

LA GOUVERNANCE URBAINE AU CAMEROUN : ENTRE LAISSER-FAIRE ET FAIRE LAISSER ANALYSE SOUS LE PRISME DE LA VULNÉRABILITÉ AUX RISQUES

Par Dr. OLINGA OLINGA Joseph Magloire

SEPTEMBRE 2021

Article / ©Nkafu Policy Institute



Contexte

Du point de vue géohistorique, les villes camerounaises se caractérisent par ce que B. TAMRU (2001) qualifie de « processus de vulnérabilisation ». Cette conception rejoint l'approche phénoménologique, qui étudie l'impact des actions humaines sur le risque et son aggravation, à partir de l'étude de l'endommagement (P. PIGEON, 1994). Cependant, les dynamiques urbaines restent

faiblement prises en compte dans le diagnostic des risques environnementaux. En l'occurrence, le risque d'inondation est rarement étudié dans toute sa profondeur spatio-temporelle : « Le risque d'inondation est ainsi analysé le plus souvent à un instant « t », en fonction d'un aléa donné, sur des chenaux considérés comme stables ». De ce point de vue, partant d'une analyse diachronique, le contexte géohistorique des villes camerounaises, particulièrement des centres urbains tels que Douala (capitale économique) et Yaoundé (capitale politique), constitue une importante clé de lecture des défis urbanistiques, sociaux, économiques et environnementaux actuels. Partant de l'actualité récente, notamment des images de la Mairie de Yaoundé VII inondée après l'averse du 08 juin 2021, la

présente réflexion analyse les vulnérabilités des villes camerounaises sous le prisme de deux variables : d'abord les processus socio-spatiaux qui les produisent et, ensuite, les mécanismes qui déterminent la capacité d'adaptation des villes à aux risques environnementaux. Elle met au goût du jour l'épineuse question de la gouvernance urbaine lato sensu. Le cas de la Commune de Yaoundé VII est symptomatique de la gouvernance urbaine au Cameroun et pousse à se demander in fine si les exécutifs



municipaux sont définitivement pris dans le dilemme du « laisser-faire » et du « faire laisser ».

« Laisser-faire » et « faire laisser » : fondements heuristiques et logiques associées

Au lendemain des indépendances (1960 – 1980), le développement urbain au Cameroun a été caractérisé par un urbanisme de décision et de pouvoir. C'est le règne de l'État providence. Les grands centres urbains se présentaient comme un héritage colonial en construction, marquée par la prégnance des plans quinquennaux. À travers ces Plans, une politique de l'habitat s'est organisée autour de la promotion des logements sociaux prônée par l'État central. Les années 1970 ont marqué le démarrage d'une décennie de grands projets d'habitat à travers la création des zones d'habitat planifiés et la restructuration des quartiers précaires (13 000 parcelles au quartier Nylon à Douala), sous l'auspice de la Société Immobilière du Cameroun (SIC) créée en 1952 dans le cadre du premier Projet de Développement Urbain (PDU 1) financé par la Banque mondiale. Ces projets urbains s'accompagnent, d'une part, de l'adoption de l'ordonnance du 6 juillet 1974 fixant le régime

foncier, le régime domanial et l'expropriation ; d'autre part, la création en 1977 du Crédit Foncier du Cameroun (CFC) et de la Mission d'Aménagement et d'Équipement des Terrains Urbains et Ruraux (MAETUR) en 1980 pour appuyer la SIC dans son rôle de bras séculier de l'État en matière d'habitat et d'aménagement urbain au Cameroun. La crise économique conduit le Cameroun en 1988 dans la première phase de la Politique d'Ajustement Structurel. Depuis la fin des années 1980, on parle de « crise de l'État providence ». C'est ce qu'a exprimé Jean-Marc ELA (1990) dans l'ouvrage « Quand l'État pénètre en brousse... ». Or, les crises urbaines au Cameroun ne sont explicables qu'en les intégrant dans le contexte socio-politique et économique global. Jusqu'en 2006, date d'atteinte du point d'achèvement de l'initiative Pays Pauvre Très Endettés (PPTE), c'est le règne de l'urbanisme de fait, expression du déclin de la politique des plans quinquennaux. La conquête spatiale correspond à une phase de dérégulation profonde liée entre autres à l'impossibilité pour l'État de continuer à honorer ses engagements budgétaires et financiers. Le vent de la démocratisation du début de la décennie 1990 a entraîné avec lui l'accès à certaines libertés sociale, politique et économique qui se sont rapidement étendues à la libéralisation de la conquête spatiale.

Le concept de « laisser-faire », jadis l'apanage des courants de pensée économique et politique, émerge dans la gouvernance urbaine dès lors que les pouvoirs publics, ne pouvant plus intervenir vigoureusement comme par le passé, laissent faire les nouveaux acteurs non-institutionnels, en intervenant le moins possible dans la régulation du développement urbain, bien que conscients des risques encourus par cette libéralisation de la conquête spatiale, dans un contexte de difficulté à mettre en œuvre les documents de planification urbaine existants. Ce laisser-faire se caractérise par (i) le non-respect des dispositions des documents de planification prescrit par la loi n°2004/003 du 21 avril 2004 portant Code de l'urbanisme, et (ii) l'insuffisance du contrôle répressif des constructions et diverses activités économiques, contribuant ainsi à la dégradation généralisée de l'environnement urbain.

En novembre 1999, le gouvernement camerounais a adopté la Déclaration de Stratégie Urbaine. Ce document identifie trois principaux acteurs du développement urbain : l'Etat, les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) et la Société Civile. C'est dans l'analyse des moyens d'action et priorités de ces acteurs que le concept de « faire-laisser » puise son fondement. Lorsqu'on évoque les questions relatives à la gouvernance urbaine au Cameroun, l'on constate qu'il n'existe pas ouvertement d'objectifs conflictuels ou des « champs de bataille » entre acteurs. Toutefois, les rapports de pouvoirs entre ces acteurs constituent le socle de la gouvernance urbaine et des stratégies spatiales qui en découlent. Pour S. RUI (2011), le pouvoir dont il est question ici

désigne « la capacité de l'acteur individuel ou collectif de contrôler les termes d'une relation d'échange afin qu'elle lui soit favorable »¹.

Dans ce contexte, l'on assiste à un affrontement dans l'arène urbaine, mettant aux prises le pouvoir de contrôle de l'Etat et le pouvoir d'autonomie des CTD. L'aspect du pouvoir tutélaire de l'Etat qui retient l'attention dans ce cas est le pouvoir d'instruction des autorités de tutelle (MINDDEVEL et Préfet). Toutefois, bien que cette tutelle ne s'étende pas aux autres départements ministériels², il est coutumier de voir les CTD subir leur pouvoir de « faire laisser » la réalisation de projets d'intérêt général. Le concept de « faire laisser » intervient lorsque l'atteinte des objectifs du projet passe inéluctablement par le respect stricto sensu de la réglementation en matière d'occupation des sols, de construction et des principes d'aménagement. En conséquence, il est susceptible de remettre en cause les intérêts particuliers de certains acteurs étatiques ou de la Société Civile, notamment ceux ayant investi les zones déclarées non-constructibles ou insusceptibles d'appropriation privée, donc exposées au déguerpissement pour la réalisation des projets d'aménagement. Ce pouvoir de « faire laisser » s'exerce en violation flagrante des dispositions du décret n°2016/3058/PM du 28 juillet 2016 fixant les règles d'utilisation du sol et de la construction et du décret n°2008/0740 du 23 avril 2008 fixant le régime des sanctions applicables aux infractions aux règles d'urbanisme, qui précisent les infractions et les sanctions prescrites, ainsi que les modalités de contrôle par les Maires. Cela dit, les vulnérabilités des villes camerounaises aux risques environnementaux sont le fruit d'une construction sociale ayant abouti à l'émergence de ce que V. NOVEMBER (2000) appelle les « territoires du risque »³ tels que la Commune de Yaoundé VII, aujourd'hui considérée comme victime d'inondations catastrophiques. C'est donc la logique du « laisser faire » et du « faire laisser » qui rend intelligible le processus de vulnérabilisation des territoires urbains.

1 Voir Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG (1977) : *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, édition Seuil, Paris

2 L'Article 73 (6) du Code général des CTD précise que le Préfet, en sa qualité de représentant du Président de la République, du Gouvernement et de chacun des Ministres, est le seul habilité à s'exprimer au nom de l'Etat devant l'organe délibérant de la Commune.

3 V. NOVEMBER, N., 2002, *Les territoires du risque*, Bern, Peter Lang, 332p.



Dynamique socio-spatiale et vulnérabilisation des territoires

S'agissant des récentes inondations dans la Commune de Yaoundé VII, l'analyse de la dynamique socio-spatiale révèle que la zone située entre la Rue d'Oyom Abang et la Route de Douala avait été déclarée « zone verte », donc non-constructible lors de la construction de la Route Douala - Yaoundé, aujourd'hui appelée « ancienne route de Douala ». Plus précisément, la partie basse des flancs des monts Messa et Akok Ndoé, ainsi que la vallée qui les sépare. Cette zone est d'ailleurs éponyme de la Cité Verte (1505 logements) construite entre 1972 et 1982, au même moment que les logements dit de « Douala Nord » (Bonamoussadi, Makèpè, Kotto, Logpom et Cité des Palmiers). Cette zone de Yaoundé était alors envisagée comme une zone naturelle à préserver et c'est à juste titre que les constructions les plus anciennes des Communes de Yaoundé VII, VI et II ont évité cette zone tampon. La dynamique urbaine qui s'y est faite par la suite révèle que la zone fortement exposée décrite plus haut est de construction récente, sur les vingt, voir vingt-cinq dernières années qui correspondent à la phase de « **crise de l'État providence** » et de dérégulation urbaine profonde. Les villages autochtones d'occupation ancienne des arrondissements cités ci-dessus le sont moins, ou dans une moindre

mesure du fait de la densité d'occupation et l'imperméabilisation des sols qui ont récemment augmenté et fortement contraint le réseau d'assainissement des eaux pluviales. En d'autres termes, le « laisser-faire » s'est installé et a pris le dessus sur la réglementation urbaine existant pourtant depuis 1966 à travers la loi n°66/10 du 18 novembre 1966 portant partie législative du code de l'urbanisme du Cameroun Oriental et l'Ordonnance n°73/20 du 29 mai 1973 réglementant l'urbanisme en République unie du Cameroun. Cette situation est également observable dans la Ville de Douala où jusqu'au début des années 1980, les vallées inondables et pentes escarpées constituaient des obstacles naturels à la conquête spatiale. Dès lors, entre la fin des années 1980 et le début des années 2000, la conquête spatiale s'est affranchie des contraintes naturelles. Il en a résulté la création de nouveaux quartiers précaires, sous structurés, mal desservis et densément peuplés. Eu égard à ce qui précède, il va sans dire que la gestion des crises environnementales est une question éminemment sociale, voir socio-politique lorsque l'on sait que ces quartiers représentent les fiefs électoraux à ménager à tout prix. Dès lors, quelle est la marge de manœuvre des communes concernées aujourd'hui ?



Concilier aménagement urbain et adaptation aux risques environnementaux

La question ci-dessus renvoie aux capacités des CTD à identifier, planifier, monter et gérer des projets d'adaptation aux crises environnementales à soumettre aux mécanismes de financements innovants, en particulier les instruments financiers prévus par la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) pour l'adaptation. Ces fonds désignent un ensemble de mécanismes destinés à mobiliser des fonds en faveur du développement qui sont complémentaires de l'Aide Publique au Développement (APD), prévisibles, stables et étroitement liés à l'idée de biens publics mondiaux. L'on peut citer le Fonds de priorité stratégique pour l'adaptation (PSA), provenant des fonds propres du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), le Fonds Spécial pour les Changements Climatiques (FSCC), issu des contributions volontaires des pays développés, et enfin le Fonds d'adaptation soutenu par le FEM et la Banque Mondiale⁴.

En réalité, aucun budget municipal (déjà fragilisé et insuffisant) ne peut suffire à gérer ces crises environnementales. Si l'on s'en tient aux recommandations des organismes internationaux d'appui au développement, à l'instar de la Banque mondiale, les besoins

réels d'investissement d'une ville se situent entre 7 % et 10 % de son Produit Local Brut (PLB) par an. Rapporté à une ville telle que Douala dont le PLB oscille autour de 3 070 milliards de FCFA (INS, 2011), ses besoins d'investissement sont objectivement d'environ 215 milliards FCFA/an, bien loin des 60 milliards qui représentent le budget moyen de la Communauté Urbaine de Douala sur les cinq dernières années. Au-delà du respect des dispositions légales et réglementaires en matière de développement urbain, il s'agit

désormais pour les municipalités d'adopter une approche intégrée à portée opérationnelle en matière de gestion intégrée des risques naturels en vue de renforcer la résilience urbaine (OLINGA, 2021). Cette approche nouvelle, à la fois réglementaire et opérationnelle, s'appuie sur un courant d'idées favorables à la gestion durable de l'environnement, en particulier la cible 11.b de l'Objectif de développement durable 11 (ODD 11) visant à « accroître nettement le nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et plans d'action intégrés ». Le Plan d'Adaptation recommandé par la Décision 5/CP.17 de la 17^{ème} session de la Conférence des parties (COP) à la CCNUCC en 2011 est ainsi proposé à l'échelle des villes camerounaises en tant que réponse opérationnelle pour une gestion intégrée des risques environnementaux (H. NAPI WOUAPI et al., 2018). C'est un document de stratégie fédérant l'ensemble des initiatives et mesures de réduction des vulnérabilités aux risques environnementaux inhérents aux effets présents et attendus du changement climatique à l'échelle locale. Il s'inscrit dans le cadre de l'atteinte de la Cible 17.14 de l'ODD 17 visant à « renforcer la cohérence des politiques de développement durable ». Enfin, OLINGA (2021) souligne qu'à l'échelle nationale, l'État doit continuer d'une part à garantir le respect du cadre législatif et réglementaire en matière d'urbanisme, et d'autre part promouvoir l'accès des CTD aux financements innovants. En effet, le besoin de

4 Voir <http://www.climatefundsupdate.org>

financer les mesures planifiées d'adaptation reste entier. Loin d'être une sinécure, ces besoins se font de plus en plus ressentir au niveau local. C'est à ce niveau qu'intervient la paradiplomatie climatique sur la base du décret n° 2011/1116/PM du 26 avril 2011 qui fixe les modalités de la coopération décentralisée au Cameroun. Dans la même veine, le décret n° 2012/0882/PM du 27 mars 2012 fixant les modalités d'exercice des compétences transférées aux CTD en matière d'environnement en son article 16, prévoit que les CTD peuvent librement entretenir entre elles et avec des partenaires internationaux des relations de coopération, et bénéficier de leurs concours financiers. La dynamique de l'action internationale des CTD camerounaises pour le financement des projets de développement urbain durable et résilient, bien que favorisée par l'important encadrement institutionnel dont elles bénéficient nécessite l'accompagnement indispensable de l'État central qui doit remettre en agenda les politiques publiques en la matière.

BIBLIOGRAPHIE

1. ELA, Jean-Marc (1990) ; Quand l'État pénètre en brousse : les ripostes paysannes à la crise, Paris, Karthala,
2. FOGWE, Z. N. et TCHOTSOUA, M. (2007) : Évaluation géographique de deux décennies de lutte contre les inondations dans la ville de Douala (Cameroun). In Actes JSIRAU N°6, Hanoi, 12 p.
3. MBAHA J.P., OLINGA J.M et TCHIADEU G. (2013) : « Cinquante ans de conquête spatiale à Douala : d'héritage colonial en construction à patrimoine socio-spatial vulnérable aux risques naturels » in Actes du Colloque des Cinquantenaires de la réunification du Cameroun : bilans, défis et perspective, FLSH Université de Douala, pp145-165 p.
4. NAPI WOUAPI Hervé, OLINGA OLINGA J.M & NGUEPDJO Stéphanie (2018) : « Cadre pour l'élaboration d'un Plan d'Adaptation Municipal : étude du Cas de la Commune de Douala V » - Améliorer la résilience urbaine en vue de l'accomplissement de la vision du Cameroun à l'horizon 2035 et au-delà, Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), Programme sur la sécurité énergétique et le changement climatique pour l'Afrique subsaharienne, 27 p,
5. NOVEMBER V. (2000) : les territoires du risque : le risque comme objet de réflexion géographique, Bern, Peter Lang, 329 p.
6. OLINGA OLINGA J.M (2021) : Renforcer la résilience urbaine par une approche intégrée de gestion du risque d'inondation : l'exemple du bassin versant du Tongo bassa à Douala (Cameroun), Thèse de Doctorat/Ph.D de Géographie, aménagement du territoire et environnement, Université de Douala, 340 p
7. PIGEON P. (1994) : « Ville et environnement ». In : Norois, n°177, Janvier-Mars 1998. pp. 116-117.
8. RUI S. (2011 a) : « Pouvoir », in Paugam Serge (dir.), Les 100 mots de la sociologie, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que Sais-Je ? », pp. 85-86. [En ligne] Consulté le 24 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sociologie/1598>
9. RUI S. (2011 b) : « Conflit », in Paugam Serge (dir.), Les 100 mots de la sociologie, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que Sais-Je ? », pp. 54-55. [En ligne] Consulté le 24 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sociologie/676>
10. TAMRU Bezunesh (2002) : « L'émergence du risque d'inondation à Addis-Abeba : pertinence d'une étude des dynamiques urbaines ». In : Annales de Géographie, tome 111, n°627-628, pp. 614-636.



OLINGA OLINGA Joseph Magloire, Docteur/Ph.D en Géographie, aménagement du territoire et environnement, Communauté Urbaine de Douala

Mise en page par **EpoH Severin**