

**ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL**  
**BSR-AC**

**ETUDE SUR LES MECANISMES DE FINANCEMENT DES  
PLANS LOCAUX DE DEVELOPPEMENT DES  
COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES  
AU CAMEROUN**

**RAPPORT**

Septembre 2008

Préparé par l'équipe de consultants :

- Théodore **SIO**
- Jean Baptiste **KAMDEM**

## RESUME EXECUTIF

Dans le cadre du processus de décentralisation au Cameroun, les lois de 2004 constituent le socle de l'arsenal juridique sur lequel s'appuie l'action des communes pour promouvoir leur développement. Elles précisent clairement que le développement local relève de la compétence des collectivités territoriales. Si les compétences spécifiques sont assez bien définies, il n'en demeure pas moins qu'il y a des lenteurs dans l'effectivité des transferts. D'une manière générale, les transferts de compétences ne sont pas effectifs et les textes traitants du régime financier ainsi que du transfert de ressources sont toujours attendus. Aujourd'hui, plusieurs communes se sont lancées dans le processus de planification conduisant à l'élaboration des Plans de Développement Locaux ou Communaux (PDL ou PDC). Seulement, au vu du contexte, les ressources nécessaires pour la mise en œuvre de ces plans sont souvent hors de portée, au regard de l'épargne que peuvent dégager les communes. Cette configuration conduit ces dernières à mobiliser les ressources additionnelles pour compléter leurs ressources propres et celles en provenance de l'Etat.

La présente étude s'inscrit dans la recherche des voies et moyens permettant aux communes de surmonter la crise actuelle du financement du développement local. Elle vise à mieux cerner les mécanismes traditionnels et alternatifs de mobilisation des ressources financières à partir d'un échantillon restreint, mais diversifié de communes camerounaises. La finalité est d'apporter aux exécutifs municipaux des éléments de dialogue sur la mobilisation des ressources financières, en montrant, comment les communes peuvent répondre efficacement et durablement aux urgences de développement et aux demandes sociales qui leurs sont adressées, les différentes modalités et les marges de manœuvre.

Conformément aux termes de référence, l'approche utilisée pour la réalisation de l'étude s'est appuyée sur la recherche documentaire et la collecte des données au sein d'un échantillon de 10 communes. Les entretiens et quelques collectes et traitements statistiques ont été nécessaires pour améliorer l'analyse.

L'exploitation des plans de développement disponibles ressort les axes prioritaires sur lesquels les communes ont décidé d'agir urgemment afin de contribuer au développement de leur localité. On peut citer :

- Le renforcement des infrastructures socio-éducatives de base par la construction et/ou la réhabilitation d'établissements scolaires, sanitaires et sociaux garantissant aux populations un meilleur accès aux services de base (santé, eau potable, électrification, éducation, routes, etc.) ;

- Le renforcement des capacités institutionnelles des communes (organisation et gestion municipale, ressources humaines, matérielles et financières, etc.).
- La promotion de la création d'opportunités d'emploi local avec une attention particulière à l'encouragement des initiatives privées et collectives de nature à soulager les revenus des ménages situés dans des villages enclavés ;
- L'appui au développement institutionnel de l'ensemble des structures associatives de base à travers des formations et visites d'échanges afin d'améliorer leurs services ;
- La contribution au désenclavement des villages par l'amélioration du réseau interne des pistes de la commune ;
- Le développement de l'agriculture à travers l'augmentation de la production agricole, la valorisation des produits et la promotion de l'élevage et de la pêche ;
- Le renforcement des infrastructures de commerce (marché dans chaque village, foire communale, infrastructures de stockage et de conservation...) ;
- Le développement du tourisme notamment par la promotion des investissements, la promotion intérieure et extérieure du tourisme.

A l'analyse, il se dégage de multiples approches du financement et la voie la plus prometteuse pour mobiliser les ressources et pour assumer durablement les responsabilités se trouve plutôt du côté de la multiplicité des solutions spécialisées que du côté d'une globalisation de l'investissement public. Les mécanismes de mobilisation varient en fonction des sources de financement :

- Les financements sur fonds propres des communes proviennent : des impôts et taxes à l'échelle locale parmi lesquelles figurent en bonne place les centimes additionnels communaux (elles représentent plus de 80 % des recettes dans certaines communes) ; des recettes non fiscales constituées des produits des domaines et des redevances diverses. La mobilisation de ces ressources est largement fonction du niveau d'équipement et des aptitudes institutionnelles de chaque commune. Ainsi, plus il y a d'équipements publics et une bonne gestion, davantage il y aura des recettes, et par conséquent, moins sera grande la précarité de l'institution communale et la difficulté à assumer son rôle de promoteur du développement local ;
- Les financements de l'Etat sont constitués pour l'essentiel : des ressources issues du partage des produits de la fiscalité, des contributions dans le cadre du Budget

d'Investissement Public (BIP), des interventions des projets et programmes d'appui à la décentralisation (PNDP), de l'accompagnement dans l'élaboration et la mise en œuvre des contrats de villes, des réalisations du fonds routier et sur le plan institutionnel, du renforcement du FEICOM. Ces différents financements sont déterminés suite à un arbitrage (effectué par les ministères et organismes impliqués) entre les différents besoins identifiés à l'échelle du territoire national. En dehors du processus de financement du FEICOM, sur lequel les communes ont une marge de manœuvre quant à la formulation de la demande, les autres contributions ne correspondent pas le plus souvent aux priorités de développement des populations (Ex. du BIP). Par ailleurs, la quasi-totalité de ces ressources n'est pas comptabilisée dans les budgets et comptes administratifs des communes ;

- S'agissant des contributions des bailleurs de fonds et des partenaires au développement, la mission a identifié des initiatives clés impulsées par la coopération multilatérale et bilatérale (PPTTE, PDUE, PACDDU, C2D, PADDL/GTZ, etc.) ainsi que les dispositifs d'appui de certaines ONG internationales tels que la SNV, l'IRCOD et le SACO. A quelques exceptions près, les investissements pris en charge ne sont pas forcément ceux qui sont considérés comme prioritaires par les communes. Soit les projets entrent dans le cadre de la politique d'aménagement définie par l'Etat et dans ce cas, les communes servent simplement de relais à la politique nationale, soit ils correspondent aux priorités des bailleurs et dans ce cas, les communes ne sont que des "territoires" où l'on investit. Evidemment, en raison de la pénurie d'infrastructures locales, les communes sont toujours "preneuses" de ces programmes d'initiative extérieure ;
- Pour ce qui est des mécanismes alternatifs de mobilisation des ressources, il est important de remarquer qu'en dehors des sphères officielles de l'Etat, des bailleurs de fonds et partenaires au développement, les communes mobilisent davantage de ressources pour financer leur développement à travers : les partenariats avec le secteur privé ; la collaboration avec les populations, les élites et la diaspora ; la mobilisation des ONG nationales ; la solidarité intercommunale et la coopération décentralisée.

Au terme de l'analyse, la performance des communes dans le financement du développement local est un peu au dessus de la moyenne. Dans l'ensemble, les ressources reposent essentiellement sur les CAC. Il en résulte une situation de risque due à cette trop forte dépendance, à l'incivisme fiscal des contribuables, aux contraintes liées au cadre

national, aux problèmes internes aux communes et aux contraintes inhérentes aux autres acteurs. Toutefois, comme il a été souligné plus haut, sous l'angle de l'efficacité et de la pérennité, les mécanismes alternatifs de mobilisation des ressources semblent offrir les meilleures perspectives malgré de nombreux efforts nécessaires pour rendre cette approche plus en adéquation avec les possibilités des populations, des élites, de la diaspora, des établissements de microfinance, des entreprises privées, des ONG locales, de la coopération décentralisée, etc.

## SIGLES ET ABREVIATIONS

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>ACDI</b>     | : Agence canadienne de développement international                          |
| <b>AFD</b>      | : Agence française de développement   |
| <b>AIMF</b>     | : Association internationale des maires francophones                        |
| <b>ASSEJA</b>   | : Association enfants jeunes et avenir                                      |
| <b>ASSOAL</b>   | : Actions solidaires de soutiens aux organisations et d'appuis aux libertés |
| <b>ARD</b>      | : Apports en ressources définitives   |
| <b>BACC</b>     | : Bureau d'appui à la coopération canadienne                                |
| <b>BIP</b>      | : Budget d'investissement public  |
| <b>BIT</b>      | : Bureau international du travail   |
| <b>C2D</b>      | : Contrat de développement et de désendettement                             |
| <b>CA</b>       | : Commune d'arrondissement  |
| <b>CAC</b>      | : Centimes additionnels communaux   |
| <b>CANADEL</b>  | : Centre d'accompagnement des nouvelles alternatives de développement local |
| <b>CCS/PPTE</b> | : Comité consultatif de suivi des fonds PPTE                                |
| <b>CDM</b>      | : Crédit de développement municipal   |
| <b>CEFAM</b>    | : Centre de formation pour l'administration municipale                      |
| <b>CPAP</b>     | : Comité paritaire d'approbation des projets                                |
| <b>CTD</b>      | : Collectivité territoriale décentralisée                                   |
| <b>CU</b>       | : Communauté urbaine  |
| <b>CVUC</b>     | : Cités et villes unies du Cameroun   |
| <b>DED</b>      | : Service allemand de développement   |
| <b>DEL</b>      | : Développement de l'économie locale  |
| <b>DGF</b>      | : Dotation générale de fonctionnement                                       |
| <b>DSRP</b>     | : Document de stratégie de réduction de la pauvreté                         |
| <b>EMF</b>      | : Etablissement de Micro Finance  |
| <b>FED</b>      | : Fonds européen de développement   |
| <b>FCED</b>     | : Fonds communal d'emploi et de développement                               |
| <b>FEICOM</b>   | : Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale               |
| <b>FSD</b>      | : Fonds social de développement   |

|               |  |
|---------------|--|
| <b>GIC</b>    | : Groupe d'initiative commune  |
| <b>GTZ</b>    | : Coopération technique allemande  |
| <b>IRCOD</b>  | : Institut régional de coopération et développement                                |
| <b>KFW</b>    | : Banque allemande de développement  |
| <b>MC2</b>    | : Mutuelle communautaire de croissance   |
| <b>MINATD</b> | : Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation             |
| <b>MINDUH</b> | : Ministère du développement urbain et de l'habitat                                |
| <b>MINFI</b>  | : Ministère des finances   |
| <b>ONG</b>    | : Organisation non gouvernementale   |
| <b>OTVP</b>   | : Occupation temporaire de la voie publique  |
| <b>PACDDU</b> | : Programme d'appui aux capacités décentralisées de développement urbain           |
| <b>PADDL</b>  | : Programme d'appui à la décentralisation et au développement local                |
| <b>PADUDY</b> | : Programme d'appui au développement urbain de Douala et de Yaoundé                |
| <b>PDC</b>    | : Plan de développement communal   |
| <b>PDL</b>    | : Plan de développement local  |
| <b>PDM</b>    | : Programme de développement municipal   |
| <b>PGU</b>    | : Programme de gouvernance urbaine   |
| <b>PNDP</b>   | : Programme national de développement participatif                                 |
| <b>PNG</b>    | : Programme national de gouvernance  |
| <b>PNUD</b>   | : Programme des nations unies pour le développement                                |
| <b>PDRPU</b>  | : Programme de développement de la zone périurbaine de Yaoundé                     |
| <b>PDUE</b>   | : Programme de développement des secteurs urbains et de l'approvisionnement en eau |
| <b>PPTE</b>   | : Pays pauvres très endettés   |
| <b>PPP</b>    | : Partenariat public privé   |
| <b>PTF</b>    | : Partenaire technique et financier  |
| <b>SACO</b>   | : Service d'assistance canadien aux organismes                                     |
| <b>SCAC</b>   | : Service de coopération et d'action culturelle                                    |
| <b>SNV</b>    | : Organisation Néerlandaise de Développement                                       |
| <b>TCD</b>    | : Taxes communales directes  |
| <b>TCI</b>    | : Taxes communales indirectes  |
| <b>UE</b>     | : Union européenne   |

## SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RESUME EXECUTIF</b>  | <b>2</b>  |
| <b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b>   | <b>6</b>  |
| <b>INTRODUCTION</b>   | <b>9</b>  |
| <b>I. FONDEMENTS LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES DU FINANCEMENT DES PROJETS COMMUNAUX</b>           | <b>16</b> |
| <b>1.1. Cadre institutionnel de réforme de la décentralisation</b>                                | <b>16</b> |
| 1.1.1. Statut des Collectivités Territoriales Décentralisées                                      | 16        |
| 1.1.2. Transferts de compétences aux CTD de base  | 17        |
| <b>1.2. Régime financier des communes</b>   | <b>17</b> |
| 1.2.1. Cadre légal déterminant les ressources financières des communes                            | 18        |
| 1.2.2. Caractéristiques des ressources des CTD et nomenclature budgétaire                         | 19        |
| 1.2.3. Dispositifs administratifs, comptables et réglementaires de gestion des ressources des CTD | 21        |
| <b>II. ANALYSE DES MECANISMES DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT COMMUNAL</b>                        | <b>25</b> |
| <b>2.1. Ressources propres des CTD</b>  | <b>25</b> |
| 2.1.1. Les ressources fiscales : Impôts et taxes à l'échelle locale                               | 25        |
| 2.1.2. Ressources non fiscales : produits du domaine et redevances diverses                       | 28        |
| <b>2.2. Mécanismes de financement mis en place par l'Etat</b>                                     | <b>31</b> |
| 2.2.1. Les contributions dans la cadre du BIP   | 32        |
| 2.2.2. Les contributions du fonds routier   | 33        |
| 2.2.3. Le rôle du FEICOM : outil de financement des communes                                      | 33        |
| 2.2.4. Les programmes gouvernementaux d'appui à la décentralisation                               | 35        |
| 2.2.5. L'appui du MINDUH : le Contrat de ville  | 36        |
| <b>2.3. Contributions des bailleurs de fonds et des partenaires au développement</b>              | <b>37</b> |
| 2.3.1. La coopération multilatérale   | 37        |
| 2.3.2. La coopération bilatérale  | 40        |
| 2.3.3. L'apport des ONG internationales   | 43        |
| <b>2.4. Mobilisation des moyens financiers alternatifs</b>  | <b>44</b> |
| 2.4.1. Les contributions du secteur privé   | 44        |
| 2.4.2. Contributions des populations et des élites à l'échelle nationale                          | 45        |
| 2.4.3. Contributions de la diaspora   | 46        |
| 2.4.4. Contributions des EMF et des associations informelles d'épargne et de crédits              | 47        |
| 2.4.5. Contributions des ONG nationales de développement  | 49        |
| 2.4.6. Contributions des organisations de coopération et de solidarité intercommunale             | 50        |
| 2.4.7. Contributions dans le cadre de la coopération décentralisée                                | 50        |
| <b>III. ANALYSE DES PROBLEMES STRATEGIQUES</b>  | <b>55</b> |
| <b>3.1. Contraintes liées au cadre national</b>   | <b>55</b> |
| <b>3.2. Contraintes internes aux CTD</b>  | <b>56</b> |
| <b>3.3. Problemes inhérents aux autres acteurs</b>  | <b>57</b> |
| <b>CONCLUSION</b>   | <b>59</b> |
| <b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>  | <b>60</b> |
| <b>ANNEXE</b>   | <b>63</b> |

## INTRODUCTION

Avec la promulgation des lois du 22 juillet 2004, le Cameroun a ouvert une page remarquable dans son histoire en général et dans le processus de décentralisation amorcé depuis la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 en particulier. L'article 3 de la Loi n° 2004/018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes confère à ces dernières une mission générale de promotion du développement local qui peut être entendu comme un processus permettant de créer une dynamique durable sur un territoire donné en mobilisant les acteurs locaux autour d'un projet commun ayant des composantes à la fois économiques, sociales, culturelles, politique, etc.

L'exercice de ces nouvelles responsabilités d'«animateur du développement» suppose que les communes soient capables de mobiliser les populations et les acteurs socio-économiques qu'elles ont la charge d'administrer, dans le but de définir et de mettre en œuvre à l'échelle locale, une politique de développement. Bien que les transferts<sup>1</sup> ne soient pas encore effectifs, plusieurs communes camerounaises se sont lancées dans le processus de planification conduisant à l'élaboration des Plans de Développement Locaux ou Communaux (PDL ou PDC). Ces processus sont unanimement admis comme un premier pas important dans ce chantier d'opérationnalisation de la décentralisation au niveau local avec une participation active des populations. Seulement, la mise en œuvre de ces PDL/PDC est tributaire des ressources financières mobilisables par les communes. Le volume à mobiliser étant fonction des ambitions de développement de chacune d'elles. Bien qu'au plan institutionnel les avancées soient importantes, les capacités de programmation, d'exécution et de prise de décision des autorités locales, leurs habitudes (les maires attendant que l'Etat fournisse tout), et la situation financière des CTD sous leur responsabilité, pénalisent le processus de mise en œuvre des PDL/PDC. Aujourd'hui, les besoins d'investissements nécessaires à l'amélioration des conditions de vie des populations sont souvent hors de portée au regard de l'épargne que les communes peuvent dégager.

La question fondamentale demeure la suivante : que devraient faire les communes pour surmonter la crise actuelle du financement du développement local ?

Il a déjà été montré de façon convaincante par d'autres études qu'il existe vraiment de graves problèmes, que ces problèmes peuvent s'expliquer par des facteurs liés à l'efficacité, à l'efficience, à l'équité et à l'insuffisance des ressources.

---

<sup>1</sup> Les textes d'application sur les transferts de compétences ainsi que le texte de base sur le transfert des ressources sont encore attendus.

Depuis quelques années, l'ampleur et la gravité de ces problèmes sont mieux perçues et l'on commence, à juste titre, à juger urgent de les résoudre. En ce qui concerne particulièrement l'insuffisance des ressources financières, on se rend désormais compte que le financement du développement local n'est plus seulement lié à la disponibilité de finances publiques, mais aussi à celle des finances privées et concerne aussi de multiples acteurs socio-économiques. Le secteur bancaire est l'un d'entre eux et le secteur de la microfinance représente un segment important du secteur bancaire. Mais, la solvabilité des communes est fragilisée par un système de ressources souvent aléatoire (insuffisante mobilisation du potentiel fiscal, dysfonctionnement du système de mise à disposition des fonds recouverts par l'Etat, etc.) et par une gestion de la dépense parfois discutable (importance des dépenses de fonctionnement).

Tenant compte de tout cela, la présente étude vise à mieux cerner les mécanismes traditionnels et alternatifs de mobilisation des ressources financières à partir d'un échantillon restreint mais diversifié de communes camerounaises. L'enjeu ici est double : aider les communes à trouver des ressources pour financer le développement local et faire d'elles des emprunteurs autonomes de qualité. Sur la base d'une recherche documentaire et des descentes sur le terrain, ce rapport présente l'état des lieux des différents mécanismes de mobilisation des ressources, du point de vue de l'efficacité, de l'équité, de l'efficience et propose des recommandations tendant à leur amélioration. La finalité est d'apporter aux exécutifs municipaux des éléments de dialogue sur la mobilisation des ressources financières, en montrant, comment les communes peuvent répondre efficacement et durablement aux urgences de développement et aux demandes sociales qui leurs sont adressées, les différentes modalités et les marges de manœuvre. L'étude met ainsi en évidence les stratégies de contournement et les capacités contributives locales.

Après un bref aperçu de la méthodologie utilisée et du cadre stratégique de promotion du développement local, le présent rapport s'articulera en trois parties : dans un premier temps, sera présenté les fondements législatifs et réglementaires du financement des projets communaux et principalement le cadre légal déterminant les ressources financières des communes. Le rapport décrira ensuite les mécanismes de financement des plans dans une deuxième partie avant d'analyser les problèmes stratégiques y relatifs.

## **Bref aperçu méthodologique**

Pour la réalisation de cette étude, il s'est agi pour l'équipe d'exploiter la documentation liée à la gestion des ressources financières des communes, de collecter les données disponibles par commune et de les analyser à l'aide des outils informatiques préalablement conçus (fichiers Excel), de rédiger les remarques et observations suite aux résultats de l'analyse et de formuler des recommandations qui pourront contribuer à la définition des actions à mettre en œuvre pour améliorer la situation existante. L'étude a concerné les données de l'exercice budgétaire 2007 et l'activité la plus importante a été d'analyser les mécanismes de mobilisation des ressources développées pendant les cinq dernières années par les communes de l'échantillon.

L'échantillon de communes retenues est évidemment de taille trop restreinte pour qu'il soit représentatif au sens statistique des communes camerounaises. Cependant, sa diversité a pour objectif de mettre en lumière les modalités essentielles de mobilisation de ressources dans des communes aux caractéristiques variées. Ainsi l'échantillon comprend des communes disposant déjà d'un PDL/PDC (Kumbo, Wum, Zoétélé, Soa, Bot-Makak), des communes impliquées à divers degrés dans le processus d'élaboration de plan de développement local (Baham, CA Ydé IV), les anciennes communes rurales (Penka Michel, Soa), les communes à gestion ordinaire (Bafia, Penka-Michel), les anciennes communes urbaines (CA Ydé IV, Bafia, CA Dia II, Baham). Nous avons eu des entretiens avec les Maires, Secrétaires Généraux et parfois même avec les receveurs municipaux. Pour ce qui est des consultations des acteurs d'appui au financement des communes, l'échantillon était plus important. Des discussions ciblées ont été réalisées avec les responsables de l'Association des Cités et Villes Unies du Cameroun (CVUC), du FEICOM, des programmes d'appui au processus de décentralisation (PADDL<sup>2</sup>, PNDP<sup>3</sup>, PACDDU, etc.), des ministères intervenant dans le domaine (MINATD, MINDUH, MINFI, etc.), des partenaires au développement impliqués ou intéressés par le développement décentralisé (SCAC/AFD, SNV, BACC, etc.).

Le contenu des entretiens variait suivant la cible interviewée. Au sein des communes, les différents entretiens portaient sur les sujets suivants : les contenus et grands objectifs des PDL/PDC ; le processus budgétaire ; les modes actuels de financement des plans ; les partenariats développés et les innovations dans la mobilisation des ressources ; les problèmes rencontrés dans la mobilisation des ressources (internes et externes) et dans le processus de décentralisation en cours.

---

<sup>2</sup> Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (GTZ)

<sup>3</sup> Programme National de Développement Participatif

Au niveau des acteurs d'appui à la décentralisation, les échanges avaient trait : aux politiques en matière de décentralisation ; à la nature des appuis apportés ; aux modalités et conditions d'appui ; à la quantification et au volume financier des projets appuyés ; aux problèmes rencontrés dans le financement actuel des CTD et à l'appréciation de leur fonctionnement.

Une étude sur un thème aussi complexe que le financement du développement local peut parfaitement présenter des limites. Ces contraintes, dans le cas d'espèce, sont liées à la nature même de l'étude (recherche documentaire et entretiens auprès des groupes cibles) mais aussi aux supports nécessaires pour la fiabilité de l'étude, (données statistiques sur les ressources allouées).

Des limites spécifiques méritent d'être notées :

- Le temps à consacrer aux entretiens avec les acteurs d'appui et à la réalisation de l'étude au sein des communes de Ydé IV et Soa n'est pas en adéquation avec la masse de travail à effectuer.
- La fiabilité des informations contenues dans la plupart des documents n'est pas toujours évidente. Ce qui a obligé l'équipe à sélectionner et à interviewer des personnes ressources pour validation.
- Quelquefois l'information était partielle obligeant l'équipe à procéder sous la contrainte majeure du temps, à une collecte de statistiques et de données complémentaires.
- L'équipe a été parfois confrontée à la réticence des personnes ressources à communiquer les documents surtout au sein de certaines communes.
- Les informations chiffrées pour renseigner certains points des termes de référence (quantification et volume financier des appuis des partenaires aux CTD) sont introuvables, inexistantes ou rarement disponibles sous la forme voulue.
- La disponibilité des personnes lors de la conduite des entretiens (personnes avec qui des rendez-vous avaient pourtant été pris à l'avance).

## **Cadre stratégique de promotion du développement local**

La réforme constitutionnelle de 1996 a érigé la commune en Collectivité Territoriale Décentralisée (CTD) et en a fait un cadre de programmation et de coordination du développement économique et social. Plus précises, les lois de juillet 2004 sur la décentralisation inscrivent dans un cadre légal, la réalisation des plans de développement des CTD (cf. loi d'orientation) ainsi que d'autres planifications dans des domaines spécifiques transférés (cf. loi sur les communes). Les plans de développement sont ainsi perçus comme des outils permettant de mobiliser de façon cohérente les acteurs et les financements en vue de réaliser, entre autres, des investissements pertinents et les CTD sont censées être des acteurs premiers, non seulement dans l'élaboration, mais également dans la mise en œuvre des stratégies définies.

- *Processus de planification*

Les communes de l'échantillon sont, à des degrés divers, impliqués dans les processus de planification. S'appuyant sur les études monographiques et le plus souvent impulsées par les ONG et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), ces processus débouchent sur les Plans de Développement Locaux (PDL) et les Plans de Développement Communaux (PDC). Dans leur conception actuelle, la nuance entre les deux concepts tient à la notion de territoire. Le PDL se limite dans les villages pendant que le PDC présente un schéma d'orientation, porteur d'objectifs transversaux à l'échelle de tout le territoire de la commune. Cela se traduit par le souci d'améliorer le bien-être des résidents de l'entité et éventuellement de toutes les personnes qui fréquentent l'espace communal. Le tableau N°1 présente l'état du processus au sein des communes de l'échantillon.

**Tableau N°1** : Etat du processus de planification au sein des communes de l'échantillon

| Communes      | Processus de planification                     | Année d'élaboration | Partenaire d'appui |
|---------------|--|---------------------|--------------------|
| Bafia         | PDL élaboré                                    | ND                  | ND                 |
| Baham         | PDL élaboré                                    | 2007                | PNDP               |
| Bot-makak     | PDL élaboré                                    | ND                  | PNDP               |
|               | PDC élaboré                                    | 2003                | PADDL/GTZ          |
| CA Douala II  | ND <sup>4</sup>                                | ND                  | -                  |
| CA Yaoundé IV | PDL élaboré                                    | -                   | ND                 |
|               | PDC en cours d'élaboration                     | 2008                | PADDL/GTZ          |
| Kumbo         | 3 <sup>ème</sup> actualisation du PDL en cours | 2008                | BACC               |
| Penka michel  | PDL élaboré                                    | 2008                | PNDP               |
| Soa           | PDL élaboré                                    | sept 2006           | PNDP               |
|               | PDC élaboré                                    | 2003                | PADDL/GTZ          |
| Wum           | PDC élaboré                                    | 2004                | BACC               |
| Zoétéélé      | PDL élaboré                                    | ND                  | PNDP               |

<sup>4</sup> Non disponible

Les questions d'appropriation et de financement constituent les premiers obstacles à la mise en œuvre de ces plans. La tendance dans les communes étudiées est la superposition des plans réalisés avec l'appui de différents partenaires. Ainsi, si on considère les exemples des communes de Soa et de Bot-makak, entre 2003 et 2004, elles ont élaboré un premier plan de développement dans le cadre de leur collaboration avec la GTZ. Suite à leur entrée en relation avec le PNDP, elles ont élaboré un deuxième plan en 2006 indépendamment du premier. La situation est quasi identique pour la commune d'arrondissement de Ydé IV qui dispose d'un plan de développement non opérationnel et a amorcé un nouveau processus de planification avec l'appui de la GTZ. A ces problèmes s'ajoute celui du financement. Très peu de plans ressortent clairement les moyens et sources de financement des projets identifiés pour la résolution de problèmes cités. Bien que prévisionnel, l'élaboration d'un programme d'investissement ou du moins le plus souvent d'un schéma de financement des plans, serait favorable à leur appropriation et leur mise en œuvre.

- *Contenus et priorités de développement des communes de l'échantillon*

Les plans de développement adoptés sont essentiellement orientés vers le développement durable. Ils visent un accès des populations au bien être socio économique par une utilisation efficiente des ressources et la mise à leur disposition des infrastructures sociocommunautaires et des services publics.

Sur la base des diagnostics réalisés dans les processus de planification, les PDL/PDC sont dominés par des projets d'ordre social et de réponse aux besoins primaires : l'éducation, la santé, la gestion de l'institution communale, l'économie locale, le cadre de vie, l'assainissement, l'aménagement de l'espace communal, la gestion des ressources naturelles. De ces domaines, il ressort d'emblée des axes prioritaires sur lesquels les communes ont décidé d'agir urgemment afin de contribuer au développement de leur localité :

- Renforcer les infrastructures socio-éducatives de base par la construction et/ou la réhabilitation d'établissements scolaires, sanitaires et sociaux garantissant aux populations un meilleur accès aux services de base (santé, eau potable, électrification, éducation, routes, etc.) ;
- Renforcer les capacités institutionnelles de la commune (organisation et gestion municipale, ressources humaines, matérielles et financières, etc.).
- Contribuer au désenclavement des villages par l'amélioration du réseau interne des pistes de la commune ;

- Susciter la création d'opportunités d'emploi local avec une attention particulière à l'encouragement des initiatives privées et collectives de nature à soulager les revenus des ménages situés dans des villages enclavés ;
- Appuyer le développement institutionnel de l'ensemble des structures associatives de base à travers des formations et visites d'échanges afin d'améliorer leurs services
- Développer l'agriculture à travers l'augmentation de la production agricole, la valorisation des produits et la promotion de l'élevage et de la pêche;
- Renforcer les infrastructures de commerce (marché dans chaque village, foire communale, infrastructures de stockage et de conservation...)
- Développer le tourisme notamment par la promotion des investissements, la promotion intérieure et extérieure du tourisme.

Dans ce contexte de besoins croissants en infrastructures, où l'on donne de plus en plus de responsabilités aux communes alors que leurs ressources restent souvent largement insuffisantes, la question du financement des PDL/PDC devient cruciale, amenant, dans certains cas, les bailleurs à revoir leurs stratégies d'intervention. Ces évolutions conduisent notamment à rechercher les moyens de fournir aux maires des ressources sous différentes formes, avec l'objectif d'améliorer l'efficacité de l'investissement local et, dans un second temps, de consolider le processus de développement de l'économie locale.

## **I. FONDEMENTS LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES DU FINANCEMENT DES PROJETS COMMUNAUX**

### **1.1. CADRE INSTITUTIONNEL DE REFORME DE LA DECENTRALISATION**

Le principe de la décentralisation est posé par l'article 55 alinéa 2 de la constitution du 18 janvier 1996, et précisé par les lois du 22 juillet 2004. Ces textes la définissent comme un transfert par l'Etat, aux CTD « des compétences particulières et des moyens appropriés ». Ce transfert est compris comme la délégation de compétences et de responsabilités en matière d'accomplissement de tâches publiques de l'Etat central à des autorités décentralisées, car comme le spécifie le législateur, la décentralisation constitue l'axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local. Caractérisée par l'autonomie accordée aux CTD, la décentralisation est pourvue de trois déterminants clés : le degré d'autonomie administrative et financière des CTD par rapport à l'état, le transfert des compétences et le transfert de ressources.

#### **1.1.1. Statut des Collectivités Territoriales Décentralisées**

Il existe deux niveaux de CTD au Cameroun : la région et la commune. Dans le cadre de cette étude, nous nous intéressons principalement aux communes. L'article 4 de la loi portant orientation de la décentralisation entend par CTD, les personnes morales de droit public jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Le changement d'orientation est d'une grande finesse. Avant la Constitution de 1996, les communes étaient perçues, non comme des pouvoirs politiques locaux pouvant entrer en conflit avec le pouvoir central au nom de la défense des intérêts locaux, mais principalement comme des administrations destinées à servir les intérêts nationaux à l'échelon local.

La Commune est caractérisée par les éléments suivants :

- Une personnalité morale de droit public ;
- Une dénomination, un ressort territorial et un chef lieu ;
- Un domaine public et un domaine privé (à préciser par les textes complémentaires) ;
- Un patrimoine ;
- Un conseil et un exécutif communal ;
- Des ressources propres (régime financier à définir par la loi) ;
- Des vocations et compétences spécifiques octroyées par la Constitution et par la loi ;

- Une plus ou moins grande autonomie administrative et financière dans les conditions définies par le législateur, incluant les exigences de conformité de leurs actes ;
- Le droit d'association, etc.

La présence d'élus directs dans ses organes et sa vocation à « promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de la collectivité », font ainsi de l'institution communale, un agent direct et opérationnel de développement. Elle devrait donc disposer d'office de compétences politiques et de compétences opérationnelles.

### **1.1.2. Transferts de compétences aux CTD de base**

Le principe du transfert de compétences se définit comme il suit dans l'article 15 (alinéa 1,2) de la loi d'orientation :

« L'Etat transfère aux collectivités territoriales, dans les conditions fixées par la loi, des compétences dans les matières nécessaires à leur développement économique social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif.

Les compétences transférées aux collectivités territoriales par l'Etat ne sont pas exclusives. Elles sont exercées de manière concurrentes par l'Etat, et celles-ci, dans les conditions et modalités prévues par la loi ».

Les compétences des communes sont contenues dans les articles 7 à 22 de la loi 2000/18 fixant les règles applicables aux communes. Sept domaines d'exercice de ces compétences sont concernés : l'action économique ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; la planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat ; la santé, la population et l'action sociale ; la jeunesse, les sports et les loisirs ; l'éducation, l'alphabétisation et la formation professionnelle ; la culture et la promotion des langues nationales. De l'avis des responsables du MINATD les textes d'application inhérents aux compétences transférées sont en préparation.

## **1.2. REGIME FINANCIER DES COMMUNES**

Pour l'exercice des compétences qui leur sont dévolues par la loi, les CTD disposent de ressources financières. Ces ressources sont le premier instrument de la politique de développement local qui constitue la finalité de la décentralisation promue. Le législateur de 1974 et de 1987 avait opté pour la promulgation de lois exhaustives, c'est-à-dire régissant à la fois l'organisation, le fonctionnement, et le régime financier. Mais, une démarche tendant à renvoyer le régime financier à une loi particulière a plutôt prévalu en 2004.

En effet, en vertu des dispositions combinées des articles 86 de la loi d'orientation de la décentralisation, 146 de la loi fixant les règles applicables aux communes, et 87 de celle fixant les règles applicables aux régions, le régime financier des CTD fera l'objet d'une loi spécifique. En attendant l'adoption et la promulgation dudit texte, les dispositions des lois principales (loi n° 2007/006 du 29 décembre 2007 fixant le régime financier de l'Etat, lois du 05 décembre 1974 et du 15 juillet 1987) et incidentes (dispositions d'autres lois régissant les finances communales, à l'instar des lois de finances ou de la loi fixant le régime des forêts) continuent de s'appliquer.

### 1.2.1. Cadre légal déterminant les ressources financières des communes

On peut globalement retenir que les ressources financières des communes sont déterminées par les principaux textes suivants :

| N° | Libellé du texte  |
|----|---|
|    | <b>LOIS</b>   |
| 1  | Loi N° 2007/006 du 26 Décembre 2007 portant régime financier du Cameroun  |
| 2  | Loi N° 2004/18 du 22 Juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes  |
| 3  | Loi N° 2004/17 du 22 Juillet 2004 d'orientation de la décentralisation  |
| 4  | Loi N° 2002/003 du 19 avril 2002 portant code général des impôts de la république du Cameroun   |
| 5  | Loi N° 94-01 du 20 Janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, complétée par l'ordonnance N° 99-001 du 31 Août 1999 et le décret N° 99/781/PM du 13 oct 1999.   |
| 6  | Loi N° 74/23 du 5 Décembre 1974 portant organisation communale modifiée et complétée par : la Loi N° 77/2 du 13 Juillet 1977, la Loi N° 90/057 du 19 décembre 1990, la Loi N°92/003 du 14 Août 1992, la Loi N° 95/21 du 08 Août 1995. |
|    | <b>DECRETS</b>  |
| 7  | Décret N° 2007/1139/PM du 03 septembre 2007 Fixant les modalités d'émission, de recouvrement, de centralisation, de répartition et de reversement des centimes additionnels communaux.  |
| 8  | Décret N° 2002/2175/PM du 20 Décembre 2002 fixant les taux maxima et les modalités de recouvrement de certaines taxes communales indirectes   |
| 9  | Décret N° 2002-840-PM du 26 Mars 2002 fixant les modalités d'application de la loi du 16 Avril 2001 portant Code Minier   |
| 10 | Décret N° 98/266/PM du 21 Août 1998 portant approbation du plan comptable sectoriel communal et adoption de la nomenclature budgétaire communale  |
| 11 | Décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts, modifié par le Décret N° 2000/092/PM DU 27 MARS 2000   |
| 12 | Décret N° 80/017 du 15 Janvier 1980 fixant les taux maxima des taxes communales directes  |
| 13 | Décret N° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.  |
| 14 | Code d'intervention du FEICOM signé en Novembre 2006  |

Les dispositions de ces textes ne renseignent pas directement sur le niveau des revenus escomptés mais donnent des références sur les possibilités de mobilisation des recettes.

### 1.2.2. Caractéristiques des ressources des CTD et nomenclature budgétaire

Il ressort du Décret n° 98/266 PM du 21 août 1998 portant approbation du plan comptable sectoriel communal et adoption de la nomenclature budgétaire communale que, la présentation du budget respecte une double dichotomie. La distinction entre les recettes et les dépenses et celle entre les investissements et le fonctionnement. Ainsi on a : une première partie « Recettes », subdivisée en recettes de fonctionnement et recettes d'investissement. Une deuxième partie « Dépenses », elle aussi subdivisée en dépenses de fonctionnement et en dépenses d'investissement.

#### - La nomenclature budgétaire communale

La lecture verticale du budget permet de prendre connaissance de la nomenclature budgétaire communale présentée ci-dessous.

**Tableau N° 2 : Eléments de la nomenclature budgétaire des communes**

| LES RECETTES |  | LES DEPENSES |   |
|--------------|--|--------------|---|
| Chap.        | Les recettes de fonctionnement   | Chap.        | Les dépenses de fonctionnement  |
| 1.1          | Les réserves affectées pour fonctionnement                                       | 6.1          | Les consommations intermédiaires ou biens et services consommés qui englobent : <ul style="list-style-type: none"> <li>• les matières et fournitures consommées (6.10)</li> <li>• les transports consommés (6.11)</li> <li>• les autres services consommés (6.12);</li> </ul> |
| 7.1          | Les produits des recettes fiscales et taxes diverses                             | 6.2          | Les frais de personnel  |
| 7.2          | Les produits d'exploitation du domaine et des services communaux                 | 6.3          | Les impôts et taxes   |
| 7.3          | Les ristournes et redevances consenties par l'Etat                               | 6.4          | Les frais financiers  |
| 7.4          | Les produits financiers  | 6.5          | Les subventions versées   |
| 7.5          | Les subventions de fonctionnement reçues   | 6.6          | Les transferts versés   |
| 7.6          | Les transferts reçus   | 6.7          | Les autres charges et pertes diverses   |
| 7.7          | Les autres produits et profits divers  | 6.8          | Les dotations aux amortissements  |
| 7.8          | Les reprises sur amortissements  |              |   |
|              | <b>Les recettes d'investissement</b>   |              | <b>Les dépenses d'investissement et d'équipement</b>  |
| 8.2          | L'excédent brut de fonctionnement reporté  | 1.5          | Les remboursements des emprunts à long et à moyen terme   |
| 1.0          | Les fonds de dotation reçus  | 1.6          | Les remboursements des autres dettes à long et à moyen terme  |
| 1.1          | Les réserves affectées pour investissement                                       | 1.7          | Les remboursements des dettes résultant d'engagements à long et à moyen terme   |
| 1.1          | Les réserves non affectées mais maintenues en quasi-monnaie à l'actif            | 2.0          | L'acquisition des autres immobilisations incorporelles  |
| 1.4          | Les subventions d'équipement et d'investissement reçues                          | 2.1          | L'acquisition des terrains  |
| 1.5          | Les emprunts à long et à moyen terme   | 2.2          | L'acquisition des autres immobilisations corporelles  |
| 1.6          | Les autres dettes à long et à moyen termes                                       | 2.5          | Les prêts et autres créances à long et à moyen terme  |
| 2.5          | Les remboursements de prêts et autres créances à long et à moyen terme           | 2.6          | Les participations et affectations  |
| 7.9          | La production d'immobilisations par la commune pour elle-même ou auto-équipement | 8.4          | Les moins-values sur cessions d'éléments d'actifs immobilisés   |
| 8.4          | Les plus values sur cessions d'éléments d'actifs immobilisés                     |              |   |

- Le processus budgétaire

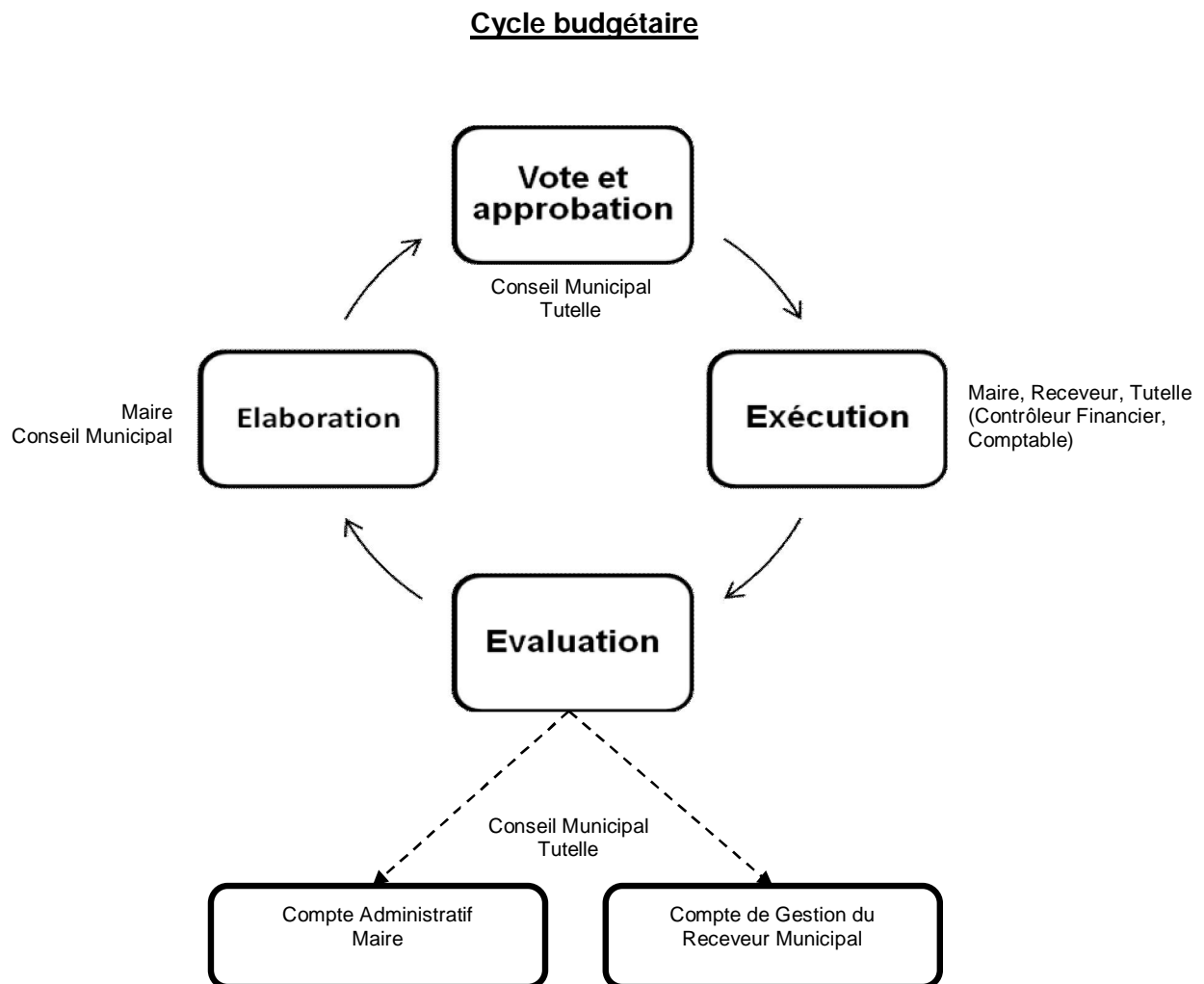
Les acteurs du processus budgétaire sont le maire qui élabore le projet de budget ; le conseil communal qui l'adopte ; le préfet qui exerce le contrôle de légalité ; le maire et le receveur municipal qui l'exécutent.

Pour aboutir à une évaluation acceptable des rubriques budgétaires et élaborer leur budget, les communes s'appuient sur les résultats du dernier exercice. Et de manière souvent empirique, elles procèdent à certains ajustements, appliquent des taux correctifs (pour tenir compte de l'évolution observable des ressources communales) et prennent en compte les informations mises à leur disposition par les services fiscaux de l'Etat. Les choix budgétaires du Maire dépendent dès lors de l'adéquation entre son plan de campagne, les besoins exprimés par les populations et les ressources mobilisables. Le budget est ensuite préparé, présenté et proposé par le Maire au conseil municipal, conformément au modèle fourni par le Ministère en charge des collectivités territoriales décentralisées.

Le budget adopté par le conseil ne devient exécutoire qu'après son approbation par le préfet. Il faut noter que les budgets élaborés par les communes sont souvent rejetés par la tutelle pour des motifs qui ne sont pas toujours clairs pour les communes.

Pour l'exécution du budget, le maire ordonne et le receveur municipal exécute. En fin d'année, le maire produit un compte administratif et le receveur produit un compte de gestion. Le compte administratif doit refléter la situation réelle des finances de la commune. Il retrace les opérations réalisées au cours de l'exercice tant en recettes qu'en dépenses, fait apparaître ce qui reste à réaliser à la clôture de l'exercice budgétaire (recettes non encore encaissées et dépenses mandatées non payées). Permettant ainsi de comparer rubrique par rubrique les crédits initialement prévus et les réalisations. Le compte administratif est soumis au contrôle du conseil communal. Celui-ci consiste entre autre, à vérifier la concordance entre les résultats dégagés par le compte administratif du maire et le compte de gestion du receveur municipal.

En résumé, le cycle budgétaire présente la configuration suivante :



### 1.2.3. Dispositifs administratifs, comptables et réglementaires de gestion des ressources des CTD

Les ressources financières des communes sont des fonds publics et sont donc soumis aux règles de la comptabilité publique. L'exécution des dépenses votées dans le budget nécessite toute une série d'opérations administratives et comptables. Ces opérations font intervenir un ordonnateur et un comptable, communément appelés les agents d'exécution du budget communal.

#### Choix et priorisation des dépenses budgétaires.

Lors de l'exécution des dépenses communales, il est utile de distinguer les dépenses obligatoires des dépenses facultatives et interdites.

- *Les dépenses obligatoires* sont imposées par la loi au Maire et doivent obligatoirement faire l'objet d'une inscription de crédits suffisants au budget de la commune. A défaut, elles peuvent être réglées par l'autorité de tutelle ou par

injonction du juge administratif sur la demande d'une personne y ayant un intérêt. Sous réserve de la loi fixant le régime financier des communes, et sur la base de la loi communale de 1974, on peut citer les dépenses obligatoires suivantes :

- les dépenses de personnels ;
- les dépenses relatives au fonctionnement des services municipaux ;
- l'acquittement des dettes et remboursement des emprunts souscrits par la commune ;
- les dépenses d'investissement ;
- les contributions et participations de la commune aux dépenses d'intérêt social ou économique ;
- la contribution au budget des syndicats de communes.

Cette liste n'est pas exhaustive et peut être adaptée aux besoins du temps. Ainsi par exemple, certaines catégories de dépenses obligatoires relèvent d'instructions administratives (contribution au CEFAM, appuis divers et ponctuels ...).

- Les dépenses facultatives sont toutes les dépenses autres que celles dites obligatoires. Généralement, elles concernent l'exercice normal des compétences transférées. Le fait que ces dépenses soient dites facultatives ne signifie pas qu'elles sont moins importantes. Seulement, en cas de tension de trésorerie, les dépenses facultatives passent au second plan après l'inscription des dépenses obligatoires.
- *Les dépenses interdites* sont celles formellement prohibées par la loi ou toute autre prescription en vigueur. L'exemple type est celui d'un prêt d'argent accordé par la commune à une autre commune ou tout établissement local.

#### Procédures d'exécution des dépenses

Une fois que le budget communal a été voté par le conseil municipal puis approuvé par l'autorité de tutelle, il devient exécutoire. Dans son exécution, il apparaît deux principaux acteurs : le Maire qui est l'ordonnateur, et le receveur municipal, comptable public, qui est le gestionnaire des deniers communaux. La réglementation a bien séparé les rôles de ces deux acteurs dans l'intérêt de la gestion du patrimoine public. Toutefois, si le principe de la séparation impose à ces deux acteurs une certaine discipline, fort est de constater qu'il ne s'agit là que d'un aménagement d'un climat de collaboration qui doit régner entre eux. Le certificat de concordance que tous les deux doivent signer au terme d'un exercice budgétaire est la preuve patente de cette collaboration.

L'exécution des dépenses du budget communal est donc réglementée. Il faut retenir que son circuit comprend quatre principales étapes qui sont : l'engagement ; la liquidation ; l'ordonnancement et le paiement.

- *L'engagement* est la décision par laquelle l'ordonnateur prend l'initiative d'effectuer une dépense et d'en imputer le montant sur un crédit disponible. Il doit respecter certaines conditions : la disponibilité des crédits ; l'imputation exacte ; la durée de l'autorisation.
- *La liquidation* est l'opération qui a pour objet de vérifier la réalité de la dette de la commune et d'arrêter le montant de la dépense. Cette vérification se fait très souvent par apposition de la signature de l'ordonnateur au bas des mentions « service fait », « Vu, vérifié et liquidé la présente facture à la somme de... » et au bas de celle « Vu BON A MANDATER ».
- *L'ordonnancement* se traduit par l'émission au profit du créancier d'un mandat ou titre de paiement que celui-ci devra produire au comptable. Ce mandat ou titre de paiement précise : la gestion, le chapitre, l'article et le paragraphe auquel se rapporte la dépense, l'objet de la dépense, les noms et adresse du créancier, le mode de règlement, la date du titre. Il est signé par l'ordonnateur ou son délégué et revêtu de son cachet nominal et du cachet du service.
- Enfin, *le paiement de la dépense* incombe au Receveur municipal. Ce dernier l'effectue au vu de l'ordre donné par l'ordonnateur. A ce sujet, notons que tout paiement donne lieu obligatoirement à un titre de règlement, notamment le bon de caisse pour les paiements en espèces et l'avis de virement pour les paiements par voie bancaire. Le receveur s'assure de la régularité de toute l'opération réalisée par le maire, notamment : sa compétence ; l'imputation de la dépense ; l'existence des fonds disponibles ; les opérations de liquidation : service fait et vérification des calculs ; la production des pièces justificatives.

### Contrôles budgétaires

Plusieurs contrôles permettent de garantir la bonne exécution du budget communal. Selon l'organe qui le réalise, on en distingue deux types :

- Les contrôles internes qui relèvent du conseil municipal, du contrôleur financier (lorsqu'il s'agit d'une grande commune), du maire, du comptable matière et du receveur municipal.

- Les contrôles externes qui sont réalisés par les contrôleurs financiers, de la tutelle (contrôleurs financiers du MINATD, du service provincial des communes, etc. ), du contrôle supérieur de l'Etat et par le conseil de discipline budgétaire et la cour des comptes.

Les acteurs de la gestion budgétaires dont la mauvaise manière de servir est établie sont passibles de sanctions pécuniaires, administratives, disciplinaires et pénales bien définies par les textes réglementaires.

## **II. ANALYSE DES MECANISMES DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT COMMUNAL**

Pour assurer le fonctionnement de la collectivité et exécuter le plan de développement communal, les communes doivent mobiliser des ressources financières. Jusqu'à une époque récente, elles s'appuyaient uniquement sur leurs recettes propres et les ressources en provenance de l'Etat. Aujourd'hui, le cadre réglementaire les exhorte à mobiliser les ressources additionnelles. Ainsi, les communes peuvent en plus de leurs propres moyens, solliciter le concours des populations, d'organisations de la société civile, d'autres collectivités territoriales, de l'Etat et de partenaires internationaux, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur. Quelques communes réussissent à tirer leur épingle du jeu par le biais des projets locaux des ONG, des bailleurs de fonds, de leurs ressortissants résidant à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. L'objectif de cette partie du rapport est de présenter et d'analyser les différents mécanismes de financement du développement local par les communes de l'échantillon, lesquels peuvent être sériés en ressources propres, ressources en provenance de l'Etat central, contributions des bailleurs de fonds et mécanismes alternatifs de mobilisation.

### **2.1. RESSOURCES PROPRES DES CTD**

Quelles sont les catégories d'impôts ou des taxes qui participent le plus au financement du développement communal au Cameroun ? Les ressources propres des communes demeurent un ensemble hétéroclite d'impôts de taxes et de redevances dont plusieurs classifications sont possibles.

#### **2.1.1. Les ressources fiscales : Impôts et taxes à l'échelle locale**

La mobilisation des ressources fiscales se réalise à l'heure actuelle à travers une fiscalité locale dont la gestion est assurée par les communes elles mêmes ou partagée avec l'Etat et le FEICOM (Voir tableau N° 3 ci-dessous). Les communes disposent d'une marge de manœuvre plus ou moins importante dépendante de la catégorie de ressources concernée. Les recettes entièrement reversées à la commune sont recouvrées par le receveur municipal à l'exception quelques taxes pour lesquelles le receveur des impôts s'avère plus outillé<sup>5</sup>. Les recettes en gestion partagée quant à elles sont recouvrées selon les cas, par le receveur municipal ou le receveur des impôts. Il est important de préciser que les impôts/taxes à fort

---

<sup>5</sup> Il s'agit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et engins à moteur et d'autres recettes fiscales.

potentiel de génération de recettes sont pour la plupart en gestion partagée (Impôt libératoire, patentes, licences, taxe sur le bétail, taxe de stationnement, etc.).

Tableau N° 3 : Partage des droits, impôts et taxes locales

| <b>IMPOTS ET TAXES LOCALES</b>  | <b>Commune</b> | <b>FEICOM</b> | <b>Etat</b> |
|---|----------------|---------------|-------------|
| <b>Recettes fiscales</b>  |                |               |             |
| Taxe sur les armes à feu - Taxe d'assainissement - Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules et des engins à moteurs - Taxe additionnelle à la taxe foncière et autres recettes fiscales.  | 100%           |               |             |
| Impôt libératoire - Contribution des patentes - Contribution des licences.  | 90%            | 10%           |             |
| Taxe sur le bétail  | 50%            | 50%           |             |
| <b>Droits de mutation à titre onéreux</b>   | 50%            |               | 50%         |
| <b>Taxes communales directes</b>  |                |               |             |
| Taxe de l'eau - Taxe sur l'éclairage public - Taxe de l'enlèvement des ordures ménagères - Produit du fonctionnement de l'ambulance municipale - Produit de la taxe d'électrification et autres taxes communales directes.  | 100%           |               |             |
| <b>Taxes communales indirectes</b>  |                |               |             |
| Taxe d'abattage - Droits de fourrière - Droits de place sur les marchés - Droits sur les permis de bâtir - Droits d'occupation temporaire de la voie publique - Droits d'occupation des parcs de stationnement - Taxe sur les spectacles - Taxe sur la publicité - Taxe sur les lots urbains non mis en valeur – Redevances pour la dégradation de la chaussée - Droits de timbre - Droits sur l'exploitation des ressources minières, de pêche, etc. | 100%           |               |             |
| Taxe d'inspection sanitaire   |                |               | 100%        |
| Taxe de transhumance, Taxe de stationnement   | 50%            | 50%           |             |
| Taxe douanière municipale   | 90%            | 10%           |             |
| <b>Centimes Additionnels Communaux</b>  | 70%            | 20%           | 10%         |

L'analyse de la structure des recettes des communes de l'échantillon établi en fonction des comptes administratifs disponibles et exploitables montre que les 6 principales recettes qui apparaissent systématiquement sont dans l'ordre d'importance décroissant comme suit :

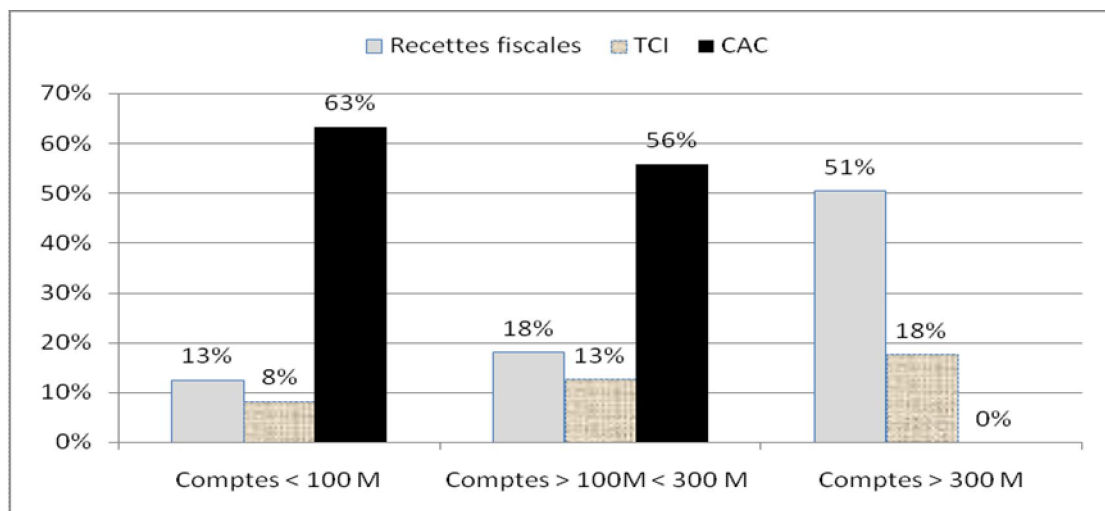
- Les Centimes Additionnels Communaux (CAC)<sup>6</sup> (23 à 81% du total des recettes recouvrées selon les communes),
- L'impôt libératoire (1 à 32%),
- Les patentes et les licences (2 à 13%),
- Les droits de place de marché (3 à 10%),
- La taxe de stationnement (3 à 12%)
- Les droits sur les permis de bâtir (1 à 8%).

<sup>6</sup> Les CAC font partie des ressources en gestion partagée. Ils sont annexés à certains impôts nationaux et collectés en même temps que le principal avant d'être reversés aux communes via le FEICOM.

Jusqu'en 2007, les Communes d'Arrondissement (CA) ne bénéficiaient pas de CAC mais plutôt des subventions de fonctionnement des Communautés Urbaines (CU). La loi de 1987 dispose à cet effet que, les CA doivent recevoir annuellement de la part de la communauté urbaine une subvention globale de fonctionnement dont les modalités de calcul seront fixées par décret. L'absence de ce texte (toujours attendu) est à l'origine de conflits multiples entre les communautés urbaines et les CA. Devant cette carence réglementaire, le ministre chargé de l'administration territoriale a fixé d'autorité le montant de la DGF aux CA à 25% des recettes communautaires. Pour revenir aux CAC, dans le cas des CU de Yaoundé et de Douala, leurs quotes-parts des CAC collectées sont respectivement de 28% et de 14%, le reste étant centralisé au FEICOM pour péréquation. Il ressort néanmoins des entretiens, qu'à compter de 2008, les communes d'arrondissement seront bénéficiaires des CAC au même titre que les autres communes.

Dans l'ensemble, on note une plus grande dépendance des communes vis-à-vis des CAC tel qu'illustré dans la figure ci-dessous.

Figure N° 1 : Parts des produits des recettes fiscales sur les recettes globales.



Les CAC représentent plus de 50% des recettes des communes ayant un compte administratif inférieur à 300 millions de FCFA. Le niveau de mobilisation des Taxes Communales Indirectes (TCI) est assez faible (à peine 14% dans l'ensemble) et celui des taxes directes (TCD) presque nul. Les communes d'arrondissement (Comptes > 300 millions) disposent d'une assiette fiscale plus diversifiée et plus facilement exploitable. Leurs recettes fiscales représentent ainsi 50% des recettes et les TCI avoisinent les 10%.

Au-delà de l'incivisme fiscal argué par les maires comme facteur explicatif de la situation, d'autres causes plus importantes peuvent être évoquées :

- La mauvaise politique de recouvrement et la faiblesse des services publics offerts (devant justifier la perception des TCD) liées à : la non maîtrise du potentiel fiscal (Rôle inexistant ou incomplet), l'inorganisation du service d'assiette, l'absence d'une commission de recouvrement fiable et d'une communication avec les contribuables, la mauvaise négociation des concessions<sup>7</sup> pour la collecte des taxes, la faible collaboration avec les services déconcentrés de la Direction des Impôts, le non reversement des primes aux agents de recouvrement et la nomination fantaisiste des percepteurs de marché.
- La difficulté à mobiliser les impôts/taxes en gestion partagée pour deux raisons :
  - Tout d'abord l'incitation à une collecte efficace de ce type d'impôt par l'administration centrale est d'autant plus faible que la part transférée aux collectivités est importante. Même lorsque le partage est à l'avantage de l'Etat central, la collecte de ces impôts et taxes n'apparaît pas prioritaire dans la mesure où ils représentent une part marginale des recettes globales de l'Etat.
  - Ensuite, les mauvaises imputations des recettes communales qui peuvent se caractériser par leur affectation à l'Etat. Le receveur des impôts n'étant pas sous le contrôle du maire, la commune n'a pas la possibilité de s'assurer que chaque impôt émis par le service d'assiette aux impôts a tenu compte de la part qui lui revient. Il arrive souvent que le receveur des impôts affecte sciemment tout au compte de l'Etat pour les raisons d'atteinte des objectifs fixés par la Direction des Impôts.
- La limitation des marges de manœuvre fiscale des communes par la difficulté à instituer et percevoir de nouvelles taxes. L'Art 1 du décret N° 2002/2175 du 20 Décembre 2002 fixant les taux maxima des TCI précise que « La commune ne peut percevoir une taxe dite communale que si celle-ci est prévue par la loi, instituée par délibération du conseil municipal et approuvée par l'autorité de tutelle ».

### 2.1.2. Ressources non fiscales : produits du domaine et redevances diverses

Les ressources non fiscales sont constituées des produits d'exploitation du domaine et des services communaux, des produits divers et des redevances.

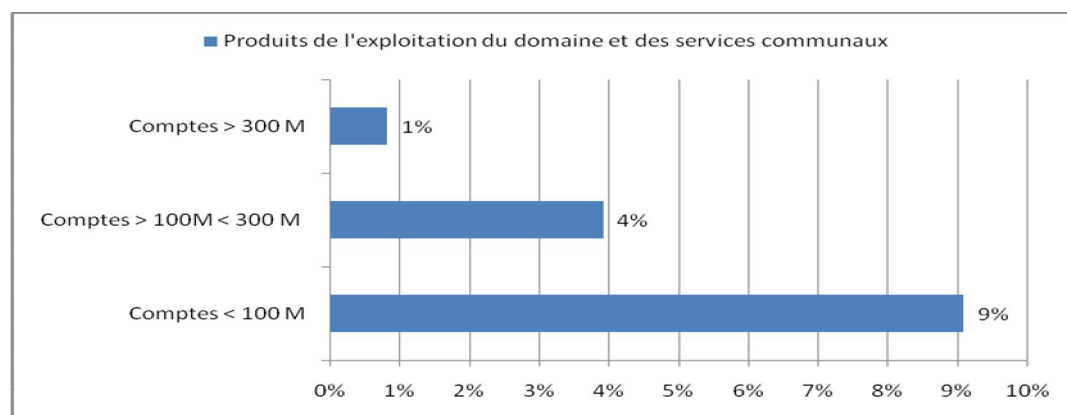
---

<sup>7</sup> Certaines taxes communales sont collectées par des concessionnaires qui produisent parfois des résultats en deçà de ceux des agents communaux. Dans la commune de Ydé IV par exemple, la résiliation du contrat de concession passé pour la mobilisation de la taxe sur le divertissement a permis aux agents communaux de collecter 14 millions de FCFA. Le montant versé par le concessionnaire l'année précédente s'élevait à 6,5 millions.

- Les produits d'exploitation du domaine et des services communaux sont les recettes que les communes gèrent avec une relative autonomie. Elles portent de manière générale sur les recettes de l'exploitation du patrimoine communal (domaines public et privé) et des services publics. L'utilisation privative de ce domaine permet à la commune de percevoir à l'encontre du bénéficiaire une recette dont le taux est fixé par délibération du conseil municipal. Exemples : droits de quai, loyers des immeubles communaux, produit des concessions des emplacements publicitaires, loyers des engins et camions.

Par nature, ces ressources sont liées généralement à des prestations publiques, au degré d'équipement, à l'activité économique et au niveau de vie des habitants du territoire communal. Elles présentent des caractéristiques d'élasticité importantes vis-à-vis de l'activité économique. La détermination de leur assiette requiert tout comme celle des recettes fiscales, des opérations matérielles de recensement et d'évaluation. Souvent se posent alors des difficultés d'organisation du recouvrement.

Figure N° 2 : Parts des produits d'exploitation du domaine et des services communaux sur les recettes globales.



Sur le terrain, les produits d'exploitation du domaine et des services communaux représentent dans l'ensemble 14% des recettes communales. Mais on observe une part marginale de ces recettes dans les communes d'arrondissements. Loin de contredire le paragraphe précédent, cette situation s'explique par la quasi absence de domaine public pour les CA. En effet, ce sont les Communautés Urbaines qui gèrent l'essentiel du domaine public des grandes villes. Les postes de recettes à faibles potentiels tels que les droits d'OTVP<sup>8</sup> sont laissées aux CA.

8 Droits d'Occupation Temporaire de la Voie Publique

Dans les autres communes, le problème est plus lié à la faiblesse des investissements, du niveau de vie et de l'activité économique qu'à la disponibilité du domaine public. L'exemple de la commune de Baham est assez édifiant à ce propos. Des boutiques ont été construites sur le marché grâce à un partenariat avec les opérateurs économiques (cf. infra). Leur contribution au titre de loyer se limitera à la somme de 1000 FCFA/Mois pendant 20 ans. Période au terme de laquelle la commune pourra renégocier de nouveaux baux. Même dans ces conditions, le recouvrement desdites contributions ne se fait pas sans difficultés.

- Les redevances. Outre les redevances que les communes peuvent instituer et collecter pour les services qu'elles offrent, la réglementation sur la gestion de certaines ressources naturelles procure d'importantes ressources non fiscales aux communes.

Les revenus tirés de l'attribution des parcelles du domaine national, soit à titre de concession ou bail par l'Etat aux particuliers et industriels, sont répartis suivant le barème suivant : 40% à l'Etat, 40% à la commune et 10% aux collectivités villageoises riveraines de la parcelle concernée. Pareillement, la loi N° 94/01 du 20 Janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche a institué une redevance forestière annuelle assise sur la superficie du titre d'exploitation. 40% du produit de ladite redevance est reversée aux communes. Dans le domaine minier, l'article 89 du Code Minier dispose que les communes territorialement compétentes et affectées par une exploitation minière ont droit à une compensation 15 % prélevée sur la taxe ad valorem<sup>9</sup> et la taxe à l'extraction sur exploitation industrielle des produits des carrières.

Des études antérieures ont montré que ces redevances, principalement les redevances forestières représentent plus de la moitié des recettes de certaines communes bénéficiaires à l'échelle nationale. Les communes de l'échantillon ne bénéficient pas de cette manne car, pour la plupart, elles ne disposent pas de forêts exploitées et encore moins de carrières en exploitation industrielle et de terres faisant l'objet de concession ou de bail.

En conclusion de cette partie, on peut globalement retenir que les ressources propres des communes sont largement fonction du niveau d'équipement et des aptitudes institutionnelles

---

<sup>9</sup> Taxe perçue sur les autres minerais et déterminée suivant leur valeur sur le marché. Le décret d'application du Code minier (Art. 137) prévoit la clé de répartition suivante : 50% au trésor public ; 25% au titre d'appui aux suivis et contrôles techniques des activités concernées par les ingénieurs et agents commissionnés de la direction chargée des mines ; 15% à la commune territorialement compétente ; 10% aux populations riveraines. Mais, l'Arrêté conjoint MINFI/MINIMITD qui doit faciliter l'application de cette disposition est encore en préparation.

de chacune d'elles. Ainsi, plus il y a d'équipements publics et une bonne gestion, davantage il y aura des recettes, et par conséquent, moins sera grande la précarité de l'institution communale et la difficulté à assumer son rôle de promotion du développement local. On peut aussi constater que la mise en œuvre des PDL/PDC exige des ressources financières qu'à elles seules, les recettes propres des communes ne peuvent faire face de manière satisfaisante. Etant donné que ces moyens sont limités, les communes bénéficient aussi de ressources en provenance de tiers. Tout d'abord, l'Etat peut opérer des transferts en faveur des communes. Ensuite, dans la mesure où elles font preuve d'ingéniosité ou d'une capacité de gestion acceptable, notamment en mobilisant un minimum de ressources propres, les communes sont susceptibles, à travers un effet de levier, d'attirer des ressources (dons, emprunts ou investissements) du FEICOM, de la société civile, des ONG locales, du secteur privé, des institutions financières locales (banque, microfinance, etc.), de la coopération décentralisée, des bailleurs de fonds et partenaires au développement.

## **2.2. MECANISMES DE FINANCEMENT MIS EN PLACE PAR L'ETAT**

Le soutien de l'Etat aux collectivités décentralisées est un principe consacré par l'article 55 alinéa 4 de la constitution en ces termes « L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les collectivités sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et communales et de l'équilibre inter-régional et intercommunal ». Ainsi, la loi prévoit que tout transfert de compétences à une CTD s'accompagne du transfert, par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de la compétence transférée. Sur le plan financier, la loi portant orientation de la décentralisation a instituée une dotation générale de la décentralisation qui prendra corps avec la promulgation de la loi portant régime financier des CTD.

Actuellement, on peut dire qu'il n'existe pas un système de subvention globale aux communes. La loi communale de 1974 avait ouvert la possibilité aux communes de pouvoir bénéficier des avances consenties par l'Etat en cas d'insuffisance momentanée de trésorerie. Cette opération devrait s'effectuer par le biais d'un compte spécial du trésor. Mais dans les faits, ces avances, depuis les années 70, se sont rarifiées pour pratiquement tarir à nos jours. Les seuls soutiens auxquels l'on peut se référer sont ceux apportés par le partage des produits de la fiscalité décrit plus haut, les contributions dans le cadre du Budget d'Investissement Public (BIP), les projets et programmes nationaux d'appui à la décentralisation, le fonds routier et sur le plan institutionnel, le renforcement du FEICOM.

### 2.2.1. Les contributions dans la cadre du BIP

Le BIP « consiste en une forme de programmation des opérations à réaliser par l'Etat pendant une année ». Il est alimenté par les recettes fiscales, les fonds obtenus de la coopération et d'autres sources de recettes de l'Etat et exécutés par les différents ministères. Ce budget est important et, de toutes les sources de financement possibles de développement communal, s'il y'en a une qui soit permanente et sûr à 100%, c'est bien le BIP.

Tableau N° 4 : Contribution du BIP au développement des communes de l'échantillon

| Communes     | Contributions en<br>Milliers de FCFA |
|--------------|--------------------------------------|
| Douala II    | 418 100                              |
| Yaoundé IV   | 1 104 020                            |
| Soa          | 203 600                              |
| Zoétéélé     | 501 800                              |
| Bot- makak   | 68 424                               |
| Bafia        | 516 014                              |
| Baham        | 287 990                              |
| Penka-michel | 214 300                              |
| Kumbo        | 317 813                              |
| Wum          | 308 004                              |
| <b>Total</b> | <b>3 940 065</b>                     |

La préparation et la présentation de ces projets au BIP sont l'œuvre des élites et opérateurs économiques qui le plus souvent les négocient avec des visées politiques ou purement économiques. Une étude récente réalisée par l'ONG CANADEL<sup>10</sup> indique que les projets inscrits dans « le journal des projets » ne correspondent pas toujours aux desiderata de la population. « Celle ci peut accorder la priorité à l'électricité, et le Bip décide de faire une route qui va disparaître trois mois plus tard à cause de la saison des pluies ». De plus, les maires dans l'état actuel des choses, ne sont ni de près ni de loin mêlés à la gestion de cette ressource. Ils n'interviennent ni dans l'élaboration, ni à la phase de mise en œuvre et encore moins dans le suivi. La déclaration d'un maire à ce propos est laconique « *On constate seulement à la sortie d'une réunion qu'on a prévu tel et tel chose pour la commune. On vous dit qu'on va construire deux salles de classes à 8 millions et que c'est le préfet qui s'en occupe.* » L'opacité du processus engendre des détournements sous diverses formes avec pour conséquences, le faible niveau de réalisation des projets (en qualité et quantité).

10 Centre d'Accompagnement de Nouvelles Alternatives de Développement Local (CANADEL) a conduit en 2007 une étude pilote sur l'utilisation du budget d'investissement public dans quatre communes.

### **2.2.2. Les contributions du fonds routier**

Créé par le décret n°98/162 du 26 août 1998, le Fonds Routier est principalement alimenté par la taxe de péage et de pesage routier, les redevances d'usage de la route, versée par les contribuables sur divers axes routiers. Une partie des ressources de ce fonds est allouée aux opérations d'entretien courant et périodique des voiries urbaines avec pour ordonnateur le ministère en charge du développement urbain et de l'habitat. Les priorisation, le timing et la mise en œuvre de ces ressources dépendent de ce dernier.

Tout comme les contributions dans le cadre du BIP, les contributions du fonds routier ne sont pas comptabilisées dans les budgets et comptes administratifs des communes.

### **2.2.3. Le rôle du FEICOM : outil de financement des communes**

Le décret présidentiel n° 2000/365 du 11 décembre 2000 modifié par le décret n° 2006/182 du 31 mai 2006 portant réorganisation du FEICOM, précise en son article 4 que ses principales missions sont :

- L'entraide entre les Communes, notamment par des contributions de solidarité et les avances de trésorerie ;
- Le financement des travaux d'investissements communaux ou intercommunaux;
- La couverture des frais relatifs à la formation du personnel communal et du personnel d'Etat-civil;
- La centralisation et la redistribution des Centimes Additionnels Communaux (CAC).

Ses ressources sont constituées par :

- les contributions des Communes à raison de 10% du produit de l'impôt libérateur, du produit des patentes, des licences et de la taxe sur le bétail ;
- 50% de la taxe de stationnement ;
- 50% de la taxe de transhumance ;
- 50% de la taxe de transit du bétail ;
- 20% des centimes additionnels communaux ;
- Les subventions et les ristournes consenties par l'Etat ;
- Les emprunts, dons et legs ;
- Toutes ressources éventuelles provenant de la coopération internationale, ou dont la gestion lui est confiées au regard de ses missions (décret du 31 mai 2006).

Les interventions du FEICOM au profit des Communes se font sous forme d'un concours financier ou d'un concours non financier (assistance technique et conseils). Les concours financiers visent les projets touchant de nombreux secteurs en vue d'améliorer le cadre de vie et impulser le développement local. Ils peuvent prendre la forme, soit d'un prêt remboursable suivant la structure des financements du FEICOM, soit d'une subvention encore appelée contribution de solidarité. Il peut s'agir aussi d'un mixage de prêt et de contribution de solidarité. Ces différents concours financiers et leurs conditions sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

Tableau N° 5 : Récapitulatif des concours financiers apportés par le FEICOM.

| Types de projets  | Apport de la commune (ARD <sup>11</sup> ) | Contribution de solidarité <sup>12</sup> | Part en prêt                             | Frais financiers | Durée  |
|---|---|--|--|------------------|--------|
| <b>Projets générateurs de revenus</b>   |   |  |  |                  |        |
| • Projets d'équipements marchands (marchés ; gares routières, etc.)                   | 10%                                       | 30%                                      | 60%                                      | 6%               | 10 ans |
| • Projets d'équipements utilitaires <sup>13</sup> (véhicules de liaison, engin, etc.) | 0   | 0  | 100%                                     | 7%               | 4 ans  |
| • Projets sociaux (eau électricité, santé, etc.)                                      | 10%                                       | 60%                                      | 30%                                      | 6%               | 10 ans |
| <b>Projets non générateurs de revenus</b>   |   |  |  |                  |        |
| • Projets sociaux   | 10%                                       | 90%                                      | 0 (Mais l'ARD peut être obtenue en prêt) | 0                |        |
| • Projets d'équipements collectifs (bâtiments abritant les services de la mairie)     | 10%                                       | 60%                                      | 30%                                      | 6%               | 10 ans |
| • Projets d'équipements utilitaires   | 0   | 0  | 100%                                     | 7%               | 4 ans  |
| • Prêts au fonctionnement   | 0   | 0  | 100%                                     | 9%               | 2 ans  |
| <b>Avances de trésorerie</b> (Arriérés de salaires, voyages de coopération, etc.)     | 0   | 0  | 100%                                     | 9%               | 2 ans  |

Le financement des investissements communaux (subventions et prêts) est source de conflits entre le FEICOM et les communes étant donné le manque avéré de transparence dans les modalités d'attribution et de gestion. Seules deux communes de l'échantillon (Ydé IV et Dla II) ont bénéficié ces dernières années des concours financiers du FEICOM sous forme de prêts. L'ensemble des maires évoque la rareté des subventions et précise que,

<sup>11</sup> **Apport en Ressources Définitives (ARD)** : Participation de la Commune à la réalisation d'un projet financé par le FEICOM. Cette participation peut être financière ou en nature et dans ce cas, elle est valorisée. Elle représente un pourcentage du coût total du projet.

<sup>12</sup> **Contribution de solidarité** : Appui financier apporté à une Commune ou à un groupement de Communes par l'ensemble des autres Communes dans le cadre de la péréquation opérée sur les fonds collectés.

<sup>13</sup> **Projets d'équipements utilitaires** : Projets visant l'acquisition du matériel roulant, de bureau ou de mobilier de bureau.

s'agissant de la redistribution des CAC, ils le découvrent à travers leurs relevés de compte bancaire. *« Il n'y a aucune information. On n'a pas d'avis de crédit. Les demandes de financement n'ont pas de suite. La mairie reçoit de l'argent sans détails, sans avis et le constate seulement à la banque »*. En somme, Il n'y a pas un système d'information permettant aux communes de connaître à priori ce qu'elles sont en droit d'attendre comme centimes additionnels, même si les responsables de l'association des maires « Communes et Villes Unies du Cameroun » (CVUC) reconnaissent que l'enveloppe allouée aux communes est constaté au cours des comités des finances locales qui se réunissent trimestriellement.

#### **2.2.4. Les programmes gouvernementaux d'appui à la décentralisation**

Pour toujours venir en appui au processus de décentralisation, l'Etat a sollicité le concours des bailleurs de fonds pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un certain nombre de programmes nationaux dont les plus importants sont : le PNDP, le PGU et le PNG. Mais seul le PNDP dispose des ressources pour le financement des projets communaux.

Le Programme National de Développement Participatif est l'instrument phare mis en place pour améliorer les services locaux à fournir aux populations. Il est financé jusqu'à présent pour une grande partie par la Banque Mondiale et est structuré en quatre composantes : (i) appui financier au développement des communes rurales; (ii) appui aux communes dans le processus progressif de décentralisation; (iii) renforcement des capacités des acteurs; (iv) coordination, gestion, suivi, évaluation et communication. A ce jour, le programme couvre plus de 100 communes dans 5 des 10 provinces du Cameroun.

Les projets financés par le PNDP découlent d'une planification participative dans le cadre de l'élaboration de plans locaux et communaux de développement. Au terme de la planification, le programme finance un projet d'envergure communal et un projet par village (Unité de Planification Participative).

L'éligibilité des communes est subordonnée au calendrier d'intervention du programme. Pour accéder au financement, la commune doit :

- Elaborer un PDC et les PDL dans les villages ;
- Faire adopter le PDC et les PDL par le conseil municipal ;
- Les faire viser par la tutelle et valider par le Comité Paritaire d'Approbation des Projets (CPAP) ;
- Introduire la demande de financement de micro projets issus du PDC auprès du CPAP pour vérification de leur éligibilité, validité et faisabilité ;

- Mobiliser les quotes-parts nécessaires (5 à 10%) ;
- Transmettre la demande de financement au CPP ;
- Réaliser l'ouvrage ou acquérir le bien ou service suivant la procédure des marchés publics si la subvention est accordée.

Des 10 communes étudiées, 6 sont en relation avec le programme. Les communes de Bafia, Baham, Bot-makak et Penka-Michel viennent d'achever leur processus de planification (2007-2008). Elles s'attendent actuellement au montage des projets à soumettre au financement : électrification, construction des puits et forages, etc. Les CA (Dla II et Ydé IV) ne sont pas éligibles aux financements du PNDP pendant que celles de Kumbo et de Wum se trouvent dans une province non encore couverte (Nord-Ouest). Les communes de Soa et Zoétéélé sont les seules déjà engagées dans de mise en œuvre de leurs PDL/PDC. Les financements du PNDP dans les deux communes s'élèvent respectivement à 137<sup>14</sup> millions et 210 Millions F CFA.

L'entretien avec un des maires concernés permet de constater que la mise à disposition de ces ressources ne se déroule pas sans discordances. Il y ressort que « *Le montage du PDL suscite des espoirs au sein des populations qui mobilisent leurs apports, mais n'obtiennent plus de feedback du PNDP. Certains projets soumis au financement avec la contrepartie disponible, traînent jusqu'à ce que la commune les soumette au financement de l'Union Européenne* ». Pour les responsables municipaux, l'engouement observé chez les responsables du programme pendant le processus de planification tombe d'un cran une fois que le PDL est élaboré.

### **2.2.5. L'appui du MINDUH : le Contrat de ville**

La succession d'échecs des politiques de développement urbain et la recherche d'une plus grande efficacité des investissements consentis par l'Etat, pour garantir le développement harmonieux des villes, ont conduit le Ministère du Développement Urbain et de l'Habitat (MINDUH) à implémenter le contrat de ville. Cette dernière peut être sommairement définie comme, un outil participatif et moderne de gestion du développement urbain, d'amélioration du cadre de vie des populations et de réduction de la pauvreté. Le contrat de ville permet à l'Etat de mener sur les villes des politiques urbaines visant le développement économique et social : le développement des infrastructures, l'habitat social, les services collectifs (électricité, eau potable, déchets urbains), services sociaux, (santé, éducation..) et la lutte contre les fléaux sociaux.

---

<sup>14</sup> Un projet communal d'électrification de 6 km s'élevant à 59 millions et 7 projets des villages d'un montant d'environ 78 millions.

A ce jour, les communes éligibles sont celles des chefs lieux de département et de certaines frontières nationales. Pour financer le contrat de ville, la commune (qui est au centre du contrat) combine ses ressources avec celles de l'Etat, des organismes locaux (FEICOM, Crédit Foncier, etc.), des partenaires bilatéraux et multilatéraux. Trois expériences sont conduites actuellement dans les villes de Douala, Limbé et Yaoundé. Malheureusement, elles sont mises en œuvre au niveau des Communautés Urbaines, les CA de D1a II et Ydé IV n'y jouent qu'un rôle marginal et n'en bénéficient que de manière incidente.

### **2.3. CONTRIBUTIONS DES BAILLEURS DE FONDS ET DES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT**

Déçus par le manque d'efficacité de l'aide gérée par les Etats centraux, les bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux interviennent de plus en plus pour financer des offres de biens publics locaux à travers des appuis directs aux collectivités locales. La diversification des modes de financement est liée à la stratégie de chacun des bailleurs, sans qu'une politique globale d'aide à l'investissement communal soit forcément définie.

#### **2.3.1. La coopération multilatérale**

Les activités de la coopération multilatérale incluent les actions menées par le PNUD, le BIT, la Banque Mondiale, et les actions multi-bailleurs dans le cadre du PNDP sur lesquels nous ne reviendrons pas. Dans cette section, il s'agira d'analyser spécifiquement d'autres programmes et initiatives.

##### Le système des Nations Unies

- Le PNUD

Les axes d'intervention du PNUD sont : la bonne gouvernance, l'environnement et la réduction de la pauvreté. Actuellement, le Programme appuie l'élaboration d'une stratégie de gouvernance urbaine et accompagne le gouvernement pour la réalisation d'une table ronde du secteur urbain. L'objectif principal est d'arriver à une convention portant sur des plans d'action concrets pour le développement urbain dans le contexte de la décentralisation. L'autre objectif est la clarification des mécanismes de financement des projets. Dans ce cadre, le PNUD a déjà fourni des contributions à l'élaboration de 23 plans urbains d'action, considérés comme modèles pour une stratégie de développement urbain. Toutefois, le

PNUD ne dispose que d'une marge de manœuvre limitée pour le financement de la réalisation des projets qui sont relativement ambitieux.

- Le BIT

Le BIT est reconnu comme pourvoyeur d'assistance technique dans différents secteurs : formation et réadaptation professionnelles, politique de l'emploi, promotion de l'emploi et de l'entreprise, microfinance, administration du travail, droit du travail et relations professionnelles, conditions de travail, formation à la gestion, coopératives, sécurité sociale, statistiques du travail, sécurité et santé au travail.

Tout particulièrement, Il faut relever que les communes bénéficient directement et indirectement des actions comme : l'appui technique ; le renforcement des capacités pour l'élaboration ou la mise en œuvre des PDL ; le renforcement des structures d'appui technique ; la mise en place d'un système alternatif d'information et d'accès aux services financiers en faveur des organisations des producteurs en milieu rural. Dans le cadre de son intervention, il arrive que le BIT utilise la commune comme porte d'entrée dans une localité pour appuyer certains groupes cibles, tel que cela a été le cas à Kumbo, pour ce qui est de l'appui à la mise en place d'une EMF de femmes. Tout comme il vient directement en appui aux populations, comme à Penka-Michel où le BIT a appuyé la création d'une EMF dans la ville.

### Les fonds PPTE

Dans le but d'assurer la bonne exécution de l'initiative PPTE, un comité tripartite (Gouvernement, bailleurs de fonds, société civile) a été mis sur pied. Le rôle de ce comité (CCS/PPTE) est de procéder à la sélection objective des projets en provenance de différents acteurs parmi lesquels les CTD. Les secteurs prioritaires sont : l'éducation, la santé, les infrastructures, le développement rural et la bonne gouvernance. En ce qui concerne le secteur urbain, les axes prioritaires visent l'entretien du réseau routier, l'aménagement urbain, l'accès à l'eau potable, l'adduction d'eau, l'amélioration de l'offre d'énergie électrique et d'eau potable.

Mais, le fait que les communes soient classées dans le même registre que les organisations de la société civile par le CCS/PPTE, limite considérablement leurs possibilités d'accès au financement. A cette difficulté s'ajoute celles révélées par les cadres du comité et les maires. Ces difficultés sont les suivantes :

- La faible capacité de formulation des projets

- L'insuffisance et ou l'absence d'information sur le processus PPTE ;
- La faible capacité d'absorption des ressources ;
- L'absence de stratégies communes de préparation et de présentation des projets ;
- Les faibles capacités de communication et de lobbying
- La faible capacité à construire des alliances.

### Le PDUE

Le nouveau Projet de Développement des Secteurs Urbains et de l'Approvisionnement en Eau (PDUE) financé par la Banque Mondiale a pour objectif général d'améliorer l'accès des populations des villes, en particulier celles des sous-quartiers sous équipés, aux infrastructures et aux services, dont notamment l'accès à l'eau. Il est mis en œuvre depuis 2007 et s'articule autour de trois composantes : le renforcement des capacités et le soutien à la décentralisation ; les aménagements urbains dans les quartiers précaires dans le but de faciliter l'accès aux services sociaux de base ; le soutien à la mise en œuvre du partenariat public privé en matière d'hydraulique urbaine, de réhabilitation des réseaux de distribution et de branchements sociaux. La commune d'arrondissement de Ydé IV compte parmi les premières communes éligibles et retenues pour accueillir le projet. Le partenariat a débouché sur un programme de financement à hauteur de 7 millions de dollars sur une période de cinq ans.

### Les programmes de l'Union Européenne

- Le PACDDU

Dans le cadre du 9<sup>ème</sup> Fonds Européen de Développement (FED), le Gouvernement du Cameroun et l'Union Européenne ont initié un vaste programme d'appui à la décentralisation qui entend responsabiliser les collectivités locales, dans la maîtrise d'ouvrage des investissements à réaliser, ainsi que dans les opérations d'appui à mener. Ce Programme d'Appui aux Capacités Décentralisées de Développement Urbain (PACDDU) s'inscrit dans une stratégie générale de lutte contre la pauvreté en milieu urbain. Il vise à améliorer durablement les conditions de vie et d'activités des populations urbaines par la réalisation d'investissements appropriés et par le renforcement des capacités décentralisées dans 5 villes secondaires (Bafoussam, Bamenda, Foumban, Maroua et Ngaoundéré). Le montant du financement est de 21,4 millions d'euros. Le Programme existe depuis 2001 et se terminera définitivement fin 2008.

- Le PDRPU

Le Programme de Développement de la Zone Périurbaine de Yaoundé (PDRPU) est focalisé sur le renforcement de la participation des populations des banlieues de Yaoundé au processus de développement urbain, le renforcement des réseaux locaux et le financement d'initiatives urbaines. Bien que les communes ne fassent pas directement parti de sa cible, le PDRPU apporte un concours substantiel au financement des projets communaux. Entre 2007 et 2008 la commune de Soa a bénéficié : de la construction des centres de santé ; de la construction des salles de classe, de l'aménagement des points d'eau et des Activités Génératrices de Revenus (AGR) des populations. La maîtrise d'ouvrage est assurée par le programme.

### **2.3.2. La coopération bilatérale**

#### Le dispositif français (AFD – SCAC – C2D)

L'intervention de la coopération française dans le financement des projets communaux est matérialisée sur le terrain par la mise en œuvre des programmes prioritaires qui soutiennent le développement urbain à Douala et à Yaoundé (PADUDY), les micros projets dans les communes, l'élaboration et mise en œuvre de "Contrats de villes" dans des villes secondaires et la promotion de la coopération décentralisée.

Mis en œuvre depuis 2003, le Programme d'Appui au Développement Urbain de Douala et de Yaoundé (PADUDY) a pour objectifs : d'augmenter l'offre en infrastructures, équipements et services urbains dans le cadre d'un dialogue citoyen entre les collectivités locales et les populations bénéficiaires ; de positionner les communautés urbaines comme principal opérateur de la maîtrise du développement et de la gestion des agglomérations urbaines ; de développer la participation de la société civile et mettre en place de nouvelles relations de travail entre les communautés urbaines et les communes d'arrondissement.

Les ressources mobilisées dans le cadre du Contrat de Développement et de Désendettement (C2D)<sup>15</sup> contribuent à la mise en œuvre de ces programmes. Le C2D urbain appuie les contrats de ville que l'état, représenté par le MINDUH, a conclu avec les communautés urbaines de Douala et de Yaoundé. Il comprend des travaux à haute intensité de main d'œuvre, ainsi que des chantiers de désenclavement de quartiers et d'élargissement de voirie à Yaoundé, auxquels s'ajoutent des chantiers d'assainissement à Douala. Le montant du financement des premiers C2D urbain s'élève à 115 millions d'euros, soit 75

---

<sup>15</sup> Volet bilatéral d'allègement de la dette du Cameroun.

milliards F CFA. Une extension du contrat est envisagée dans la province l'extrême nord qui jouit déjà de l'expérience de consultation des villes avec le PACDDU.

L'autre volet de la coopération française est le Fonds Social de Développement (FSD). C'est un des outils extrêmement important du dispositif, car c'est un instrument de proximité qui permet de financer des projets initiés au niveau local par des associations ou des communes. Depuis 1994, le FSD a permis de financer plus de 200 projets à travers tout le Cameroun, pour un montant plus de 10 milliards de francs CFA. Parmi les expériences réussies dans ce cadre, celle de la commune de Kumbo constitue aujourd'hui un modèle. Au début des années 2000, elle a noué un partenariat fructueux avec le fonds qui s'est matérialisé en 2003 par le cofinancement de la construction du nouveau marché de la ville. Tous les acteurs impliqués dans ce projet ont coopéré : Sa Majesté « Fon de Nso » a fait don du terrain à la Commune pour la construction de ce marché ; la mairie a contribué en apport de matières premières et en espèce pour un coût total de 47,5 millions de FCFA ; le FSD a contribué à hauteur de 110 millions FCFA. A côté de l'expérience de Kumbo, on peut également citer celle du centre communal multimédia de Bot-Makak, créé avec le concours des trois acteurs (commune, FSD, populations).

Enfin, la promotion de la coopération décentralisée est concrétisée par une convention de jumelage entre l'Association des Maires de France et le l'Association Communes et Villes Unies de Cameroun(CVUC). Grâce à ce jumelage la commune d'arrondissement de Dja II a pu bénéficier d'un cofinancement des forages d'eau à hauteur de 25 350 000 FCFA.

### La coopération allemande

Inscrit dans le pôle prioritaire « Décentralisation, Développement local et Gouvernance », le Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDL) constitue l'instrument allemand d'accompagnement du processus de décentralisation au Cameroun. Il est mis en œuvre par la GTZ avec la collaboration de la Banque Allemande de Développement (KfW) et du service allemand de développement (DED).

La première phase du programme (2003-2007) s'est achevée en novembre 2007. Dans sa deuxième phase qui a débuté en décembre dernier, les prestations du PADDL sont organisées autour de 4 composantes qui constituent un réarrangement des composantes mises en œuvre dans la première phase : le développement communal, l'appui à la tutelle et aux Services Déconcentrés de l'Etat (SDE), l'appui à la structuration de la société civile et le suivi du DSRP. Le programme appui plus de 70 communes dans les provinces de l'Ouest, du Centre et de l'Extrême-Nord. Bien que son champ d'action prioritaire soit le renforcement de capacités, le PADDL apporte un appui matériel aux communes à travers les subventions

locales avec un double objectif : transférer les compétences en matière de maîtrise d'ouvrage communale et soutenir un certain nombre d'actions issues d'un processus d'accompagnement satisfaisant et au terme duquel la commune ne dispose pas de ressources financières. En 2007, les concours au financement des études<sup>16</sup> s'élevaient à 130 millions de FCFA et ceux des projets communaux à 50 millions FCFA. Parmi les communes de l'échantillon en collaboration avec le programme (Baham, Penka Michel, Soa, Bot makak), seule celle de Soa a pu franchir les différents paliers de la collaboration pour bénéficier d'un don d'ordinateurs et d'un logiciel de gestion des recettes communales (Mayor Soft) actuellement en exploitation.

La collaboration Commune-PADDL s'appuie sur la signature d'un protocole d'accord qui définit les engagements mutuels. Il n'y a pas de conditions particulières, sauf que le maire soit prêt à ouvrir sa commune aux consultants et au programme. Dans le cadre de l'appui financier, il est demandé une contrepartie de 10 à 30% du coût du projet.

#### La contribution canadienne

L'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) est l'instrument de coopération du gouvernement Canadien. Elle s'appuie sur le Bureau d'Appui à la Coopération Canadienne (BACC) pour intervenir au Cameroun à travers les programmes de micro finance, de développement local, de gouvernance et démocratie, etc. Le BACC accompagne les communes dans les processus de planification et la réalisation de certains micros projets à l'échelle locale. A Kumbo, par exemple, le BACC a contribué au financement de l'extension (70 km) du réseau local d'adduction d'eau géré par la « Kumbo Water Authority». Au sein de la commune de Wum, il a accompagné l'institution communale et les groupements de femmes dans la mise en place d'une coopérative d'épargne et de crédit.

#### Les contributions spontanées des ambassades

Plusieurs ambassades et hauts commissariats disposent des fonds destinés à financer les micro-projets des communes et groupements qui en font la demande. Parmi les communes de l'échantillon, celles de Bafia et Zoétélé ont pu bénéficier des appuis des ambassades de Chine (Dons d'ordinateurs, machines à coudre, postes transistor, etc.), du Japon et du Haut Commissariat de Grande-Bretagne.

---

<sup>16</sup> Diagnostics des communes, élaboration des PDC et diverses consultations conduites par les prestataires de services.

### **2.3.3. L'apport des ONG internationales**

Les contributions des ONG internationales dans le financement du développement local sont très importantes. Certaines d'entre elles jouissent d'un cadre institutionnel d'intervention renforcé par la signature d'accords de coopération avec le gouvernement camerounais tandis que la plupart agissent de leur siège ou représentation dans la sous région. Parmi les plus visibles sur le terrain, on peut citer la SNV, l'IRCOD et le SACO.

#### La SNV

Présente au Cameroun depuis 1963, la SNV joue le rôle de conseiller-facilitateur dans les projets exécutés « à la base ». Les thèmes stratégiques qui sous-tendent son action avec les partenaires nationaux<sup>17</sup> sont : la gestion durable des ressources naturelles ; l'intégration du genre dans les programmes ; la promotion du secteur privé ; l'appropriation des projets par l'implication systématique des bénéficiaires à toutes ses étapes, grâce à l'approche participative ; l'appui au développement institutionnel, au renforcement organisationnel et la gouvernance locale. Avec les partenaires internationaux, la SNV recherche des alliances stratégiques pour le cofinancement des projets, le plaidoyer au niveau national et supranational et une synergie d'intervention. Aujourd'hui, l'ONG opère dans une trentaine de communes et contribue au financement de quelques micro-projets.

#### L'IRCOD ALSACE

L'action de l'Institut Régional de Coopération Développement (IRCOD) d'Alsace s'est développée ces dernières années autour de la promotion de la politique de décentralisation menée par le Gouvernement, par la construction des partenariats entre les collectivités locales alsaciennes et camerounaises. Plus de 8 communes dont celles de Bafia et Soa (cf. infra), ont déjà bénéficié de l'appui de l'ONG et signé des accords de jumelage avec les villes françaises. L'IRCOD met également en œuvre un projet d'« Amélioration de l'accès à l'eau potable, à l'assainissement de base et renforcement institutionnel pour une gestion durable de l'eau dans sept communes du département du Mbam et Inoubou » dans le cadre de la Facilité ACP-UE pour l'eau. La démarche dans ce projet s'appuie sur des réalisations concrètes d'alimentation en eau potable (réhabilitation, construction) et d'assainissement (à caractère démonstratif) et prend en compte l'action de l'ensemble des acteurs de l'eau. Son coût est d'environ 1,1 milliard FCFA.

---

<sup>17</sup> Communes, ONG locales, Populations, Gouvernement, secteur privé

## Le SACO

L'un des objectifs majeurs du Service Canadien d'Assistance Canadien aux Organismes (SACO) dans son intervention au Cameroun est d'accroître la participation du public aux activités de développement communautaire et d'appuyer les intérêts stratégiques des groupes marginaux, tels que les groupes de femmes et de jeunes. Pour y parvenir, elle appuie le processus DEL au sein de plusieurs communes en accompagnant directement les communes ou les populations.

Dans l'ensemble, les investissements pris en charge par les bailleurs et partenaires au développement ne sont pas forcément ceux qui sont considérés comme prioritaires par les communes. Soit les projets entrent dans le cadre de la politique d'aménagement définie par l'Etat et dans ce cas, les communes servent simplement de relais à la politique nationale, soit ils correspondent aux priorités des bailleurs et dans ce cas, les communes ne sont que des "territoires" où l'on investit. Evidemment, en raison de la pénurie d'infrastructures locales, les communes sont toujours "preneuses" de ces programmes d'initiative extérieure.

## **2.4. MOBILISATION DES MOYENS FINANCIERS ALTERNATIFS**

En dehors des sphères officielles de l'Etat, des bailleurs de fonds et partenaires au développement, les communes mobilisent davantage de ressources pour financer leur développement à travers : les partenariats avec le secteur privé ; la collaboration avec les populations, les élites et la diaspora ; la mobilisation des ONG nationales ; la solidarité intercommunale et la coopération décentralisée.

### **2.4.1. Les contributions du secteur privé**

La clé de la plupart des progrès accomplis par les communes en matière de financement du développement local réside dans l'établissement des relations avec le secteur privé. Ces relations les aident à réunir des capitaux qu'elles ne trouveraient pas ailleurs, et ce plus rapidement et plus efficacement que ne le ferait l'Etat ou les bailleurs de fonds. L'étude a identifié quelques mécanismes permettant aux communes et aux entreprises de partager les coûts et les risques liés aux projets de développement local. Ils vont des Partenariats Public-Privé (PPP) aux incitations de nature fiscale.

Baham a eu recours au PPP (Construction – Exploitation – Cession) pour la construction des boutiques sur son marché. Les opérateurs économiques les exploiteront pendant 20 ans avant de les céder à la commune. A Douala II, les accords signés avec les entreprises privés

(plus de 47) ont contribué à la mise en œuvre d'un Fonds Communal d'Emploi et de Développement (FCED) destiné à œuvrer pour l'auto emploi des jeunes par les conseils et l'octroi des crédits d'installation.

Les incitations fiscales au développement des entreprises sont inexistantes dans l'ensemble des communes étudiées. Pourtant, elles peuvent contribuer de manière essentielle à la canalisation des investissements du secteur privé vers la revitalisation des quartiers enclavés ou moins développés. Les maires sont certes focalisés sur les besoins sociaux mais feignent d'ignorer les retombées positives plus générales que les mesures d'incitations fiscales peuvent apporter à l'économie locale.

#### **2.4.2. Contributions des populations et des élites à l'échelle nationale**

Les enquêtes de terrain ont permis de mettre en évidence d'importantes participations des populations et des élites. Toutes les communes de l'échantillon s'accordent sur leur forte participation pour la mobilisation des fonds de contrepartie le plus souvent demandé par les bailleurs de fonds, leurs apports en nature et en force de travail pour la réalisation des projets. De nombreuses initiatives sont menées, ici et là, dans les quartiers, pour faire face aux problèmes. La mission a pu constater à Kumbo et à Wum, une union sacrée entre la commune et les populations pour l'approvisionnement en eau potable. Les efforts de la « Kumbo Water Authority » (association mise en place par les populations pour assurer l'adduction en eau potable) sont consolidés par la participation de la commune qui apporte un appui technique et financier et facilite la mobilisation des partenaires nationaux/internationaux. A Wum, les populations se sont débrouillées à réaliser trois ouvrages de captage d'eau dans les villages à l'aide des matériaux locaux. L'appui de la commune a consisté à mobiliser les techniciens, à monter des projets visant la durabilité des ouvrages de captage et à les soumettre aux bailleurs de fonds (Helvetas et FEICOM). Le schéma est presque identique à ceux des mutuelles de santé de Kumbo et de Wum. Le positionnement des deux communes dans leur rôle de promoteur du développement local a facilité la mobilisation d'un concours financier important (environ 10 millions FCFA à Kumbo) au niveau de la composante « renforcement des capacités communautaires » du Programme Germano - Camerounais Santé/Sida. A Yaoundé IV, collabore avec les populations pour la mise en œuvre des politiques d'hygiène, de salubrité et d'amélioration du cadre de vie. Dans le cas de l'assainissement par exemple, les associations reçoivent le matériel de travail de la mairie pour nettoyer leur quartier. La commune a aussi facilité le réseautage d'associations qui œuvrent chaque jour pour le développement local. L'une des dernières associations membre du réseau, est celle des « alcooliques anonymes » qui met l'accent sur la sensibilisation des jeunes aux abus d'alcool.

La contribution des élites est caractérisée par sa grande hétérogénéité. Les initiatives sont parfois individuelles ou réalisées dans le cadre des activités d'« associations de ressortissants de... ». Premièrement, les élites montent des projets et assurent le lobbying pour le financement (BIP, Bailleurs de fonds, etc.), comme c'est le cas à Zoétélé pour la construction des salles de classe, le bitumage des routes et surtout la réalisation d'un plan d'urbanisme. Deuxièmement, ils font des donations et des appuis divers pour l'aboutissement des processus. Une élite de Wum a fait un don d'ordinateurs qui a permis à la commune d'ouvrir un cyber café. Troisièmement, ils investissent dans des équipements qui témoignent de leur réussite sociale et perpétuent leur « nom ». Les élites de Penka Michel excellent dans ce registre et construisent des écoles, centres de santé, ponts, etc. Enfin, dans le cadre d'association d'élites, ils mobilisent des ressources et financent des réalisations sur le territoire de la commune. Dans le cas de Baham, diverses associations<sup>18</sup> d'élites construisent et équiper des salles de classe dans les écoles, équiper les centres de santé, aident financièrement la commune à « reprofiler » les routes et à électrifier les villages.

Au regard de ces expériences, l'on est en droit de se demander comment fédérer les élites autour d'une vision et d'un PDL porté pas tous. En suscitant la création de « BAHAM DEV », la commune de Baham tente d'apporter un premier élément de réponse à cette préoccupation. La mission n'a pas pu disposer de plus amples informations sur son fonctionnement actuel.

### **2.4.3. Contributions de la diaspora**

Parmi les communes de l'échantillon, la commune de Yaoundé IV, Baham et Kumbo sont caractérisées par une forte émigration. L'émigration des populations a concerné essentiellement les pays européens tandis qu'une minorité se dirigeait vers l'Amérique du nord. Une des caractéristiques de cette diaspora est l'efficacité du mouvement associatif. Actuellement, la commune de Yaoundé IV a créé une association dénommée « Arc en ciel » pour animer et renforcer les liens d'amitié et les relations de famille, les relations culturelles et d'échanges entre partenaires occidentaux et des ressortissants de Ydé IV. Ces liens et relations sont tissés à la faveur des mariages dits « mixtes », des voyages, séjours et des rencontres, tant sur le territoire camerounais qu'en Europe, en Asie ou en Amérique. Avec déjà plus de 100 membres, l'association permettra à la commune de mobiliser des

---

<sup>18</sup> Au moins huit associations ont été recensées: Elites Batossouo (du nom d'un village de la commune), Groupe des Cadres pour l'Education et le Développement (GCED), Amicale des Cadres Baham du Nord Ouest (ACABA), Cadres Baham d'entraide (CBA), Cadres Baham de l'Ouest (CBO), Association des Cadres Baham de Yaoundé (ACABY), Association des Elèves et Etudiants Baham (AEEAB), Cercle Culturel des Agents de Maîtrise Baham de Douala (CCAMD).

ressources supplémentaires pour le financement des priorités de développement de l'arrondissement.

Les « Baham de France » organisent des soirées culturelles au cours desquelles, les fonds (dons et autres) sont récoltés pour doter l'Hôpital de District de Baham d'un pavillon pouvant accueillir les populations du département des Hauts-Plateaux et de ses environs. A Kumbo, le maire profite de ses déplacements en Allemagne, en Italie et aux Etats-Unis pour mobiliser ses ressortissants pendant les réunions autour du financement des projets communaux. Le premier résultat majeur de ce déploiement est le lobbying de la diaspora, pour l'intervention de deux ONG américaines dans les actions de développement à Kumbo : La NASCENT Solution et l'HIMALAYAN Institute. Le domaine d'action de la première est la nutrition. Elle coopère ainsi avec la commune dans la distribution d'aliments (riz, légumes, etc.) aux populations. L'initiatrice du partenariat est une native de Kumbo vivant aux Etats Unis. La collaboration entre Kumbo et l'HIMALAYAN Institute naît d'une rencontre entre un membre de la diaspora, les américains et les indiens qui se sont proposés d'appuyer la commune dans la production de la bio-énergie. Nonobstant les installations, Kumbo est confrontée à l'état de dénuement avancé des populations. Sur ce fait, les responsables de l'ONG ont élargi leur champ d'intervention et aujourd'hui, celle-ci appui la commune dans : la facilitation d'un jumelage, la construction d'une bibliothèque, la transformation agricole, le développement de l'artisanat local, la formation des menuisiers et la formation des volontaires à la médecine naturelle.

D'un point de vue collectif, un grand nombre de projets sont financièrement appuyés par la diaspora. Mais l'efficacité de ces acteurs et de leur mouvement associatif est considérablement freinée par des querelles et interférences politiques.

#### **2.4.4. Contributions des EMF et des associations informelles d'épargne et de crédits**

Les finalités et les principes des Etablissements de Microfinance (EMF) et des associations informelles d'épargne/crédit les conduisent historiquement à participer au développement local. Le développement de la microfinance constitue pour ainsi dire une opportunité souvent saisie par les maires pour dynamiser le développement de leur localité. L'étude a identifié trois expériences qui diffèrent quant-au rôle joué par la commune.

La première expérience est celle du développement de la microfinance en activité directe par la commune de Yaoundé IV. Après plusieurs rencontres de réflexion avec les populations sur les voies et moyens pour sortir de la pauvreté, la commune s'est proposée de doter la localité d'un instrument durable de développement autocentré. C'est ainsi que le Crédit de Développement Mutuel de Yaoundé IV (CDM) a vu le jour en 2003 sous le statut juridique

d'EMF de première catégorie. A partir de l'épargne locale mobilisée et des financements négociés par la commune auprès des bailleurs de fonds, près de 591 crédits ont été octroyés pour un montant total d'environ 380 Millions FCFA. Le CDM a ainsi permis non seulement aux agents et aux entrepreneurs exclus du crédit bancaire de s'affirmer comme agents actifs de développement, mais aussi à la commune de lutter contre la pauvreté en jouant un rôle visible et important dans le dialogue politique. Malheureusement, au moment où nous menions l'étude, ce projet porteur d'espoir était en quasi faillite. Le climat politique en 2007 a beaucoup joué dans cette baisse de régime. En effet, l'équipe municipale porteuse du projet, n'a pas été plébiscitée pendant le renouvellement des organes de base de son parti et perdue toute possibilité de prolonger de mandat pendant les élections municipales de juillet 2007. Cet état de fait a suscité un sentiment de méfiance chez les épargnants et la délinquance des emprunteurs une fois qu'ils ont eu l'information selon laquelle l'exécutif municipal allait changer. Très vite la structure s'est heurtée à des problèmes de gestion et de recouvrement.

La deuxième expérience est celle du soutien aux initiatives endogènes de promotion de la microfinance. On l'a vu à Kumbo et à Wum, la commune a appuyé la création d'une Coopérative d'Epargne et de Crédits des femmes pour réduire leur marginalisation, accroître leur participation au DEL et réduire leur présence dans les associations informelles. Les objectifs sont loin d'être atteints, même si les femmes obtiennent des intrants agricoles et bénéficient des crédits. Dans cette expérience, les salaires des agents communaux sont payés par le canal de l'EMF, ce qui leur offre la possibilité de pouvoir bénéficier des avances sur salaire et des crédits.

La troisième expérience permet à la commune de bénéficier des outputs des EMF en les invitant à ouvrir un guichet sur le territoire de la commune ou en faisant savoir simplement aux populations qu'elles existent et qu'elles peuvent permettre aux micro entrepreneurs de développer leurs activités. La MC2 de Baham forme ses mutualistes en technique de production agro-pastorales après l'octroi des crédits. Elle a mis à la disposition d'une « ferme école » locale, des moyens financiers qui contribuent à soutenir l'expérimentation, l'innovation, le savoir faire agronomique et zootechnique dans la commune. Dans le schéma, la « ferme école » avalise les jeunes formés à l'occasion de leur demande de financement à la MC2 aux fins d'installation à leur propre compte. A ce jour plus de 100 mutualistes sortis de ce créneau épargnent régulièrement et sollicitent davantage de crédits.

#### **2.4.5. Contributions des ONG nationales de développement**

Leurs rôles comme partenaires dans le financement du développement local et le dialogue politique est incontesté dans le processus de la décentralisation. Les ONG nationales permettent aux citoyens d'exprimer leurs préoccupations et fournissent les services correspondant à leurs besoins. Les communes jouent un rôle essentiel pour la capitalisation de cette volonté et de cette dynamique afin de donner plus de chances de réussite au processus de développement local.

A Yaoundé IV, la commune a signé plusieurs protocoles d'intervention avec les ONG CAFER, CANADEL, ASSEJA, ASSOAL, etc. Le CAFER est une structure d'encadrement de femmes rurales qui appui les populations dans la réalisation des infrastructures socio économiques. Depuis trois ans, le CANADEL met en œuvre un programme d'accompagnement d'une dynamique de développement local dans un quartier de la commune. L'ASSEJA appuie l'extension du réseau d'eau sur le territoire de la commune et y apporte une contribution financière à hauteur de 80% du coût du projet. L'ASSOAL intervient dans la restructuration de deux quartiers de la commune.

Ces efforts visibles des ONG contrastent avec la modicité des moyens et ressources qu'on leur reconnaît. En effet, cherchant à mieux toucher les populations et à contourner les institutions publiques, certains bailleurs de fonds et ONG internationales font appel à des organisations locales (ONG, GIC, Coopératives, etc.) et leur attribuent un rôle croissant dans la mise en œuvre d'actions de développement. Munies désormais des ressources financières, ces organisations nouent des partenariats avec les communes et contribuent au cycle des projets dans une relation de proximité avec les populations et deviennent un enjeu incontestable dans l'efficacité et la viabilité des actions de développement.

A Wum, la commune est en train d'appuyer le déploiement d'une ONG dans la localité. La « Cameroon Opportunities Industrialization Centre (COIC) » est une organisation de développement dont le siège est à Buea. Elle offre des programmes de formation et d'appui technique dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage, l'hôtellerie, la maçonnerie, la plomberie, le génie électrique, la menuiserie et les NTIC. Au bout de plusieurs mois de négociations avec les responsables de l'ONG, la commune est arrivée à la création d'une antenne locale à Wum. L'on retrouve au conseil d'administration de cette structure locale, le maire actuel, l'ancien maire, le député de la localité et d'autres élites. La COIC-Wum est actuellement en négociation avec le MINADER pour l'utilisation d'une partie des infrastructures de la défunte Wum Aera Development Authority (WADA) dans le cadre de ses activités.

#### **2.4.6. Contributions des organisations internationales de coopération et de solidarité intercommunale**

Elles sont relativement importantes au regard de la cartographie réalisée par les CVUC en décembre 2007. On compte actuellement deux organisations parmi les 8<sup>19</sup> identifiées dont l'intervention est palpable dans le financement du développement local : le PDM et l'AIMF.

##### Le Programme de Développement Municipal

Le PDM fonctionne sous la forme d'une organisation régionale africaine regroupant les associations nationales de collectivités locales d'Afrique de l'ouest et du centre. Il a pour objet de les soutenir à travers des formations, des dons en équipements et le développement des programmes. Pour réaliser cet objet, il organise entre autres :

- Une bourse de partenariat entre les collectivités locales et ;
- Des journées de la Commune Africaine dénommées « Africités ». Un espace de dialogue interne entre communes et avec les partenaires africains et internationaux. Pendant ces journées, les communes discutent des enjeux de leur développement, vérifient les programmes d'appui à la décentralisation et développement local en cours, échangent avec les bailleurs de fonds sur leurs priorités de développement et obtiennent parfois des promesses de financement des projets communaux.

##### L'AIMF

Opérateur de la Francophonie pour la coopération décentralisée, l'Association Internationales des Maires Francophones (AIMF) est un réseau de villes et d'associations de villes au service du développement des collectivités locales. Elle concourt pour une meilleure gestion des communes en favorisant les échanges d'expériences et en finançant des projets concrets par la mobilisation de son réseau d'experts et de bailleurs. Elle facilite la construction d'équipements comme les marchés et forages et développe une meilleure connaissance de l'espace urbain grâce à l'adressage.

#### **2.4.7. Contributions dans le cadre de la coopération décentralisée**

La coopération décentralisée constitue un nouveau champ de la solidarité internationale impliquant des collectivités décentralisées du nord qui s'engagent aux côtés de leurs

---

<sup>19</sup> Le PDM, les Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), les Cités et Gouvernements Locaux Unis D'Afrique (CGLUA), la Plateforme des Collectivités Locales des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACPLGP), le Programme Solidarité Eau (PS Eau), le Programme « Financements solidaires pour l'eau et l'assainissement », l'Association Internationale des responsables des villes et Municipalités entièrement ou partiellement Francophones (AIMF) et le "Local Government Commonwealth Forum".

consœurs du sud pour ensemble mettre en œuvre des programmes sous-tendus uniquement par la solidarité et l'entraide entre les peuples et ceci dans le but d'améliorer la gestion publique locale tout comme les conditions de vie des populations. Cette nouvelle forme de solidarité est plus souple et plus efficace que l'aide gouvernementale ou internationale, parce qu'elle implique directement les principaux concernés, de la phase d'élaboration du projet à sa phase de finalisation en passant par les phases de mise en œuvre et de contrôle. Le législateur Camerounais ne s'y est pas trompé en donnant aux CTD camerounaises la possibilité, « de coopérer avec des collectivités territoriales des pays étrangers, sur approbation du ministre chargé des Collectivités territoriales ». Plusieurs communes visitées sont liées par des accords de jumelage notamment à des collectivités locales des pays développés. Les expériences des CA de Ydé IV et Dla II, des communes de Soa et Bafia mettent en évidence les apports possibles de tels accords.

La CA de Yaoundé IV est partenaire de la ville de Montargis depuis 2004. Le champ de la coopération se résume en : l'amélioration de la couverture sanitaire de l'arrondissement pour aider la mairie à traiter les enfants malades ; l'appui institutionnel notamment la formation du personnel et des étudiants et le développement des cultures. Les actions concrètes mises en œuvre que l'équipe a identifiées sont les suivantes : la construction d'un réseau d'alimentation en eau potable et du château d'eau de l'hôpital de district de Nkolndongo (avec l'appui de la lyonnaise des eaux, des rotarys clubs de Montargis et de Yaoundé) ; un important don de matériel informatique et didactique dont le coût oscille entre 10 et 13 millions ; la formation de 3 agents communaux à Montargis et la construction d'un rond point baptisé « carrefour de l'amitié Ydé IV - Montargis » avec en sus, l'édification d'une statue de l'amitié.

Depuis 2004, la Commune de Bafia et la Ville de Thann (en France) sont en relation dans le cadre d'un partenariat qui s'est formalisé en janvier 2006 par la signature d'un protocole d'accord privilégiant une forte orientation vers le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage et le soutien aux initiatives de développement local. Les actions concrètes dans différents domaines sont définies au fur et à mesure. Dans un premier temps, les actions suivantes sont mises en place : La coopération hospitalière à travers la formation du personnel, l'appui à la réhabilitation des réseaux d'eau et d'électricité qui affectent gravement le fonctionnement de l'hôpital de Bafia, le développement des partenariats entre les lycées des deux villes (apport des supports éducatifs) ; La mise en place de protocoles et une stratégie commune dans la prise en charge des grossesses et des malades porteurs du VIH/Sida, etc.

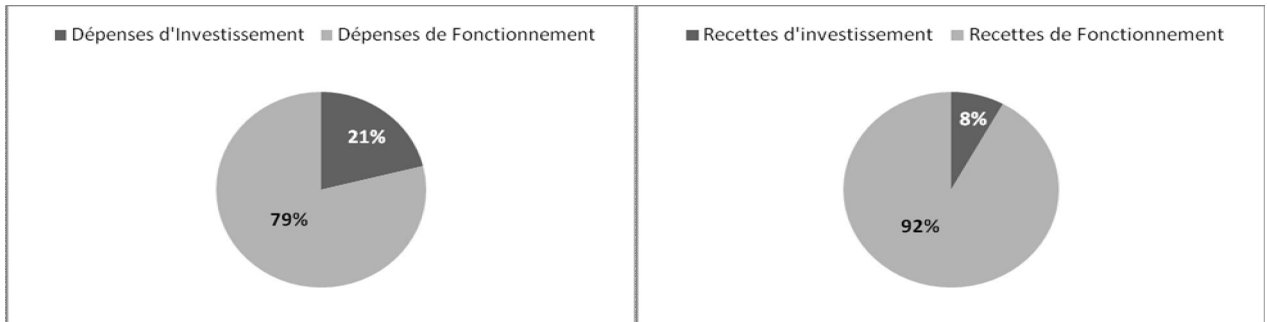
La CA de Douala II est en partenariat avec la ville de Dieppe. En février 2007, dans le cadre de la charte de coopération entre les deux villes, 12 adolescents dont 6 jeunes conseillers

ont participé à un séjour « découverte du Cameroun ». Représentant la jeunesse dieppoise, ils ont pu échanger des idées, des expériences et apporter un témoignage sur ce qu'ils réalisent à Dieppe dans le cadre du mouvement de jeunesse. La découverte du pays, de ses spécificités culturelles, géographiques et les contacts établis avec les jeunes camerounais ont été très enrichissants. Grâce à des collectes de livres, de fournitures scolaires, de vêtements et de médicaments effectuées en amont par les jeunes, une aide a été apportée à différentes structures de la CA de Douala II : orphelinat, associations des jeunes, écoles, etc.

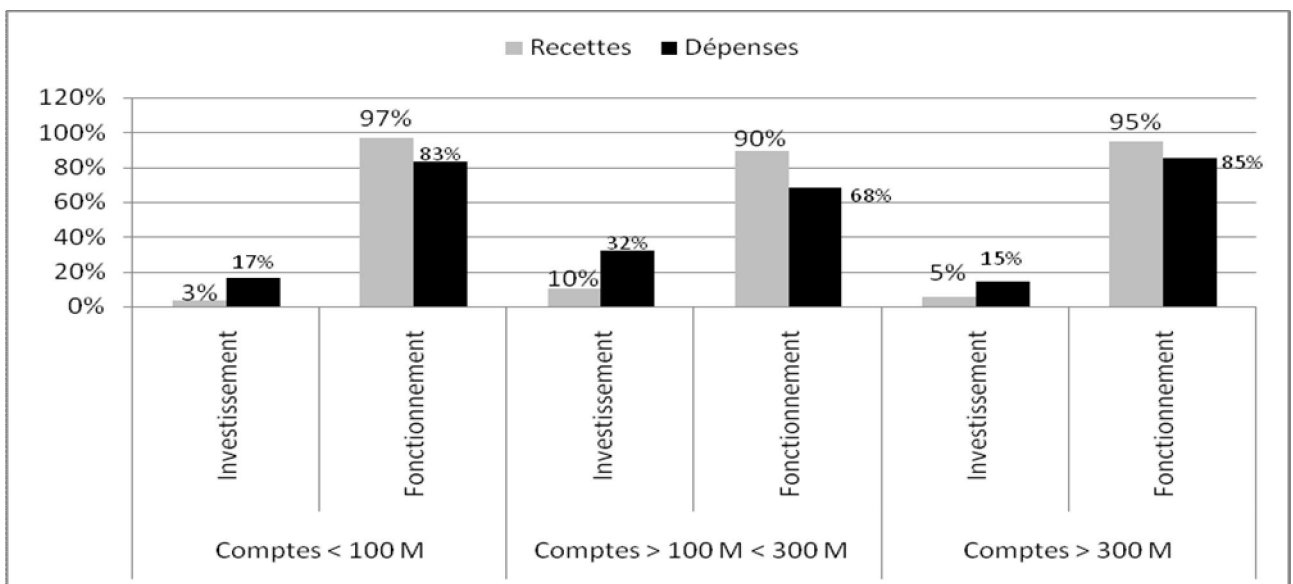
Pour établir son partenariat avec une ville française, la commune de Soa a saisi sa consœur de Yaoundé IV. Et grâce à l'intermédiation de la ville de Montargis, le projet se concrétisa avec la signature d'un partenariat entre Gien (canton de Montargis) et Soa en novembre 2005. Pour soutenir ce partenariat, une association nommée "Entente Gien-Cameroun" a été créée le 26 juin 2006.

## VUE D'ENSEMBLE DES COMMUNES DE L'ECHANTILLON

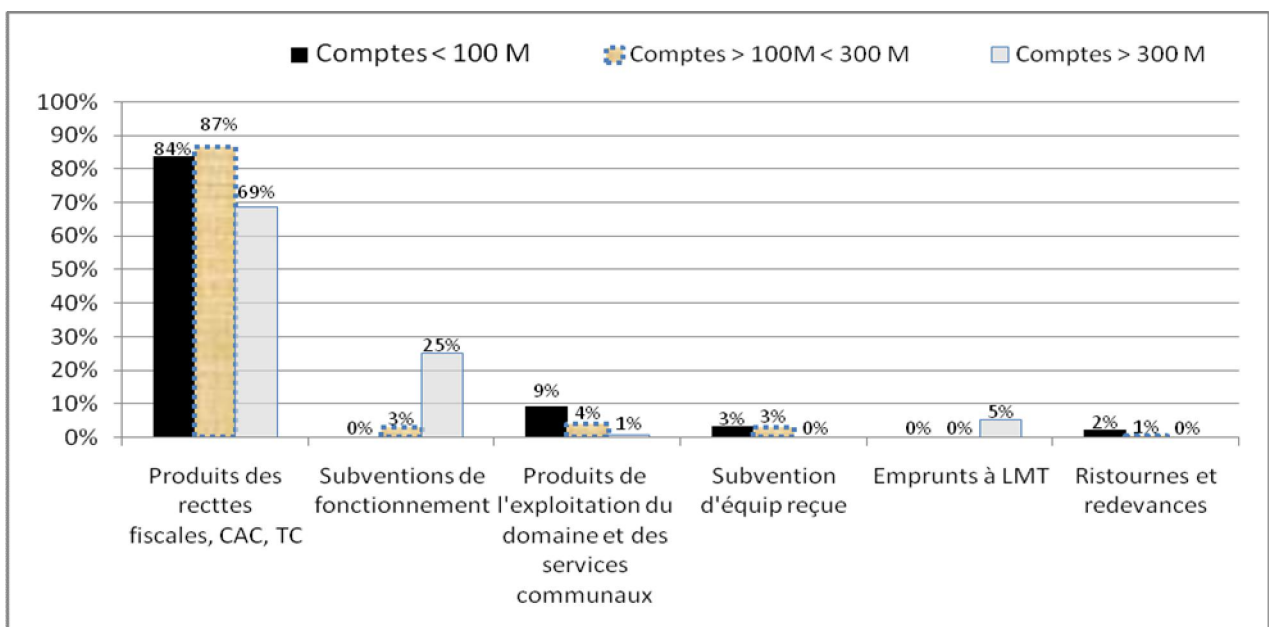
### - Situation générale des dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement



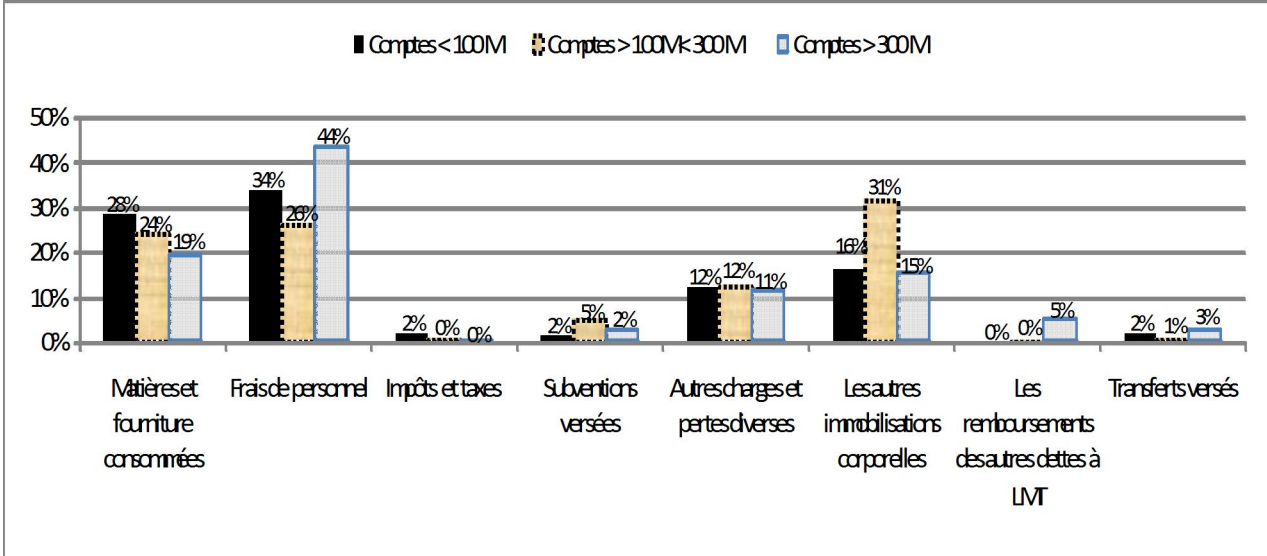
### - Les recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement par catégories de communes



### - Les principaux chapitres de recettes



- Les principaux chapitres de dépenses



### **III. ANALYSE DES PROBLEMES STRATEGIQUES**

L'analyse qui précède montre que la performance des CTD dans le financement du développement local est un peu au dessus de la moyenne. Dans l'ensemble, les ressources reposent essentiellement sur les CAC qui en constituent la première. Il en résulte une situation de risque due à cette trop forte dépendance, à l'incivisme fiscal des contribuables et à d'autres problèmes évoqués dans cette partie.

#### **3.1. CONTRAINTES LIEES AU CADRE NATIONAL**

Les limites actuelles du processus de décentralisation ne rendent pas aisée la tâche des communes dans la mobilisation des ressources. Au regard des difficultés rencontrées, l'on est donc en droit de se demander si la liberté accordée aujourd'hui aux communes n'offre pas l'image d'une autonomie de façade :

- Il n'ya pas une réelle communication sur les textes en vigueur et les vides juridiques donnent lieux à des interprétations souvent contradictoires sur le terrain ;
- Au stade actuel, la fiscalité locale ne permet pas une autonomisation des CTD pour la réalisation des investissements et parfois même pour leur fonctionnement. Elle est trop complexe, coûteuse et assez restreinte. Une grande partie des impôts collectés par les communes est négligeable et difficile à recouvrer. Il en résulte un recouvrement déficient et irrégulier des recettes ;
- Le principe d'unicité de caisse et un manque de collaboration entre les services d'impôts et les communes rendent très difficile l'encaissement au niveau communal de certaines recettes partagées ;
- L'omniprésence des services d'impôts dans la chaîne fiscale influence d'une manière négative les marges de manœuvre des communes déjà limitées par l'incapacité de créer et de percevoir de nouvelles taxes communales ;
- L'absence d'une « fonction publique locale » limite les possibilités pour les communes de doter les communes de capacités humaines pertinentes ;
- Le verrou de l'administration publique dans la mobilisation des ressources. Le cadre réglementaire contient des limitations importantes : pour certains financements l'aval de la tutelle (Coopération décentralisée) ou d'une autre administration publique est requise.

- L'inégale répartition des droits et recettes dans la gestion des ressources naturelles. Le cadre juridique de la gestion des ressources naturelles, pris dans son ensemble, ne laisse pas une marge de manœuvre juridique et financière suffisante aux communes. L'essentiel des droits (propriété, usage), taxes et redevances est concentré aux mains de l'administration. Dans les faits, on observe un champ étroit de compétences laissé aux communes. Elles sont souvent cantonnées par les textes aux « services à faible potentiel de génération de recettes ». Les grands services marchands (eau et énergie) relevant de concessionnaires nationaux. De même, dans le partage des recettes tirées de la valorisation de plusieurs ressources naturelles (Eau, hydrocarbures liquides et gazeux, ressources aérospatiales, etc), les expériences en cours ne sont pas encore orientées vers une réelle implication des communes. Elles ont plutôt tendance à les exclure.

### **3.2. CONTRAINTES INTERNES AUX CTD**

- L'empilement des plans de développement qui témoigne d'une absence de vision propre de leur développement par plusieurs communes ;
- Les problèmes d'organisation et de services offerts aux populations. Il n'y a pas beaucoup de CTD qui ont une organisation couchée sur papier. Quand bien même les organigrammes sont élaborés, ils ne sont pas respectés. De même, très peu de services structurés sont offerts. En dehors de l'Etat civil, on ne trouve que quelques écoles, etc.
- Les insuffisances en gestion. La gestion communale exige des compétences multiples et l'exercice de métiers variés qu'on retrouve rarement dans nos communes. Au niveau de l'assiette et du recouvrement, cette insuffisance empêche un recensement annuel et exhaustif des contribuables. La plupart du temps, le fichier de contribuable est obsolète et/ou incomplet.
- La faible capacité d'absorption en raison des capacités insuffisantes en programmation et en exécution des investissements. Les compétences techniques nécessaires au montage, à la recherche de financement et à la mise en œuvre des projets font souvent défaut, en partie parce qu'elles vont de pair avec des rémunérations élevées que les communes ne peuvent supporter ;

- L'absence d'une stratégie efficace d'optimisation et la sécurisation des recettes. Cette situation est caractérisée par, l'inorganisation du recouvrement des recettes fiscales, le faible niveau d'exploitation des potentiels économiques des communes, le manque de transparence dans la gestion des ressources, les prévisions budgétaires qui ne sont pas basées sur une analyse approfondie des comptes administratifs antérieurs et l'absence d'une comptabilité efficace ;
- Les difficultés d'accès aux marchés financiers. La solvabilité des communes est fragilisée par un système de ressources souvent aléatoire (insuffisante mobilisation du potentiel fiscal, dysfonctionnement du système de mise à disposition des fonds recouverts par l'Etat et le FEICOM, etc.) et par une gestion de la dépense parfois discutable (importance des dépenses de fonctionnement). Cette situation financière est souvent le reflet de celle de l'Etat accentuée par l'absence des facilités dont l'Etat dispose pour subvenir à ses besoins, en particulier par le biais des emprunts ;
- La faiblesse du tissu économique local. Dans l'ensemble, on note une grande instabilité des activités économiques et l'élargissement du secteur informel qui rendent la taxation difficile. Dans les zones rurales en particulier, les activités imposables ne sont pas développées et l'impôt sur les activités agricoles n'est pas clairement défini ;
- L'influence du jeu politique. Pour ne pas compromettre les chances du maire aux prochaines échéances électorales, les receveurs municipaux évitent d'exercer de très fortes pressions sur certains redevables ;
- Le lourd endettement des communes.
- Le faible niveau de communication communale. Le déficit de communication interne et externe est constant dans les communes. A l'interne, la communication n'est point perçue comme outil de gestion et d'amélioration des performances. A l'externe, la commune ne fait point son marketing, sa vision, tout comme ses programmes sont peu médiatisés auprès des acteurs sources potentielles de financement.

### **3.3. PROBLEMES INHERENTS AUX AUTRES ACTEURS**

- La gestion des CAC par le FEICOM reste très opaque. Il n'y a pas de mécanismes en place permettant aux communes de prévoir ce qu'elles sont en droit d'en attendre ;

- L'absence d'un programme national qui s'adresse à toutes les communes. Jusqu'à présent, il n'y a que des groupes restreints de communes parmi les 360 existantes qui bénéficient de programmes ou de projets fournissant un appui aux projets communaux ;
- La complexité des procédures et les lourdeurs administratives. La rigidité et la lenteur des procédures d'intervention des bailleurs de fonds des communes (PPTTE, BIP, FEICOM, PTF, etc.), engendrent des lourdeurs administratives dans le traitement des dossiers de requête de financement. Chez les acteurs de coopération bilatérale et multilatérale, les procédures de fonctionnement et de gestion des projets sont spécifiques. Chaque agence développe des pratiques propres et met en avant des exigences particulières à l'égard des communes ;
- La difficulté des institutions financières à développer des produits adaptés. Les banques classiques n'interviennent pas sur le marché des communes. On note simplement la présence de financements court terme qu'elles accordent aux communes dont elles gèrent les dépôts. Ces financements (avances de trésorerie, autorisation de découvert) sont généralement accordés à des conditions très peu avantageuses et ne sont pas appropriées à l'investissement. Dans les Etablissements de Microfinance, la structure des dépôts limite considérablement leurs actions. Elles ne peuvent s'appuyer sur des dépôts à vue pour financer les investissements communaux.

## CONCLUSION

Les développements qui précèdent tendent à montrer qu'il existe de réelles possibilités pour les communes de financer le développement local. Ce rapport a présenté quelques expériences de mobilisation riches en enseignements. Principalement, si les communes jouent pleinement leur rôle de promoteur du développement local, elles peuvent saisir plusieurs opportunités que leurs offrent leur environnement, aussi bien interne qu'externe, pour financer durablement les investissements locaux. L'amélioration de la mobilisation des ressources appelle une implication de tous les acteurs (communes, Etat, populations, entreprises, société civile, acteurs internationaux, etc) dans la collecte et dans la gestion de celles-ci. Cette implication s'est faite dans certains cas à travers la sensibilisation de tous les acteurs aux prises de décision afin de faciliter leur adhésion aux orientations des politiques locales de développement.

Les possibilités offertes par le vent de la décentralisation ont ainsi relancé la dynamique de développement des mécanismes alternatifs de mobilisation des ressources. Le recours aux populations, aux élites, aux entreprises, à la coopération décentralisée, aux ONG locales, etc. est devenu une pratique courante permettant aux communes de répondre aux urgences de développement, dans un contexte où les recettes communales, dominées par les CAC, offrent le visage d'une structure de plus en plus déséquilibrée.

L'orientation qui prévaut au terme de l'analyse des cas de notre échantillon exige entre autre, une fiscalité plus simple, plus souple et moins coûteuse, la gestion efficiente des ressources disponibles, la mobilisation des recettes d'investissement, le renforcement des capacités à tous les niveaux, l'investissement des communes dans les stratégies innovantes de mobilisation des ressources et la diversification des sources de financement. De même, le transfert permanent des ressources par l'Etat central (comme le prévoit la loi) reste essentiel. Ce transfert devrait accompagner le transfert de compétences pour assurer la réussite de la décentralisation et promouvoir un développement local durable et équitable. Il doit tenir compte des disparités entre les communes et les encourager à plus de performances en matière de planification du développement et de mobilisation de ressources. Si les plans de développement ne sont pas subvertis, s'ils sont articulés en fonction de ce que les communes peuvent réellement mobiliser, leur financement serait moins difficile.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### Documents et rapports

GTZ, *Le coaching des communes dans l'amélioration de la gestion des finances communales : Guide à l'usage des prestataires de services*, 2008.

KAMDEM, J.B, Marges de manœuvre des communes dans la gestion des ressources naturelles (Rapport de consultation), 2007.

République du Cameroun, MINATD, *Guide du maire*, Décembre 2007.

République du Cameroun, MINATD, *Elaboration et exécution du budget* (Support de formation – formation nationale des maires), Décembre 2007.

République du Cameroun, MINATD, Analyse et stratégie financière et fiscale (Support de formation – formation nationale des maires), Décembre 2007.

Banque Mondiale, GTZ, SNV, MINEPAT/PNDP, *Manuel du praticien des appuis aux processus d'élaboration des PDL et PDC*, 2006.

République du Cameroun, ENAM, *Décentralisation et aménagement du territoire* (Actes du séminaire 2006)

KAMDEM, J.B, *Analyse des aspects clés pour la promotion de la compétitivité communale dans le processus de Développement Economique Local*(Rapport de consultation), 2006.

Agence Française de Développement, *Financer les investissements des villes des pays en développement* (Synthèse des travaux du Groupe de travail « Financement des investissements des collectivités locales » de l'AFD), 2005.

GTZ, *Finances communales : Politique fiscale, fonds de financement, gestion des finances, mobilisation des ressources* (Rapport du séminaire thématique DECNET), 2005.

KUATE.J.P. *Les Collectivités Territoriales Décentralisées. Recueil de textes*, 2005.

UNDESA, FENU, PDM, Gouvernement Rwanda, *Le Rôle des Collectivités territoriales dans le développement local : Pour une fourniture de services et d'infrastructures qui tient compte des populations pauvres*, 2005.

GERAD, Développement local et pauvreté (Actes du séminaire), 2003

OCDE, *Développement économique et création d'emplois au niveau local*,

FINKEN. M. *Les Communes et la gestion municipale au Cameroun*, 1996.

## **Lois et règlements**

### **Lois**

- Loi N° 2007/006 du 26 Décembre 2007 portant régime financier du Cameroun
- Loi N° 2006/012 du 29 décembre 2006 portant régime général des contrats de partenariat
- Loi N° 2004/18 du 22 Juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes
- Loi N° 2004/17 du 22 Juillet 2004 d'orientation de la décentralisation
- Loi N° 2004/3 du 21 Avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun
- Loi 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes de la cour suprême.
- Loi N° 2002/003 du 19 avril 2002 portant code général des impôts de la république du Cameroun
- Loi N° 99/016 du 22 Décembre 1999 portant statut général des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic
- Loi N° 74/23 du 5 Décembre 1974 portant organisation communale modifiée et complétée par : la Loi N° 77/2 du 13 Juillet 1977, la Loi N° 90/057 du 19 décembre 1990, la Loi N°92/003 du 14 Août 1992, la Loi N° 95/21 du 08 Août 1995.
- Loi N° 74/18 du 5 Décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'Etat modifiée par la Loi N° 76/4 du 8/0876
- Loi n° 73/7 du 7 décembre 1973 relative aux droits du trésor pour la sauvegarde de la fortune publique

### **Ordonnance**

- Ordonnance n° 62/OF/4 du 7 février 1962 portant régime financier de la République Fédérale du Cameroun modifiée par la loi N° 2002/001 du 19 avril 2002.

### **Décrets**

- Décret N° 2008/028 du 17 janvier 2008 Portant Organisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière.
- Décret n° 2008-014 du 17 janvier 2008 Portant Organisation et fonctionnement du Comité Interministériel des Services Locaux
- Décret N° 2007/1139/PM du 03 septembre 2007 Fixant les modalités d'émission, de recouvrement, de centralisation, de répartition et de reversement des centimes additionnels communaux.
- Décret n°2004-275 du 24 septembre 2004 portant Code des marchés publics
- Décret N° 2002/2175/PM du 20 Décembre 2002 fixant les taux maxima et les modalités de recouvrement de certaines taxes communales indirectes
- Décret N° 2000/365 du 11 Décembre 2000 modifié par le Décret N° 2006/182 du 31 Mai 2006 portant réorganisation du Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunale

- Décret N° 98/266/PM du 21 Août 1998 portant approbation du plan comptable sectoriel communal et adoption de la nomenclature budgétaire communale
- Décret N° 94/232 du 05 Décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux
- Décret N° 80/017 du 15 Janvier 1980 fixant les taux maxima des taxes communales directes

**Codes, arrêtés et instructions**

- Code d'intervention du FEICOM signé en Novembre 2006
- Arrêté N° 174/A/MINAT/DCTD du 22 Mai 2003 portant détermination des modalités d'attribution et de déblocage de la quote-part de cinq pour cent (5%) des CAC destinés aux communes frontalières ou sinistrées.
- Arrêté conjoint N° 00349/MINAT/MINEFI du 22 Octobre 2001 portant modalités d'assiette, de recouvrement et de versement d'impôts et taxes destinés aux communes au Fonds Spécial d'Equipement et d'Intervention Intercommunale
- Arrêté N°00273/A/MINAT/DCTD du 27/09/00 modifiant et complétant certaines dispositions de l'arrêté N°013/MINAT du 13/01/99 portant détermination des critères d'éligibilité des communes à la retenue différée de 3% du reliquat des centimes additionnels communaux
- Arrêté N°00274 bis/A/MINAT/DCTD du 27/09/00 déterminant la liste des communes éligibles à la retenue différée de 3% sur les produits des centimes additionnels à répartir au cours de l'exercice budgétaire 2000/2001
- Arrêté N° 0013/A/MINAT du 13 Janvier 1999 déterminant les critères d'éligibilité des communes à la retenue différée de 3% du reliquat des centimes additionnels communaux, modifié par l'arrêté N° 00273 (bis)/A/MINAT/DCTD du 27 septembre 2000
- Arrêté conjoint N°293/MINAT/MINEFI du 22/12/96 portant application du décret de 1995 sur les modalités d'émission de recouvrement et de reversement des impôts et taxes dus aux communes et au FEICOM
- Arrêté conjoint N°036/MINAT/MINEFI du 13/03/96 portant application du décret de 1995 sur les modalités d'émission de recouvrement et de reversement des impôts et taxes dus aux communes et au FEICOM
- Instruction Conjointe n° 0366/ IC/CNIL/MINATD/MINEFI d'application du décret 98/266/PM du 21/08/98 portant approbation du plan comptable sectoriel des communes et adoption de la nomenclature budgétaire comptable.
- Décision conjointe N° 0148/MINAT/MINEFI du 13 mars 1996 portant création du comité conjoint de suivi des impôts locaux
- Circulaire N° 132/CF/MINEFI/CM du 24 Mai 2000 relative aux techniques et procédures de la comptabilité matière
- Circulaire n° 599/LC/MINATD/DCPL du 25 janvier 1991 : Appui aux Autorités Administratives pour le recouvrement des recettes fiscales

**ANNEXE**

| <b>LISTE DES PERSONNES ET INSTITUTIONS RENCONTREES</b> |                                     |  |
|--|-------------------------------------|--|
| <b>Institutions Communales</b>                         |                                     |  |
| <b>N°</b>  | <b>Noms des communes</b>            | <b>Personnes rencontrées</b>   |
| 1  | Commune d'Arrondissement Douala II  | Mme Denise FAMPOU (Maire), M. Gilles FONKETSIAN KAMDOUM (Chef de service financier).                                     |
| 2  | Commune d'Arrondissement Yaoundé IV | M. Théophile ABEGA MBIDA (Maire), M. EONE (Secrétaire général), Mme le receveur municipal et M. le contrôleur financier  |
| 3  | Commune de Bafia                    | M. ISSAH AHMED (Maire), M. Dieudonné AMBOMBO (Secrétaire général), M. Martin BOULI (Receveur municipal)                  |
| 4  | Commune de Baham                    | Elias TCHADJI (Maire), M. Jean SOFO FOKA (Secrétaire général)  |
| 5  | Commune de Bot- Makak               | Dr François NGOS (Maire)   |
| 6  | Commune de Kumbo                    | Donatus NJONG FONYUY (Maire), M. Bernard NDI (Conseiller en développement)   |
| 7  | Commune de Penka-Michel             | M. Jean pierre TSIAZE FOZANG (Maire), M. Ernest FONSO (Secrétaire général)   |
| 8  | Commune de Soa                      | M. ESSAMA EMBOLO (Maire), M. Michel TSOGA (Secrétaire général), M. Henri ONDOUA (Chef de service partenariat et projets) |
| 9  | Commune de Wum                      | M. Charles NJUKWE (Maire), Hycenth Gama KOMBAIN (Secrétaire général), M. e receveur municipal.                           |
| 10   | Commune de Zoétéélé                 | M. Protais EYAMO ATEBA (1 <sup>er</sup> Adjoint au maire), M. Jeannot MEKO'O MOSSIMA (Secrétaire général)                |
| 11   | CVUC                                | M. Emmanuel BOMBA, Secrétariat particulier Président national des CVUC   |
| <b>Autres institutions</b>                             |                                     |  |
| 12   | FEICOM                              | Mme Suzanne NGANE  |
| 13   | MINAT/DCTD                          | M. KUATE Jean-Pierre, Sous Directeur de l'Assistance aux collectivités territoriales                                     |
| 14   | MINEFI                              | M. TASSON, Directeur DPI   |
| 15   | PACDDU                              | M. Michel GUIDI, Coordonnateur/chef de mission   |
| 16   | PADC                                | M. Gaston EFFALA, Coordonnateur national par intérim   |
| 17   | PADDL/GTZ                           | M. Claudio PROIETTI, Superviseur technique des antennes  |
| 18   | PDUE                                | Mme Anne-Marie ESSONO, Coordonnatrice  |

|    |          |   |
|----|----------|---|
| 19 | PGU      | Mme Antoinette EKAM TANDJEU, Coordonnatrice nationale adjointe chargée de « formation des élus locaux » |
| 20 | PNDP     | M. Isaac EKEME, Responsable formation et communication  |
| 21 | PPTTE    | M. Urbain TSALA, Brigade de contrôle de l'exécution des projets   |
| 22 | SCAC-AFD | M. Philippi, Responsable  |