain et l'habitat, l'élevage, les pêches et industries animales, l'eau et l'énergie, les travaux publics, la santé publique, les affaires sociales, la promotion de la femme et de la famille, les arts et la culture, le commerce, l'éducation de base, les petites et moyennes entreprises, l'économie sociale et l'artisanat, le tourisme.

Le transfert de compétences et celui des ressources présentent des statuts et des résonances différents. Les transferts de compétences sont définitifs. D'une part, ils densifient constamment le champ des responsabilités dévolues aux CTD. D'autre part, ils en font des organisations jouissant d'une autonomie administrative et financière dans la gestion des intérêts locaux. A contrario, les transferts des ressources apparaissent, dans la plupart des cas, tributaires de la disponibilité de celles-ci et des priorités conjoncturelles du Gouvernement, généralement définies au niveau central. Ils peuvent donc s'avérer occasionnels, voire aléatoires, rendant les CTD dépendantes des aléas de gestion du budget global de l'Etat pour le financement de la mise en œuvre des compétences transférées, sans toutefois obérer leurs possibilités de mobilisation des ressources « propres ».

L'enjeu central du processus est la « *promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local* », comme le stipule la loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation. Cet enjeu, porté principalement par les CTD, entraîne toutefois la mobilisation d'un grand nombre de parties prenantes dans la gestion des projets de développement au niveau local. C'est le cas notamment avec l'Etat qui assure la tutelle des communes au travers du préfet, lequel a la possibilité de leur procurer des appuis techniques experts à travers son réseau dense de collaborateurs. Ledit réseau est constitué

d'une part des services préfectoraux (unités techniques de la préfecture), d'autre part des services déconcentrés de l'Etat (SDE) au niveau des départements et des arrondissements. D'autres partenaires au développement locaux, nationaux et internationaux peuvent également être sollicités ou agréés.

Un dispositif réglementaire consistant (décrets du premier ministre et d'autres textes, cf. annexe) fixe les modalités d'exercice de certaines compétences transférées, ainsi que le montant et la répartition de la dotation générale pour le financement de la décentralisation. Pourtant, pour la plupart des acteurs au processus (dirigeants politiques, hauts fonctionnaires et acteurs de la société civile), les niveaux de connaissance et de partage d'information restent relativement différents. Ainsi, la compréhension des dispositifs techniques et légaux, des différentes interactions, des rôles et des responsabilités n'est pas toujours partagée, du fait entre autre de la jeunesse du processus de transfert et de l'absence de cadre d'analyse des interfaces générées. Ceci constitue un défi important dans l'efficacité des actions conjointes qu'imposent la gestion des compétences transférées, l'optimisation des ressources rares et la coordination des actions. Aussi cet article voudrait-il contribuer à cette compréhension. L'objectif ici est de caractériser empiriquement le système de gouvernance des CTD et d'en apprécier l'efficacité relativement aux démarches managériales orientées vers et/ou mues par la performance.

L'article est organisé ainsi qu'il suit. La section I portant sur la multiplicité des acteurs et la complexité des interactions fonde la pertinence de la problématique dans les interfaces complexes induites par l'intervention d'une pluralité d'acteurs, notamment dans la gestion des ressources et compétences transférées. La section II portant sur l'interaction gouvernance - performance communales interroge l'efficacité du système de gouvernance communale, via ses caractéristiques et contraintes ; elle esquisse enfin quelques recommandations.

Section 1. Multiplicité des acteurs et complexité des interactions

Les interactions entre le politique et l'administratif se prêtent à plusieurs perspectives d'analyse pas nécessairement complémentaires. La revue de littérature de Giauque et al (2009) retient l'angle du marchandage, l'angle conflictuel et l'angle de la complémentarité, en prenant comme référence, les travaux de Hood (2001), Romzek (2000), Visscher (2004), Pollitt et Bouckaert (2004). Les auteurs aboutissent à la conclusion qu'il n'existe pas de certitude sur les conséquences des réformes sur les relations entre les responsables politiques et les gestionnaires publics, ces conséquences étant intimement liées aux régimes et institutions des différents pays. La compréhension de la nature des relations politico-

administratives et de leur dynamique devrait donc reposer sur des études de terrain, tout en étant conscient de la faiblesse de celles-ci du point de vue de la validité externe.

Cette recherche examine ces interfaces politico-administratives dans le contexte spécifique de la décentralisation au Cameroun. L'objectif de cette partie est de poser et justifier la problématique de la recherche (II) via une compréhension de la complexité de ce contexte (I).

I. Complexité du contexte camerounais de la décentralisation

Il importe de définir au préalable ce qu'est la complexité. Comme le fait remarquer Morin (1977), la complexité n'est pas synonyme de complication. La complexité prend en compte la présence d'antagonismes au cœur de phénomènes organisés. L'énoncé que l'auteur fait du « principe dialogique » admet l'association (complémentaire, concurrente et antagoniste) d'instances nécessaires ensemble à l'existence, au fonctionnement et au développement d'un phénomène organisé (Belley et Divay, 2007).

Ainsi, la compréhension de la complexité du contexte camerounais de la décentralisation induit de scruter successivement l'organisation de l'Etat, les interrelations politico-administratives et la tutelle communale qui articulent décentralisation et déconcentration à l'échelle départementale. Une attention particulière est alors portée, s'agissant du transfert des compétences et ressources de l'Etat aux communes, sur la collaboration entre les CTD et les SDE.

En effet, l'Etat du Cameroun s'étend sur une superficie de 475 000 km². Il comporte dix (10) régions, cinquante huit (58) départements et trois cent trente neuf (339) arrondissements/communes. La population d'environ vingt millions d'habitants est un conglomérat de plus de deux cent (200) ethnies avec autant de langues nationales et deux (2) langues officielles : le français et l'anglais.

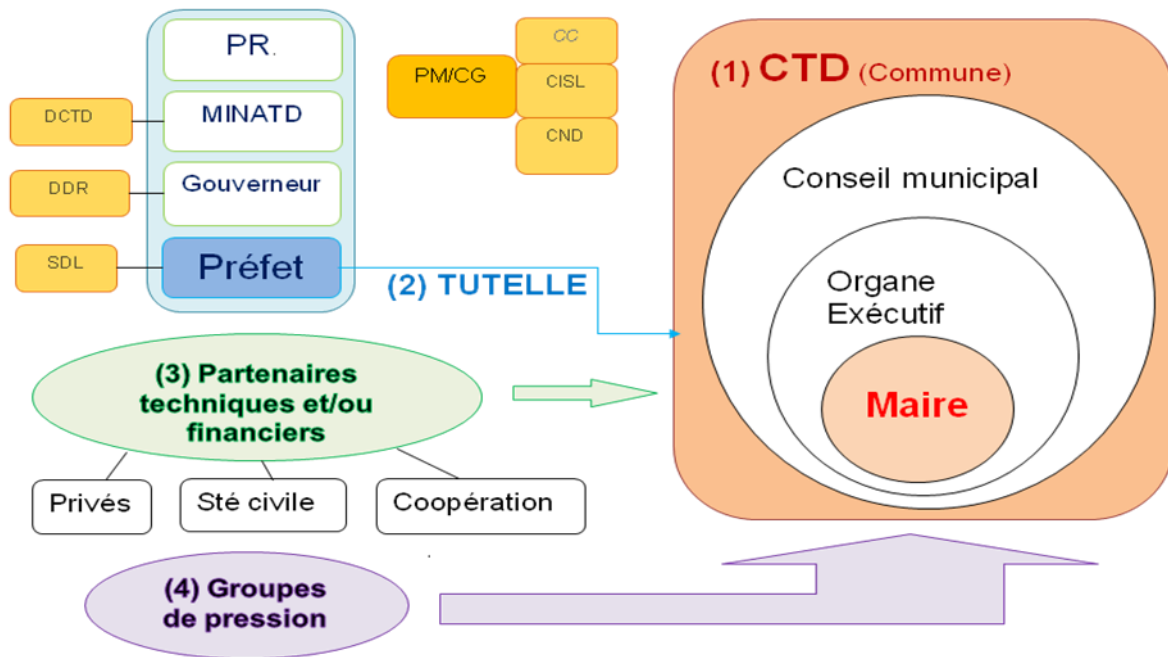
Dans ce contexte la Loi fondamentale révisée en 1996 dispose, article 55, alinéas 2 et 3, que :

« Les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions fixées par la loi.

L'Etat assure la tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées dans les conditions prévues par la loi ».

Cette disposition fait de la gestion des CTD, un berceau d'interfaces politico-administratives et même socio-culturelles diverses et complexes. Ceux-ci sont le fait de la multiplicité des acteurs collectifs et/ou individuels et de leur typologie : les CTD, la tutelle de l'Etat et ses services techniques, les partenaires sociaux, techniques et/ou financiers, les groupes de pression, etc. La figure ci-dessous en donne une illustration.

Figure N° 1 : Diversité des acteurs et interfaces politico-administratives complexes



Source : Conçu par les auteurs

Les quatre principales catégories d'acteurs identifiées dans cette figure se déclinent ainsi qu'il suit :

(1) La collectivité territoriale décentralisée (CTD), elle-même gérée par le maire ;

Désigné à travers des mécanismes démocratiques de dévolution de la légitimité par les populations, le maire demeure ici la symbole « parfait » de la confrontation des logiques politico-administratives et managériales dans la mesure où il est un élu et un gestionnaire de l'action publique pour les intérêts de la collectivité et sous le contrôle « politique » de celle-ci.

(2) L'Etat, qui assure la tutelle des CTD ;

La tutelle fait intervenir plusieurs acteurs à différents niveaux de l'organisation de l'Etat. Le dispositif législatif et réglementaire stipule que la tutelle est assurée, au nom du Président de la République (PR), par le Ministre en charge de l'Administration Territoriale et de la

Décentralisation (MINATD) et par le représentant de l'Etat dans la circonscription, en l'occurrence le Gouverneur pour la région et le Préfet pour la commune.

Le Préfet apporte ainsi aux communes de son département un encadrement administratif et technique à travers son réseau de collaborateurs constitué :

- d'une part des services préfectoraux, notamment le service du développement local (SDL)¹ ;
- d'autre part des services déconcentrés de l'Etat (SDE) au niveau des départements et des arrondissements (qui sont des services délocalisés des ministères techniques) ;
- enfin du sous-préfet coordonnateur des services locaux dans l'arrondissement et ses services, notamment le Bureau d'Appui au Développement Local (BADL)².

Aux niveaux régional et national, des unités techniques d'encadrement, de suivi et d'évaluation du processus de décentralisation sont logées respectivement :

- dans les services du Gouverneur avec la Division du développement régional (DDR) ;
- au Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MINATD) avec la Direction des collectivités territoriales décentralisées (DCTD) ;
- au niveau de la coordination de l'action gouvernementale assurée par le Premier ministre Chef du Gouvernement (PM/CG), avec le Comité de coordination (CC) du processus de décentralisation, puis le Comité interministériel des services locaux (CISL) et le Conseil national de la décentralisation (CND).

Enfin, s'agissant de la décentralisation en général et du transfert des compétences et des ressources en particulier, la participation des acteurs à tous les niveaux de l'Etat est requise, notamment celle de la quasi-totalité des ministères.

(3) D'autres partenaires au développement locaux, nationaux et internationaux interviennent au titre des appuis divers (techniques, matériels, financiers et institutionnel) ;

(4) Les groupes de pressions de diverses natures, acteurs politiques favorables ou défavorables, populations porteuses d'intérêts économiques, socio-culturels, etc.

Avec le transfert effectif et progressif des compétences et ressources de l'Etat aux communes depuis 2010³, l'articulation des relations entre ces multiples d'acteurs aboutit à différentes

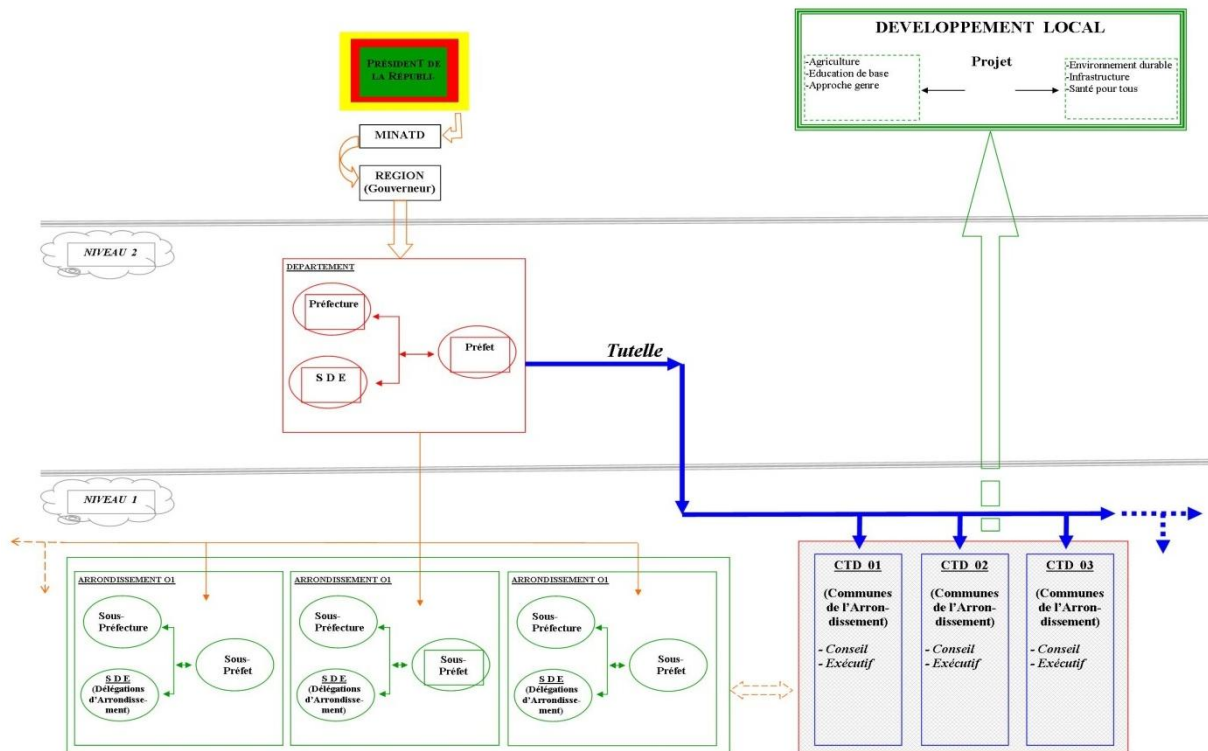
¹ Cf décret n°2008/377 du 12 novembre 2008 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services.

² Id

³ Une quinzaine de ministères ont déjà produit des cahiers de charges de 2010 à 2012, sur environ 36 que compte le gouvernement.

interactions. La figure 2 ci-dessous illustre le cadre d'interfaces et donc, d'axes de collaboration entre CTD, tutelle et SDE aux niveaux départemental (niveau 2) et local (arrondissement/commune : niveau 1).

Figure N°2 : Illustration des interfaces et axes de collaboration entre CTD, tutelle de l'Etat (préfet) et SDE au niveau d'un département (circonscription administrative)

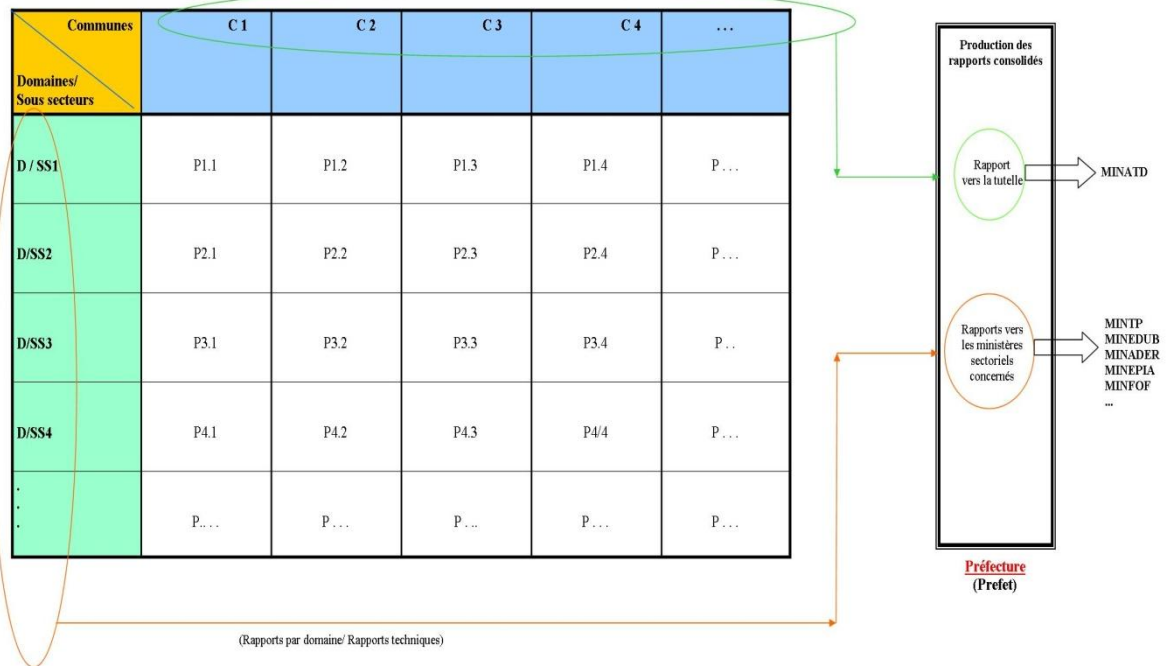


Source : Conçu par les auteurs

Cette figure représente différentes interrelations politico-administratives inductrices de logiques managériales et/ou gestionnelles diverses et complexes au sein des CTD. En effet, le système de gestion actuel prévoit, entre CTD et SDE, des échanges et mises en commun d'informations notamment en matière de planification et de reddition des comptes, au travers de l'élaboration des plans d'action conjoints, de la rédaction puis la consolidation des rapports conjoints selon les orientations stratégiques et les attributions spécifiques des uns et des autres. Des outils de collaboration et de communication appropriés sont alors développés/élaborés puis utilisés, sous la supervision du préfet qui assure la tutelle de toutes les communes du département et la coordination des SDE. Le préfet s'appuie ainsi techniquement d'une part sur ses collaborateurs au sein de la préfecture (services préfectoraux) auxquels s'ajoutent les sous-préfets, d'autre part sur les SDE départementaux, dont certains ont des collaborateurs au niveau local (arrondissement).

Le tableau n° 1 ci-après est une illustration de la complexité des relations fonctionnelles en matière de rédaction, consolidation et transmission des rapports, lesquels sont des intrants importants de la fonction suivi-évaluation aux niveaux régional et surtout national (central).

Tableau N°1 : Schéma d'élaboration et de consolidation des rapports aux niveaux 1 & 2 (départemental et local)



Source : Conçu par les auteurs ⁴

Les rapports sectoriels sont établis par les SDE « sectoriels », puis adressés aux ministres concernés à travers le préfet ; tandis que les rapports des CTD sont adressés au préfet en sa qualité de tutelle de l'Etat sur les communes. Il en élabore alors une synthèse qu'il transmet aux plus hautes autorités de l'Etat du niveau central, par voie hiérarchique, en vue du « rapport sur l'état de la décentralisation ».

Dans les deux cas, autant le rapport du maire (CTD) que celui du « délégué départemental » sont établis « par consolidation » des rapports conjoints. En outre, chaque maire établit un rapport conjoint avec chacun des délégués des secteurs ou domaines (D/SS_i) dans lesquels il y a des projets (P_{ij}) dans sa commune (C_j) ; de même, chaque délégué élabore un rapport conjoint avec le maire de chacune des communes au sein desquelles des projets existent dans son domaine/secteur de compétence. Ce mécanisme support à la collaboration s'avère

⁴ MINTP: Ministère des travaux publics; MINEDUB : Ministère de l'éducation nationale ; MINADER : Ministère de l'agriculture et du développement rural ; MINEPIA : Ministère de l'élevage, des pêches et des industries animales ; MINFOF : Ministère des la forêt et de la faune, ...

particulièrement efficace lorsqu'il est assorti d'outils de gestion accessibles à toutes les catégories d'acteurs.

En somme, de par la pluralité d'acteurs intervenant dans la gestion des compétences transférées, l'articulation des relations entre les élus locaux gestionnaires des CTD, les cadres administratifs responsables des SDE, les différents partenaires au développement et les populations constitutives du système client apparaît plus complexe que par le passé. En effet, il existe de fait un croisement des logiques politique, administrative et managériales (Moungou Mbenda et Bekono, 2012). La logique politique conjuguant les orientations au sommet de l'état et les aspirations du peuple est aiguillée par la recherche de l'intérêt général et de celui de la collectivité. Elle est principalement portée par tous ceux qui ont la qualité d'élus, à savoir le Président la République, le parlement, le conseil municipal, le maire et les magistrats municipaux. La logique administrative est quant à elle ancrée dans le respect des lois et des règlements ; les hauts fonctionnaires aux niveaux central et déconcentré en sont les garants, notamment la tutelle. Alors que la logique managériale est focalisée sur la quête de la performance individuelle ou organisationnelle ; elle est actuellement au cœur de la réforme de l'administration publique camerounaise.

Les systèmes de gestion actuels ou encore en construction des TCR mêlent ainsi, au formalisme bureaucratique de l'administration en général et des SDE en particulier, une indispensable flexibilité d'action au niveau local. Ces systèmes prévoient en outre différents interfaces entre les CTD et les SDE. A l'observation, ces différents interfaces ne sont pas exempts de tensions, voire de crises ouvertes ou de conflits. Or, dans le même temps, les communes sont appelées à développer une culture de la performance compatible avec les principes de modernisation de l'Administration publique camerounaise.

II. Problématique et objectif

Il apparaît donc opportun de s'intéresser à l'effet du système de gouvernance applicable aux CTD sur leur performance, en tant qu'organisation portant l'enjeu central du développement local. D'où les trois questions de notre problématique :

- ✓ Comment le système de gouvernance (acteurs et mécanismes) des CTD prend-il en compte les attentes et besoins de ces différentes, voire multiples parties prenantes ?
- ✓ Cette prise en compte garantit-elle la performance des CTD, à tout le moins dans le cas particulier de la gestion des compétences et ressources transférées?

- ✓ L'intensité et la qualité des interactions avec les parties prenantes constituent-elles des encadrements porteurs à ladite performance ?

La pertinence de ces interrogations se justifie par le fait que les élus locaux gestionnaires des CTD, désormais dotés de responsabilités et de pouvoirs élargis, se trouvent au confluent d'un faisceau d'attentes. Etant donné que les transferts des compétences et des ressources sont à la phase expérimentale au Cameroun, la question du contrôle de leur gestion par les élus locaux et celle de leur reddition des comptes préoccupent l'opinion publique et offrent des possibilités de réflexion pour les chercheurs. Il convient ici de reconnaître que la position du maire, à la fois comme élu et comme gestionnaire de la CTD (bien que ne disposant pas toujours d'une expérience avérée dans la gestion des organisations) produit une certaine ambivalence des rationalités à l'œuvre dans le pilotage des CTD. L'intérêt de la gouvernance réside ainsi aussi dans la minimisation des comportements opportunistes, des coûts d'agence et des conséquences néfastes de l'asymétrie d'information entre ces dirigeants des CTD et les différentes parties prenantes.

III.Méthodologie

Pour répondre à ces interrogations, la méthodologie empirique retient la commune comme la population étudiée, dans la mesure où elle est actuellement la seule CTD opérationnelle au Cameroun, les conseils et exécutifs régionaux n'ayant pas encore été mis en place. La recherche porte principalement sur l'échantillon des sept (07) communes du département du Haut Nkam, à l'Ouest du Cameroun, qui ont fait l'objet d'un processus pilote d'accompagnement⁵ de la collaboration entre SDE et CTD dans les domaines des compétences et ressources transférées. Les données utilisées ont été collectées au moyen de quatre dispositifs : la recherche documentaire (analyse des textes et des rapports); l'observation au cours de la période de juillet 2011 à juin 2012; l'enquête par questionnaire auprès des acteurs clés de la gouvernance communale (maires, magistrats et conseillers municipaux, préfets, SDE, SG de mairies et receveurs municipaux) en mai 2012 (30 questionnaires distribués et 20 retours), les ateliers de restitution et de capitalisation, pour le passage de l'accompagnement à l'échelle de trois (3) Régions : le Centre, l'Est et l'Ouest (juin 2012 à Yaoundé et Bafoussam). Ces données sont le support d'une analyse de la relation gouvernance-performance.

⁵ Mission d'accompagnement de l'ISMP (contact@ismp-yaounde.net) auprès de la préfecture de Bafang, commanditée par la Coopération allemande (Programme d'appui à la décentralisation et au développement local).

Section 2 : Relation gouvernance –performance

Il s'agit ici de présenter le cadre d'analyse de la gouvernance communale avant d'en envisager les caractéristiques et les pesanteurs sur la performance communale.

I- Cadre d'analyse

Le cadre conceptuel de la gouvernance d'entreprise apparaît plus adapté que celui de la gouvernance locale. Tandis que cette dernière renvoie à un « mode de régulation qui repose sur la coordination d'une pluralité d'acteurs intervenant sur le territoire local » (Morin, 1998), la gouvernance d'entreprise est présentée comme « le management du management » par Pérez (2009, p.38). Elle est définie comme « l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire » (Charreaux, 1997, p.24). Envisagée dans une perspective partenariale (Freeman et Reed, 1983), la gouvernance embrasse « le dispositif institutionnel et comportemental régissant les relations entre les dirigeants d'une entreprise –plus largement d'une organisation- et les parties concernées par le devenir de la dite organisation, en premier lieu celles qui détiennent des « droit légitimes » sur celle-ci » (Pérez, 2009, p.23).

Ce cadre théorique est retenu dans la mesure où la recherche, bien qu'envisagée dans un contexte d'interactions entre plusieurs acteurs, voudrait axer l'analyse sur un acteur central actuellement porteur de la responsabilité du développement local à savoir la CTD, en se situant dans une perspective de reddition des comptes étant donné le transfert des compétences et de ressources. La gouvernance des CTD est donc conçue et analysée dans une logique partenariale, c'est-à-dire en référence à un réseau de relations qui impactent sur la coopération, la cohésion, les avantages et les logiques d'action des différentes parties prenantes. Ceci conduit aussi à postuler la variété des pratiques de gouvernance (Trexler, 2003).

Par ailleurs, la relation positive entre la gouvernance et la performance est souvent postulée et testée. Ainsi les meilleures pratiques de gouvernance peuvent garantir une utilisation rationnelle des ressources et donc une plus grande performance des organisations, si l'on s'en tient aux travaux fondateurs de Berle et Means (1932 cités par G. Charreaux, 1997). La mise sur pieds des mécanismes externes et internes susceptibles d'amener les dirigeants à gérer dans l'intérêt de toutes les parties prenantes de l'organisation a un impact sur la performance de celle-ci (Schiehl, 2004, Ngok Evina, 2010).

Pour le cas spécifique des organisations publiques, la performance peut s'analyser en référence à l'efficacité, l'efficience, les capacités des agents publics à changer, à livrer, à comprendre et à apprendre (Mazouz et Tardif, 2011). Vue sous ce prisme, la performance communale dans la gestion des ressources et compétences transférées se lit à travers la qualité, l'accessibilité et la disponibilité des services de base relativement aux besoins effectifs, avérés des populations ou de la collectivité. Il s'agit donc pour la commune de : faciliter l'accès à l'eau potable ; procurer l'électricité en particulier, l'énergie en général ; apporter un appui aux investissements à caractère communautaire ; participer aux soins de santé, voire les garantir ; appuyer les investissements dans les secteurs du sport et des loisirs ; promouvoir l'éducation ; faciliter l'accès au logement ; affecter des terres aux œuvres sociales ; promouvoir la participation des communautés à la sauvegarde et à la pérennisation de leur culture ; faciliter la communication sociale; faire fonctionner de façon optimale le système de gouvernance de la commune.

La suite de ce travail revient donc à analyser empiriquement, dans le cas du transfert des compétences et ressources en cours depuis 2010, le rôle de la gouvernance dans la performance des CTD. Une telle analyse requiert une caractérisation du système de gouvernance tel qu'observé empiriquement.

II- Caractéristiques du système de gouvernance communale

Ce système peut être caractérisé par les niveaux d'analyse et par les mécanismes de gouvernance mobilisés.

Pour ce qui est des niveaux d'analyse, le dispositif légal autorise deux niveaux d'analyse de la gouvernance : la CTD et la Tutelle, comme l'illustre la figure N°3 ci-après.

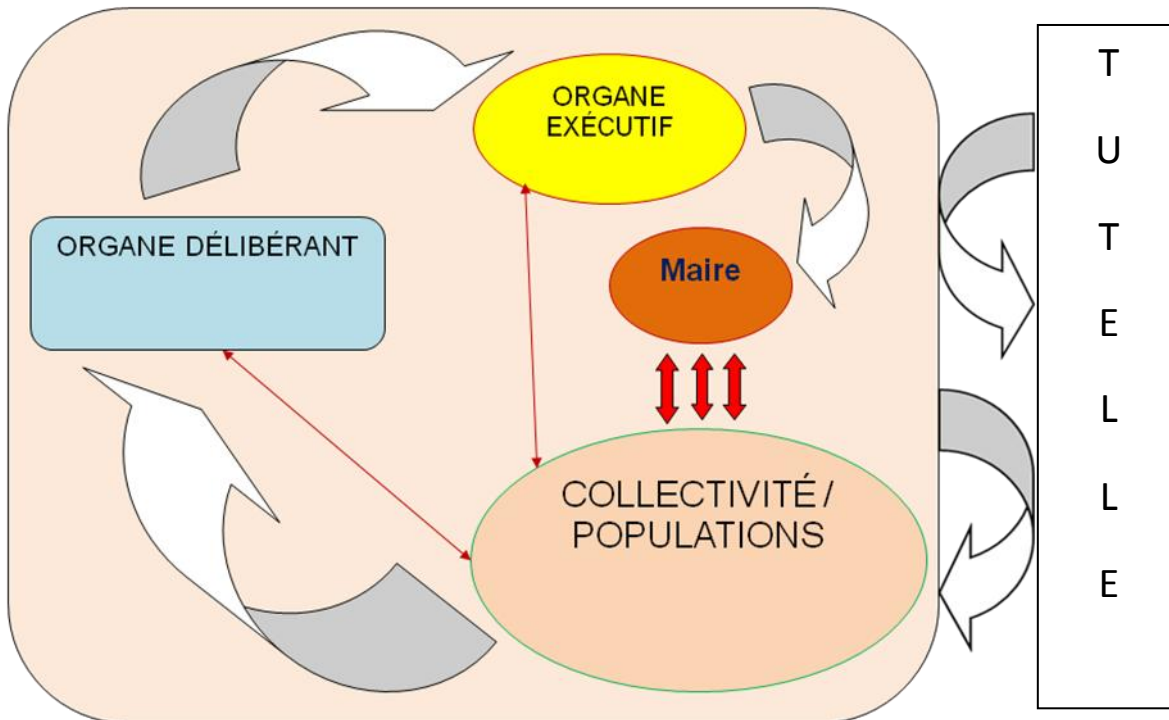
1. Au niveau de la CTD, la loi prévoit une gestion collégiale de la commune par deux organes émanant du suffrage de la collectivité :

- L'organe exécutif (magistrats municipaux: le Maire et ses adjoints), le Maire, premier magistrat, étant l'ordonnateur du budget et le gestionnaire formel de la commune au bénéfice de la collectivité ; il s'assure de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un Plan de développement local, sous la tutelle de l'Etat.
- L'organe délibérant (conseil municipal) prend des actes qui autorisent ou sanctionnent l'action du Maire;

La loi prévoit aussi la contribution des populations locales au contrôle/suivi des projets de développement (gestion participative), de même que l'implication des partenaires.

Dans la pratique, cette séparation des pouvoirs n'est pas étanche, le maire inspire ou influence les décisions du conseil municipal au moyen de diverses techniques et du fait de l'asymétrie d'information. Bien que la loi prévoit une gestion collégiale des affaires communales, la gestion des communes ressort encore pour l'essentiel du pouvoir du maire. Les arguments avancés par Le Maître (2003) sur le cas des communes rurales françaises tiennent valablement ici. Il s'agit de l'asymétrie de l'information et d'une absence de débats municipaux.

Figure N°3: Niveaux d'analyse/composantes de la gouvernance communale



Source : Conçu par les auteurs

2. Au niveau de la tutelle : du point de vue de la gouvernance, la tutelle s'apparente à l'ensemble des contrôles et des appuis exercés par les représentants de l'Etat sur les organes et les actes communaux, y compris les personnes et le patrimoine sous certaines conditions, en vue d'assurer le respect de la légalité républicaine et la sauvegarde de l'intérêt général.

Les principales fonctions/tâches de la tutelle locale sont classifiées selon ses trois axes d'intervention :

- l'accompagnement du développement local qui revient essentiellement à veiller à la mise en œuvre des politiques nationale, sectorielles et/ou ministérielles (lutte contre la pauvreté ou contre la corruption, santé, urbanisme et habitat, éducation, eau et énergie, genre, ...), à travers une utilisation judicieuse des outils mécanismes institutionnels

et/ou corporatifs mis en place (PNG, PROMAGAR, PNDP, PADC, PIAASI, organismes intercommunaux, CVUC...) ⁶ ;

- la régulation de l'activité locale, qui consiste essentiellement à coordonner et/ou encadrer l'action des acteurs locaux (CTD, SDE, ONG, société civile, secteur privé, ...) d'une part et à veiller au respect de la légalité et au maintien de l'ordre d'autre part ;
- L'appui-conseil auprès des communes, qui revient à écouter, soutenir et reconnaître l'effort, faciliter la résolution des problèmes et la prise de décisions, y compris par le renforcement des capacités (Tutelle et assistance conduites dans un souci de collaboration et d'information réciproque)

Ces différents acteurs et niveaux d'intervention ou d'action se contrôlent et se régulent mutuellement par le recours à différents mécanismes, afin de garantir la performance de la commune en général, celle du transfert des compétences et ressources en particulier.

Le tableau ci-après présente les mécanismes de gouvernance observés empiriquement et/ou prévus par la loi, ainsi que les parties prenantes concernées.

Tableau N°2 : Mécanismes de gouvernance communale

Parties prenantes	Mécanisme de gouvernance
Maire	<ul style="list-style-type: none">• Commission locale de passation des marchés• Journaux de programmation des marchés• Plans d'actions et rapports conjoints (SDE/CTD)• Audits indépendants• Rapports consolidés
Exécutif municipal	<ul style="list-style-type: none">• Conseil municipal représentatif (principe de la représentation sociologique de la collectivité)• Dispositif juridique (prestation de serment)• Recette municipale (comptable public)
Population	<ul style="list-style-type: none">• Conseil municipal représentatif (principe de la représentation sociologique de la collectivité)• Comité de suivi participatif des projets et programmes• Comité de pilotage des projets et programmes

⁶ PNG: Programme national de gouvernance; PROMAGAR : Programme de modernisation de l'administration par la gestion axée sur les résultats ; PNDP : Programme national de développement participatif ; PADC : Programme d'appui au développement communautaire ; PIAASI : ; CVUC : Communes et villes du Cameroun.

Tutelle (Préfet, représentant de l'Etat)

1. Structures de coordination

- Au niveau départemental : les Services de la Préfecture ; la Cellule de coordination, centralisation et rapportage des activités conjointes SDE/CTD sur le TCR,
- Au niveau de l'arrondissement, le Sous-préfet par délégation du Préfet ; la Cellule de coordination locale ; le Bureau d'appui au Développement Local.

2. Outils de coordination

- Fiche d'appui conseil (initiée par les SDE) ;
- Fiche de consultation (initiée par le Maire) ;
- Fiche de suivi (initiée par SDE et/ou par le Maire) ;
- Plans d'action conjoints ;
- Rapports conjoints trimestriels, semestriels ou annuels ;
- Journaux de programmation (des projets d'investissement des communes).

3. Autres mécanismes

- Plans comptables et normes sectorielles spécifiques ;
- Contrôle annuel de la chambre de compte et de la cour suprême ;
- Procédure et circuit financiers d'exécution des TCR ;
- Cahiers de charges ;
- Normes sectorielles en matière de TCR.

Source : Conçu par les auteurs

Ce système de gouvernance présente quelques pesanteurs sur la performance des CTD.

III. Pesanteurs du système de gouvernance sur la performance communale

Il s'agit de présenter ces pesanteurs, les enseignements tirés de l'expérience d'accompagnement et quelques recommandations.

Pour les acteurs interrogés, le système de gouvernance ainsi décrit présente de nombreuses contraintes sur la performance des CTD. La grille de lecture de ces pesanteurs s'inspire d'une typologie de Mazouz et Tardif (2011) sur les limites à l'approche management par la mesure de la performance et qui retient les problèmes techniques, les implications financières, les obstacles institutionnels et les considérations politiques.

- Problèmes techniques :

La maîtrise technique du dispositif de gestion des TCR n'est pas toujours partagée (guerres d'écoles sur les concepts : objectifs vs résultats attendus, indicateurs vs cibles, ...). Les différents processus de gestion sont diversement conduits par les acteurs du développement, chacun à sa manière et généralement selon les exigences de

partenaires préalablement ciblés, d'où l'élaboration par le MINEPAT d'un guide méthodologique de planification régionale et locale.

- Implications financières :

Comme notés dès l'introduction, la mise en œuvre des compétences transférée reste aujourd'hui tributaire du budget de l'Etat. Les possibilités d'accès aux ressources propres restent largement limitées pour la plupart des communes. Leurs moyens d'actions sont donc très aléatoires, voire inexistant.

- Obstacles institutionnels :

Le cadre juridique existant apparaît contraignant par son ampleur et sa complexité, avec des exigences bien au-delà des capacités organisationnelles et institutionnelles des communes. Les Maires se plaignent d'être noyés dans le dispositif juridique généralement trop fourni pour leurs capacités fort modestes.

- Considérations politiques :

Le pouvoir de décision reste encore fortement centralisé au détriment des niveaux périphériques (déconcentrés ou décentralisés) malgré le transfert des compétences et des ressources. Par ailleurs, le centre décisionnel (niveau central) apparaît désarticulé des problématiques du centre opérationnel. On observe ainsi des écarts flagrants entre besoins exprimés à la base et décisions d'opportunité prises par le niveau central (journal des projets).

Face à ces pesanteurs, des recommandations pratiques sont formulées. Il apparaît donc opportun que les acteurs s'approprient une véritable gestion par projets et par programmes tel que recommandé dans le régime financier de l'Etat (budget programme...). La définition/redéfinition de la place des CTD dans le schéma global de gestion de l'Etat, notamment dans le PROMAGAR (gestion axée sur les résultats) paraît aussi indispensable. Il conviendrait aussi d'assurer le renforcement des capacités de toutes les catégories d'acteurs, principalement selon une gouvernance partenariale portée par la Tutelle et les partenaires techniques de l'Etat.

L'efficacité de cette dernière recommandation a été attestée au cours de l'expérience d'accompagnement de la collaboration entre CTD et SDE. Celle-ci, fondée sur la participation et la collaboration, s'est focalisée sur le renforcement des capacités des acteurs en trois moments : le partage des cahiers de charges sur les modalités du TCR dans chaque secteur, le

coaching mensuel des différentes catégories d'acteurs sur près d'un semestre, puis l'évaluation à mi-parcours et à la fin du processus assortie de séances de restitution/validation pour questionner la performance en termes d'effets sur le TCR globalement. Deux ateliers de capitalisation impliquant des acteurs externes au processus ont permis d'initialiser la phase de pérennisation.

Cette expérience suggère globalement que l'efficacité du système actuel de gouvernance des CTD est tributaire de la connaissance des rôles respectifs des acteurs, de la maîtrise des encadrements juridiques, législatifs et réglementaires et la qualité des interactions entre les parties prenantes. En effet, le dispositif de coordination des actions des différentes parties prenantes élaboré lors de l'accompagnement a permis l'appropriation des processus et la collaboration entre acteurs ; l'engagement et la responsabilité des acteurs ; la structuration des interventions des acteurs ; la sensibilisation sur les objectifs, et/ou les résultats attendus, avec possibilité d'anticiper les difficultés ; la transparence des processus ; la communication et la remontée des informations.

Conclusion

La gestion du transfert des compétences et des ressources (TCR) génère différentes interfaces politique, administrative et managériale entre les CTD, la tutelle de l'Etat, les SDE ; les autres partenaires au développement et les populations. Le système de gouvernance observé est partenarial et fait recours à des mécanismes que l'on peut envisager au niveau interne (CTD) et au niveau externe (tutelle). Il présente cependant des pesanteurs sur la performance des CTD en rapport notamment avec les problèmes techniques, les implications financières, les obstacles institutionnels et les considérations politiques. Ces pesanteurs peuvent être levées au moyen de l'intensité et de la qualité des interactions ou des relations et par le renforcement des capacités des différents intervenants.

Cette recherche a le mérite de produire une connaissance empirique sur les interactions plurielles dans la gestion des TCR par les CTD, sur les mécanismes de gouvernance des CTD, les acteurs de cette gouvernance et leurs rôles. Une telle connaissance pourrait favoriser l'appropriation du processus de décentralisation par l'ensemble des acteurs. La recherche permet aussi d'illustrer la difficulté de la mise en œuvre des transferts des compétences et ressources dans le respect des principes essentiels à la décentralisation tels que définis par le dispositif constitutionnel et législatif : libre administration, champ de compétences propre et domaines partagés avec l'Etat, subsidiarité, équilibre, égalité, supervision et assistance de l'Etat central.

La valeur des constats et les interprétations produites ici est cependant tributaire de différentes limites. Ainsi la méthodologie se fonde sur un nombre de cas insuffisamment représentatif de l'ensemble des communes. Par ailleurs, la perspective fortement empirique -les auteurs ayant été facilitateurs de l'accompagnement- ne met pas suffisamment en perspective les résultats avec ceux des recherches antérieures. Il conviendrait donc de mener des recherches comparées, qui pourraient avantageusement être orientées vers la construction d'un modèle sur la performance de la gouvernance communale, puis d'un tableau de bord de gestion du TCR.

Références bibliographiques

BELLEY S., DIVAY G. (2007), « Le management de la complexité urbaine : la coordination entre coopération et compétition », *Télescope, Revue comparée en administration publique*, vol. 13, n°3 printemps, p.21-36.

CHARREAUX G. (1997), *Le gouvernement des entreprises, 'corporate governance', théories et faits*, Paris, Economica.

FREEMAN R. E, REED D. L. (1983), « Stockholders and Stakeholders: A New Perspective On Corporate Governance », *California Management Review*, vol. 25, n° 3, p.88-106.

GIAUQUE D., RESENTERRA F., SIGGEN M. (2009), « La relation entre les acteurs politiques et les gestionnaires publics : complémentarité ou séparation ? Le constat dans trois cantons suisses », *Télescope, Revue comparée en administration publique*, vol. 15, n°1 hiver, p.103-117.

LE MAITRE D. (2003), « Relation de Pouvoir et de contrôle du maire et du conseil municipal dans des communes rurales. Une étude sur le terrain », in LE DUFF R., RIGAL J.-J. (2003) (dir.), *Démocratie et management local, 5^e Rencontres Ville-Management*, Paris, Dalloz, p. 65-87.

MAZOUZ B, TARDIF M. J.B. (2011), « A propos de la performance, l'Arlésienne de la sphère publique », in PROULX D. (2011), *Management des organisations publiques. Théorie et application*, Presses de l'Université du Québec, p.31-69.

MORIN E. (1977), *La Méthode*, (t.1). La Nature de la Nature, Paris, Seuil.

MORIN R. (1998), « Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 73, p. 127-134.

MOUNGOU MBENDA S. P., BEKONO E. R. (2012), « La déviance comme mauvaise pratique : cas du système des marchés publics au Cameroun », *Management International*, vol. 16, n°3, p. 153 et 164.

NGOK EVINA J.-F. (2010), « Système de gouvernance et performance des entreprises camerounaises : un mariage harmonieux », *La Revue des Sciences de Gestion*, vol. 3, n°243-244, p. 53-62.

TREXLER P. JR. W. (2003), « Gouvernance des entreprises : la construction d'un champ social par la loi américaine », *Revue Finance Contrôle Stratégie*, vol.VI, n° 4, p. 133-154.

ANNEXE : TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES DE LA DECENTRALISATION AU CAMEROUN

- Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972
- Loi n° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation
- Loi n°2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes
- Décret n°2005/104 du 13 avril 2005 portant organisation du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ;
- Décret n°2006/182 du 31 mai 2006 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°2000/355 du 11 décembre 2000 portant réorganisation du Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunale ;
- Décret n°2007/115 du 23 avril 2007 portant création de nouveaux arrondissements ;
- Décret n°2007/116 du 24 avril 2007 portant création des communes ;
- Décret n°2007/118 du 25 avril 2007 fixant le nombre de conseillers municipaux par commune ;
- Les décrets n° 2008/015 à 026 du 17 janvier 2008 portant création de douze nouvelles communautés urbaines (Bafoussam, Bamenda, Bertoua, Ebolowa, Edéa, Garoua, Kribi, Kumba, Limbé, Maroua, Ngaoundéré et Nkongsamba) ;
- Décret n°2008/376 du 12 novembre 2008 portant organisation Administrative de la République du Cameroun ;
- Décret n°2008/377 du 12 novembre 2008 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives et portant organisation et fonctionnement de leurs services ;
- Décret n°2008/0752/PM du 24 avril 2008 précisant certaines modalités d'organisation des organes délibérants et des exécutifs de la commune, de la communauté urbaine et du syndicat des communes.
- Décret n°2008/013 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil National de la Décentralisation ;
- Décret n°2008/014 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Comité Interministériel des Services Locaux ;
- Décret n° 2009/248 du 5 août 2009 fixant les modalités d'évaluation et de répartition de la Dotation Générale de Décentralisation ;
- Décret n° 2010/0165/PM du 23 février 2010 fixant la répartition de la Dotation Générale de la Décentralisation au titre de l'exercice budgétaire 2010 ;

- Décret n° 2010/1374/PM du 1^{er} juin 2010 fixant le plan comptable sectoriel des collectivités territoriales décentralisées ;
- Décret n° 2010/1375/PM du 1^{er} juin 2010 fixant la nomenclature budgétaire des collectivités territoriale décentralisées ;
- Les neuf (9) décrets n°2010/239 à 2010/246/PM du 26 février 2010 fixant les modalités d'exercice de certains compétences transférées par l'Etat aux communes et communautés urbaines ;
- Arrêté n°136/A/MINATD/DCTD du 24 août 2009 rendant exécutoires les tableaux-types des emplois communaux ;
- Arrêté n° 2010/0015/A/MINEPIA du 30 août 2010 portant cahiers des charges précisant les conditions et modalités techniques d'exercice des compétences transférées par l'Etat aux communes en matière de promotion des activités de production pastorale et piscicole ;
- Arrêté n° 2010/0011/A/MINAS du 27 août 2010 portant cahiers des charges précisant les conditions et modalités techniques d'exercice des compétences transférées par l'Etat aux communes en matière d'attribution des aides et de secours aux indigents et aux nécessiteux ;
- Arrêté n° 0002/MINCULT/SG du 21 octobre 2010 portant cahiers des charges précisant les conditions et modalités techniques d'exercice des compétences transférées par l'Etat aux communes en matière de culture ;
- Arrêté n° 2010/00000298/A/MINEE du 1^{er} septembre 2010 portant cahiers des charges précisant les conditions et modalités techniques d'exercice des compétences transférées par l'Etat aux communes en matière d'alimentation en eau potable dans les zones non couvertes par le réseau public de distribution de l'eau concédé par l'Etat ;
- Arrêté n° 2010/3702/A/MINSANTE/CAB du 09 septembre 2010 portant cahiers des charges précisant les conditions et modalités techniques d'exercice des compétences transférées par l'Etat aux communes en matière de santé publique ;
- Arrêté n° 2010/0000003/A/MINPROFF/CAB du 09 septembre 2010 portant cahiers des charges précisant les conditions et modalités techniques d'exercice des compétences transférées par l'Etat aux communes en matière d'entretien et de gestion des Centres de Promotion de la Femme et de la Famille.