

Université de Dschang  
*Regards Croisés Sur La  
Décentralisation en Afrique*

Rapport Général du Colloque International

Par Chicot EBOUE, Professeur de Classe Exceptionnelle  
Université de Lorraine (Nancy, France)

# INTRODUCTION

- ▶ When opening the International Symposium on « **Decentralization in Africa At Cross Roads** », Professor Roger TSAFACK NANFOSSO, The Vice Chancellor of Dschang University wondered:
  - ▶ Can decentralization finally paves the way to local development by good governance, Africa's being portrayed as the sole continent of increasing poverty due to worse governance?
  - ▶ Decentralization implies local administrations are operational, in terms of personnel skills as well as good institutions? Is it the case today in Africa?
  - ▶ In terms of policy, decentralization as a public policy is a sort of a « *new deal* » *in sharing power*, between the Central Government and the root People, and as such, exemplifies the new trend of public policies in Africa. Henceforth, people do expect from these policies, good governance, that is really functional and well admitted.
- ▶ **Decentralization, local development, within Good & operational governance**, are the key words about what any senior official like the Vice Chancellor can await from the assessment of the decentralization process in Africa.

- ▶ We may add to this, that decentralization pairs with devolution of means, and delivrance of public services.
- ▶ So, **to what extent the 3D, Decentralization, Devolution, and Delivrance are getting a better score in Africa, and especially here in Cameroon?**
- ▶ The 2 hundred of scholars and senior officials and Heads of Councils among whom many are newly elected, that gathered during almost three days here at Dschang University's main Campus, tried to answer to those questions, within 4 plenary sessions, and not less than 16 specialized panels.
- ▶ What came out from this intensive brain storming, directed especially towards assessing the FEICOM and PNDP actions for the last 20 years? **I can retain two main lessons.**

- ▶ Number One:
- ▶ **La Décentralisation en Afrique, Ou la Marche vers le Développement local (I);**
- ▶ Number two:
- ▶ **La Décentralisation en Afrique, Un Itinéraire Difficile Vers La Démocratie Participative**

# I- LA DECENTRALISATION EN AFRIQUE, OU LA MARCHÉ VERS LE DEVELOPPEMENT LOCAL

- ▶ **Why Do Nations Fail**, *s'interrogèrent Daron Acemoglu et James Robinson en 2012*, et en cela, offrèrent à l'Analyse historique, politique et macroéconomique du Développement, un opus en miroir à la Richesse des Nations d'Adam SMITH en 1776, ou plus précisément, à la Pauvreté des Nations, de René GENDARME, mon Maître de Nancy?
- ▶ Les Nations s'appauvrissent, reculent ou échouent, parce qu'elles maintiennent indéfiniment des institutions extractives et exclusives, centrées autour de la production et la répartition des richesses au bénéfice de quelques-uns, et au détriment de la grande majorité. Nul processus d'accumulation du capital, nul processus d'innovations technologiques donnant une place au marché du côté de l'offre, et à la solvabilité de la demande.

- ▶ Les Nations qui réussissent, et surtout qui avancent dans une marche continue dans leur Histoire, sont celles qui acceptent les contraintes du marché libre, et s'appuient sur un secteur de l'offre tiré par l'innovation technologique permanente dont elles essaient de corriger les défauts, en s'appuyant sur des institutions inclusives.
- ▶ Elles bannissent alors les comportements de capture de rentes, pour préférer l'organisation d'une répartition des fruits de la croissance en accélération continue, au profit du plus grand nombre.
- ▶ **Richesse des Nations = Participation de Tous aux Fruits de la Croissance, dans le respect des Droits de Propriété, portés par des Institutions agiles.**
- ▶ **Pauvreté des Nations = Exclusion du Grand Nombre de l'Accès aux Richesses, et Rejet de la Compétition économique, par des Institutions rigides.**

- ▶ La décentralisation offre donc la possibilité d'entrer dans un processus de participation de tous, par des institutions inclusives, à un itinéraire de croissance accélérée, qu'on appelle émergence pour les pays pauvres d'aujourd'hui.
- ▶ Cela passe par:
- ▶ (i) Des politiques publiques recherchant la bonne gouvernance et adoptant comme mode opératoire la décentralisation (A);
- ▶ (ii) Des Institutions inclusives, qui relient la décentralisation au développement local, à l'exemple de la Success Story camerounaise (B).

# A- POLITIQUE PUBLIQUE, GOUVERNANCE ET DECENTRALISATION

## ▶ 1/ Décentralisation et Gouvernance

- ▶ *Concept emprunté à l'idéologie occidentale de la bonne gouvernance, mais donnant lieu à des adaptations de terrain différentes en Afrique (Pr. KEUTCHEU Joseph)*
- ▶ *Modalités de participations articulées autour de modèles différents: soit de Conseils de Quartiers ou de Développement dans le cas français; soit de « Grass Roots » ou de participation selon des modalités ascendantes de « burning or/and bridging capital »; soit des enfin de participation localisées comme à Porto Allegre au Brésil, selon le Pr. NJOYA, dans le cadre d'un Atelier modéré par le Professeur MODY KOKO Henri.*
- ▶ *Bref pour la Science politique, si l'on est dans un processus de décentralisation empruntée à l'idéologie occidentale, l'inventivité africaine, permet peu ou prou d'en concrétiser les contours de façon différente, en Guinée, au Sénégal, au Bénin ou au Cameroun.*
- ▶ Il en découle des formes de gouvernance locale certes inachevée, mais en devenir prometteur, notamment quant à l'inclusion et la participation citoyenne.



## ► 2/ Décentralisation et Participation citoyenne

\* La participation citoyenne accrue est devenue un impératif catégorique de la politique de décentralisation.

\* **Conditionnalité pour des besoins d'équité**, indique M. NGORO, lors de l'Atelier dirigé par le Professeur MODY KOKO une fois encore. Le genre féminin étant éligible à une participation accrue, les contributions spécifiques des 2 genres étant d'ailleurs de ce point de vue attendues.

\* **Participation citoyenne impérative, dans les procédures d'appels à financement des Communes, auprès des bailleurs de fonds sectoriels de la décentralisation au Cameroun.** Participation codifiée en amont par les différentes Lois dont celle récente de 2019, mais également par le Code des Collectivités territoriales, et les dispositifs législatifs ayant donné lieu depuis 1974 à la naissance des fleurons de la décentralisation au Cameroun, à savoir le FECOM d'une part, et le PNDP depuis 2004 d'autre part.

\* **Participation citoyenne exigée pour le dépôt d'un dossier de demande de financement, par un Maire, dossier devant comporter la délibération signée des Membres du Conseil municipal.**

\* ***L'objectif de la politique de décentralisation camerounaise***, mais également celle des autres pays examinés en Ateliers, dont le Mali, le Burkina-Faso, le Tchad, le Sénégal ou la Guinée entre autres, ***est de faire du citoyen , un acteur à part entière du développement local.***

# I-B: DECENTRALISATION ET DEVELOPPEMENT LOCAL, La SUCCESSION CAMEROUNAISE

## ▶ 1/ Le FEICOM, la Banque des Communes

- ▶ Le FEICOM, bras séculier de la politique publique de décentralisation au Cameroun, rappelle à juste propos **M. Philippe Camille AKOA, le Directeur Général du FEICOM, en séance plénière N° 1.**
- ▶ Un Fonds au service de la solidarité entre les Communes.
- ▶ La solidarité se manifeste de plusieurs manières.
- ▶ Selon les attributions des fonds aux communes, partage obéissant à une péréquation des centimes additionnels collectés, en fonction de la population, mais également de la taille de territoires. **Exemple:** sur **806 Milliards FCFA:** la région de l'Adamaoua qui compte 5,1% de la population a reçu 35 Mds FCFA soit 4,5% des ressources; la région du Centre qui compte pour 17% de la population a reçu 128 mds FCFA soit 15,9% des ressources; l'Extrême-Nord qui compte pour 17,8% de la population a reçu plus de 14% des ressources distribuées.
- ▶ Selon une charge éthique des valeurs de solidarité du FEICOM, dont l'illustration est la présence au Comité de Contrôle Financier des Maires, à côté du Directeur Général, et qui veillent ensemble au bon usage des ressources.
- ▶ Solidarité mesurée par un Instrument labellisé par une Norme internationale ISO.
- ▶ Plus fondamentalement, le FEICOM est une Banque des Communes, de part le niveau de ses interventions. Le Plan Communal de Développement, le PCD, est abondé à hauteur par exemple de 86 Milliards FCFA sur la période des 4 dernières années, pour un portefeuille de 10 700 projets, dont 47% concernent l'Hydraulique, l'Education arrivant en 2°, nous indique M. NKAMI, Directeur en charge des projets d'environnement notamment.

- ▶ **Solidarité du fait de l'insistance sur la formation des personnels et des opérateurs intervenant dans les Communes, nous indique M. EKEME Isaac, l'importance du Capital Humain, comme facteur de croissance endogène ayant infusé les opérations au service des populations.**
- ▶ **Mais surtout, à cause de la variété de ses Guichets: soit 7 Guichets, comportant pas moins de 9 tiroirs chacun.** Des interventions selon un portefeuille très diversifié, allant de la construction des sièges des Hôtels de Ville, à l'aménagement des Zones marchandes, ou des zones industrielles, ou enfin l'intervention dans le secteur de l'électrification rurale, ou la création de dessertes de la production rurale. **Soit un volume de financements de 266,346 Milliards FCFA, sur la période 2006-2020, nous indique le Directeur Général, M. AKOA Philippe Camille, dominés par des petits projets avoisinant 30 millions FCFA.**
- ▶ Des effets microéconomiques mesurées par **l'Indice de développement local selon M.MENYE ME NOAH, complétés selon M. MBABOU par des enquêtes de satisfaction-client auprès des Maires.**
- ▶ **Tout ceci conduit Mme Le Doyen UM NGOUEM, Organisatrice de cet important Sympoium international, à plaider en faveur de la mutation du FEICOM, en Banque des Communes, comme elle le fit par le passé, auprès des Autorités centrales, pour la création du Ministère des PME.**

- ▶ 2/ Le PNDP, l'Agent développeur des Communes
  - ▶ Le PNDP est mis en place pour asseoir le développement participatif au Cameroun, nous indique Mme NGA Marie Madeleine, le Coordonnateur National de ce programme, en séance plénière n° 1.
  - ▶ La participation citoyenne et démocratique, est la solution face à la crise de l'Etat-Providence dans les pays riches dans les années 1980, et surtout à la crise de l'Etat développeur dans les pays pauvres depuis 3 décennies.
  - ▶ 5 Axes orientent l'action de ce programme:
    - ▶ la contribution multisectorielle au développement local, via le soutien à des travaux à haute intensité de Main d'œuvre dans le cadre d'une démarche participative de tous les acteurs;
    - ▶ La contribution à la gouvernance juridique.

- ▶ L'amélioration de la gouvernance économique des Communes, avec le développement d'un progiciel de gestion comptable et de fiscalité locale (SYMBA);
- ▶ Le renforcement du capital humain au niveau local, pour l'exercice des Métiers de la Commune, dont l'offre de formation vise l'accumulation du capital humain communal, selon M. EMEKE Isaac.
- ▶ Le Renforcement du Secteur social au niveau local.
- ▶ **En 12 ans, le PNDP a apporté près de 36 Milliards FCFA, dont à peine 20% seulement des Communes ont dépensé 50% des ressources rendues disponibles.**
- ▶ Les Communes doivent de ce fait améliorer leur équipement sur le plan opérationnel pour fonder les conditions de leur émergence, et montée en puissance comme opérateurs socio-économiques.
- ▶ **Suscitant un plaidoyer des Maires, dont Mme MBOCK, Maire de NGUIBASSAL dans le NYONG et KELE, sur l'action du PNDP l'a aidée depuis 3 mandatures, à évoluer, sur tous les plans: consolidation de l'Hôtel de ville, armature en termes opérationnels du personnel, solutions endogènes avec la création d'un pont de 24 mètres, etc... Ce que Le Maire de Dschang a**
- ▶ **Ce qui fait dire à M. NYAMBI III DIKOSSO, évaluateur des actions du PNDP, que celles-ci mériteraient « un crédo liturgique » arrivant à juste propos pour qualifier l'action de Mme Marie Madeleine NGA: « Ave Maria »...**

# II- LA DECENTRALISATION EN AFRIQUE: UN ITINERAIRE DIFFICILE VERS LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

## ▶ A' - LES CONDITIONS PERMISSIVES D'UNE DEMOCRATIE LOCALE EFFICACE

### ▶ 1/ Le Maire, Le Visionnaire d'Un Conseil municipal d'avant-garde bridé par l'Administration

- ▶ Le projet futur du Maire, en partage avec le Conseil municipal (mais l'action du Préfet peut souvent être contrariante, alors que le FEICOM comme le PNDP exigent le procès-verbal de délibération du Conseil municipal comme conditionnalité du dossier du projet à financer)
- ▶ La mise à niveau des Décrets d'application en vue de l'effectivité du Code de Développement territorial
- ▶ Les centimes additionnels sont alloués avec 1 trimestre de retard, ce qui empêche la visibilité budgétaire des Maires.

### ▶ 2/ Dévolution des Moyens publics et Transfert effectif de Matières

- ▶ **La question de la Fiscalité locale:** réforme de la fiscalité locale pour une dévolution effective des moyens
- ▶ **Le problème des transferts de compétences: les transferts de compétences ne doivent pas selon les Maires dont Paul Eric KINGUE par le transfert de l'irresponsabilité des fonctionnaires nationaux. La NASLA doit former des fonctionnaires territoriaux, avec le soin laissé aux Maires de les recruter.**
- ▶ L'adéquation des personnels aux tâches administratives, techniques et financières: ici se posent plusieurs problèmes. La qualité de ces personnels (d'où l'insistance des Maires sur la qualité de l'offre de formation de la NASLA); la fidélisation de ces personnels (ce qui implique la montée en charge de la masse salariale); mai aussi les butoirs de certaines charges (la certification des ouvrages d'art par les Architectes coûte très cher aux Mairies).

# II- LA DECENTRALISATION EN AFRIQUE: UNE TRAJECTOIRE EN DEVENIR VERS LA DEMOCRATIE

## ▶ B' - LES LIMITES DU MODELE DE LA DEPENDANCE

### 1/ Les contraintes du financement par emprunt domestique ou extérieur

- \* Les contraintes sur le FEICOM du financement par emprunt
- \* Les butoirs des interventions du PNDP financées sur ressources extérieures
- \* **Malgré l'insistance des Maires pour un accompagnement tous azimuts, il existe des ressources ciblées qui ne peuvent être exonérées des conditionnalités des bailleurs.**

### 2/ L'évolution impérative du Modèle camerounais

- \* Les scénarii de réformes du PNDP (maintien du programme après 2022; transformation en Agence nationale, création de 10 Agences régionales)
- \* **Une architecture institutionnelle à consolider avec l'arrivée des Conseils régionaux (réflexion de la tutelle MINDEVEL entre autres, au partage des matières économiques entre la Région, le Gouverneur et le Préfet: l'équilibre doit favoriser l'agilité de la Région et des Communes)**

# CONCLUSION GENERALE

- ▶ La décentralisation aura des effets sur le bien-être des populations de façon graduelle, en fonction de la politique nationale de croissance et développement. Il ne faut pas en attendre des effets immédiats.
- ▶ 3 propositions.
- ▶ 1/ **Proposer au MINFI de suspendre la règle du compte unique du Trésor. C'est la réforme de sa vie de Ministre des Finances. Il sera le meilleur Ministre des Finances depuis 60 ans s'il lève « la règle fixe du compte unique ». C'est une réforme contra-cyclique. Car en cas de retournement conjoncturel sur les marchés des matières premières, si l'État engrange moins de ressources douanières, les Communes et les Régions pourront continuer de soutenir l'économie par leurs propres ressources.**
- ▶ 2/ **Réformer l'architecture de soutien à la politique de décentralisation, avec la pérennisation du PNDP.**
- ▶ **FEICOM - Banque des Communes- + Pro-Com** (nouveau nom de l'Agence nationale que sera le PNDP à partir de 2023) **est le nouveau dispositif à moyen terme de la décentralisation.**
- ▶ 3/ Aménager l'architecture institutionnelle de la décentralisation: les Régions doivent recevoir au niveau de leur territoire, les attributions économiques essentielles, à enlever au Gouverneur et au Préfet, qui gardent les matières régaliennes.