



HAL
open science

Les mécanismes de gouvernance publique locale à l'échelle internationale: une comparaison à l'échelle internationale

Beauregard Claude, David Carassus, Eustache Ebondo Wa Mandzilla,
Maurice Fouda Ongodo

► To cite this version:

Beauregard Claude, David Carassus, Eustache Ebondo Wa Mandzilla, Maurice Fouda Ongodo. Les mécanismes de gouvernance publique locale à l'échelle internationale: une comparaison à l'échelle internationale. 7èmes Rencontres Ville-Management, 2006, Douala, Cameroun. hal-03079964

HAL Id: hal-03079964

<https://hal.science/hal-03079964>

Submitted on 17 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES MÉCANISMES DE GOUVERNANCE PUBLIQUE LOCALE :
UNE COMPARAISON À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE¹

**Projet de communication aux secondes rencontres internationales « Ville-
Management »**
organisées sur le thème « La gestion démocratique des biens collectifs »

par

Claude Beauregard

Professeur à l'École nationale d'administration publique
Université du Québec - 555, boul. Charest-Est
Québec (QC) G1K-9E5 - Canada
Courriel : claude_beauregard@enap.ca

David Carassus

Maître de conférences en Sciences de gestion (Pau, France)
Campus universitaire - BP : 575 – 64012 - Pau Cedex - France
Courriel : david.carassus@univ-pau.fr

Eustache Ebondo Wa Mandzila

Professeur associé (Euromed Marseille)
Ecole de Management
BP 921 - 13288 Marseille Cedex 9
Courriel : Eustache.Ebondo@euromed-marseille.com

Maurice Fouda Ongodo

Docteur en Sciences de gestion
LARGO, Université d'Angers, Faculté de Droit, Economie et Gestion
13, allée François Mitterrand B.P. 13633 - 49036 ANGERS Cedex
Courriel : fongodo@yahoo.fr

¹ Les auteurs tiennent à remercier particulièrement **Jean-Louis Mbadinga** (Doctorant à l'École nationale d'administration publique, Québec, Canada), **Louis Ndjetchu** (Chargé de Cours à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion Appliquée, Université de Douala, Cameroun) et **Pierre Wanssy** (Expert – Comptable, Chargé de Cours à l'École Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales, Université de Douala, Cameroun) pour leur contribution active à la réalisation de cette comparaison internationale.

Si le fonctionnement des sociétés par actions a beaucoup emprunté à celui des démocraties parlementaires (Cannac et Godet, 2001), il n'est pas inutile d'adapter également les principes de bonne gouvernance et les mécanismes de contrôle censés améliorer les performances des organisations, développés actuellement dans les entreprises privées, aux institutions publiques locales.

En effet, depuis plusieurs années, les collectivités locales sont confrontées à différents problèmes organisationnels mettant en cause notamment leur capacité à maîtriser les dépenses publiques et les risques locaux : scandales financiers dans l'attribution des marchés publics mettant en cause les élus et certaines entreprises, quasi-faillites financières, inefficacité des aides publiques locales², gaspillages, offre des services locaux insuffisante ou incohérente avec les besoins des acteurs locaux, ou encore dysfonctionnements des modes d'organisation³.

Dans ce contexte, le concept de gouvernance locale ou territoriale vise aussi bien à rationaliser les formes de management territorial qu'à permettre de conduire des actions économiques efficaces et de constituer des territoires performants. La gouvernance locale ou territoriale s'y définit, selon Gilly et Wallet (2005 ; cité par Guesnier, p.417), comme « *le processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement* », ou comme un « *processus en perpétuelle évolution, se nourrissant de la volonté des acteurs [les contribuables, les élus, etc.] de participer activement à la gouvernance des administrations locales* » (Centre d'études en gouvernance, 2004)⁴, renvoyant « *aux dispositifs, à la fois institutionnalisés ou formels et informels ou participatifs* » (Belley S., 2003, p. 24)⁵.

Centré sur la répartition des pouvoirs entre les acteurs organisationnels, la gouvernance publique locale met la lumière sur les mécanismes de coordination nécessaire à l'intérieur et à l'extérieur d'une organisation pour réguler les conflits d'intérêts entre ses différentes parties prenantes.

² L'aide des collectivités locales aux entreprises a plus que triplé entre 1998 et 2000, passant de 0,6 à 2,3 milliards d'euros (La Cible n° 103- février 2005, p. 53).

³ Plusieurs lois ont été votées en France depuis la loi de décentralisation visant à améliorer le fonctionnement des structures locales. La dernière loi date du 28 mars 2003 modifiant l'article 1 de la constitution relative à l'organisation décentralisée de l'Etat.

⁴ Centre d'Études en Gouvernance (2004), *Qu'est ce que la gouvernance?* Document de travail, Université d'Ottawa.

⁵ Belley Serge (2003). Forces et faiblesses des acteurs de la nouvelle scène municipale, *Télescope*, vol 10, n° 2, pp.24-28.

Or, si une application du cadre de la gouvernance au contexte public semble pouvoir être effectuée de manière générale (Carassus, 2006), son utilisation de manière opérationnelle et directe apparaît être difficile, contrairement au contexte privé. En effet, pour ces objets particuliers et à cette fin, Charreaux (1997a) propose une typologie des mécanismes de *corporate governance* permettant de disposer d'un éventail exhaustif des différents « *mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire* ». Ce type de description n'existant pas à notre connaissance dans le secteur public local, il apparaît donc nécessaire, dans une **première partie**, de proposer une typologie des mécanismes de gouvernance locale. Ensuite, toujours dans un objectif de description et de compréhension des mécanismes de gouvernance publique locale, une étude comparative à l'échelle internationale mettra en évidence, l'universalité n'existant pas en la matière, les différences existantes entre des pays avec des contextes historico-politiques distincts. Pour cela, dans une **seconde partie**, nous décrirons les contextes locaux des pays étudiés. Après, dans une **troisième partie**, nous proposerons une comparaison des mécanismes de gouvernance publique locale.

A partir de descriptions internationales, les objectifs et pratiques des différents types de municipalités choisies pourront en effet être comparés non seulement entre elles, mais aussi à des idéaux-typiques publics prônant actuellement la transparence et la performance des politiques publiques locales. Ces comparaisons seront effectués entre des municipalités appartenant à des pays et modèle de gouvernance différents, en l'occurrence le Québec et l'influence d'un modèle dit anglo-saxon, la France et son modèle dit continental, et enfin deux pays Africains, le Congo et le Cameroun, où les mécanismes de gouvernance peuvent répondre à des logiques différentes.

Cette analyse sera effectuée avec comme objectif principal de proposer, dans une **quatrième partie**, des perspectives d'évolutions de la gouvernance publique locale en tenant compte des pratiques comparées, évolutions permettant de répondre aux problèmes organisationnels actuels décrits *infra*. Des apprentissages seront alors dégagés que cela soit en terme d'objectifs à promouvoir, ou bien en terme de moyens à mettre en œuvre pour améliorer les pratiques actuelles.

1) Typologie des mécanismes de gouvernance locale

Afin de proposer, dans cette première partie, une typologie des mécanismes de gouvernance locale, nous commencerons, tout d'abord, par évoquer les corps théoriques, en tant que fondement de notre analyse. Ensuite, nous décrirons l'émergence actuelle d'une gouvernance urbaine, et, enfin, présenterons notre typologie des mécanismes de gouvernance locale.

1.1) Les corps théoriques de la gouvernance locale :

D'une manière générale, la recherche d'une gouvernance publique ou locale semble pouvoir prendre appui sur plusieurs corps théoriques.

Pour les théoriciens de la dépendance envers les ressources (Pfeffer et Salancik, 1978), l'organisation est dépendante de son environnement en matières premières, en capital, en travail, en équipements, en débouchés pour ses produits et ses services. La dépendance qui s'ensuit donne à l'environnement le pouvoir d'imposer aux organisations des exigences en termes de structures, de processus organisationnels efficaces, de prix, de produits et de services concurrentiels. Ainsi, une non adoption des principes de bonne gouvernance locale ou territoriale apparaît comme un handicap pour « *attirer puis ancrer les nouvelles entreprises* » et développer une offre de biens publics locaux.

La théorie des coûts de transaction (Coase, 1937 ; Williamson, 1985) s'intéresse, elle, à la réduction des coûts de transaction rendue nécessaire grâce à une organisation territoriale qui favorise la coopération et la coordination des politiques locales et réduit l'incertitude.

Enfin, la théorie des organisations (Desreumaux, 2005) apparaît comme un compromis entre les deux premières théories dans la mesure où elle considère l'organisation comme une arène composée de plusieurs acteurs ayant des intérêts divergents mais qui s'accordent sur des objectifs communs (Bazin, 1998). Nous constaterons qu'ici, les problèmes de la gouvernance publique locale rejoignent, dans bien des aspects, ceux de la gouvernance privée. Et, les questions, comme les réponses, qui se posent, et sont apportées, pour les sociétés par actions sont de même nature que ceux rencontrés dans une démocratie parlementaire.

Dans ce cadre, l'objectif alors est de gérer conformément à la volonté et aux intérêts des électeurs en édictant des règles et des procédures qui permettent de mieux gouverner les institutions publiques.

D'une manière plus précise, en se fondant sur les études empiriques existantes, l'application aux organisations publiques du cadre théorique de la gouvernance relève, elle aussi, de cette évolution vers un élargissement des acteurs pris en compte dans le cadre de relation d'agence. Très tôt, Zimmerman (1977) s'appuie en effet sur les motivations de nombreux acteurs locaux, en l'occurrence les élus, les électeurs, les créanciers, les candidats politiques, les médias et les fonctionnaires, pour expliquer la forme des systèmes comptables municipaux. L'auteur fournit ainsi une théorie positive globale de l'information municipale en tentant d'explorer les raisons des faibles motivations pour l'application des réformes dans ce domaine. Wallace (1987) envisage, elle, les organisations publiques comme un nœud de contrats et revoit les hypothèses clés de la théorie de l'agence appliquées au secteur public. Sa volonté d'améliorer la compréhension des opérations gouvernementales et à but non lucratif la conduit, notamment, à proposer des hypothèses testables en matière de choix de méthodes comptables. Spiller (1990) propose, lui, des domaines d'application de la théorie de l'agence au marché politique mettant en jeu des acteurs différents. Les relations électeurs - élus sont notamment sujettes à des problèmes d'agence importants par le manque d'information qui caractérise le processus électoral. Les instances de régulation et de contrôle de l'activité des élus ou les groupes d'intérêts peuvent aussi être introduits à cette première relation d'agence en fournissant de l'information à l'électeur. Uhaldeborde (1996), enfin, utilise ce cadre théorique pour décrire la nature des relations entre partenaires publics et privés. La remise en cause des hypothèses classiques de la théorie économique lui permet, ainsi, de proposer un nouveau cadre d'analyse des comportements de ces acteurs de façon cohérente avec les pratiques locales.

D'autres travaux utilisent aussi cette logique partenariale fondée sur les relations généralisées d'agence. Toutefois, il apparaît que la théorie de l'agence ne peut pas, à elle seule, constituer le cadre de référence de la gouvernance locale. Banker et Patton (1987, p. 47) remarquent, en effet, que tous les résultats issus de la théorie de l'agence dans le secteur privé ne peuvent pas être adoptés dans le secteur public « *car l'environnement municipal peut être suffisamment différent de l'environnement des entreprises privées pour invalider les premiers résultats* ». Dans le même sens, Sanders (1994, p. 137) souligne que les modèles théoriques du secteur privé doivent être utilisés avec prudence, les motivations et rationalités des acteurs pouvant être

différentes. D'après lui, les caractéristiques des processus du choix public, particulièrement en ce qui concerne le rôle de l'information, doivent être examinées de manière précise. Giroux et Deis (1991, p. 2), eux aussi, différencient la recherche en entreprise de la recherche en milieu public. Dans l'entreprise, le paradigme économique développé pour analyser les relations entre un investisseur et un manager est représenté par la théorie de l'agence. Dans un gouvernement, par contre, le paradigme économique développé pour analyser les relations entre les fonctionnaires, les élus et les électeurs est symbolisé par la théorie des choix publics. D'après l'auteur, « *la théorie de l'agence ne peut être utilisée que pour analyser ces relations au coup par coup. Les modèles formels les plus appropriés aux organisations publiques sont les modèles du choix public* ».

Le choix public est généralement défini comme « *l'étude économique des décisions ne relevant pas du marché, ou simplement comme l'application des sciences économiques à la politique* » (Mueller, 1984, p. 23). La théorie relevant de ce domaine d'application prend essentiellement les outils et les méthodes d'approches qui ont été développés au niveau de la théorie économique, et les applique au secteur politique ou gouvernemental. La théorie économique, défini par Buchanan (1984, p. 12) comme « *un ensemble d'analyses offrant une compréhension, une explication du comportement des individus participant à l'activité de marché et des résultats qui sont atteints pour la communauté dans son ensemble* », sert ainsi de cadre de référence à des analyses comparables mais dans un contexte différent. Le comportement des acteurs individuels dans le secteur gouvernemental, les interactions institutionnelles complexes faisant partie du secteur politique, le processus de prise de décisions publiques ainsi que la production et la consommation des biens gouvernementaux deviennent les objets d'analyse de cette théorie située à mi-chemin entre l'économie et la science politique. Buchanan (1984, p. 14) établit d'ailleurs la différence entre ces deux domaines. D'après lui, le processus d'échange politique est plus complexe que celui d'échange économique réalisé sur des marchés ordonnés. Un échange politique basique tel que le contrat sous lequel l'ordre constitutionnel est lui-même établi doit, en effet, précéder tout échange économique significatif. Un échange politique met aussi en jeu une grande partie des individus de la communauté au lieu des deux partenaires en transaction caractérisant un échange économique. Cette distinction permet d'ailleurs à l'auteur de différencier les deux principaux courants de recherche issus du choix public, à savoir la «*théorie économique des constitutions*» et la «*théorie des institutions politiques*». Tandis que le premier s'appuie sur le gouvernement à un niveau d'analyse macro-économique, le second, qui

nous intéresse plus particulièrement, s'attache aux mécanismes locaux de décision dans une structure constitutionnelle et légale donnée.

Buchanan et Tullock (1965) sont souvent considérés comme les fondateurs du paradigme du choix public. Fondés sur les travaux antérieurs de Downs (1957), ces auteurs se sont concentrés sur l'analyse des règles constitutionnelles variées des gouvernements, en fonction du comportement des individus et des relations entre leurs intérêts personnels et l'intérêt public. Depuis, d'autres voies de recherche se sont développées, notamment au plan micro-économique. Le modèle de la bureaucratie, la règle du vote avec les pieds ou encore le modèle de l'électeur médian constituent certains de ces développements, utilisés au niveau de l'analyse des motivations des différents acteurs locaux.

Les liens de la théorie des choix publics, ainsi que des théories contractuelles dont la théorie de l'agence, avec la théorie économique font que les hypothèses sous-jacentes à ces théories sont identiques. D'après Mueller (1984, p. 23), l'approche du choix public dans le cadre des décisions ne relevant pas du marché reprend, en effet, les mêmes hypothèses de comportement que l'économie générale. Les unités de référence sont des individus faisant des choix et agissant. Leurs principales caractéristiques se rapportent à l'opportunisme, à la rationalité et à la maximisation de leur utilité, le bien-être économique y étant une composante importante. Le processus de révélation des préférences des acteurs est aussi comparable à celui du marché. Il est, par exemple, supposé que les électeurs s'engagent dans des échanges avec les élus, et que les citoyens peuvent entrer et sortir du processus démocratique local. Dans ce cadre, les politiques publiques constituent le produit de l'interaction d'un nombre important d'individus ayant des valeurs, des préférences et des croyances différentes. En théorie, une politique publique est fondée sur les préférences des électeurs, principe d'une démocratie représentative. Cependant, cette perspective est limitée en pratique de par l'existence de divergences d'intérêts et d'utilités entre les différents acteurs. La théorie du choix public cherche alors, dans son expression positive, à proposer un cadre de compréhension de la prise de décision publique, et plus généralement du comportement politique en fonction des individus concernés par ce processus.

Au total, l'élargissement du nombre d'acteurs considérés dans les théories contractuelles, la possibilité d'application de ces théories aux organisations publiques et l'existence d'un cadre théorique prenant en considération les spécificités du comportement des acteurs publics

constituent les fondements de notre cadre théorique de référence. Ces facteurs, ici décrits sur un plan strictement théorique, ne sont d'ailleurs pas absents d'un mouvement spécifique au secteur public local, à savoir l'émergence d'une gouvernance urbaine.

2.2) L'émergence d'une gouvernance urbaine

Il apparaît, en effet, au-delà des évolutions précédentes mises en évidence sur un plan théorique, qu'une multiplicité d'acteurs et d'organisations, dans la pratique, opère aussi dans l'environnement local et participe aux prises de décisions. Meyssonier (1997) met notamment en évidence l'évolution prépondérante d'une branche politique locale vers une professionnalisation par l'implication de nombreux acteurs internes et externes. Le maire et ses adjoints délèguent, ainsi, une part de plus en plus grande des responsabilités de conception et de mise en œuvre des actions publiques aux spécialistes, qu'ils soient dans la structure, c'est à dire les fonctionnaires territoriaux, ou à la périphérie sous forme contractuelle ou par le biais des organismes para-municipaux. Gerbaux et Pongy (1993), en analysant la relation entre le local et la mise en œuvre des politiques publiques, montrent que ces dernières peuvent se définir comme un construit collectif auquel participent de nombreux acteurs. L'approche linéaire centre - périphérie, remise en cause, fait ainsi place à une approche multi-acteurs où le local interagit avec les acteurs habituellement décisionnaires aux niveaux de la prévision et de l'exécution des politiques publiques. Dans le même sens, Peyrefitte (1998) met en évidence que l'évaluation d'une politique publique territoriale doit tenir compte des logiques de production de cette politique. En l'occurrence, l'auteur constate que l'indépendance des décisions individuelles et l'hétérogénéité des comportements entraînent nécessairement un compromis sur le système d'action choisi.

Cette évolution du mode d'organisation de la ville s'accompagne aussi d'une évolution du mode d'exercice de la politique (Le Gales, 1995 ; Jouve et Lefevre, 1999). La considération des acteurs locaux ne se fait pas, en effet, sous l'angle de la domination, comme c'est le cas dans une acception classique du « gouvernement ». L'échange de ressources hétérogènes et multiples, la mobilisation de compétences, l'établissement de projets communs deviennent les moyens d'une nouvelle forme de politique. S'y intègrent les aspirations individuelles de plus en plus grandes, notamment des citoyens, pour participer à la définition, à la réalisation et au suivi des politiques locales.

Appliqué au contexte local, la gouvernance intègre la double évolution, mise en évidence ci-dessus, au niveau des modes d'exercice de la politique et d'organisation de la ville. Dans ce cadre, Favoreu (2000) montre que certaines villes ont fait évoluer leurs modes de gestion face aux évolutions environnementales. D'après l'auteur, l'implantation de systèmes de gouvernance locale fait ainsi suite à la gestion physique et administrative de la ville, puis à la gestion stratégique de la ville autour d'un projet global de développement. Harding (1993, p. 477) utilise, lui aussi ce cadre de référence englobant pour définir la gouvernance locale comme « *la constitution de formes de concertation, institutionnalisées ou non, de groupes d'intérêts divers en vue de fournir des biens qu'une action exclusivement privée ne pourrait offrir* ».

Quelque soit son domaine d'application, la finalité de la gouvernance locale reste identique. Il s'agit, non plus de gouverner sur un mode de domination dans une relation centre - périphérie et selon un modèle institutionnel, mais d'associer les partenaires locaux à la décision et à la réalisation de l'action publique. L'évolution des modes d'organisation de la ville et d'exercice de la politique, nous l'avons vu, vont dans ce sens. La pratique de la gouvernance publique locale nécessite alors l'utilisation de certains principes et mécanismes censés permettre raisonnablement une bonne gouvernance locale.

1.3) Les mécanismes d'une bonne gouvernance locale :

Dans les sociétés par actions, l'OCDE (2004) a dégagé six principes de bonne gouvernance qui s'énoncent comme suit :

1. Mise en place des fondements d'un régime de gouvernance d'entreprise efficace;
2. Droit des actionnaires et principales fonctions des détenteurs du capital
3. Traitement équitable des actionnaires;
4. Rôle des différentes parties prenantes dans la gouvernance d'entreprise;
5. Transparence et diffusion de l'information ;
6. Responsabilité du conseil d'administration.

Ces principes, de bon sens, sont transposables au niveau de la sphère publique. Selon Cannac et Godet (2001), une bonne gouvernance des collectivités publiques suppose en effet :

- la transparence de l'information,
- la lisibilité des budgets,

- l'évaluation publique des projets *ex ante* et *ex post*,
- la séparation des responsabilités,
- la limitation du cumul des mandats (interdiction pour les fonctionnaires d'exercer plusieurs mandats parlementaires de suite sans démissionner de la fonction publique),
- le rôle des différentes parties prenantes, notamment reconnaissance des prérogatives à l'opposition politique.

C'est autour de ces principes que devraient s'articuler précisément les mécanismes de gouvernance locale, mécanismes qu'il reste à préciser. A cette fin, si dans les entreprises privées, le problème de l'efficacité des mécanismes de gouvernance a fait l'objet de nombreuses études, il n'en a pas été de même pour les institutions publiques ou plus précisément pour la sphère locale. Dés lors, afin de proposer une typologie des mécanismes de gouvernance locale, la comparaison avec le secteur privé est une solution que nous utiliserons ici.

Cette analogie peut, tout d'abord, être réalisée de manière générale, comme suit dans le tableau suivant :

Tableau n° 1 : Structures de gouvernance publique et privée

Critères de comparaison	Gouvernance privée (sociétés par actions)	Gouvernance publique (Institutions publiques)
Propriété/souveraineté	Les actionnaires	Le peuple, les électeurs
Organes de contrôle	Le Conseil d'administration ou de surveillance	Le Parlement, le conseil départemental, régional et municipal
Organes de gestion	Direction générale	Gouvernement, maire, adjoint aux communes
Durée de mandat	Durée déterminée	Durée déterminée : mandat limité aux échéances électorales, fixées légalement.

Cette similitude des problématiques des sociétés par actions et des institutions publiques est ici visible. Les citoyens constituent le pendant des actionnaires, en tant que principal dans la relation avec l'élus, considéré comme agent recevant un pouvoir, des responsabilités ainsi que des financements de la part du principal. Une distance, géographique et technique, existant entre les citoyens et les élus, comme celle perceptible entre actionnaires et dirigeants, des organes de contrôle sont donc mis en œuvre, par exemple le conseil d'administration dans certaines structures privées de forme anonyme et le conseil municipal dans les communes. Dans ce cadre, ces derniers ont vocation à organiser les relations entre les organes de gestion

et les personnes représentatives des principaux, qu'ils soient actionnaires ou citoyens. De plus, même si elle ne le fait pas de manière directe, cette comparaison peut être prolongée en évoquant la nécessaire imbrication des acteurs publics et privés dans la satisfaction des intérêts de la population. La notion de gouvernance recouvre alors la capacité de coordination des acteurs publics dans une « *organisation territoriale qui met en synergie d'une part, les acteurs privés et leur organisation industrielle, et d'autre part, les acteurs publics et leur organisation institutionnelle* » (Guesnier, 2006, p.420).

L'analogie peut aussi être réalisée, de manière plus opérationnelle, en s'inspirant de la typologie de Charreaux (1997a), grâce à laquelle nous proposons ici une classification des mécanismes relatifs à la gouvernance locale. Charreaux (1997a) réalise en effet une distinction selon deux axes, la spécificité et l'intentionnalité des mécanismes de gouvernance. La spécificité renvoie aux mécanismes propres « *à l'entreprise délimitant le pouvoir discrétionnaire des dirigeants, dans le sens où son action influence exclusivement les décisions des dirigeants de l'entreprise* ». Le contrôle direct des actionnaires, le conseil d'administration, la surveillance mutuelle des dirigeants constituent des exemples de mécanismes spécifiques. Au contraire, l'environnement légal et réglementaire, le marché des biens et services, le marché financier ou le marché du travail forment quelques-uns des mécanismes non spécifiques. Le caractère intentionnel se traduit, lui, « *par l'établissement de règles et de procédures formelles* ». Nous trouvons, parmi ceux-ci, la structure formelle de l'organisation ou bien la présence de syndicats. Les mécanismes spontanés sont, eux, caractérisés par la culture d'entreprise ou bien par l'influence de l'environnement médiatique ou sociétal. Au total, les « *deux types de mécanismes sont indissociables. Les mécanismes spontanés jouent à l'intérieur de l'espace discrétionnaire laissé par les mécanismes intentionnels. Inversement, certains mécanismes intentionnels sont issus, après formalisation, de mécanismes spontanés* ».

Adaptée au secteur public local, cette typologie nous conduit à présenter, tout d'abord, les mécanismes spécifiques intentionnels locaux. Parmi ceux-ci, nous trouvons notamment les citoyens, par le biais de leur contrôle « politique » direct des actions publiques locales, que ces dernières soient liées au fonctionnement général de la collectivité ou bien à l'investissement. Nous y trouvons aussi le conseil municipal, ainsi que les différentes commissions locales, mêlant fonctionnaires territoriaux et élus, majoritaires ou minoritaires. Nous y trouvons également les moyens de communication, pour les communes, tels que le bulletin municipal ou les réunions de

quartier permettant non seulement de diffuser l'information locale à l'extérieur de la collectivité, mais aussi d'exercer le contrôle « politique » des citoyens évoqués précédemment.

Tableau n° 2. Typologie des mécanismes de gouvernance locale

	Mécanismes spécifiques	Mécanismes non spécifiques
Mécanismes intentionnels	Citoyens (contrôle direct « politique ») Conseil municipal, général et régional Commissions internes (finance, marchés, participation des citoyens, etc.) Auditeurs internes locaux Consultants / auditeurs contractuels Moyens de communication spécifiques (bulletin municipal, réunion de quartier, etc.)	Environnement légal et réglementaire Parlement (commissions parlementaires) Chambres régionales des comptes Comptable public (séparation entre l'ordonnateur et le comptable) Préfet (contrôle de la légalité et budgétaire) Syndicats Moyens de communication non spécifiques (informations comptable et budgétaire, médias, etc.)
Mécanismes spontanés	Associations des usagers des services publics locaux, de contribuables Surveillance mutuelle inter-collectivités locales Culture publique et politique locale Notoriété auprès des électeurs/citoyens, des fonctionnaires territoriaux	Marché politique (échéances électorales, partis politiques) Marché bancaire (intermédiation financière) Marché des biens et des services publics et privés (appel d'offres, etc.) Marché économique-fiscal (Attractivité territoriale) Culture du service public local Environnement « sociétal »

Ensuite, cette typologie décrit les mécanismes, toujours intentionnels, mais non spécifiques. Parmi ceux-ci, nous y trouvons les contrôleurs externes légaux, qu'ils soient préfectoraux, comptables, juridictionnels ou de gestion, ces deux derniers étant effectués par les magistrats des Chambres Régionales des Comptes (CRC). Nous y trouvons aussi les moyens de communication tels que l'information légale comptable et budgétaire, ou l'intervention des médias locaux ou nationaux, mécanismes aussi nécessaires à l'information des acteurs externes locaux.

Après, cette typologie prend en considération des mécanismes de gouvernance locale spontanés spécifiques. Dans ce cas, les associations des usagers ou des contribuables y sont considérées comme parties prenantes influençant la prise de décision locale en exerçant, via

des groupes d'intérêts particuliers, une pression politique. Y sont trouvés aussi la notoriété des élus auprès des autres acteurs locaux, qu'ils soient internes ou externes.

Enfin, cette typologie décrit les mécanismes de gouvernance locale spontanés non spécifiques. Le marché bancaire, privilégiant les intérêts des créanciers locaux focalisés sur la maîtrise des risques, ainsi que le marché économique-fiscal, influencé largement par l'attractivité des territoires, y est par exemple pris en considération.

Sur la base de cette typologie, influencé par les corpus théorique et pratique précédents, nous proposons, par la suite, une comparaison des principaux mécanismes de gouvernance publique locale au niveau international qui mettra en évidence les différences existantes entre des pays avec des contextes historico-politiques distincts. L'ensemble de ces mécanismes ici évoqués ne pouvant pris en considération en même temps, notre analyse portera plus particulièrement sur les mécanismes de contrôle et d'information public local, en tant que principaux dispositifs de gouvernance publique, en nous limitant volontairement à l'étude des dispositifs institutionnalisés et formels.

2) Une description du contexte local des pays étudiés

Toujours dans un objectif de description et de compréhension des mécanismes de gouvernance publique locale, une étude comparative est réalisée dans un second temps à l'échelle internationale. Ces comparaisons sont effectués entre des municipalités appartenant à des pays et modèle de gouvernance différents, en l'occurrence le Québec et l'influence d'un modèle dit anglo-saxon, la France et son modèle dit continental, et enfin deux pays Africains, le Congo et le Cameroun, où les mécanismes de gouvernance peuvent répondre à des logiques différentes.

Ces descriptions du contexte local concernent trois des quatre pays étudiés, c'est-à-dire le Congo, le Cameroun et le Québec, ces trois pays étant plus originaux, moins traités et moins connus que la France.

2.1) Le cadre institutionnel et organisationnel de la gouvernance publique locale congolaise

L'intérêt d'une instauration de la bonne gouvernance en Afrique a été traduit par la tenue de plusieurs forums sur ce thème dans certaines capitales africaines. Le premier forum africain

d'experts regroupant les dirigeants africains, les donateurs, la société civile, le secteur privé et les partenaires pour débattre des défis liés à la promotion de la gouvernance en Afrique a été lancé en 1997, à l'initiative du Bureau régional du PNUD pour l'Afrique et la Communauté Economique Africaine dans le cadre de l'Initiative du Système des Nations Unies pour l'Afrique (ISNUA). Un mécanisme africain d'évaluation des pairs (MAEP)⁶ a été institué. Le Cameroun et le Congo faisant partie des pays membres du MAEP, nous examinerons les mécanismes de contrôle et d'information en tant que principaux dispositifs de gouvernance publique dans ces deux pays africains.

La gouvernance locale, ou la « bonne gouvernance » est devenue un sujet d'actualité voire la condition *sine qua non* du développement économique des Etats Africains (Ebondo Wa Mandzila, 2006). Il en est aujourd'hui de la bonne gouvernance comme il fût un temps de la démocratie en Afrique francophone après le discours de la Baule⁷. C'est dans ce cadre qu'il faut situer les forums organisés tous les ans, ce depuis 1997, en Afrique sur la gouvernance avec l'appui du PNUD, et la création d'un Institut Africain de la Gouvernance⁸. C'est dans ce cadre aussi, qu'il convient de situer toutes les lois actuelles ou relativement récentes sur la décentralisation.

La décentralisation, qui est sur le plan des institutions publiques, l'acte fondateur d'une gouvernance locale ne peut se réduire simplement à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales. Elle renvoie aussi à l'exercice du pouvoir dans un Etat avec ses exigences de responsabilités, de liberté et de proximité. Il est aussi attendu d'une bonne gouvernance des institutions publiques en Afrique, une amélioration du degré d'implication des populations, des ONG et des organisations de base, essentiellement dans la gestion des affaires locales ou publiques. Trois grandes séries de mesures pourraient constituer le socle de la gouvernance locale au Congo pour ne pas dire en Afrique : amélioration du cadre institutionnel et organisationnel, mise en place des mécanismes de contrôle internes et externes et les dispositifs d'information et de communication.

⁶ Les autres pays membres du MAEP sont : l'Afrique du sud, l'Algérie, l'Angola, le Bénin, le Burkina Faso, l'Egypte, l'Ethiopie, le Gabon, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Malawi, le Mali, l'Ile Maurice, le Mozambique, le Nigéria, l'Ouganda, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, le Soudan, la Tanzanie et la Zambie.

⁷ Après la chute du mur de Berlin, le président français François Mitterrand avait prononcé un discours où étaient les chefs d'Etat africains. Au cours de ce discours, F. Mitterrand avait exigé que soient instaurés des régimes démocratiques en Afrique, condition de l'aide française.

⁸ Sur les forums africains relatifs à la gouvernance et la création prochaine de l'Institut Africain de la gouvernance, le lecteur intéressé peut utilement consulter le site : <http://www.undp.org/agf/french/about.shtml>

Le Congo est une ancienne colonie française. Par conséquent, l'organisation administrative est largement inspirée du modèle français⁹. Parmi les lois votées récemment, prolongement de la loi française sur la décentralisation de 1982, dite loi Deferre, il convient de retenir :

- la loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003 fixant l'organisation administrative territoriale congolaise ;
- la loi n° 7-2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales ;
- la loi n° 8- 2003 du 6 février 2003 portant loi organique relative à l'exercice de la tutelle des collectivités locales.

2.1.1) Organisation administrative territoriale

C'est la loi n°3-2003 du 17 janvier 2003 qui fixe l'organisation administrative du territoire congolais. Selon cette loi, l'organisation administrative territoriale est structurée selon les principes de la déconcentration et de la décentralisation. L'administration déconcentrée se traduit par le transfert des responsabilités à l'intérieur d'une même collectivité publique. Cette déconcentration de l'administration centrale est assurée dans le cadre des circonscriptions administratives hiérarchisées que sont les départements (devant assurer le relais de l'action gouvernementale sur une portion du territoire national), la commune, l'arrondissement, le district, la communauté urbaine, la communauté rurale, le quartier et le village. Le département et la commune sont à la fois des circonscriptions administratives et des collectivités locales. Il convient de souligner que selon l'article 8 de la loi du 17 janvier 2003, « le département constitue l'échelon de conception, de programmation, d'harmonisation, de soutien, de coordination et de contrôle des actions et des opérations de développement économique, social et culturel qui s'y réalisent grâce à l'intervention de l'ensemble des services des administrations civiles de l'Etat . Il est également l'échelon d'exécution des réalisations d'intérêt général ». Par contre, l'administration décentralisée se caractérise par la libre administration des collectivités distinctes de l'Etat. Ces dernières sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et sont gérées par des autorités élues. C'est dans le cadre du département et de la commune que se réalise l'administration décentralisée. Cette structure administrative vise :

⁹ Il existe un décalage important entre les textes votés en France et repris dans les pays d'Afrique francophone. A titre d'exemple, la loi sur la décentralisation relative aux droits et libertés des communes, départements et régions en France de 1982, a été reprise au Congo en 2003 et le Cameroun serait en train de voter également une loi sur la décentralisation.

- le déploiement harmonieux de l'administration sur l'ensemble du territoire,
- la mise en place d'une administration de proximité ;
- la création des conditions d'émergence d'une administration orientée vers le développement ;
- la promotion de la démocratie locale et la réalisation de l'unité nationale.

2.1.2) Organisation et fonctionnement des collectivités locales

Il convient de rappeler que la loi congolaise n° 7-2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales¹⁰, précise dans son article 1 que « les collectivités locales sont des circonscriptions administratives dotées de la personnalité morale et juridique et de l'autonomie financière ». Cette disposition semble offrir aux collectivités locales les moyens susceptibles de contribuer au développement économique local et paraît correspondre à une nouvelle forme de l'aménagement du territoire. Il s'agit là aussi de la volonté des pouvoirs publics congolais de sortir le pays du sous-développement (local) en privilégiant un développement par le bas (*bottom up*) plutôt que par le haut (*top down*) qui jusqu'ici, a été un échec patent. Selon l'article 2 de ladite loi, les collectivités locales sont administrées par des conseils départementaux ou municipaux élus au suffrage universel direct. Ils élisent en leur sein un bureau exécutif du Conseil. Ce dernier comprend :

- un président;
- un vice-président;
- un secrétaire.

La durée du mandat des membres de l'autorité exécutive est de cinq ans. Dans le cadre de cet article nous limiterons notre étude à la commune.

2.1.2.1) L'organisation des municipalités congolaises.

L'ensemble des membres du Conseil municipal réunis constitue l'autorité délibérante de la commune. Les conseillers qui assurent la permanence du conseil municipal et le représentent pendant les intersessions, constituent l'autorité exécutive du conseil. Ils disposent d'un

¹⁰ La loi n°7- 2003 du 6 février 2003, sur l'organisation et fonctionnement des collectivités locales traite aussi bien du département que de la commune. La différence concerne simplement les organes selon qu'il s'agit du conseil municipal ou départemental.

secrétariat général du conseil municipal. Le bureau exécutif du conseil comprend : un président, un vice-président et un secrétaire.

Selon l'article 8, le président du conseil municipal est le chef de l'exécutif de la commune. Il exerce le pouvoir réglementaire par voie d'arrêtés ou par tout autre acte.

Le conseil peut créer des commissions d'études et d'instruction sur des questions nécessitant de longues investigations à l'instar des comités spécialisés (audit, rémunération, recrutement notamment) dans les sociétés par actions. Le conseil peut également constituer en son sein des commissions ad hoc chargées d'étudier les questions qui lui sont soumises par l'administration ou à l'initiative de ses membres. C'est le règlement intérieur du conseil qui définit l'organisation et le fonctionnement de ces commissions.

2.1.2.2) Le fonctionnement du conseil

Selon les articles 16, 17 et 18 de la loi n° 7-2003 du 6 février 2003, le Conseil se réunit trois fois par an en session ordinaire. Chaque session a une durée maximale de dix jours. La première session dite budgétaire, se tient au mois de mai. Les deux autres sessions, dites administratives, se tiennent respectivement aux mois de septembre et février. Le Conseil peut aussi se réunir en session extraordinaire pour une durée maximale de huit jours, sur ordre du jour établi par l'exécutif à la demande du président du conseil ou des deux tiers de ses membres. Le conseil peut également être convoqué le maire sur demande motivée du préfet ou du ministre en charge de l'administration du territoire et de la décentralisation. Dans de tels cas, le maire est tenu de convoquer le conseil dans un délai de trente jours. Les séances du conseil sont publiques et sont transmises par les moyens de communication audiovisuelle. La couverture des séances du Conseil peut être assurée par d'autres médias sous réserve de l'exercice des pouvoirs de police de l'assemblée que détient le maire. Les séances peuvent se tenir à huis clos, à la demande de trois conseillers au moins, du maire, à condition que la décision soit prise à la majorité absolue des membres présents ou dûment représentés.

Les délibérations sont signées par le Maire et contresignées par le secrétaire du bureau du conseil. Elles sont transmises au préfet dans un délai de dix jours après leur adoption et portées à la connaissance du public par voie d'affichage et sur les panneaux réservés à cet effet. Toutefois, l'article 25 de ladite loi précise que les délibérations sur les comptes administratifs de l'exercice clos doivent être accompagnées des états explicatifs motivés de la situation de l'exercice clos du receveur communal sur :

- les ressources effectives;
- les dépenses réglées et non réglées;
- les crédits votés et approuvés;
- et les résultats des comptes administratifs et de gestion.

A défaut de ce document, le juge administratif saisi par le préfet peut prononcer l'annulation de cette délibération. Les délibérations concernant les contrats de services publics, les projets de contrats ou de marchés accompagnés de l'ensemble des pièces peuvent être consultées au siège de la commune par tout conseiller qui en fait la demande dans les conditions fixées par le règlement intérieur.

Toute personne physique ou morale peut obtenir communication sur place des procès-verbaux et des pièces annexes, des budgets et des comptes du conseil après leur publication officielle. Les citoyens ont libre accès aux documents du conseil. Il est précisé dans l'article 33 que les conseillers municipaux sont élus pour cinq ans. Pour limiter le cumul des mandats, tout conseiller ne peut être porteur que d'un mandat.

2.1.2.3) L'administration de la commune

L'administration de la commune est définie dans les articles 58 à 75. Selon l'article 59, c'est au Conseil municipal qu'il revient d'émettre des avis sur des affaires municipales et nationales suivantes :

- les plans et les programmes d'investissement;
- les schémas directeurs d'aménagement;
- la création et la délimitation d'agglomérations nouvelles prévues par le plan de développement économique et social ainsi que la modification des limites des arrondissements.

Le conseil municipal élit en son sein un bureau exécutif comprenant :

- un président qui porte le nom de maire;
- un vice- président : adjoint au maire
- un secrétaire.

Le maire est le chef de l'exécutif de la commune. Ses attributions sont les suivantes :

- exécuter les décisions du conseil municipal;

- conserver et administrer le patrimoine de la commune;
- gérer les revenus, surveiller les établissements municipaux et veiller à la comptabilité municipale;
- élaborer et exécuter le budget;
- présenter au conseil municipal le compte administratif et le compte de gestion;
- diriger et faire exécuter les travaux municipaux;
- souscrire les marchés et passer les baux;
- recevoir les dons et legs;
- représenter la commune en justice;
- ester en justice;
- recruter et nommer aux emplois les fonctionnaires municipaux;
- prendre des mesures urgentes en cas de situations exceptionnelles;
- exercer les pouvoirs de police municipale.

C'est également le maire qui est l'ordonnateur principal du budget voté par le conseil municipal. Les attributions du vice- président, adjoint au maire leur sont déléguées de façon précise par le maire. Le secrétaire du bureau exécutif est chargé outre la préparation des réunions du bureau, des questions matérielles, de la gestion de la documentation et des archives du bureau exécutif. C'est également lui le rapporteur.

2.2) Le projet de décentralisation et cadre juridique de la gestion des communes camerounaises

Sous protectorat allemand puis respectivement sous mandat de la Société des Nations (SN) et sous tutelle de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Le Cameroun pendant la période coloniale a connu l'influence de deux puissances coloniales : les Français et les Britanniques. Le Cameroun sous tutelle française est indépendant en 1960 tandis que le Cameroun sous l'influence anglaise accède à l'indépendance en 1961. Le 1er octobre 1961 le Cameroun devient un Etat fédéral. En 1972, suite à un référendum, la fédération est abolie et il y a institution de l'Etat Unitaire.

Héritages de la période coloniale, le français et l'anglais sont les deux langues officielles du pays. La partie anglophone rassemble environ un cinquième de la population. Plus de deux cents langues locales sont parlées par les populations. La coexistence de deux traditions juridico-administratives en raison du passé colonial du pays rend également complexe sa

gestion. Le découpage administratif divise le pays en 10 provinces, dont deux en zone anglophone, et en 58 départements. Ces derniers sont éclatés en 269 arrondissements et 54 districts. Au total, il existe 323 unités administratives de base qui sont censées rapprocher l'administration des administrés.

La gestion publique des affaires est caractérisée par une centralisation nette du pouvoir administratif et politique. Afin de réduire cette pesanteur, une nouvelle loi fondamentale a été envisagée dans la mouvance des libertés et de la démocratie débutée en 1990. C'est ainsi que la loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution de 1972 définit la République du Cameroun comme un « Etat unitaire décentralisé ». Deux niveaux de décentralisation administratives sont prévues par la loi fondamentale : les régions et les communes. Sur le terrain, seule l'existence des 339 communes est effective. La constitution prévoit ainsi, d'une part et en bonne place « *la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus* » et, d'autre part, « *le développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional* ». Sur la base de la loi fondamentale, les différentes initiatives visent le transfert des compétences, la promotion des libertés locales, le renforcement des capacités des élus, le contrôle de la gestion et la participation des acteurs locaux.

La gouvernance publique locale au Cameroun rentre dans le cadre général du projet de décentralisation et du programme national de gouvernance (PNG). Différents textes de lois portent sur l'organisation et la gestion des communes.

2.2.1) Un projet de gouvernance inscrit dans le cadre de la décentralisation du Programme National de Gouvernance

C'est dans la mouvance de la bonne gouvernance des organisations prônée par les institutions internationales que le Cameroun, Etat unitaire, cherche à se doter de tous les instruments modernes et fiables, capables d'assurer la promotion et le succès d'une politique maîtrisée de gouvernance des institutions.

A cet égard, compte tenu des engagements pris par les pouvoirs publics, d'une part, vis-à-vis des populations et d'autre part, vis-à-vis des organisations internationales (Conférence d'Istanbul, ONU-HABITAT), ajouté à cela les conditionnalités imposées par les organismes de

financement internationaux (FMI, Banque Mondiale), la décentralisation se présente aujourd'hui comme une option politique majeure des pouvoirs publics. Au Cameroun l'option est ainsi prise pour le renforcement des pouvoirs des autorités locales sans toutefois remettre en cause les fondements de l'Etat unitaire ou les bases de la Nation.

Le Programme National de Gouvernance (PNG), approuvé par le Gouvernement en juillet 2000, vise dans sa composante «décentralisation» cinq objectifs principaux :

- préparer la mise en place effective des régions ;
- préparer le transfert progressif de certaines compétences et missions jusque là exercées par l'Etat central vers les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) et aider au développement des capacités institutionnelles de leurs services propres ;
- renforcer les droits et les responsabilités des collectivités territoriales décentralisées en matière de gestion budgétaire et alléger la tutelle de l'Etat en conséquence (contrôle de légalité) ;
- organiser la collaboration et le partenariat des CTD avec les autres structures sociales telles que les Organisations non gouvernementales (ONG) et les collectivités de base.
- concevoir le système de réforme de l'administration communale.

Dans son œuvre de décentralisation, certains organismes des Nations Unies sont très actifs, il s'agit notamment du PNUD qui avec les organismes gouvernementaux que sont le Ministère de l'urbanisme et de l'habitat (MINUH), le ministère des villes (MINVIL) et le ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation (MINATD) a mis sur pied le programme d'appui de la gouvernance urbaine au Cameroun, programme qui vise à assister le Gouvernement, à renforcer les capacités de gestion urbaine des institutions nationales et locale et à contribuer plus efficacement à la lutte contre la pauvreté.

A terme, comme précisé dans le projet, la démarche entreprise conjointement par ONU-HABITAT et le PNUD a pour objectif majeur d'assister le Gouvernement dans la formulation et la mise en œuvre d'un programme-cadre en vue d'améliorer la gouvernance urbaine, de renforcer les capacités des autorités locales et leurs partenaires (secteur public, privé et communautaire) afin de leur permettre de développer de manière consensuelle des processus de planification stratégique et de gestion participative.

Il peut être constaté, tant au niveau des autorités locales que des institutions internationales, que la gouvernance locale s'inscrit dans la perspective de la bonne gouvernance avec une nette volonté de la prise en compte des acteurs locaux. Les différentes réformes et dispositifs mis en place ou à mettre en place visent à terme une meilleure participation du citoyen à la gouvernance de la cité et une bonne gouvernance des collectivités locales.

2.2.2) Cadre juridique réglementant la gestion des communes

Les collectivités locales sont considérées, à juste titre, surtout dans le contexte africain, comme entités de développement au sein de l'Etat. Représentant un démembrement de l'Etat, elles apparaissent à la fois comme cadre idéal d'exercice de la démocratie locale et comme principaux acteurs de la politique de décentralisation. Le rôle ainsi assigné aux collectivités locales appelle à définir les dispositifs devant orienter ou régir leur gestion ou leur gouvernement. Dans le cas du Cameroun, de nombreux textes législatifs et autres actes réglementaires régissant l'administration et le fonctionnement des collectivités locales existent et resteront encore en vigueur jusqu'à la fin du processus de décentralisation :

- Loi N° 74 / 18 du 5 Décembre 1974 modifiée par la loi N° 76 / 4 du 8 Juillet 1976 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'Etat.
- Loi N° 2002 / 003 du 19 Avril 2002 portant code général des impôts de la République du Cameroun (Impôts perçus au profit des collectivités territoriales décentralisées).
- Décret N° 77 / 91 du 25 Mars 1977 déterminant les pouvoirs de tutelle sur les communes, modifié par le décret N° 90 / 1464 du 9 Novembre 1990
- Décret N° 80 / 017 du 15 Janvier 1980 fixant les taux maxima des taxes communales directes
- 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 5 Décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux

Cependant, pour mettre en œuvre toutes les réformes relatives à la décentralisation, il a été promulgué le 22 juillet 2004 les lois de décentralisation votées par l'Assemblée Nationale. Ces lois sont au nombre de trois :

- la loi n° 2004-17 d'orientation de la décentralisation ;

- la loi n° 2004-18 fixant les règles applicables aux communes ;
- la loi n°2004-19 fixant les règles applicables aux régions.

A travers ces différents textes de lois, on peut mettre en évidence certains aspects de la gouvernance locale au Cameroun. Aspects relatifs au degré d'autonomie administrative et aux compétences des collectivités locales, à l'assistance aux communes et au syndicalisme dans les communes.

2.2.2.1) Autonomie, compétences et assistance aux communes

Dans le cadre de la loi d'orientation de la décentralisation, les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Toujours d'après cette loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et elles disposent d'exécutifs élus au sein du conseil. La région et la commune règlent par délibérations, les affaires de leur compétence. On peut ainsi noter l'existence d'un statut juridique renforcé des collectivités locales et les élections libres dans le choix du conseil et de son exécutif.

S'agissant du transfert des compétences, la loi d'orientation de la décentralisation indique que l'Etat transfère aux collectivités territoriales, dans les conditions fixées par la loi, des compétences à leur développement économique, sociale, sanitaire, éducatifs, culturel et sportif. En outre les compétences transférées aux collectivités territoriales par l'Etat ne sont pas exclusives. Elles sont exercées de manière concurrente par l'Etat et les collectivités territoriales dans les conditions et modalités prévues par la loi.

Les compétences transférées aux communes sont relatives à l'action économique (promotion des activités de production agricoles, pastorales, artisanales et piscicoles d'intérêt communal ; mise en valeur des sites touristiques communaux ; construction, équipement, gestion et entretien des marchés, des gares routières et des abattoirs etc.) à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles (alimentation en eau potable, suivi et contrôle des déchets industriels etc.) et à la planification, l'aménagement du territoire et à l'urbanisme et à l'habitat (création et aménagement des espaces public, opérations d'aménagement, organisation et gestion des transports etc.)

Toutefois, s'il est à noter l'élargissement des compétences des collectivités locales, il reste à opérer une limitation claire entre les affaires relevant de la collectivité nationale d'une part, régionale ou communale d'autre part.

Le Fonds Spécial d'Équipement et d'intervention (FEICOM) assiste et appuie les communes et a pour mission (voir article 4 décret N° 2000/365 du 11 décembre 2000) :

- l'entraide entre les communes notamment par les contributions de solidarité et des avances de trésorerie ;
- le financement des travaux d'investissement communaux ou intercommunaux ;
- la centralisation et la redistribution des centimes additionnels communaux ;
- la couverture des frais relatifs à la formation du personnel communal et du personnel d'état civil.

Un autre organisme, créé par l'Etat, le CEFAM (Centre de Formation pour l'administration municipale) a pour but d'assurer la formation, le perfectionnement et le recyclage :

- des personnels administratifs et techniques des communes chargés, des syndicats de commune, et établissements communaux,
- des personnels chargés de la tutelle des communes,
- des personnels chargé de l'état civil.

Dans le contexte Cameroun, on note ainsi, d'une part le désir de rendre plus autonome et de renforcer le pouvoir des collectivités locales et d'autre part le souci de la tutelle de maintenir un certain contrôle sur le fonctionnement des collectivités locales.

2.2.2.2) L'organisation des collectivités locales camerounaises

La notion de collectivité locale aux Cameroun renvoie aux communes et aux régions. Actuellement, seules les communes sont opérationnelles.

Trois types de collectivités locales peuvent être distinguées au Cameroun :

- les communes (d'arrondissement et rurales) : Elles sont dirigées par un conseil municipal et un maire élu. Le conseil municipal est l'organe délibérant, il règle par délibérations, les affaires de la commune. Le maire, principal ordonnateur du budget de la commune, et ses adjoints constituent l'exécutif communal. Le maire préside le

conseil municipal. Le conseil municipal qui doit se réunir en session ordinaire une fois par trimestre ne peut valablement siéger que lorsque les deux (2/3) de ses membres sont présents. Les délibérations sont prises à la majorité simple des votants. Toutefois, le maire peut réunir le conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile.

- Les Communautés urbaines : Elles sont aujourd'hui au nombre de deux au Cameroun : Douala et Yaoundé. Elles englobent en leur sein les mairies d'arrondissement (cinq à Douala et six à Yaoundé). Dirigée par un Déléguée du Gouvernement nommée par le Chef de l'Etat, la communauté urbaine fonctionne, mutatis mutandis, suivant les règles applicables à la commune telles que prévues par la loi fixant les règles applicables aux communes ainsi que par la loi de la décentralisation [(art. 111)]. Le conseil de la communauté est composé des maires des communes d'arrondissement et des représentants désignés au sein des communes d'arrondissement. Le délégué du Gouvernement exerce la plénitude des fonctions et des attributions dévolues au maire à la tête de la communauté urbaine.
- Les communes urbaines à régime spécial : Il s'agit des communes de Bafoussam, Bamenda, Ebolowa, Edéa, Garoua, Kumba, Limbé, Maroua et Nkongsamba. Le corps communal de ces communes est composé d'un président du conseil municipal, assisté de deux vice-présidents ; un délégué du gouvernement, assisté de trois adjoints (voir p. 456). Le Délégué du Gouvernement est nommé par le Président de la République et ses adjoints par le Vice-premier Ministre chargé de l'administration territoriale et de la décentralisation. Ces communes fonctionnent, mutatis mutandis, suivant les règles applicables à la commune telles que prévues par la loi fixant les règles applicables aux communes ainsi que par la loi de la décentralisation

De manière générale et aux termes de la loi, c'est sous le contrôle de l'autorité administrative compétente que le délégué du gouvernement, le maire ou l'administrateur municipal exerce par voie d'arrêté, des pouvoirs de police administrative dans le cadre des lois et règlements, en vue d'assurer le maintien de la tranquillité et de la salubrité publique. Un problème majeur généralement posé est celui du conflit des compétences dans les communautés urbaines et dans les communes à régime spécial entre les personnalités nommées et les celles élues. Toutefois, les innovations dans ce domaine visent la clarification des relations entre les

communes urbaines d'arrondissement et les communautés urbaines. La communauté urbaine, jusqu'ici considérée comme une collectivité territoriale, prend plutôt le statut d'établissement public. Cette disposition résout au moins deux problèmes ; le premier est le retrait de la situation équivoque qui instituait une sorte de hiérarchie entre les communes urbaines d'arrondissement, considérées à tort comme des sous-ensembles de niveau inférieur par rapport aux communautés ; les communes urbaines d'arrondissement reprennent désormais leur pleine dimension de collectivité territoriale décentralisée. Le second problème, corollaire du premier relève de la désignation de l'exécutif de l'établissement public parmi les élus des communes urbaines d'arrondissement, qui arrêtent le programme d'action de la communauté et lui allouent, en conséquence, les moyens nécessaires à sa mise en œuvre. La transparence des responsabilités devrait être mieux garantie.

2.2.2.3) Consécration de l'élection de l'exécutif municipal, syndicalisme et coopération décentralisée

Dans le contexte camerounais, depuis la loi N° 92/002 du 14 août 1992, l'élection est le mode principal de désignation des organes exécutifs communaux. Les conseillers municipaux sont élus pour 5 ans au suffrage universel direct et secret. Ils sont aussi rééligibles.

Dans le cadre de la loi fixant les règles applicables aux communes, les communes peuvent recourir à la coopération décentralisée. Cette coopération peut s'opérer entre communes camerounaises ou entre celles-ci et des communes étrangères dans des conditions fixées par la législation et la réglementation en vigueur. Les communes peuvent aussi adhérer à des organisations internationales de villes jumelées ou d'autres organisations internationales des villes. Dans cette loi, il est aussi prévu que les communes d'un même département ou d'une même région peuvent, par délibérations concordantes acquises à la majorité d'au moins deux tiers du conseil municipal, se regrouper en syndicat en vue de réaliser des opérations d'intérêt intercommunal. Le syndicat des communes selon les termes de la loi est un établissement public intercommunal, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et demeure soumis, mutatis mutandis, aux dispositions de la loi d'orientation de la décentralisation ainsi qu'à celle fixant les règles applicables aux communes.

Les collectivités locales camerounaises sont actuellement regroupées au sein de l'Association des Communes et Villes du Cameroun (ACVC). Cette association créée en 1996 mène certaines

activités (campagne médiatique, publication des documents sur la décentralisation, séminaire de formation et de sensibilisation à l'intention des élus et des personnels locaux, participation des communes camerounaises aux rencontres du mouvement municipal international).

La coopération décentralisée joue encore un rôle marginal au Cameroun, en comparaison de la place qu'elle occupe dans d'autres pays de la sous-région. Quelques villes ont déjà mis sur pied des programmes de jumelage et de partenariat. Les villes étrangères jumelées aux villes camerounaises sont issues des pays tels que : La France, l'Allemagne, L'Italie, les Pays-Bas, les Etats-Unis, La Belgique, la Chine, le Canada, la Suisse, le Maroc, la Tunisie, la Namibie, le Sénégal.

Si la démocratisation locale et la décentralisation effective constituent, selon TI (2002), les éléments constitutifs indissociables d'une gestion transparente des collectivités locales ; on peut constater que le dispositif juridique et autres lois qui orientent la gouvernance locale au Cameroun tendent à rendre les collectivités locales décentralisés plus autonomes et plus responsables. La décentralisation effective des institutions élues au suffrage universel peut être un instrument efficace non seulement dans la lutte contre la corruption qui mine des nombreux Etats africains mais aussi dans l'amélioration du système de gouvernance de l'Etat.

2.3) L'organisation des collectivités locales au Québec

Le Canada est une fédération décentralisée où il y a deux ordres de gouvernements autonomes : le fédéral et le provincial. Pour bien comprendre la dynamique canadienne, il faut se référer à l'histoire. Lorsque la Constitution a été adoptée en 1867, il s'agissait de l'association de deux communautés, française et anglaise, de poids égal démographiquement et le document le reflète. Par exemple, il y avait déjà une organisation des services sur le territoire du Québec, d'inspiration française en ce qui concerne la justice, les services de type municipaux, etc. La Constitution partage donc entre les niveaux fédéral et provincial les champs de compétence et les champs de taxation.

Le fédéral a pour responsabilités les fonctions normales d'un gouvernement central comme la défense, les relations extérieures et le commerce entre les provinces. Pour financer ses activités, le fédéral peut utiliser toutes les sources de fonds que permet le système de taxation et ce, sans restriction.

Le provincial a pour responsabilités les fonctions d'intérêt régional comme les domaines social, éducatif, culturel, économique et municipal. Pour financer ses activités, le provincial ne peut utiliser que les taxes directes comme l'impôt sur les revenus et les profits des sociétés les impôts sur les biens (fonciers) et les taxes à la consommation.

Les compétences provinciales ont connu un développement sans précédent au cours des 50 dernières années. Toutefois, leur pouvoir de taxation est limité et la Constitution n'a pas été revue pour rehausser leurs sources de fonds. Le fédéral, avec le pouvoir de dépenser sans restriction que lui confère la Constitution et son pouvoir de taxation sans limite, a exercé un leadership avec des transferts financiers dans le champ des compétences provinciales. L'objectif du fédéral a été d'assurer des services publics équivalents, d'un océan à l'autre, financés selon la capacité de payer de chacun. Les provinces ont toujours la liberté d'accepter ou de refuser la proposition fédérale de transfert mais politiquement, c'est difficile à justifier. Les provinces sont devenues dépendantes du fédéral pour une partie de leurs sources de fonds ce qui a posé depuis de nombreuses années des problèmes de tout ordre.

Le Québec est la province, dans la fédération, qui a toujours veillé farouchement à préserver les champs de compétences provinciales contre l'intrusion du fédéral et les batailles épiques se sont généralement faites au moment des discussions sur les transferts financiers. L'objectif du Québec a toujours été d'obtenir les transferts du fédéral tout en gardant une pleine autonomie dans l'utilisation des fonds.

Il est possible de comparer la France, pays unitaire, et le Québec qui fait partie de la fédération canadienne en matière d'administration municipale. Il faut toutefois considérer le Québec comme un pays unitaire dans ses champs de compétences exclusives ce qui est le cas pour les municipalités.

2.3.1) Description des collectivités locales québécoises

Les municipalités constituent donc une juridiction provinciale. Les provinces décident d'une façon autonome de l'organisation administrative des services de sa juridiction sur son territoire. Les provinces ont fait des choix forts différents les unes par rapport aux autres. Ces choix visent d'abord à définir les responsabilités attribuées au niveau municipal. À ce titre, toutes les

municipalités au Canada offrent des services de proximité à la population. Toutefois, la différence de responsabilités entre les municipalités des provinces réside dans l'importance de l'offre de service touchant la redistribution de la richesse. Si les autres provinces demandent aux municipalités de financer en partie la sécurité sociale, au Québec ce n'est pas le cas.

Les choix des provinces visent également l'attribution des sources de financement aux gouvernements municipaux. Encore là, le Québec a fait des choix différents des autres provinces en attribuant aux municipalités l'utilisation pratiquement exclusive de l'impôt foncier.

Le Québec a fait le choix de se donner deux niveaux d'organisation municipale au Québec: le local et le régional (ou supra-municipal). Chacun de ces niveaux est composé de différents types de municipalités.

2.3.1.1) Structure municipale locale

Les municipalités locales constituent le premier niveau de l'organisation municipale. C'est une personnalité juridique représentative d'une collectivité, qui élit les dirigeants et à laquelle le Gouvernement Québécois (GQ) a attribué l'exercice d'un ensemble de compétences à être financées par des impôts fonciers levés sur son territoire. Selon le statut juridique qui les régit, les municipalités sont classées en deux catégories : les municipalités (Loi sur les cités et villes), et les municipalités de villages Cris et de villages nordiques (lois spéciales). Ces dernières ont été créées à la suite de la signature de la convention de la Baie-James et du Nord québécois en 1978, et de la convention du Nord-Est québécois en 1979. Ces Conventions ont permis au gouvernement du Québec de reconnaître les villages autochtones en leur donnant une autonomie administrative.

2.3.1.2) Structure régionale ou supra-municipale

Il existe deux grandes familles d'administration supra-locale au Québec: les communautés métropolitaines et les municipalités régionales de comté.

Les communautés métropolitaines (CM), au nombre de 2 (Montréal et Québec), sont nées, en 2002 des cendres des communautés urbaines de Montréal et de Québec. Ces entités supra-municipales ont des compétences qui leur sont dévolues de façon automatique par le législateur.

Ces regroupements sont dirigés par un comité exécutif présidé par le maire de la ville centre. Les communautés sont sous le contrôle des municipalités membres. Il y a au Québec 1147 municipalités, la répartition par population est la suivante :

Tableau n° 3. Répartition des municipalités québécoises

Tranche de population	Nombre de municipalités
Moins de 2000 h.	775
de 2000 à 9 999	296
de 10 000 à 49 999	61
de 50 000 à 99 999	6
100 000 et plus	9
Total	1147

Les municipalités régionales de comté (MRC), au nombre de 96 depuis les fusions municipales de 2002, sont dirigées par un conseil régional de comté. Ces compétences peuvent se regrouper en 3 blocs :

- elles ont compétences en matière d'aménagement, d'urbanisme et de fiscalité ;
- elles s'occupent d'une gamme de services municipaux comme l'urbanisme, la voirie, etc ;
- elles ont des compétences en matière de développement économiques et de création d'emplois.

Pour les deux derniers volets ce sont les municipalités membres de la MRC qui vont sur une base volontaire, décider de mettre en commun certains de leurs services.

2.3.2) Mode des élections locales

Il y a deux modes d'élection dans les municipalités québécoises. D'abord, le maire est toujours élu par l'ensemble des citoyens de la municipalité. Pour les municipalités de 20 000 habitants et plus, les municipalités doivent diviser la municipalité en districts. Chaque district a un conseiller municipal. Dans ce cas les conseillers sont élus par les citoyens du district. Pour les municipalités de 20 000 habitants et moins, la municipalité a le choix de diviser ou pas la

municipalité en district. S'il n'y a pas de district, l'élection des conseillers municipaux se fait par l'ensemble des citoyens. La loi exige que le nombre de districts électoraux soit déterminé en fonction de la taille de la municipalité et que les districts soient délimités de façon à assurer la plus grande homogénéité socio-économique, les tendances démographiques. Toutes les élections municipales se font à un tour au Québec.

Il convient également de dire que dans les municipalités de 20 000 habitants et plus, la loi reconnaît la formation de partis politiques municipaux avec les avantages fiscaux mais n'exclut pas pour autant les candidats indépendants. Finalement, il n'y a pas de liens entre les partis municipaux et les différents partis politiques provinciaux et fédéraux.

2.3.3) Fonctionnement politico-administratif municipal

L'environnement politico-administratif d'une municipalité québécoise est composé du conseil municipal, du comité exécutif, du Maire, du directeur général, du trésorier, du greffier, des fonctionnaires et des employés municipaux.

Le conseil municipal est formé du Maire et des conseillers. Il représente les citoyens de la municipalité et administre ses affaires. C'est l'organisme législatif de la ville. Depuis les réformes 1978-1980 (lois 44 et 105) qui précisent le fonctionnement politico-administratif municipal, le principe de la suprématie du conseil municipal sur le comité exécutif comme sur toutes les autres structures municipales est établi.

Le maire est le chef exécutif de l'administration municipale. Sur proposition du Maire, le comité exécutif est nommé par le conseil municipal. Il est présidé par le Maire. Ce comité exerce les fonctions exécutives du gouvernement de la municipalité. Il doit faire rapport au conseil municipal sur toute matière qui relève de sa compétence.

Le directeur général est nommé par vote de la majorité absolue du conseil municipal. Le conseil peut désigner un fonctionnaire ou un employé de la municipalité au lieu d'un DG. On observe ce choix dans le cas de très petite municipalité. Le DG est le gestionnaire et donc le premier fonctionnaire de la municipalité. Le trésorier est un fonctionnaire ou un employé de la municipalité désigné par un vote majoritaire du conseil municipal. Il est le percepteur et le dépositaire de tous les deniers de la municipalité.

Le Greffier est un fonctionnaire ou employé de la municipalité désigné par un vote majoritaire du conseil municipal. Il dirige le greffe et garde les archives de la municipalité.

Les fonctionnaires municipaux sont engagés directement par chaque municipalité. C'est le conseil qui nomme par résolution les fonctionnaires qu'il juge nécessaires à l'administration des affaires de la municipalité. Sous cet angle, chaque municipalité est libre de fixer son nombre de fonctionnaires qu'elle désire. Les employés municipaux sont embauchés contractuellement pour une durée déterminée qui est spécifique à chaque municipalité; leurs contrats sont souvent renouvelés, toujours à durée déterminée. Aucun fonctionnaire ne peut être affecté d'une municipalité à l'autre étant donné que chaque municipalité est un employeur indépendant.

En 2002, on dénombrait au Québec, pour 10 400 élus locaux, 78 400 agents municipaux (fonctionnaires et employés)

2.3.4) Évolution du pouvoir local

Depuis 1845, date de la première organisation administrative des institutions locales québécoises et surtout depuis les années 1950, la décentralisation et plus précisément l'autonomie politique, administrative et financière a toujours existé au sein même des municipalités québécoises. Ainsi, les municipalités québécoises sont des entités décentralisées au niveau territorial, politique et fonctionnel. Le gouvernement québécois se réserve seulement le droit d'approuver certains actes et d'exercer certains contrôles.

Au Québec, le renforcement de la démocratie locale est passé par plusieurs réformes, la plus importante est sans contredit, celle de la fiscalité municipale de 1980. Celle-ci visait à donner une autonomie financière aux municipalités. A ainsi été attribué aux municipalités la presque totalité du champ d'imposition foncière et limitée au minimum la portion que les Commissions scolaires faisaient dans ce champ. Les transferts financiers qui étaient de plus de 30 % avant la réforme ont diminué à moins de 5 %. Par ailleurs, les commissions scolaires qui se finançaient à environ 60 % avec l'impôt foncier se sont retrouvées avec un financement de moins de 5 %, les subventions du GQ comblant la différence. En somme, la municipalité exigeant des citoyens un financement direct à plus de 95 % conduit forcément à un intérêt plus grand de sa part pour les élections municipales.

Le contexte local des pays étudiés étant connus, la comparaison des mécanismes de gouvernance locale peut alors être effectuée.

3) Une comparaison internationale des mécanismes de gouvernance publique locale

Cette comparaison est ici réalisée sur la base des différents mécanismes de gouvernance locale mis en évidence dans la première partie. Toutefois, comme il a été précisé, cette analyse ne prend pas en considération tous ces mécanismes, mais se focalise sur ceux estimés comme les plus importants parmi les mécanismes intentionnels, qu'ils soient spécifiques ou non.

Ceux-ci concernent principalement :

- Les mécanismes de contrôles internes, ce dernier étant défini comme « *un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de sa mission et de ses objectifs* » (INTOSAI). Ceux-ci couvrent notamment l'existence d'un conseil municipal, la séparation des fonctions entre administratifs et élu, la forme d'organisation de la structure municipale (transversale, hiérarchique, bureaucratique, etc.) ou bien la possible séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.
- Les mécanismes de contrôles externes, avec l'intervention de tiers externes à la l'organisation locale. Ceux-ci concernent notamment les auditeurs ou contrôleurs externes, qu'ils soient volontaires ou légaux.
- Les dispositifs de communication, qu'elles soient obligatoires ou facultatifs.

3.1) Les mécanismes de gouvernance des municipalités congolaises

Traditionnellement sont distingués les mécanismes internes, des mécanismes externes de gouvernance locale. Les premiers correspondent à des dispositifs incitatifs ou contraignants qui affectent les conditions d'exercice ou de prise de décision par les agents au sein de l'organisation. Les seconds sont des contraintes imposées par l'environnement et qui influencent plus ou moins les agents.

Nous distinguerons donc les mécanismes de contrôle interne des collectivités locales des mécanismes de contraintes externes. Les mécanismes de contrôle internes sont ceux qui ont été institués par le ministère de tutelle à savoir pour le Congo, le ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation. Les mécanismes de contrôle externes relèvent des autres ministères comme celui de l'Économie, des Finances et du budget. Nous distinguerons aussi les mécanismes d'information.

3.1.1) Les mécanismes de contrôle internes des municipalités congolaises

C'est la loi n° 8-2003 du 6 février 2003 qui organise l'exercice de la tutelle de l'État sur les collectivités locales. Cette tutelle s'exerce sur le plan administratif, financier et technique. Les mécanismes censés discipliner le comportement des agents des collectivités locales sont : le contrôle de légalité de certains actes et le contrôle sur les organes (contrôle sur le conseil et sur l'exécutif local) et le contrôle financier.

3.1.1.1) Le contrôle de la légalité de certains actes par le préfet.

La tutelle ou le contrôle de l'État sur les collectivités locales s'exerce aussi bien sur des actes soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État (le préfet) que sur ceux non soumis à l'obligation de transmission.

Selon l'article 3 de la loi du 6 février 2003, les actes des collectivités locales soumis à l'obligation de transmission au préfet dans les dix jours qui suivent leur signature sont les suivants:

- les délibérations des assemblées locales quel que soit le domaine d'attribution ou la nature réglementaire ou individuelle de la délibération;
- les décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante par le bureau du conseil;
- les décisions réglementaires individuelles prise par le maire dans le cadre de son pouvoir de police ou par le conseil départemental en vertu des pouvoirs de police qui lui sont conférés par les textes en vigueur;
- les actes à caractère réglementaire pris par les autorités locales qui relèvent de leur compétence en application des lois. Sont ainsi visés les actes de portée générale pris par les membres des exécutifs locaux dans l'exercice de leurs attributions;
- les conventions relatives aux marchés, aux emprunts et aux conventions de concession ou d'affermage des services locaux à caractère industriel et commercial;

- les décisions individuelles relatives au recrutement, à la nomination, à l'avancement de grade, aux sanctions soumises à l'avis du Conseil disciplinaire et au licenciement des agents;
- les actes qui intéressent les modalités d'exercice d'une liberté publique par un ou plusieurs administrés ou qui risquent de mettre en échec l'exercice d'une telle liberté;
- les délibérations relatives au budget local.

La non transmission au préfet, représentant de l'État dans le département et/ou non notifié aux intéressés est nul.

Le contrôle administratif de l'État s'exerce aussi sur les actes non soumis à l'obligation de transmission. Il s'agit des actes suivants, précisés dans l'article 11 :

- les actes de gestion courante des services ou du domaine public de la collectivité locale;
- les actes d'administration interne notamment en matière de gestion du personnel;
- les conventions autres que celles mentionnées à l'article 3 de la présente loi;
- les actes d'administration quotidienne et notamment les échanges de correspondance entre élus locaux et leurs administrés.

Tous ces actes, pris par les autorités locales alors qu'ils ne sont pas soumis à l'obligation de transmission, sont exécutoires de plein droit et sont assujettis au contrôle de légalité.

La tutelle de l'État sur les municipalités congolaises ne s'exerce pas seulement sur les actes mais aussi sur les organes.

3.1.1.2) Le contrôle sur les organes.

L'État exerce *un* contrôle sur le conseil et sur l'exécutif local.

Selon l'article 13, le conseil est assujetti au respect des prescriptions légales notamment relatives à la décentralisation administrative. La violation de ces prescriptions entraîne selon les cas, soit la suspension qui ne doit excéder deux mois, soit la dissolution du conseil par décret pris en conseil des ministres, soit enfin la substitution du conseil en cas de négligence, d'abstention ou de refus d'accomplir un acte pour lequel les lois et règlements lui donne

compétence, après mise en demeure. Si les membres du bureau du conseil municipal démissionnent collectivement, le préfet convoque, en session extraordinaire un conseil pour procéder à l'élection du nouveau bureau.

3.1.2) Les mécanismes de contrôle externes des municipalités congolaises

Outre le ministre de l'administration du territoire et de la décentralisation, l'équivalent du ministre de l'intérieur français, d'autres ministères ont instauré des contrôles pour limiter la marge de manœuvre des collectivités sur le plan financier et techniques

3.1.2.1) Le contrôle financier sur les municipalités congolaises

Le contrôle financier du ministère des l'Économie des Finances et du budget sur les collectivités locales se manifeste sous forme de contrôle budgétaire et contrôle de gestion (article 22).

3.1.2.1.1) Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire s'exerce au moyen de la substitution dans les cas suivants :

- budget voté hors délai;
- absence d'équilibre réel du budget;
- défaut d'inscription au budget d'une dépense obligatoire;
- apparition d'un déficit dans l'arrêt des comptes.

Dans le cas d'un budget voté hors délai pour un motif quelconque, le préfet fait constater ce manquement au conseil. Par conséquent, il met en recouvrement les recettes et engage les dépenses ordinaires dans les limites du budget de l'année précédente. Si le budget n'est pas voté dans un délai de vingt jours, le préfet saisit la chambre départementale de la cour des comptes et de discipline budgétaire ou à défaut la cour des comptes et de discipline budgétaire dans un délai d'un mois et formule des propositions pour le règlement du budget. Le préfet règle le budget et le rend exécutoire. Par contre, si le budget ne peut être voté dans les délais requis, en raison du retard d'informations indispensables en provenance du représentant de l'État, le conseil bénéficie d'office d'un délai supplémentaire d'un mois.

Si le budget est voté en déséquilibre, conformément à l'article 26 de la présente loi, le préfet saisit, dans les trente jours, la chambre départementale de la cour des comptes et de discipline

budgétaire ou à défaut la cour des comptes et de discipline budgétaire, après l'avoir formellement constaté et notifié au Conseil. Dans ce cas, le préfet propose un budget équilibré et le rend exécutoire.

Le défaut d'inscription au budget d'une dépense obligatoire (dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé) ou ne l'est pas pour une somme suffisante, la chambre départementale de la cour des comptes et de discipline budgétaire ou à défaut la cour des comptes et de discipline budgétaire saisie par le préfet du département, par le comptable intéressé ou par toute personne ayant intérêt, constate la situation et adresse une mise en demeure à la collectivité locale. Si cette mise en demeure reste vaine, la Chambre départementale de la cour des comptes et de discipline budgétaire ou à défaut la cour des comptes et de discipline budgétaire demande au préfet d'inscrire cette d'office cette dépense au budget et propose éventuellement la création des ressources ou la diminution des dépenses facultatives. Le préfet peut s'écarter de la décision de la chambre départementale de la cour des comptes et de discipline budgétaire ou à défaut la cour des comptes et de discipline budgétaire tout en motivant sa décision. Si le président du Conseil refuse de mandater une dépense obligatoire, après une mise en demeure par le préfet, celui-ci y procède d'office.

Si l'exécution du budget de l'exercice écoulé présenté par le comptable fait apparaître un déficit qui varie de cinq à dix jours pour cent des recettes de fonctionnement et selon la taille de la collectivité locale, la chambre départementale de la Cour des comptes et de discipline budgétaire ou à défaut la Cour des comptes et de discipline budgétaire, saisie par le préfet, formule des propositions en vue de l'établissement de l'équilibre. Le budget de l'année ou des années suivantes devra alors prévoir des mesures de redressement en vue de résorber le déficit conformément aux propositions du juge et sur décision du préfet.

La loi prévoit dans son article 32, que tout citoyen peut intenter un recours contre un compte administratif déficitaire dans un délai de deux mois à partir de la connaissance des faits. Cette disposition est rarement utilisée dans les faits au Congo.

3.1.2.1.2) Le contrôle de gestion

La cour des comptes et de discipline budgétaire et les autres corps de contrôle habilités de l'État exercent un contrôle sur les comptes des ordonnateurs et des comptables en ce qui concerne la gestion budgétaire et comptable des collectivités locales.

3.1.2.2) Le contrôle technique sur les municipalités congolaises

Le contrôle technique, prévu dans par l'article 35 de la présente loi relève de la compétence de plusieurs ministères. Ce contrôle concerne l'obligation faite aux collectivités locales d'observer toutes les prescriptions prévues par les lois et règlements en vigueur dans l'accomplissement de leurs actes. Il s'exerce sur les collectivités locales à travers les interventions des services techniques de l'État dans la conclusion des marchés, des contrats d'exécution des travaux et d'attribution des subventions.

3.1.2.3) Le contrôle juridictionnel sur les communes congolaises

L'article 33 prévoit que si les actes relatifs au régime de transmission obligatoire au préfet sont soumis au contrôle de légalité du juge compétent sur saisine du préfet ou de toute autre personne ayant intérêt à l'action.

Il apparaît qu'il existe plusieurs mécanismes de contrôle censés discipliner le comportement des communes congolaises que résume le tableau n°4.

Tableau n°4 : Mécanismes de contrôle des municipalités congolaises

Mécanismes de contrôle	Dispositifs de contrôle des municipalités congolaises
Internes	- contrôle de la légalité sur certains actes - contrôle par le conseil municipal
Externes	- contrôle financier (contrôle budgétaire, contrôle de gestion) par la chambre départementale de la cour des comptes et de discipline budgétaire; - contrôle technique, -contrôle juridictionnel -contrôle du conseil municipal

3.1.3) Les dispositifs d'information

Une bonne gouvernance ne suppose pas seulement, la définition des principes, la mise en place des mécanismes de contrôle. Elle passe aussi par la transparence de l'information et de la communication locale.

La loi congolaise n° 7- 2003 du 6 février 2003 portant organisation et fonctionnement des collectivités locales stipule dans son article 32, alinéa 1, que « *Toute personne physique ou morale peut obtenir communication sur place des procès-verbaux et des pièces annexes, des budgets et des comptes du conseil après leur publication officielle* ». Dans l'alinéa 2, il est précisé que « *Les citoyens ont libre accès aux documents* ».

Malgré ces dispositions instaurant la communication et l'accès public aux documents administratifs, il semble que cette information et cette communication à destination du public ou des citoyens présente quelques limites. En effet, l'information disponible aux conseils départementaux et municipaux est à sens unique et pauvre. Elle est à sens unique car elle est diffusée de l'administration aux administrés. Elle est pauvre car elle ne permet pas aux administrés de mieux juger de la pertinence et de l'efficacité des décisions prises. Or, idéalement, l'information transmise aux administrés doit leur permettre de s'impliquer dans la gestion de la collectivité. Pour se faire, il doit disposer d'éléments relatifs aux budgets, aux emprunts et contrats importants, recrutements et/ou nominations et qui concourent aux prises de décisions de la cité. De même les conclusions issues des études réalisées par les différentes commissions d'études et d'instruction doivent être portées à la connaissance des administrés. Une telle pratique devrait permettre un meilleur contrôle des administrateurs par les administrés et une juste appréciation de l'efficacité des actions entreprises. Elle est aussi une condition de bon fonctionnement de la démocratie locale. Des mesures concrètes peuvent être prises comme par exemple, l'affichage des décisions concernant les différents aspects auxquels les collectivités locales sont amenées à s'impliquer. De même, les informations transmises par l'État aux collectivités, les informations se rapportant à l'urbanisme, aux investissements, l'état d'avancement de certains projets ou travaux en cours notamment, doivent être portées à la connaissance des administrés. Cette information à destination des administrés et des administrateurs qui est la « *forme minimale de participation publique* » (Breux, Bherer, Collin,

2004)¹¹ peut être facilitée par la consultation (ce qui suppose l'instauration d'un dialogue), la concertation (l'élu expose ses projets, les administrés formulent leurs attentes, leurs avis) et par ricochet une participation des personnes intéressées (Gardère E. et Gardère J-P, 2005). Cette transparence de l'information doit être relayée par une communication ascendante et descendante garantissant d'une bonne gouvernance locale.

3.2) Les mécanismes de gouvernance des organisations locales camerounaises

La décentralisation constitue l'axe fondamental du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance locale au Cameroun (Loi N° 2004-17 du 22 juillet 2004). Aussi a-t-on songé à une administration libre des collectivités locales. Toutefois, afin d'éviter les comportements opportunistes, surtout de la part de l'exécutif municipal, mais aussi pour veiller au développement harmonieux de toutes les collectivités sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional (art. 55 alinéa 2 de la loi N° 96-06 du 18 janvier 1996), l'Etat assure la tutelle sur les collectivités territoriales (art. 66, Loi N° 2004-17 du 22 juillet 2004). L'exercice de la tutelle de l'Etat est donc un moyen de contrôle du fonctionnement des collectivités locales. La tutelle de l'Etat peut être considérée et à juste titre comme un contrôle *a priori*.

S'il faut distinguer entre mécanismes internes et mécanismes externes de contrôle dans le contexte du Cameroun, le contrôle externe légal est tout d'abord prévu dans les différents textes et est assuré par le ministère des finances et du budget et celui de l'administration territoriale et de la décentralisation. Ensuite, le contrôle interne peut se résumer en un certain nombre d'outils ou de principes : la séparation de la fonction d'ordonnateur et de comptable, l'institution d'un plan comptable des communes et les incompatibilités.

¹¹ Dans leurs notes de recherche, Sandra Breux, Laurence Bherer et Jean-Pierre Collin distinguent trois modalités de participation publique selon le degré d'influence consenti aux citoyens du moins influent au plus influent : l'information, la consultation publique et la concertation. Selon ces auteurs, l'information est « *un échange de renseignements entre autorités et citoyens, sans engagement des autorités de tenir compte de l'avis exprimé par les citoyens* ». Elle permet « *aux autorités de renseigner le citoyen sur les décisions prises ou à prendre, tandis que le citoyen fait connaître ses attentes aux autorités* ». « *La consultation est une invitation faite aux citoyens pour exprimer leurs opinions sur un objet précis selon les modalités définies au préalable... Les autorités s'engagent moralement à tenir compte des opinions exprimées par les citoyens. La concertation, par contre, est une forme de négociation, de partenariat entre élus et groupes locaux. Dans ce cadre, élus et groupes locaux s'allient en vue de mener une action commune* ».

3.2.1) Les mécanismes de contrôle externe

La loi d'orientation de la décentralisation précise que l'Etat assure la tutelle sur les collectivités locales. Les pouvoirs de tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales sont exercés, sous l'autorité du Président de la République, par le ministre chargé des collectivités territoriales et par le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale.

Le préfet assure la tutelle de l'Etat sur les communes. Au sein des communes, il est nommé, par le ministre chargé de la décentralisation un secrétaire général. Principal animateur des services de l'administration municipale, il assiste le maire. Il bénéficie à cet effet des délégations de signature pour l'accomplissement de ses fonctions (art. 80. al 1 et 2 de la loi N° 2004-17 du 22 juillet 2004). Au niveau de chaque commune ou de chaque département, le service provincial des communes ou le bureau départemental des communes est chargé de l'étude technique des dossiers relatifs aux domaines de compétence du gouverneur ou du préfet en matière de tutelle communale (art. 3, décret N° 77/71 du 25 mars 1977). Dans leurs missions, selon les termes de la loi, les autorités de tutelles sont chargées :

- de définir les mesures propres à assurer le développement harmonieux des communes ;
- d'accroître le rendement et d'améliorer la qualité des services municipaux ;
- de promouvoir la formation, le perfectionnement et le recyclage du personnel communal ;
- de contrôler le fonctionnement des organes municipaux.

Par ailleurs, la loi précise aussi que les autorités de tutelle sont en outre investies d'une mission d'assistance, de coordination, d'information et de contrôle auprès des communes et d'établissements communaux.

Le ministère des finance assure le contrôle des collectivités locales par le contrôle qu'il exerce sur les agents qu'il nomme dans les communes : notamment, le receveur municipal et le contrôleur financier.

3.2.1.1) Le contrôle par le ministère de tutelle

Nous pouvons situer ce contrôle au niveau de la régularité des élections du conseil et de l'exécutif municipal (tutelle sur le conseil municipal et tutelle sur les magistrats municipaux) et au niveau du contrôle des délibérations et de la légalité des actes pris par les autorités municipales.

Le contrôle des élus, si nous nous référons au texte d'orientation de la décentralisation est plus juridictionnel qu'administratif. La loi prévoit en effet que le représentant de l'Etat défère à la juridiction administrative compétente les actes pris par les collectivités territoriales qu'il estime entachés d'illégalité. Ainsi, les actes pris par les collectivités territoriales sont transmis au représentant de l'Etat auprès de la collectivité concernée et sont exécutoires de plein droit quinze jours après leur publication ou leur notification au représentant de l'Etat. De même, les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil régional ou le maire dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs de police, les actes de gestion quotidienne sont exécutoires de plein droit dès qu'il est procédé à leur publication ou notifications aux intéressés. Toutefois, certains actes demeurent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat (budgets, emprunts et garanties d'emprunts, conventions internationales de coopération internationale, affaires domaniales, garanties et prises de participation, conventions relatives à l'exécution ou au contrôle des marchés publics, délégations de services publics au-delà du mandat en cours du conseil municipal, recrutement de certains personnels). Des voies de recours sont prévues en cas du refus d'approbation des décisions par le représentant de l'Etat. A titre d'illustration, le président du conseil régional ou le maire peut déférer à la juridiction administrative compétente, pour excès de pouvoir, la décision de refus d'approbation du représentant de l'Etat. De façon générale, les actes et les délibérations sont d'abord transmis au représentant de l'Etat. Celui-ci, défère à la juridiction administrative compétente les actes qu'il estime entachés d'illégalité dans un délai maximal de deux mois à compter de la date de leur réception. La juridiction administrative saisie est tenue de rendre sa décision dans un délai maximal d'un mois. Toutefois, le représentant de l'Etat peut annuler les actes des collectivités locales manifestement illégaux, notamment en cas d'emprise ou de voie de fait (art 71, Loi N° 2004-17 du 22 juillet 2004).

Les collectivités territoriales, selon la loi dispose d'un organe délibérant élu. Le régime de l'élection des membres de l'organe délibérant et des autorités est fixé par la loi. L'élection du

conseil municipal est constatée par arrêté du ministre de l'administration territoriale. Aussi, en cas d'irrégularité dans le déroulement du scrutin dans une commune, le Ministre de l'Administration territoriale peut d'office annuler cette élection dans les 30 jours qui suivent la proclamation des résultats. De la même manière, l'élection du maire et de ses adjoints est constatée par arrêté du Ministre de l'Administration Territoriale (Décret N° 77/91 du 25 mars 1977). La loi fixant les règles applicables aux communes précise aussi les cas de suspension ou de dissolution du conseil municipal. Le conseil municipal peut ainsi être suspendu par le ministre chargé des collectivités territoriales et c'est par décret du Président de la république que le conseil municipal est dissout. L'Etat dispose ainsi d'un pouvoir de sanction, d'approbation, d'annulation et de révocation.

3.2.1.2) Le contrôle par le ministère des finances

La loi N° 96-06 du 18 janvier 1996 dispose en son article 23 alinéa 2 que la loi de finance fixe chaque année sur proposition du gouvernement, la fraction des recettes de l'Etat affectée à la dotation générale de décentralisation. Par ailleurs la loi d'orientation de la décentralisation précise que tout transfert de compétence à une collectivité s'accompagne du transfert, par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de la compétence transférée. Les communes peuvent acquérir ou aliéner des propriétés, elles disposent d'un patrimoine communal distinct de celui de l'Etat.

Dans le cadre de la loi fixant les règles applicables aux communes, les ressources nécessaires à la commune pour l'exercice de ses compétences lui sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation, soit par les deux à la fois. Le budget est voté par le conseil municipal et le maire est l'ordonnateur du budget de la commune. L'essentiel des revenus des communes camerounaises provient des centimes additionnels, qui sont constitués par un prélèvement de 9% sur le produit des impôts collectés pour le compte de l'Etat par les régies financières du Ministère des Finances. Selon les termes de cette loi, ce sont les services compétents de l'Etat qui assurent le contrôle de la gestion des communes.

Le contrôle de la gestion des communes par le Ministère des Finances est perceptible par la présence dans les communes des receveurs municipaux et des contrôleurs financiers. Les receveurs municipaux, recouvrent les recettes et règlent les dépenses ordonnancées, selon le cas, par le maire ou le délégué du gouvernement. Selon les termes de la loi, les receveurs

municipaux sont soumis aux règles de disciplines, de tenue de comptes et de comptabilité, de recouvrement, de paiement des dépenses et de responsabilités applicables aux comptables du trésor. Ils sont nommés parmi les comptables du trésor conjointement par le ministre des finances et celui chargé de la tutelle sur les collectivités locales. Le délégué du gouvernement, le maire ou l'administrateur municipal ne peut en aucun cas contraindre le receveur municipal à assurer le visa ou le paiement des dépenses en violation des prescriptions de la loi. Toute contestation à ce sujet doit être soumise par le délégué du gouvernement, le maire ou l'administrateur municipal au préfet. Toutefois, le délégué du gouvernement, le maire ou l'administrateur municipal a le droit de se faire communiquer les livres du receveur municipal. En outre, la comptabilité des communes est soumise aux vérifications du Ministre de l'administration territoriale, des gouverneurs et des préfets.

Le contrôleur financier, fonctionnaire du ministère des finances, juge de la régularité de la dépense et joue le rôle d'auditeur interne. Le contrôleur financier vise les délibérations portant sur le vote du budget communal (art.50 alinéa 2 du décret N° 77/91 du 25 mars 1977).

Le comptable matière est aussi une pièce essentielle du dispositif de contrôle de la gestion des collectivités locales. Selon le décret N° 77/91 du 25 mars 1977, il est nommé par décision du Ministre de l'Administration territoriale sur proposition du magistrat municipal intéressé, parmi les agents communaux ayant effectué un stage à cet effet. Il est responsable de la garde, de la conservation et de la régularité des écritures des matières, denrées, mobiliers et matériels de la commune aussitôt qu'il en a assuré la prise en charge. Le comptable tient obligatoirement un certain nombre de livres matérialisant les entrées et les sorties des objets consommables ou renouvelables, des outillages, mobiliers et matériels d'emploi durable, etc.

Le trésorier payeur général (TPG) assure le contrôle du receveur municipal tandis que la Direction de la Comptabilité Matière du Ministère des Finances s'occupe du contrôle des comptables matières des communes. Par ailleurs, les comptes administratifs des communes et syndicats des communes, ainsi que les comptes de gestion des receveurs municipaux, sont soumis, au plus tard le 15 janvier de chaque année, à l'approbation du Gouverneur après avis du trésorier-payeur général territorialement compétent.

Le code des marchés publics qui institue le contrôle des observateurs indépendants dans l'attribution des marchés publics est aussi applicable aux communes.

3.2.2) Les mécanismes de contrôle interne

Nous pouvons peut situer les mécanismes de gouvernance interne au niveau de la séparation de la fonction d'ordonnateur et de comptable, de la mise en place d'un plan comptable des communes, de la destitution de l'exécutif municipal par le conseil municipal de la tenue des documents comptables et des incompatibilités.

Dans le souci d'améliorer la qualité de la dépense communale, les pouvoirs publics ont été amenés à abolir l'unicité de caisse. L'abolition de l'unicité de caisse constitue à cet effet une manifestation remarquable de la volonté de l'Etat de faire valoir d'autres modes de fonctionnement des institutions. Dans le cadre du décret du 5 décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux, il y a donc consécration de deux principes majeurs : la séparation des fonctions de receveur municipal de celles de comptable du trésor, d'une part, la libération d'autre part, de la caisse du receveur municipal de celle du trésor. Désormais, les communes gèrent librement leurs recettes et règlent leurs dépenses dans l'ordre et suivant les priorités qu'elles se fixent. Toutefois, si ce texte met un terme à l'unicité de caisse fortement décrié par les élus locaux et si à partir de ce texte les communes prennent leur liberté vis-à-vis des comptables de trésor ; les receveurs municipaux restent cependant des comptables publics.

En matière de gouvernance dans le cas des collectivités locales au Cameroun, il existe une séparation entre l'ordonnateur qui est le maire et celui qui recouvrent les recettes et règlent les dépenses ordonnancées, à savoir le receveur municipal. Il doit ainsi être entendu que s'il est reconnu aux communes l'autonomie et la liberté de gérer à leur guise leurs recettes et régler leurs dépenses dans l'ordre et suivant les priorités fixées par leur propre agenda, il existe aussi la nécessité d'instituer des garanties de bonne utilisation et de qualité de la dépense.

Le plan comptable communal fait partie des mesures entreprises pour améliorer et rendre transparente la gestion des communes. La gestion financière des collectivités locales doit maintenant s'inspirer du schéma promulgué par décret n° 98-266-PM du 21 août 1998 portant application du plan comptable sectoriel communal et adoption de la nomenclature budgétaire communale. Cet instrument régleme la préparation, le vote, l'exécution du budget communal, ainsi que l'exécution des opérations de trésorerie par le Receveur municipal et le contrôle d'exécution du budget communal.

Dans chaque commune, selon les termes de la loi, il est tenu sous le contrôle du délégué du gouvernement, du maire ou de l'administrateur municipal un certain nombre de documents relatifs à la gestion des communes (livre journal des émissions de mandat, livre journal des émissions des titres de recettes, grand livre des recettes et des dépenses etc.).

La loi fixant les règles applicables aux communes et la loi sur les régions consacrent la fin du cumul des mandats entre les parlementaires et les élus locaux. Les fonctions de maires sont ainsi incompatibles avec celles de membre de gouvernement et assimilé, député et sénateur, ambassadeur etc. Pendant l'exercice de leur fonction, les gouverneurs, secrétaires généraux, préfets, sous-préfets, chefs de districts et leurs adjoints, représentant de l'Etat, et par conséquent partie prenante à la gestion de la commune ne peuvent exercer le mandat de conseiller municipal dans le ressort de leur circonscription administrative. Il est aussi interdit aux secrétaires généraux des mairies, au receveur municipal et aux chefs de services municipaux d'exercer le mandat de conseiller municipal dans le territoire d'exercice de leur fonction.

La possibilité de destitution de l'exécutif par le conseil municipal constitue un mécanisme de contrôle important. En effet, la loi prévoit qu'en cas d'inertie persistante, de carence, de faute lourde, de négligences graves répétées dans l'exercice de leur fonctions, le maire et ses adjoints peuvent collectivement ou individuellement être destitués par le conseil municipal sur réquisition du ministre de l'administration territoriale (art. 46, al.1, décret N°77/91 du 25 mars 1997)

3.2.3) Les actions d'informations

Les actions d'informations rentrent aussi dans le cadre du contrôle externe des activités des collectivités locales. En matière d'information, la loi sur l'orientation de la décentralisation prévoit que toute personne physique ou morale peut formuler, à l'intention de l'exécutif régional ou communal, toutes propositions tendant à impulser le développement de la collectivité territoriale concernée et/ou à améliorer son fonctionnement. De la même manière, tout habitant ou contribuable d'une collectivité territoriale peut, à ses frais, demander communication ou prendre copie totale ou partielle des procès verbaux du conseil régional ou du conseil municipal, des budgets, comptes ou arrêtés revêtant un caractère réglementaire suivant les modalités fixées par voie réglementaire. Toujours selon la loi, tout contribuable ou toute personne intéresser peut former un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté du gouverneur qui approuve un compte administratif arguant les recettes ou les dépenses faites en violation de la loi. Selon la loi, les

séances du conseil municipal sont publiques même si toutefois, à la demande du maire ou du tiers (1/3) des membres, le conseil municipal peut délibérer à huis clos.

C'est surtout en matière d'urbanisme qu'il est envisagé une forte implication des populations et de la société civile. La loi N° 2004-003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun recommande que soit encouragé : le libre accès aux documents d'urbanisme, les mécanismes de consultation permettant de recueillir l'opinion des populations, la représentation des populations au sein des organes de consultation, la production de l'information relative à l'aménagement et à l'urbanisme et la sensibilisation, la formation, la recherche et l'éducation en matière d'aménagement et d'urbanisme. Est ici mis en évidence le fait que la politique du développement urbain ne relève plus du domaine exclusif de l'Etat, mais aussi des autorités locales et des autres acteurs de la société civile. Il existe ici, non seulement, un souci de collaboration, mais aussi un souci d'information des populations.

3.3) Les mécanismes de gouvernance des organisations locales québécoises et françaises

Ces mécanismes sont présentés à travers trois temps. Dans un premier point, une description théorique et conceptuelle des mécanismes de contrôle est réalisée. Dans un second, ce sont les dispositifs d'information qui sont étudiés. Enfin, dans un troisième point, une comparaison des pratiques et des objectifs de ces mécanismes de gouvernance est réalisée.

3.3.1) Description conceptuelle et théorique des mécanismes de la gouvernance publique locale

Les mécanismes de la gouvernance locale sont fonctions des structures politico-administratives du pays. Toutefois, malgré des différences apparentes entre les structures politico-administratives de la France et du Québec, ces mécanismes sont les mêmes dans les deux pays. Ils se subdivisent en deux catégories; les mécanismes de contrôle interne et ceux de contrôles externes.

3.3.1.1) Les mécanismes de contrôles internes.

Selon l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (INTOSAI), le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel

d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de sa mission et de ses objectifs. Ainsi, pour s'assurer de la bonne gestion des finances locales, les mécanismes de contrôles internes mis en place au Québec et en France sont les suivants :

Dans un pays unitaire comme la France, où l'administration locale (territoriale) représente 11,5 % du Produit Intérieur Brut (données de 2000), sa vocation est d'exercer un ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle locale . Pour mener à bien cette mission, l'État a doté à cette administration une structure de contrôle interne qui s'appuie sur 5 principaux intervenants : le conseil communal, le maire, le secrétaire de mairie et le responsable du service financier.

- Le conseil communal composé des élus municipaux, a pour attribution de contrôler l'activité du maire, de voter et de contrôler le budget dans le but de vérifier régulièrement l'existence des ressources prévues au budget et de suivre les dépenses de crédits. Il doit gérer les biens et les intérêts de la municipalité.
- Le maire, dans les municipalités françaises, est à la fois un organe exécutif de la commune et un agent de l'état (administration centrale). En tant qu'agent de la commune, il élabore le budget communal et procède à l'ordonnancement des dépenses, il est officier de l'état civil (mariages, service de l'état civil), de la police judiciaire, etc.
- Le secrétaire de mairie, ou le secrétaire général, est le chef d'orchestre de la partition municipale. Toutes les municipalités sont obligées d'en avoir. Il est nommé par l'administration centrale, c'est donc un fonctionnaire. Il peut travailler pour plusieurs petites municipalités à la fois. Il est à la disposition du corps municipal ainsi que de ses habitants. Il assiste à chaque assemblée du conseil et il est tenu de rédiger le compte rendu. Il est tenu de fournir des informations techniques sur la demande des conseillers mais il ne participe pas aux débats, ni aux délibérations.
- Le responsable du service financier, personnage clé du contrôle comptable et budgétaire, il a des relations directes avec les élus et les autres fonctionnaires territoriaux.

Le Québec, faisant partie d'un fédéralisme décentralisé (la fédération canadienne), a des responsabilités d'intérêt régional comme le domaine social, éducatif, culturel, économique et municipal. Pour répondre aux besoins d'intérêt régional de sa population, le Québec s'est doté

d'une administration provinciale et d'une administration locale. L'administration provinciale est sous la responsabilité du gouvernement provincial et l'administration locale sous l'autorité des municipalités. En plus, ces municipalités ont tous une autonomie politique, administrative et financière. Pour assurer l'autonomie des municipalités, le gouvernement provincial a donné aux municipalités de la presque totalité du champ d'imposition foncière. Aujourd'hui, les municipalités exigent aux citoyens un financement direct à plus de 90 %. Ce qui a fait en sorte que le poids des municipalités devient de plus en plus important dans le budget de la province. Pour mener à bien leurs activités, les municipalités québécoises sont structurées sur le plan interne autour de quatre acteurs; le conseil municipal; le Maire, le Directeur général, le trésorier.

- Le conseil municipal est formé du maire élu au suffrage universel et de conseillers représentant autant de districts électoraux. Il est l'organe législatif de la ville. Selon la « loi sur les cités et ville », le conseil municipal a cinq principales fonctions en matière de contrôle financier:
 - (1) préparer et adopter le budget de la municipalité, durant la période allant du 15 novembre au 31 décembre de chaque année, pour le prochain exercice financier et y prévoir des revenus au moins égaux aux dépenses qui y figurent;
 - (2) nommer par résolution les fonctionnaires et employés qu'il juge nécessaires à l'administration de la municipalité, et fixer leur traitement;
 - (3) prendre acte des états financiers qui lui sont soumis selon la loi par le trésorier de la municipalité;
 - (4) veiller à l'adjudication des contrats de la ville qui ont une dépense de 100 000 \$ ou plus et enfin;
 - (5) adopter par résolution le PTI (Programme Triennal d'immobilisation).

- Le maire, quant à lui, est le chef exécutif de l'administration municipale, il préside les séances du conseil. Il est élu par les électeurs de l'ensemble des arrondissements. Le chef exécutif de la ville a, selon la loi, quatre principales fonctions :
 - (1) surveiller, investiguer et contrôler tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité,
 - (2) veiller à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi,

- (3) faire des suggestions au conseil en vue de l'amélioration des finances de la ville et,
 - (4) veiller à ce que les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution.
- Le directeur général de la ville est, selon la loi, le fonctionnement principal de la municipalité. Il est désigné par le conseil et travaille étroitement avec le maire et le comité exécutif. En matière de contrôle financier, il a deux principales fonctions :
- (1) gérer les ressources financières de la ville (fonds, réserves, emprunts) et,
 - (2) planifier, organiser, diriger et contrôler toutes les activités de la ville. En effet sous l'autorité du conseil municipal, le directeur général est responsable de l'administration de la municipalité et à cette fin planifie, organise, dirige et contrôle les activités de la municipalité.
- Le trésorier est le percepteur et le dépositaire de tous les deniers de la municipalité. Il peut être un fonctionnaire ou un employé de la municipalité. Il a 4 fonctions de contrôle :
- (1) veiller et gérer les deniers de la ville,
 - (2) monter les états financiers dès la fin de l'exercice financier,
 - (3) faire le suivi au conseil de l'état des revenus et des dépenses de la municipalité une fois par trimestre, y compris lors de la dernière séance ordinaire avant la séance où le budget est adopté. Il doit aussi remettre au conseil depuis le début de l'exercice financier deux états comparatifs, l'un portant sur les revenus qu'il prévoit percevoir durant l'exercice et ceux prévus par le budget, et l'autre portant sur les dépenses effectuées à la date de l'état et celles prévues par le budget et, enfin, le trésorier
 - (4) doit tenir des livres de comptes dans lesquels il inscrit, par ordre de date, les recettes et les dépenses, en faisant mention des personnes qui ont versé des deniers entre ses mains ou à qui il a fait quelque paiement. Le trésorier relève directement du Conseil municipal et non du DG lorsqu'il exécute ses tâches de contrôle du budget.

3.3.1.2) Les mécanismes de contrôles externes

Les structures de vérification externe d'une municipalité sont aussi fonctions des structures politico-administratives d'un pays.

En France, les contrôles externes légaux sont exercés par le préfet, le comptable public et la chambre régionale des comptes.

Le préfet est un haut fonctionnaire nommé par un décret présidentiel, pris en conseil des ministres, sur proposition du premier ministre et du ministre de l'intérieur. Il est le représentant de l'état dans les collectivités locales, les départements et les régions. En matière de vérification, il exerce auprès des municipalités depuis 1982, un contrôle a posteriori qui porte sur la légalité et la conformité des actes. En matière budgétaire, le Préfet en liaison avec la Chambre régionale des comptes exerce un contrôle qui porte sur quatre points :

- la date de vote et de transmission du budget primitif;
- l'équilibre réel du budget;
- l'inscription et le mandatement des dépenses obligatoires;
- le vote et l'équilibre du compte administratif.

Par ailleurs, comme l'exécution du budget des collectivités locales est régie par le principe de séparation de l'ordonnateur (le maire) et du comptable, la loi a mis en place un comptable public. C'est un fonctionnaire du trésor public nommé par le Ministère du Budget et des Finances. Il est la personne qui signe les décaissements et les encaissements d'une municipalité auprès du trésor public.

Les chambres régionales des comptes (CRC) créées par la loi no 82-213 du 2 mars 1982, ces CRC sont constitués des magistrats qui constituent un corps spécifique de fonctionnaire de l'état et bénéficient de ce fait d'un statut classique d'indépendance garanti par leur inamovibilité.

Au Québec, les structures contrôles externes légaux sont constituées par 4 acteurs, le ministère des affaires municipales (représentant le gouvernement du Québec), le vérificateur général pour les villes de 100 000 habitants et plus, le vérificateur général externe et les contribuables.

Le Ministère des affaires municipales n'exerce qu'un rôle de surveillance par rapport à certains volets légaux de la gestion comme le respect de l'équilibre budgétaire. La tutelle est donc extrêmement rare. Toutefois, le Ministère des affaires municipales est appelé à autoriser nommément les emprunts des municipalités sur la base du respect de la procédure de règlement d'emprunt ainsi que sur la base de la capacité financière de la municipalité à rencontrer le poids que représente l'emprunt.

Dans le cas des municipalités de 100 000 habitants et plus, la loi crée un poste vérificateur général. Il est nommé par les 2/3 des membres du Conseil pour un mandat de 7 ans non renouvelable. Il a un mandat de vérification « *d'optimisation des ressources* » en plus de celui financier et de conformité. Le vérificateur général peut aussi exécuter des vérifications et mener des enquêtes de tous les dossiers de la municipalité à la demande du Conseil

En plus, il existe aussi un vérificateur externe parmi les éléments constituant la structure de contrôle externe légale des municipalités québécoises. Il peut être un individu ou une société, nommé par le conseil pour un mandat de trois ans. Selon la loi, il doit veiller à ce que les états financiers et le taux de taxation soient toujours conformes avec la loi, que les états financiers de la municipalité et tout document visé par le ministre des Affaires municipales soient conformes à la loi. Cette vérification externe doit être faite annuellement.

Au Québec, les contribuables dans une municipalité constituent aussi un élément fondamental dans la structure de contrôle externe légale des municipalités. La loi prévoit que les contribuables peuvent demander une vérification ad hoc et imposer un droit de veto dans les décisions d'emprunts de la ville. Ainsi, à la demande écrite d'au moins 50 contribuables, le conseil doit ordonner une vérification spéciale des comptes de la municipalité pour une ou plusieurs des cinq années antérieures, par un vérificateur ad hoc. Ce dernier peut être un particulier ou une société; il peut faire exécuter son travail par ses employés, mais alors sa responsabilité est la même que si ce travail avait été entièrement fait par lui-même. Dans le cas d'une société, la prestation du serment d'office de l'un des associés est suffisante. Quant au droit

de veto, les contribuables l'exercent quand ils ne sont pas d'accord sur un projet d'emprunt. Ainsi, si au moins 5% des citoyens sont contre le projet, la municipalité doit retirer son projet d'emprunt, aller en referendum ou financer son projet par les excédents accumulés de la ville.

3.3.2) Les dispositifs de communication dans la gouvernance publique locale

Deux types de dispositifs sont ici mis en évidence, les pratiques légales et volontaires de communication.

3.3.2.1) Les évolutions des pratiques légales d'information

Dans les municipalités françaises, l'information légale produite par les collectivités locales comprend non seulement l'information comptable et budgétaire, mais aussi des annexes focalisées notamment sur les relations de la collectivité concernée avec ses « satellites » les plus importants (les associations et organismes ayant une subvention municipale supérieure à 75 000 €).

Plus généralement, grâce notamment à la loi d'Administration Territoriale de la République datée du 6 février 1992 (ATR), l'information locale n'est plus seulement une simple information budgétaire à vocation interne utilisée en grande partie par les fonctionnaires territoriaux, les élus décideurs et les pouvoirs publics. L'enrichissement des documents budgétaires, l'amélioration du droit d'accès des citoyens et l'introduction de la notion de groupe territorial donnent à l'information locale une dimension financière globale destinée à la fois aux acteurs internes mais aussi aux partenaires externes de la commune.

Toutefois, malgré ces évolutions légales, l'information légale des collectivités locales reste, selon la majorité des observateurs et utilisateurs, peu accessible, peu lisible et n'est pas toujours assez pertinente. Par exemple, contrairement au cas québécois, les comptes locaux ne peuvent être emportés, mais seulement consultés ou copiés de manière payante sur place. Par ailleurs, pour une commune de plus de 10.000 habitants, la norme comptable M14 conduit à présenter les comptes sous forme d'un document très volumineux, difficilement utilisable.

Dans les municipalités québécoises, le droit des citoyens à l'information sur les décisions du Conseil municipal n'a pas subi d'importantes évolutions au cours des dernières années. Comme

dans le cas français, les réunions du Conseil municipal sont publiques. Concernant l'information budgétaire et financière, la loi prévoit tout d'abord que le maire d'une ville doit faire un discours au Conseil municipal sur l'état de la situation financière de la ville. Ce discours est informatif et vise à mettre la table pour l'adoption du budget de l'année qui vient. De plus, la loi oblige aussi le maire à communiquer un rapport sur la rémunération des élus de la dernière année. En 2005, le ministère des Affaires municipales recommandait aussi fortement aux maires de faire rapport sur la gestion à partir de 19 ratios.

En ce qui concerne le Rapport financier, la loi demande à ce que les états financiers véhiculés comprennent toujours le rapport du vérificateur. Ce dernier est mis à disposition des citoyens au bureau du greffier. De plus, le Ministère des affaires municipales compile les états financiers des municipalités et les rend disponibles sur son site internet.

3.3.2.2) Les évolutions des pratiques volontaires d'information

Au-delà de cette évolution légale, de nombreuses collectivités locales modifient, volontairement, la présentation de l'information locale pour, d'une part, en améliorer l'utilité et la pertinence, et d'autre part, la communiquer aux partenaires internes et externes. Il s'agit de mieux diffuser l'information locale. L'information locale n'est plus seulement financière, mais aussi utilisée à des fins de gestion.

La volonté des collectivités locales françaises de diffuser de l'information adaptée à chaque destinataire potentiel est en effet manifeste. Il est ainsi fréquent que des informations sur les finances de la ville soient présentées dans le bulletin municipal, fassent l'objet d'un communiqué de presse, d'une présentation orale ou même d'une diffusion grâce à une plaquette synthétique.

Ces rapports financiers synthétiques se sont développés depuis le début des années 1990. Le Crédit Local de France en partenariat avec l'Association des Maires de France a en effet créé en 1995 un prix récompensant le meilleur rapport financier des collectivités locales, les « rubans de la communication financière ». Cette information locale peut aussi être destinée à des partenaires : 36 % des villes préparent ainsi un document financier pour leurs banques et 16 % d'entre elles pour les collectivités auprès desquelles elles sollicitent des subventions. (Leclerc, 1996).

Dans les municipalités locales québécoises, les rapports financiers des municipalités sont toujours disponibles aux citoyens au bureau du greffier. Il existe aussi des bulletins municipaux dans certaines municipalités qui font état de la situation financière de la municipalité. Plusieurs municipalités préparent ainsi des documents budgétaires sommaires donnés aux citoyens dans l'envoi du compte de taxes. La plupart des grandes villes préparent des documents détaillés sur le budget pour alimenter les discussions des élus au Conseil. Ces documents budgétaires, qui vont prendre des formes diverses, seront également disponibles pour les citoyens sur demande. En cours d'année, le trésorier de la ville, au trimestre, doit déposer un document sur l'évolution du budget de la ville ceci a pour but d'informer l'élu de l'évolution des budgets.

3.3.3) Comparaison des objectifs et des pratiques de gouvernance des municipalités françaises et québécoises

Cette comparaison est effectuée sur le plan des contrôles internes et externes mis en œuvre par les acteurs locaux décrits précédemment.

3.3.3.1) Analyse comparative des objectifs et des pratiques de contrôle interne des collectivités locales

Dans les collectivités locales françaises, les contrôles internes les plus fréquents concernent :

- le contrôle comptable, qui s'attache à vérifier principalement la bonne imputation comptable des opérations et transactions des collectivités locales,
- le contrôle budgétaire, qui s'attache à rapprocher les prévisions de dépenses et de recettes budgétaires des réalisations effectives

Les contrôles internes mis en place par les collectivités locales connaissent toutefois des évolutions en passant de ces contrôles comptables et budgétaires à des contrôles de gestion ou plus généralement stratégiques. Le contrôle de gestion prend alors la forme de tableaux de bord par exemple, adaptés aux spécificités des collectivités locales. Le contrôle stratégique est lui censé prendre en considération l'environnement de la collectivité locale, aujourd'hui turbulent. Cette dernière évolution se traduit par le développement actuel de ce qu'on appelle l'évaluation des politiques publiques, censée apprécier l'impact des politiques engagées sur les acteurs

locaux. Certains auteurs ont traité cette évolution comme le passage d'un contrôle bureaucratique à un contrôle managérial (Borgonovi et Brovetto, 1988; Young, 1988).

Au Québec, l'autonomie des municipalités leur a permis de mettre en oeuvre des contrôles internes concernant :

- les opérations comptables, qui s'attache à s'assurer de la fiabilité des documents comptables, que les principes comptables sont respectés et de la prévention et de la détection des fraudes et des erreurs;
- l'équilibre budgétaire, qui s'attache à vérifier si l'équilibre budgétaire est respecté;
- le respect de l'exécution du Programme Triennal d'immobilisation, qui s'attache à vérifier si l'objet, le montant et le mode de financement des dépenses en immobilisations respectent qui a été voté par le conseil municipal.

Par conséquent, les contrôles internes mis en place par les municipalités québécoises ont tendance à être utilisé comme des outils de contrôles de gestion, permettant une aide à la décision.

3.3.3.2) Analyse comparative des pratiques légales de contrôle externe des collectivités locales

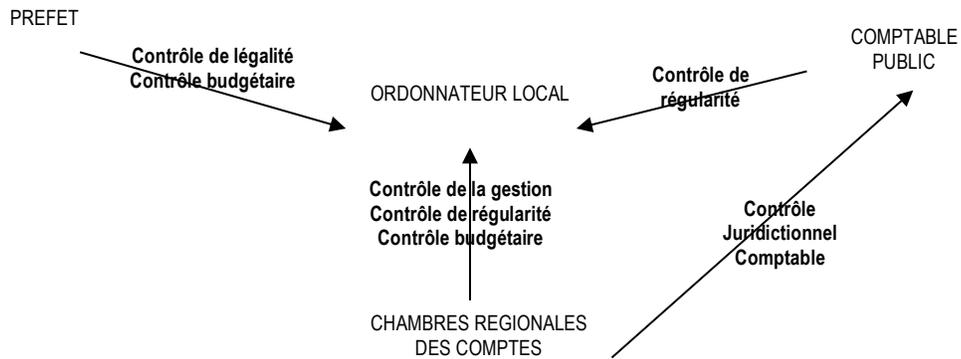
Cette analyse est ici réalisée sur la base des modèles de contrôle utilisé, mais aussi des objectifs privilégiés.

3.3.3.2.1) Les modèles de contrôles externes légaux

En France, la loi de décentralisation de mars 1982 créait les Chambres Régionales des Comptes (CRC). Elle modifiait ainsi les contrôles existants, notamment la tutelle administrative du préfet et organisait directement et indirectement un contrôle triangulaire réparti entre le préfet (représentant de l'État), le comptable public et la Chambre Régionale des Comptes.

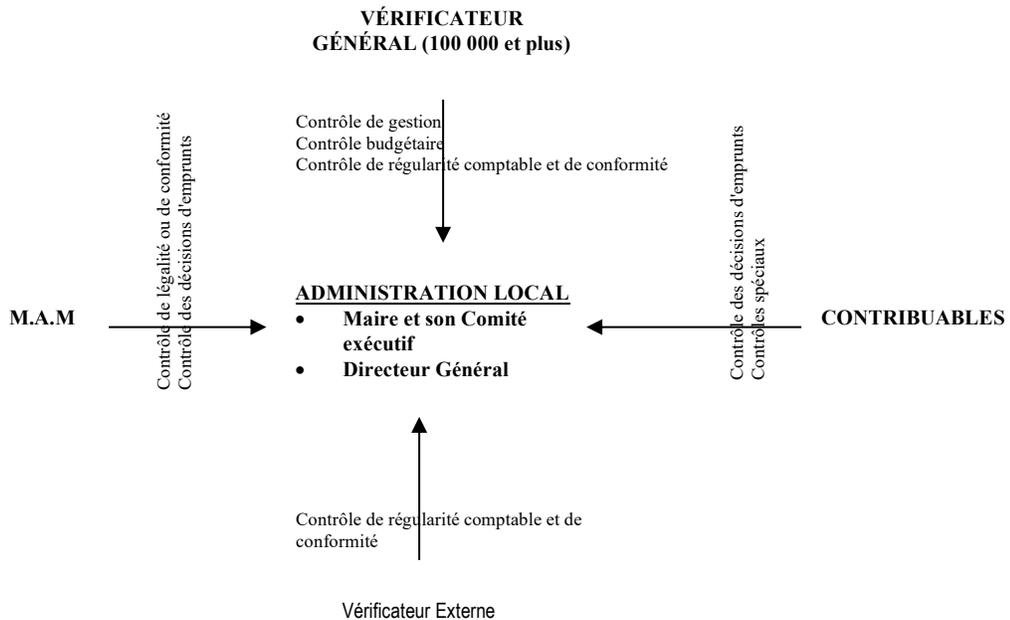
La nature des principaux contrôles exercés actuellement peut être représentée dans le modèle ci-après :

Figure 1 : Les différents contrôles externes légaux actuels sur les ordonnateurs communaux



Au Québec, ce sont, par contre, 4 acteurs qui constituent la principale structure des contrôles financiers externes légaux (le Ministère des affaires municipales du Québec, le vérificateur général, le vérificateur externe et les contribuables). La figure 2 qui suit résume bien le modèle de contrôle externe légal.

Figure 2 : Les différents contrôles externes légaux sur les ordonnateurs municipaux



Le Ministère des affaires municipales (MAM) exerce un rôle de surveillance par rapport à certains volets légaux de la gestion comme le respect de l'équilibre budgétaire. Le Ministère des affaires municipales autorise nommément les emprunts des municipalités sur la base du respect de la procédure de règlement d'emprunt ainsi que sur la base de la capacité financière de la municipalité à rencontrer le poids que représente l'emprunt. Dans le cas des municipalités de 100 000 habitants et plus, le vérificateur général (VG) a un mandat de vérification d'optimisation des ressources en plus de celui financier et de conformité. Le VG peut aussi exécuter des vérifications et mener des enquêtes de tous les dossiers de la municipalité à la demande du Conseil. Quant au vérificateur externe, il peut être nommé par le conseil pour un mandat de trois ans. Selon la loi, son mandat est de veiller à ce que les états financiers et le taux de taxation soient toujours conformes avec la loi, que les états financiers de la municipalité et tout document visé par le ministre des Affaires municipales et de la Métropole soient conformes à la loi.

3.3.3.2.2) Les objectifs de contrôles externes légaux

En France comme au Québec, les objectifs de contrôle externes légaux sont identiques. Il s'agit du contrôle de la légalité, du contrôle de la régularité, et du contrôle de gestion (économicités ou vérification d'optimisation de ressources).

Concernant le **contrôle de la légalité**, en France, la loi du 2 mars 1982 a rendu immédiatement applicables les décisions conseil des collectivités territoriales. Le contrôle du préfet s'exerce *a posteriori* et ne porte que sur la légalité des actes. En cas de conflit, une procédure concertée faisant intervenir le représentant de l'état et le juge administratif, à qui le préfet doit communiquer l'acte qu'il estime contraire à la légalité. Toutefois, le préfet a toujours un rôle à jouer en matière de contrôle financier, avec le concours de la Chambre Régionale des comptes (CRC). Par exemple, le représentant de l'état (Préfet) peut ainsi être amené à régler ou modifier lui-même un budget communal qui ne serait pas adopté dans les délais prévus par la loi, qui aurait été voté en déséquilibre ou qui ne comporterait pas les crédits nécessaires au paiement des dépenses obligatoires.

Par contre, au Québec, c'est le Ministère des Affaires Municipales (MAM) qui a un rôle de contrôle de légalité. Il reçoit les rapports financiers des municipalités. Il s'assure que les municipalités n'ont pas réalisé de déficits pour l'année écoulée. Si c'est le cas, il demande des

explications à la municipalité et lui demande de considérer le montant du déficit comme étant la première dépense de l'année suivante et qu'à ce titre elle doit lever une taxe additionnelle pour le couvrir. Le ministère peut également privilégier une analyse de la maîtrise des risques locaux en choisissant d'étudier un poste particulier comme les réserves financières. L'idée ici est de documenter les pratiques comptables des municipalités pour améliorer la normalisation comptable dans le futur. Il faut dire que la normalisation comptable est suggérée par le ministère et non obligatoire. Dans les faits, les municipalités s'y conforment. Le MAM demande un rapport de vérification spécifique sur la justesse du taux global de taxation. Ce dernier sert d'entrant pour le calcul de certains paiements de transfert aux municipalités comme celui de la péréquation qui vise à aider les municipalités avec un faible rendement fiscal.

Concernant le **contrôle de régularité**, en France, ce contrôle est tout d'abord effectué par le comptable public dans le cadre de sa mission de contrôle des pièces justificatives liées aux paiements et aux recettes des collectivités locales. Cette mission se traduit par :

- (1) le refus d'une part, de prendre en charge un titre de recette dont la recette n'est pas autorisée, et,
- (2) le refus, d'autre part, de réaliser le paiement d'une opération frappée d'anomalies (erreur concernant l'ordonnateur, indisponibilité des crédits, mauvaise imputation des dépenses, irréalité de la créance).

Le contrôle de régularité est ensuite réalisé par les CRC lors du « contrôle juridictionnel » des comptes du comptable public et lors du contrôle de la gestion des communes.

En revanche, au Québec, le contrôle de régularité est tout d'abord réalisé par le trésorier de la municipalité dans le cadre de ses responsabilités. Ensuite, ce travail est fait par les vérificateurs; vérificateur général pour les municipalités de 100 000 habitants et plus, par le vérificateur financier externe et le vérificateur ad hoc quand les contribuables le demandent.

Concernant le **contrôle de l'efficience et de l'efficacité de la gestion locale**, en France, les compétences de contrôle de la gestion locale relèvent des CRC depuis la loi du 2 mars 1982. Ce contrôle de la qualité de la gestion communale consiste à vérifier « *l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs* » (loi n° 88-13 du 5 janvier 1988). Il consiste, d'une manière plus large, à « *examiner la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* » (article L. 211-8 du livre II du Code des juridictions financières). La régularité et l'efficacité de la gestion

constituent deux des principaux objectifs de cet examen de gestion. Ce contrôle se traduit par la formulation d'observations aux ordonnateurs, qui ont l'obligation de les porter à la connaissance de leur assemblée délibérante (le conseil de la collectivité locale concernée).

Par contre, au Québec, seul le vérificateur général, poste qui, nous le rappelons, existe seulement pour les municipalités de plus de 10 000 habitants, dispose d'un mandat d'optimisation des ressources dans sa mission. Les vérificateurs financiers externes font ainsi une lettre de recommandations suite à leur vérification financière. Cette lettre porte sur les contrôles comptables, et est remis au conseil municipal qui ne la diffuse pas publiquement. En effet, contrairement aux vérificateurs généraux, le vérificateur externe ne dispose pas d'immunité contre les poursuites légales suite à leurs constats et leurs recommandations.

3.3.3.2.3) Les pratiques des contrôles externes légaux

Les objectifs de contrôles externes légaux sont identiques, nous venons de le voir, que l'on soit dans les municipalités françaises ou québécoises. En revanche, les pratiques des contrôles externes légaux semblent être différentes dans les deux pays. Pendant qu'en France les auditeurs légaux (préfet, comptable public, le CRC) utilisent essentiellement des pratiques de contrôles financiers et comptables, au Québec, les vérificateurs combinent pour les pratiques publiques et privées au cours de leurs interventions. Par exemple, en France, les Chambres régionales de Comptes et les comptables publics privilégient des contrôles de régularité, sanctionnant, par exemple, l'engagement d'une dépense en infraction avec les règles du contrôle financier, ou l'imputation irrégulière d'une dépense en vue de dissimuler un dépassement de crédit. Au Québec, par contre, les méthodes utilisés par les vérificateurs et les contribuables via le vérificateur ad hoc sont très souvent des méthodes venues du secteur privé. En effet, le plus souvent, ces derniers utilisent des techniques permettant d'identifier les risques, d'examiner le contrôle interne, de contrôler les comptes, mais aussi des techniques permettant d'étudier le coût de certaines activités. Par ailleurs, la tutelle, le ministère des affaires municipales utilise une vérification de l'application des lois relative au régime municipal et conseille les municipalités en matière d'administration et de comptabilité.

4) Apprentissages et prolongements

Améliorer la gouvernance publique locale est aujourd'hui un impératif. Dans le cas des pays analysés; ces dernières années, un ensemble de réformes institutionnelles et volontaires a été mené pour l'amélioration de la gouvernance locale. La décentralisation, la réforme des pouvoirs locaux sont notamment au centre des préoccupations des acteurs publics. Loin d'être uniformes, les expériences de gouvernance locale sont aussi diverses selon les conceptions et les objectifs assignés à la décentralisation.

Bien que nous avons noté à travers ces lois la volonté de rendre plus autonomes le gestion des collectivités, il existe encore des écueils pour consolider le gouvernance des collectivités locales, qui semble constituer le niveau d'administration le plus efficace pour faire face aux problèmes actuels d'implication des population, de la lutte contre la pauvreté et surtout de démocratisation de la société.

Cette analyse ayant été effectuée avec comme objectif de proposer des perspectives d'évolutions de la gouvernance publique locale en tenant compte des pratiques comparées, notre conclusion, à développer dans le futur, propose de dégager quelques apprentissages que cela soit en terme d'objectifs à promouvoir, ou bien en terme de moyens à mettre en œuvre pour améliorer les pratiques actuelles.

Ces apprentissages sont organisés ici selon quatre axes. Le premier fait référence au cadre global d'analyse de la gouvernance locale, à savoir le processus de décentralisation. Le second concerne la nécessaire amplification des contrôles internes actuels, le troisième l'amélioration des contrôles externes pratiqués aujourd'hui, et la quatrième, l'adaptation de la communication locale présente aux besoins des différents acteurs publics.

4.1) Un processus de décentralisation à déployer

Les lois de décentralisation votées ouvrent en effet la voie d'une nouvelle ère pour le développement et la gouvernance locale. Cependant, nous notons que la décentralisation au niveau des collectivités locales n'est toujours pas effective dans certains pays et qu'il reste aussi attendu des décrets d'application des lois de décentralisation. Bien que le processus de gouvernance locale et de décentralisation soit graduel, il importe d'insister sur les programmes

d'appui à la gouvernance, d'assister le gouvernement et de renforcer la capacité de gestion locale. La formation des élus locaux est donc un impératif de même la nécessité d'impliquer de plus en plus dans la gestion des collectivités locales toutes les parties prenantes. Intervenant dans un contexte économique fortement marqué par les comportements privés et où le service public est appelé à justifier son existence, les collectivités locales doivent désormais intégrer dans leur mode de gestion les outils modernes de management pour une plus grande efficacité.

Dans le même sens, il peut arriver que le représentant de l'Etat et le maire appartiennent au même parti du président de la république. Des évolutions devraient non seulement permettre d'augmenter la séparation des pouvoirs, mais aussi de mettre en œuvre des outils de contrôle adaptés à une décentralisation accrue.

4.2) Des contrôles internes à amplifier

Dans la majorité des pays étudiés, nous nous apercevons que le conseil élu a une certaine indépendance vis-à-vis de l'exécutif. Toutefois, ce dernier ne dispose pas toujours de compétences requises pour mieux juger de la qualité de gestion. Par ailleurs, l'absence, au-delà des élus minoritaires, de personnes extérieures et indépendantes à la collectivité locale concernée semble nuire à la gouvernance locale. Comme cela s'est développé dans le secteur privé, au travers notamment des lois Sarbanes-Oxley aux Etats-Unis et de Sécurité Financière (L.S.F.) en France, il semblerait aussi intéressant de recourir à des administrateurs externes dans les conseils municipaux.

4.3) Des contrôles externes à améliorer

La majorité des contrôles externes locaux sont focalisés sur les objectifs de légalité, de régularité et de conformité. L'objectif d'amélioration de la performance locale ne semble pas être privilégié, si ce n'est dans le cas canadien, mais à un niveau d'application faible (les villes de grande taille). Or, comme c'est le cas au niveau national, notamment en France avec l'application de la LO.L.F. (Loi Organique relative aux Lois de Finance), cet objectif, s'il était appliqué aux collectivités locales, devraient permettre à la gouvernance locale de gagner en efficacité et en efficience.

Au-delà des objectifs, les pratiques de contrôle externe devraient aussi être motivées par des interventions permettant une aide à la décision des acteurs locaux en responsabilités. Au

contraire, les modalités de leur intervention, notamment quand à leur périodicité, orientent ces contrôles sur des vérifications souvent qualifiées de « pointilleuses » et assorties d'une dimension sanction importante. La aussi, sur ce point, le modèle canadien semble différer, mais ne s'applique qu'à un nombre limité de collectivités.

4.4) Une communications locale à adapter aux besoins des acteurs publics

Dans le cadre de la gouvernance locale, il apparaît important que les mécanismes à mettre en œuvre accordent une primauté au citoyen en élargissant les espaces de transparence et d'intégrité. C'est ainsi que, de manière générale, la qualité de l'information transmise et la responsabilité des élus font partie de l'objectif général de facilitation et de participation des citoyens à la gestion de la collectivité. Toutefois, force est de constater que la nature des informations communiquées, ainsi que les modalités utilisées ne participent pas, en pratique, à la réalisation de ces objectifs. Ainsi, l'accès à l'information n'est pas privilégié dans la majorité des cas et, en conséquence, il est souvent noté une faible participation de la société civile dans le cadre du processus participatif formel.

Pour remédier à cette situation, il pourrait être envisagé de produire une information adaptée aux différents types d'acteurs locaux. Les citoyens ne semblent, en effet, ne pas avoir besoin des mêmes informations que les banquiers, par exemple.

* * *

Cette analyse comparative des mécanismes de gouvernance locale nous a permis, au total, de prendre connaissance, après les avoir défini dans un premier temps, des pratiques locales de certains pays. Certains apprentissages ont pu être dégagé, même si ces derniers devront faire l'objet de développements. Dans cette logique, des prolongements pourront être engagés, non seulement, pour accroître les comparaisons internationales en entrant dans le détail, mais aussi en déployant cette comparaison en intégrant d'autres pays, notamment des Amériques et de l'Asie.

Bibliographie (en cours de constitution) :

Antheaume N. et Charreaux G. (2001), « Comptabilité et gouvernance des organisations », in *Faire la Recherche en comptabilité financière*, Vuibert p.179 -191.

Bazin S. (1998), « Passage d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle des politiques locales d'attraction d'entreprises : le rôle de la gouvernance locale », *Revue d'Économie régionale et Urbaine*, n°4, p. 585-606.

Belley Serge (2003). Forces et faiblesses des acteurs de la nouvelle scène municipale, *Télescope*, vol 10, n° 2, pp.24-28.

Breux S., Bherer L., Collin Jean-Pierre (2004), « Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale » *Notes de recherche* du Groupe de recherche sur l'Innovation municipale (GRIM) de l'Institut national de la recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société, document remis à la ville de Gatineau (Canada).

Cannac Y et Godet M.(2001), « La bonne gouvernance : l'expérience des entreprises, son utilité pour la sphère publique », *Futuribles*, n° 265, juin, p.

Carassus D. (2006), « La ville comme lieu de gouvernance », XIème Colloque international du GRET, "Les politiques de la ville : entre cohésion sociale et intégration urbaine", Rabat – Maroc.

Carassus David (1999). Le contrôle externe légal des collectivités locales : les voies d'évolution, Communication aux congrès des Maires de France et RFC.

Carassus David et Gregorio Georges (2003). Gouvernance et audit externe légal : une approche historique comparée à travers l'obligation de reddition de comptes, Communication aux 9ième journées d'histoire de la compétitivité et du management.

Centre d'Études en Gouvernance (2004), Qu'est ce que la gouvernance? Document de travail, Université d'Ottawa.

Charreaux G. (1993), « Théorie financière et stratégie financière », *Revue Française de gestion*, n° 92.

Coase R.H. (1937) « The Nature of the Firm », *Economica*, vol.4, novembre, p. 331-351 ou traduction française, "La nature de la firme", *Revue française d'Économie*, vol.2, n°1, 1987, p.133-163.

Cornforth Chris (2003). Introduction: the changing context of governance – emerging issues and paradoxes (pp. 1-20) in “The Governance of Public and Non-profit Organisations: What do boards do?”, Cornforth Chris (éd.).

Desreumaux A. (2005), « *Théorie des organisations* », 2^e édition, EMS

Ebondo Wa mandzila E. (2006), « Gouvernance de l'entreprise et cadre légal de l'audit dans la zone euro méditerranéenne : une comparaison entre la France et les pays de la méditerranée arabe », Actes du 27^e congrès de l'AFC, CDROM.

Fontan J-Marc, Hamel Pierre, Morin Richard, Shragge Eric (2002). Développement et gouvernance aux échelles locales et métropolitaines: une analyse comparative nord-américaine, Géographie, Économie, Société, Vol 4, pp. 305-321.

Gardère E. et Gardère J-P.(2005), « Projet urbain, projet économique », La Cible, n°103, février, p.17-21.

Gouvernances, Les Annales de la recherche urbaine, n° 80-81, déc. 1998, p. 248.

Gouvernement du Québec (2001). Les enjeux en matière de gouvernance et les initiatives provinciales, Document de travail du Ministère des affaires municipales et Métropole, 13 août.

Gouvernement du Québec (2003). Loi sur les cités et villes (L.R.Q., chapitre C – 19), Éditeur officiel du Québec, avril.

Grandguillot Dominique (2004). L'essentiel des Institutions politiques et administratives de la France, Gualino éditeur (4^e édition).

Guesnier B. (2006), « Gouvernance et performance des territoires », in *Economies et Sociétés*, « Hors série », n° 41, 3-4/2006, p.417-444.

Jensen M.C., Meckling W.H. (1976), « Theory of the Firm : Managerial Behaviour, Agency Cost, and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol.3 (4).

Kooiman, J. (1993) Findings, speculations and recommendations, in Kooiman J. (dir) *Modern Governance*, London, Sage.

Kuate J-P (2005), “*Les collectivités Territoriales Décentralisées au Cameroun*”, Recueil de Textes, Les Dynamiques Locales, Douala.

McCaskie, Russell (1999), Corporate governance, decision making and evidence: an information management perspective, *Records Management Journal*; Volume 9 No. 2.

Pfeffer J. et Salancik G.R. (1978), "*The External Control of Organization and Resource Dependence Perspective*", Harper and Row Publisher, New York.

Rapport National d'Evaluation d'Habitat II : Istanbul+5 (2000), www.un.org/ga/Istanbul+5/Cameroon.doc.

UNDP, Vers une Bonne Gouvernance Urbaine Cameroun Programme des Nations Unies pour le Développement Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (ONU-HABITAT) (<http://www.cm.undp.org/gouvernance4.htm>).

UN-HABITAT (2005), Conférence des ministres africains sur le logement et le développement urbain, La gouvernance urbaine en Afrique : expériences et enjeux (ww2.unhabitat.org/amchud/amchud1/documents/urbangov_fr.pdf)

Vérificateur Général de la Ville de Québec (2002). Rapport au conseil Municipal 2002, tome II, Ville de Québec, 31 décembre.

Williamson O.E. (1985), "*The Economic Institutions of capitalism*", The Free Press;