

REPUBLIQUE DU CAMEROUN
-
**MINISTERE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DE
LA DECENTRALISATION**

**ETUDE DIAGNOSTIC DES COMMUNAUTES URBAINES DE
DOUALA ET YAOUNDE**

**CAMEROUN
MAI – NOVEMBRE 2007**

**RAPPORT FINAL
MARS 2008**

GROUPEMENT 2 A C - A C P



2AC Associés Audit & Conseil
9 avenue de Paris – 94300 Vincennes – France - T. +33(0)1.41.74.61.81 – F. +33(0)1.41.74.62.07

Le présent rapport final vient clore la réalisation des deux phases – celle du diagnostic et celle des recommandations – de l'*Étude diagnostic des Communautés urbaines de Douala et Yaoundé*.

Le rapport de la première phase a été présenté le 14 novembre 2007 au Comité de pilotage de l'étude, sous la présidence de l'Inspecteur Général chargé des Collectivités territoriales décentralisées et en présence du Délégué du gouvernement de la CUD, du Secrétaire général de la CUY représentant le Délégué du gouvernement de la CUY, et des autres membres du Comité.

Le rapport provisoire de la seconde phase a été transmis au MINATD le 08 février 2008, et a été suivi par la tenue le 14 février 2008 au Palais des congrès à Yaoundé, d'un séminaire/atelier dont l'ouverture solennelle a été présidée par S.E. Monsieur le Ministre d'Etat, MINATD, accompagné de S.E. Monsieur le Ministre Délégué auprès du MINFI.

Ce séminaire/atelier a été l'occasion de recueillir les observations et suggestions des participants sur les recommandations et le plan d'actions proposés par la mission.

Les résultats des travaux de ce séminaire/atelier, tant pour ce qui est des recommandations elles-mêmes, que du plan d'actions qui les accompagne, ont été pris en compte pour la rédaction du présent rapport final.

***Le Groupement 2AC-ACP et les membres de l'équipe de la mission tiennent à remercier
S.E. Monsieur le Ministre d'État et les autorités du MINATD,
Messieurs les Délégués du Gouvernement de Douala et Yaoundé et leurs collaborateurs,
pour la précieuse collaboration qu'ils ont bien voulu apporter
à la réalisation des travaux, tout au long du déroulement de cette étude.***

TABLE DES MATIERES

La table des matières détaillée est proposée en fin de volume.

1	RESUME DU RAPPORT	4
1.1	ACCOMPAGNEMENT ET PROSPECTIVES DES CU	4
1.2	CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE	5
1.3	CADRE ORGANISATIONNEL	6
1.4	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	7
1.5	GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE	8
1.6	SYSTEMES D'INFORMATION	9
2	RAPPEL DES TDR ET DEROULEMENT DE LA MISSION	10
2.1	BREF RAPPEL DU CONTEXTE ET DES TERMES DE REFERENCE	10
2.2	DEROULEMENT DE LA MISSION	11
2.3	APPROCHE METHODOLOGIQUE	12
3	DIAGNOSTIC	13
3.1	CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE	13
3.2	CADRE ORGANISATIONNEL	14
3.3	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	15
3.4	GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE	17
3.5	INFORMATIQUE	22
4	RECOMMANDATIONS	24
4.1	RECOMMANDATIONS D'ORDRE GENERAL	24
4.2	RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	26
4.3	RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CADRE ORGANISATIONNEL	30
4.4	RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	35
4.5	RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE	37
4.6	RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'INFORMATISATION DES SERVICES	46
5	PLAN D' ACTIONS	49
6	ANNEXES	59

SIGLES ET ABBREVIATIONS

AIMF	Association internationale des maires francophones
AO	Appels d'offres
ARMP	Agence de régulation des marchés publics
BAD	Banque africaine de développement
BEAC	Banque des Etats d'Afrique centrale
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CA	Commune d'arrondissement
CAC	Centimes additionnels communautaires
CCAG	Cahier des clauses administratives générales
CCU	Conseil de la communauté urbaine
CM	Conseil municipal (communes d'arrondissement)
CTD	Communautés territoriales décentralisées
CU	Communauté urbaine
CUD	Communauté urbaine de Douala
CUY	Communauté urbaine de Yaoundé
DAJ	Direction des Affaires Administratives et Juridiques (CUY)
DAO	Dossier d'appel d'offres
DCOB	Direction du contrôle des opérations budgétaires
DEFI	Direction des affaires économiques et financières
DG	Délégué du gouvernement
DGI	Direction générale des impôts
FEICOM	Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale
MINATD	Ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation
MINFI	Ministère de l'économie et des finances
PADUDY	Programme d'Appui au Développement Urbain de Douala et de Yaoundé
PID	Projet d'infrastructure de Douala
PM	Premier ministre
POE	Plan d'organisation et d'effectif
PPTTE	(initiative pour les) Pays pauvres très endettés
RH	Ressources humaines
SG	Secrétaire général
SIG	Système intégré de gestion
Sim_ba	Application informatique de l'AIMF (gestion et comptabilité)
Sim_pa	Application informatique de l'AIMF (paye)
TDR	Termes de référence

RESUME DU RAPPORT

1 RESUME DU RAPPORT

Les principaux constats de l'*Étude diagnostic des Communautés urbaines de Douala et Yaoundé* ont fait l'objet de deux rapports successifs ; le premier était un **rapport de diagnostic** qui a été présenté et validé en novembre 2007 ; le second était un **rapport de recommandations**, assortis d'un plan d'actions, qui a été présenté au cours d'un séminaire spécifique le 14 février 2008.

Les développements ci-après ont pour objet de proposer **de brefs résumés des principaux constats et des principales recommandations** ; le détail desdits constats et recommandations pouvant être trouvé aux titres 2 et 3 du présent rapport final et, naturellement, dans chacun des rapports détaillés ci-dessus évoqués.

Afin de faciliter la lecture de ce résumé, les constats et recommandations sont présentés thématiquement. Ainsi, sont proposés successivement : l'accompagnement et la prospective des communautés urbaines (Chapitre 1.1) ; le cadre institutionnel et juridique (Chapitre 1.2) ; le cadre organisationnel (Chapitre 1.3) ; la gestion des ressources humaines (Chapitre 1.4) ; la gestion financière et comptable (Chapitre 1.5).

Avertissement : le diagnostic des communautés urbaines a naturellement relevé les points positifs à consolider, et les points négatifs que les diligences menées ont permis de constater. Cependant, les rapports qui en sont issus ont été focalisés sur les dysfonctionnements. C'est pourquoi le consultant souhaite souligner que s'il n'a pas méconnu les éléments positifs observés, il s'est principalement attaché, l'exercice devant déboucher sur des recommandations, sur les aspects qui devaient être améliorés et/ou réformés, au risque d'apparaître comme exagérément négatifs.

1.1 ACCOMPAGNEMENT ET PROSPECTIVES DES CU

1.1.1 CONSTATS

Au début de l'année 2008 – i.e. après la réalisation du diagnostic –, douze nouvelles CU ont été créées (décrets 2008/015 à 2008/26 du 17 janvier 2008) ; si la plupart des recommandations proposées par le consultant leurs sont a priori applicables, il n'en demeure pas moins que cette application devra tenir compte des situations spécifiques (économiques, sociales, géographiques, etc.) desdites CU et des CA qui les constituent.

Par ailleurs, le consultant a relevé que les CU de Yaoundé et de Douala – et a fortiori les CU récemment créées – ne disposent pas de perspectives à long terme dans lesquelles leurs actions pourraient s'inscrire.

1.1.2 RECOMMANDATIONS

Concernant la mise en place des nouvelles CU, le consultant souligne que celle-ci mérite un accompagnement attentif et un appui important du MINATD au premier chef mais également des autres Départements ministériels impliqués dans la gestion des villes, voire de la CUD et de la CUY. Pour faciliter cet accompagnement il est donc recommandé la réalisation d'un « état des lieux », et notamment, à ce titre :

- d'effectuer un diagnostic de la situation organisationnelle (structures, personnel, moyens), comptable et financière des communes préexistantes et devenues communes d'arrondissement ;

- d'évaluer les besoins en personnel et en moyens des CU nouvellement créées ;
- de proposer les actions nécessaires au transfert des compétences, des moyens humains et matériels ainsi que des ressources des CA vers la CU ;
- de vérifier la faisabilité de la mutualisation (pour le court ou le moyen terme) de certains moyens, notamment en termes de personnel et de locaux.

Concernant la vision prospective, il est indispensable du point de vue du consultant qu'une vaste étude de prospective soit mise en chantier, d'abord pour les deux principales CU (i.e. Douala et Yaoundé) et, éventuellement plus tard, pour les CU nouvellement créées. Cette étude aura pour objet :

- d'abord, de procéder à une analyse en termes sociologiques (recensement de population, composition socio-économique des quartiers, etc.), urbanistiques (occupation des sols, qualité des sites, etc.) et économiques (valeurs économiques dégagées, atouts industriels, etc.) ; d'établir ainsi une base statistique objective de mesure de l'agglomération.
- ensuite, d'évaluer sur cette base, les atouts et potentialités, les manques et les risques, la sensibilité à l'environnement politique et social et notamment à ce titre les grands projets d'infrastructures portuaires, aéroportuaires, routières, sanitaires et scolaires.
- enfin, de proposer une projection du devenir des CU sur une période d'au moins trente ans, cadre dans lequel pourraient s'inscrire une programmation des actions et des projets plus anticipative et volontariste.

1.2 CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

1.2.1 CONSTATS

Le corpus juridique et réglementaire qui encadre la décentralisation – y inclus la loi constitutionnelle de 1996 et les textes les plus récents de 2004 – est conséquent ; il reste cependant, notamment au regard des communes en général, des communautés urbaines en particulier, incomplet et déséquilibré.

Incomplet du fait de l'absence de textes d'accompagnement indispensables tels que le *régime financier des collectivités territoriales* (cependant en cours de finalisation) et la définition des rapports entre les délégués du gouvernement et le conseil de communauté.

Déséquilibre, d'une part du fait que les textes, notamment la loi constitutionnelle de 1996 qui est très prolixe sur les régions mais l'est beaucoup moins sur les communes et qui n'aborde pas les CU.

En tout état de cause, cet état de fait se traduit par quelques dysfonctionnements et en particulier par : une prééminence du Conseil de communauté sur l'exécutif communautaire ; des ambiguïtés sur les notions d'intérêt communal et d'intérêt communautaire.

Par ailleurs, le dispositif de transfert des ressources vers les collectivités territoriales et entre celles-ci est complexe et mal adapté ; les procédures d'émission et de recouvrement qui en découlent apparaissent dès lors archaïques.

1.2.2 RECOMMANDATIONS

Trois principales recommandations sont issues des constats :

- la première recommandation qui découle du constat est naturellement celle de la poursuite et de l'accélération de la mise à jour, actuellement en cours, du dispositif juridique.
- la seconde recommandation concerne la mise en chantier d'une étude spécifique destinée à procéder à l'inventaire et à l'évaluation du patrimoine et à des propositions de dévolution dudit patrimoine entre les CU et les CA.
- une troisième recommandation est de procéder à l'analyse des conditions et des moyens d'exercice de la tutelle, notamment par la mise en place de normes spécifiques.

Concernant les aspects liés au dispositif de transfert des ressources, les recommandations spécifiques sont proposées au paragraphe 4.5.2.3 infra.

1.3 CADRE ORGANISATIONNEL

1.3.1 CONSTATS

Les principaux constats en termes de cadre organisationnel d'exercice des CU concernent :

- leur organisation, qui apparaît fondée sur une approche trop administrative,
- des distorsions d'organisation importantes entre les deux CU pour des missions identiques,
- l'insuffisante discrimination entre les activités pérennes et les activités circonstancielles,

Cela se traduit globalement, d'une part par la mise en place d'organigrammes bâtis sans plans d'organisation du travail (définition des tâches, des postes et des profils, procédures de gestion) et d'effectifs types et, d'autre part, par une organisation complexe et en tout état de cause peu adaptée à une gestion entrepreneuriale qui serait pourtant nécessaire au regard des activités des CU.

1.3.2 RECOMMANDATIONS

Les recommandations issues des constats portent d'abord sur la rationalisation et l'harmonisation des organigrammes. Notamment, à ce titre, il apparaît nécessaire :

- d'élaborer un organigramme-type adaptable aux particularités de chaque CU ;
- de clarifier et de rationaliser les délégations de pouvoirs aux adjoints des DG ;
- de rationaliser et d'alléger l'organisation interne des Secrétariats généraux ;
- de renforcer le rôle et, de ce fait, de revoir le positionnement de la structure chargée du Contrôle de Gestion ;
- de rationaliser l'organisation des services techniques et des services administratifs ;

- de créer une Unité chargée de la police municipale et de la prévention et la lutte contre les désordres urbains, en veillant à l'établissement de liens fonctionnels étroits entre les structures chargées de la Police municipale dans les CU et les CA ;

En termes d'organisation, il est également recommandé d'élaborer des Plans d'Organisation et d'Effectifs (POE).

Enfin, d'une manière générale, il est recommandé l'élaboration de manuels de procédures couvrant l'ensemble des domaines d'activités des CU.

1.4 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1.4.1 CONSTATS

La gestion des ressources humaines pâtit également de l'incomplétude du corpus juridique notamment pour ce qui est de celles régissant la gestion des ressources humaines des collectivités territoriales. Cela se traduit notamment par :

- l'insuffisance des moyens et des outils de gestion des RH ;
- l'absence de politique de recrutements ;
- des distorsions sensibles entre les CU dans la classification des emplois et les rémunérations ;
- une trop grande concentration du pouvoir disciplinaire ;
- l'absence de politique de formation ;
- l'inadéquation, qualitative et quantitative, des effectifs aux missions assignées aux unités organiques.

1.4.2 RECOMMANDATIONS

La première recommandation concerne la nécessité d'entreprendre l'élaboration des textes manquants (Statut des personnels des CTD notamment) et l'informatisation de la gestion du personnel. Ces actions doivent être accompagnées par l'élaboration :

- d'un manuel de procédures de gestion des RH ;
- d'un règlement intérieur type.

Par ailleurs il est également recommandé :

- la mise en œuvre de politiques de recrutement et de formation ;
- la mise en place d'un système de contrôle des présences ;
- l'amélioration du système d'évaluation du personnel ;
- l'amélioration de la couverture et de la protection sanitaires des employés.

Enfin, d'une manière plus générale doivent être également mis en chantier :

- l'amélioration de la communication interne ;
- le renforcement du cadre disciplinaire ;
- l'amélioration du cadre de travail et de l'équipement des services.

1.5 GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE

1.5.1 CONSTATS

Le constat essentiel, dont découlent en grande partie les autres dysfonctionnements observés, est l'insuffisance du système d'information financière. Il a pour conséquence et/ou permet :

- les carences observées dans la mobilisation des ressources ;
- le manque de fiabilité et de sincérité des états financiers ;
- les défauts récurrents dans la qualité de la dépense ;
- les difficultés rencontrées dans le suivi comptable des opérations spéciales.

Cette situation est aggravée du fait de la faiblesse de l'archivage des documents financiers et comptables.

Par ailleurs, le consultant observe d'importantes défaillances :

- dans le cycle de gestion des marchés publics et l'existence de fractionnements ;
- dans la gestion des activités concédées.

1.5.2 RECOMMANDATIONS

La première recommandation concerne naturellement la nécessité de mettre en place un système intégré de gestion. Le consultant insiste en la matière sur l'intérêt de remettre en chantier une exploitation complète de l'application informatique proposée, à titre gratuit, par l'AIMF (logiciel Sim_ba), cette application spécialisée ayant fait ses preuves dans des contextes équivalents et comparables.

Toutefois il est recommandé que cette (re)mise en place du logiciel soit précédée de la réalisation de pré-requis comptables, d'un inventaire physique et d'une évaluation du patrimoine des CU (immobilisations, stocks, etc.).

Par ailleurs il est également recommandé des actions de fiabilisation de la collecte des recettes à court terme sur la base des dispositions réglementaires actuelles et, à plus long terme sur la base de la réflexion plus approfondie menée dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale.

Enfin, au plan général, il est recommandé des actions spécifiques en vu :

- de l'amélioration du cycle des marchés publics ;
- de l'amélioration du suivi des activités concédées ;

- de la conception et de la mise en place de tableaux de bord de suivi comptables et financiers ;
- de l'élaboration et de la mise en place de manuels de procédures.

La dernière recommandation concerne la réalisation d'audits annuels des états financiers et des procédures. Ces audits, qui devraient être menés par des auditeurs indépendants seraient également l'occasion de mettre en place et d'épauler des structures d'audit internes.

1.6 SYSTEMES D'INFORMATION

1.6.1 CONSTATS

Le premier constat en la matière est que les structures informatiques initialement prévues dans les organigrammes des deux CU n'avaient qu'un caractère embryonnaire et pour l'une des deux CU n'ont pas été pérenne.

En conséquence, le niveau d'informatisation des deux CU est très insuffisant et le consultant relève notamment :

- l'absence de schéma directeur d'informatisation des services communaux;
- un taux d'équipement des différents services en progiciel très faible ;
- une sous exploitation des applications disponibles (cas du logiciel Sim_ba fourni par l'AIMF) ;
- l'inadéquation des locaux informatiques et l'absence de mise en réseau ;
- l'absence de sécurisation, tant des matériels que des données.

1.6.2 RECOMMANDATIONS

La première recommandation concerne les efforts à mener en vue de la mise en place de véritables structures de gestion de l'informatique notamment chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un schéma directeur et du suivi de l'informatique (matériels et logiciels).

À ce titre, il est préconisé la mise en place au MINATD d'une structure de coordination de facilitation de l'utilisation de l'informatique dans les communes, qui viendrait en appui de celles-ci pour tous les problèmes liés à leur informatisation, et veillerait à l'harmonisation des outils et systèmes d'information des CTD.

Enfin, il est recommandé la mise en place d'un dispositif de sécurisation : intégrité des données (système(s) anti-virus), procédures de sauvegardes, stockage.

***RAPPEL DES TDR ET DEROULEMENT
DE LA MISSION***

2 RAPPEL DES TDR ET DEROULEMENT DE LA MISSION

2.1 BREF RAPPEL DU CONTEXTE ET DES TERMES DE REFERENCE

Les termes de référence (TdR) relatifs, à *l'étude diagnostic des Communautés urbaines de Douala et Yaoundé* reposent sur **un constat** et sur **trois priorités**.

Le constat, tel qu'exprimé par les TdR, est que les Communautés urbaines de Douala (CUD) et de Yaoundé (CUY) « *rencontrent l'une et l'autre des difficultés dans l'exercice de leurs compétences, dans la mobilisation de ressources propres et dans le cadre de leur gestion comptable et budgétaire* ».

Sur cette base, les TdR identifient trois priorités qui s'inscrivent dans un cadre général, celui des politiques nationales, et un cadre particulier, celui des Communautés urbaines :

- **permettre** de relever les défis de la décentralisation ;
- **développer** la mise en œuvre des politiques nationales de gouvernance et de lutte contre la pauvreté ;
- **renforcer** au sein des communautés urbaines, la gestion des ressources humaines et financières afin de mieux assurer la planification, l'aménagement et l'accès aux services et équipements communautaires des citoyens usagers.

Dans ce contexte, la réalisation de l'étude diagnostic a un double objectif :

- **celui de délivrer un constat** sur les moyens, les actions et l'efficacité des Communautés urbaines, ledit constat étant fondé sur :
 - d'une part, ce que prévoit le dispositif institutionnel, juridique et réglementaire (Constitution, lois, décrets, etc.) et,
 - d'autre part, sur ce qui est réalisé par rapport à ce cadre ;
- **celui de proposer des recommandations** notamment orientées vers :
 - l'amélioration de la transparence et de l'efficacité de la gestion, tant des ressources humaines que financières (recettes et dépenses) ;
 - la modernisation des méthodes et des outils de gestion ;
 - la facilitation de l'exercice des compétences transférées.

La *phase de diagnostic* répond au premier de ces objectifs ; la *phase de recommandations* répond au second objectif¹.

¹ Les TDR prescrivent par ailleurs, de formuler des recommandations, de portée plus générale, relatives à la création d'autres communautés urbaines

2.2 DEROULEMENT DE LA MISSION

La mission de diagnostic a été conduite par une équipe de 22 personnes comprenant :

a) Des Experts étrangers :

1. Benoît DELAHAYE (Superviseur) ;
2. Didier FISCHER (Chef de mission N°2) ;
3. Jean PETIT (Expert comptable) ;
4. Philippe LAPARRE (Informaticien) ;
5. Bernard CANDOT (RH) ;
6. Olivier GRASDEPOT (Ingénieur génie civil) ;
7. André PEZZIARDI (Expert collectivités territoriales).

b) Des Experts nationaux

1. François BOWEN (Chef de mission N°1) ;
2. Thomas MOUENDE (Expert comptable) ;
3. Albert CHEUCHEU (Expert comptable) ;
4. Robert DICKSON (Ingénieur architecte) ;
5. Théodore JUPKWO (Ingénieur génie civil) ;
6. Jacques LISSUCK (RH) ;
7. Jean MBAPPE (RH).

c) Des Auditeurs

- 5 Auditeurs comptables et financiers confirmés
- 2 Auditeurs comptables et financiers juniors

Le démarrage de la mission a fait l'objet d'une réunion – même si le Groupement avait préalablement réalisé quelques travaux de préparation (cf. notamment la *Note introductive* évoquée en note 1) – organisée par le ministère de l'administration Territoriale et de la Décentralisation (MINATD) le mercredi 23 mai 2007. Cette réunion, a permis sous la présidence effective de son Excellence Monsieur le Ministre d'État et en présence notamment de Monsieur le Ministre délégué auprès MINATD et des Délégués du Gouvernement des deux communautés urbaines, la tenue de la première séance du Comité de pilotage² de l'étude.

Au cours de cette réunion, le Ministre d'État a rappelé l'importance des enjeux de la mission, notamment au regard de la mise en œuvre de la décentralisation et souligné le prix que de ce fait il attache à la réalisation de l'étude ; il a, à ce titre, insisté sur le calendrier de mise en œuvre et sur son souhait de pouvoir disposer à fin juillet du rapport provisoire de diagnostic. Le Ministre d'État a également tenu à préciser, tant pour l'orientation que les experts doivent donner à leurs travaux, que pour la compréhension que les acteurs des structures concernées doivent en avoir, que la mission s'inscrit bien dans le contexte d'une étude diagnostic et non d'un audit au sens classique du terme.

Cette réunion a également été l'occasion pour le Groupement d'une part de présenter les principaux experts qui interviendront au cours de la mission et d'autre part de rappeler la méthodologie et le calendrier de son intervention.

Au cours de cette même réunion, un programme de travail a été immédiatement mis au point avec les responsables des deux communautés urbaines ; ce programme comportait notamment la tenue de deux réunions de démarrage des travaux, les jeudi 24 et lundi 28 mai 2007, respectivement à la CUY et à la CUD, ces deux dates marquant le démarrage effectif de notre intervention.

² Comité instauré par l'arrêté n° 97 du 7 mai 2007

2.3 APPROCHE METHODOLOGIQUE

Note liminaire. Le consultant souhaite préciser que si la méthodologie proposée se veut naturellement au plus près des TDR, et de ce fait s'inscrit dans le contexte d'une étude diagnostic, il n'en demeure pas moins que certaines des diligences qui ont été accomplies – notamment pour toute la partie relative à l'évaluation des performances – empruntent aux méthodes et techniques d'audit.

Dans ce contexte, le consultant tient à souligner que les travaux qui ont été effectués dans le cadre de sa mission ont été concentrés sur les dispositifs, i.e. sur les structures, les procédures et les moyens et avaient essentiellement pour finalité de **nourrir un constat, d'enrichir une réflexion et de motiver des recommandations.**

La mission a été organisée en deux phases³ : une **première phase**, celle du diagnostic et une **seconde phase** consacrée à l'élaboration des propositions.

Concernant la première phase, elle a comporté trois étapes, dont :

- une étape « préalable », à l'issue de laquelle a été présentée notre méthodologie ;
- la deuxième étape qui a été celle de la réalisation de l'étude diagnostic proprement dite.
Le **rapport de première phase** a sanctionné la réalisation de ces deux premières étapes ; celui-ci, outre la présentation des diligences effectuées, a proposé le diagnostic.
- La troisième et dernière étape a été la présentation et la discussion du *rapport provisoire* et du diagnostic en novembre 2007.

Ce n'est que sur la base de ce *rapport de première phase* (cf. partie 3 du présent rapport) que la seconde phase a été engagée.

Concernant la seconde phase, elle a eu pour objet l'élaboration des recommandations, issues du diagnostic validé, propres à instaurer ou conforter la réalisation des objectifs fixés par les TDR ci-dessus décrits⁴.

Ces recommandations objet d'un rapport spécifique (cf. partie 5 du présent rapport) sont intégrées, et présentées, dans un **Plan d'action** qui, conformément aux TDR, est non seulement « adapté aux moyens des Communautés urbaines et aux attentes du Gouvernement et des partenaires au développement » mais présente « une description détaillée des actions ; une évaluation des moyens à déployer ; une identification des acteurs directs ou indirects et de leur rôle ». Par ailleurs, ledit Plan d'action s'inscrit dans un calendrier de réalisation et comporte des « indicateurs de suivi et d'évaluation ».

Le présent rapport constitue donc le **rapport final** de l'étude.

³ Structuration conforme aux TDR

⁴ Pour mémoire : permettre de relever les défis de la décentralisation ; développer la mise en œuvre des politiques nationales de gouvernance et de lutte contre la pauvreté ; renforcer la gestion des ressources humaines et financières des Communautés urbaines

DIAGNOSTIC

3 DIAGNOSTIC

Les développements ci-après constituent la synthèse du diagnostic ; le diagnostic dans sa totalité a fait l'objet d'un rapport spécifique présenté au Comité de pilotage en novembre 2007.

3.1 CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE

3.1.1 CORPUS JURIDIQUE INCOMPLET ET DESEQUILIBRE

Nos travaux de diagnostic ont été menés non pas dans l'optique d'une remise en cause du cadre institutionnel en place considérée comme une donnée, mais dans la perspective d'une identification des forces et des faiblesses dudit dispositif.

De ce point de vue, notre approche, très pragmatique, permet de constater que le dispositif institutionnel actuel, indiscutable au fond, est incomplet et déséquilibré :

- *Incomplet* dans la mesure où bon nombre de textes essentiels d'application des lois de décentralisation doivent être pris. La mission a dénombré environ seize textes qui sont à élaborer. D'une manière générale, le corpus juridique doit bénéficier d'une relecture critique en vue d'une harmonisation des textes au regard de la nécessaire abrogation expresse des anciens textes devenus caducs, et de la clarification de ceux qui présentent des ambiguïtés.
- *Déséquilibré*, dans la mesure où, au regard des collectivités territoriales que sont la région et la commune, les CU et les CA sont insuffisamment définies, tant en termes juridiques, qu'organisationnel, financiers et comptables.

3.1.2 PREMINENCE DU CONSEIL DE COMMUNAUTE SUR L'EXECUTIF COMMUNAUTAIRE

Bien que la CU soit pourvue d'un organe délibérant constitué principalement d'élus des CA, l'absence d'une définition précise des attributions du conseil de communauté et d'une mention claire de la prééminence dudit organe sur l'exécutif communautaire, ne lui permet pas d'exercer un contrôle effectif sur la marche des affaires de la communauté. Cette situation est par ailleurs accentuée par le vide juridique observé au niveau de la définition des attributions du Délégué du gouvernement (cf. article 116 de la loi n°2000/018) qui ne comporte aucune disposition stipulant clairement que celui-ci exerce ses attributions sous le contrôle du conseil de communauté, à l'instar de ce qui est expressément mentionné en ce qui concerne le contrôle des maires des communes par leur conseil municipal.

Le fait que le conseil de communauté ne dispose d'aucun arsenal juridique pour orienter et infléchir les décisions de l'exécutif communautaire, ne permet pas d'instituer des relations harmonieuses entre les CA et les CU. Le Consultant entend souligner qu'il a été constaté que des décisions importantes sont prises par les DG sans consultation préalable du conseil de communauté (concessions de service, négociation des conventions, organisation des services, nomination/recrutement/licenciement des principaux responsables, etc.).

Le renforcement du pouvoir de l'exécutif, conjugué à l'assouplissement du contrôle de la tutelle pourrait s'avérer risqué, si la prééminence de l'organe délibérant sur l'exécutif communautaire n'est pas clairement affirmée par les textes.

3.1.3 AMBIGUÏTE DES NOTIONS D'INTERET COMMUNAUTAIRE ET D'INTERET COMMUNAL

Cette ambiguïté est source de conflits potentiels ou avérés. Les notions d'intérêt communautaire et d'intérêt communal sont utilisées par le législateur pour délimiter les compétences exercées de manière partagée entre les CU et les CA. A défaut d'une clarification de ces notions du patrimoine, des conflits de compétences semblent inévitables entre ces deux collectivités territoriales dont les actions doivent être complémentaires pour l'accomplissement optimal des missions qui leur sont assignées.

3.1.4 COMPLEXITE ET INADAPTATION DE LA FISCALITE LOCALE

Cette complexité est aggravée par l'archaïsme des procédures d'émission et de recouvrement des recettes fiscales destinées aux CU.

Les autorités camerounaises sont bien conscientes des insuffisances et de la complexité de la fiscalité locale et fondent de grands espoirs sur les conclusions de l'étude qui a été prescrite en vue de sa réforme. Le décret récemment pris par le Premier Ministre (décret n°2007/1139/PM du 3 septembre 2007), qui uniformise le taux de la retenue de base sur les CAC constitue une première réponse au besoin de simplification de cette fiscalité. Les règles et procédures en vigueur, qui conduisent à la démultiplication des émissions, des titres de paiement, des personnels postés dans les centres des impôts pour recouvrer les recettes communales, devraient être revues et simplifiées, tout en garantissant une mobilisation intégrale et sécurisée des recettes destinées aux CTD.

3.2 CADRE ORGANISATIONNEL

3.2.1 ORGANIGRAMME DES CU

L'organigramme des communautés urbaines est marqué par une approche administrative qui, dans la pratique, entre en compétition sourde avec une approche entrepreneuriale rendue incontournable par la nature même des missions de ce type d'institution : *la gestion d'une ville relève à la fois de l'administration publique et du management d'entreprise.*

La structuration est a priori fondée sur une approche administrative traditionnelle sur laquelle se greffent des unités organiques dont la création a été déterminée en fonction de problématiques circonstancielles. Le positionnement de ces instances est aujourd'hui ambigu. Certes, les agents qu'elles mobilisent manifestent une grande motivation et un sens aigu du service public. Toutefois, les choix relèvent bien plus d'une stratégie de gestion des rémunérations que d'une stratégie organisationnelle.

Les missions de ces unités organiques empiètent parfois sur celles des unités traditionnelles. Nombre d'agents de ces dernières y trouvent un prétexte pour se démobiliser et manifester quelque aigreur. La compétition entre l'approche administrative et l'approche entrepreneuriale est un peu plus manifeste à Douala qu'à Yaoundé, mais elle est néanmoins notable dans les deux cas. Elle engendre une forte centralisation et concentration des pouvoirs paradoxalement conjuguée à une multiplication des pôles de décision.

Le Consultant note par ailleurs une prise en compte insuffisante des principes d'organisation qui commandent d'observer une nette distinction entre les missions pérennes qui supposent des unités organiques inscrites dans la longue durée et, d'autre part, les missions circonstancielles qui justifient la création d'unités spécifiques pour un temps déterminé sur un objectif déterminé. Cela est à conjuguer avec la distinction entre les missions « régaliennes » qui doivent impérativement être assurées par la puissance publique et les missions techniques qui peuvent être déléguées, voire sous-traitées, la communauté urbaine se positionnant alors en maître d'ouvrage (qui « passe commande » et « contrôle les services faits »).

L'organigramme de la CUD se caractérise par une complexité et une lourdeur excessive, comparé à celui de la CUY qui est plus conforme aux règles de l'art. Les deux CU sont dépourvues d'un plan d'organisation et d'effectifs, qui

aurait permis de compléter les organigrammes par une définition précise des tâches assignées par postes de travail, des profils requis et des effectifs-types nécessaires au fonctionnement optimal des services.

3.2.2 PROCEDURES, MOYENS ET OUTILS DE GESTION

Force est de constater que nous n'avons pas trouvé de manuel de procédure si ce n'est dans les directions en charge des affaires économiques et financières à la CUD. Aussi, faute d'une ingénierie clairement explicitée du fonctionnement ordinaire des CU, chacun déplore les lourdeurs et l'arbitraire qui pèsent sur les dynamiques par ailleurs heureusement en cours. Il est à noter, au passage, que ces lenteurs sont souvent attribuées avec plus ou moins de mauvaise foi, aux contraintes qu'imposeraient les tutelles... ce qui dispense de traiter les dysfonctionnements internes.

Les bâtiments qui abritent l'une et l'autre des deux communautés urbaines ont belle allure d'ensemble mais ils mériteraient un grand nettoyage pour être digne de métropoles de cette importance. Par ailleurs, quelques rénovations et aménagements pourraient les rendre plus pratiques et plus accueillants au public.

Les conditions de travail sont aujourd'hui souvent bien inconfortables (espace réduit, mobilier vieilli, entretien des locaux sommaire, fournitures trop rares et inégalement réparties, etc.).

Le parc informatique et les réseaux de communication sont très en dessous des standards. Un sérieux effort portant sur les équipements et la formation à leur utilisation permettrait une considérable amélioration de la productivité.

Les moyens de locomotion pour les agents amenés à travailler sur le terrain sont insuffisants et paraissent arbitrairement répartis.

3.3 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le diagnostic effectué laisse apparaître des points forts à consolider, mais également des faiblesses auxquelles il conviendra de remédier.

3.3.1 MOYENS ET OUTILS DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La mission a noté avec satisfaction que la paie est informatisée dans les deux CU, à l'aide du logiciel Sim_pa fourni par l'AIMF. Les dossiers du personnel sont tenus dans le respect des règles de l'art, et les qualifications des responsables sont en adéquation avec les tâches assignées au service du personnel. Cependant quelques faiblesses ont été identifiées notamment :

- la gestion encore manuelle du personnel (tenue des dossiers et suivi de la carrière) ;
- l'absence de procédures formalisées de gestion des ressources humaines ;
- l'absence d'une définition des postes de travail et profils requis ;
- l'effectif des services qui apparaît pléthorique.

3.3.2 RECRUTEMENT

Les recrutements ne reposent pas sur une planification à moyen et long terme des besoins, mais font l'objet d'une budgétisation annuelle. La sélection à l'embauche n'est pas systématisée, cependant la composition du dossier d'embauche est conforme aux normes et toute embauche fait l'objet d'un acte écrit.

La mission a constaté que les dispositions réglementaires régissant l'emploi des temporaires, à savoir la conclusion de contrat d'une durée de trois (3) mois renouvelable une seule fois, soit un maximum de six (6) mois, ne sont pas scrupuleusement respectées à la CUY.

3.3.3 CLASSIFICATION DES EMPLOIS ET REMUNERATIONS

Les deux CU sont pourvues d'une commission d'avancement et de reclassement, et d'un système d'évaluation du personnel. Des grilles de salaires existent et les dispositions réglementaires relatives à la classification à l'embauche sont dans l'ensemble respectées.

Toutefois, une importante distorsion du niveau de rémunération a été constatée entre les deux CU dont les grilles de salaires diffèrent par ailleurs, et ne sont pas conformes à celle instituée par le décret n°2000/211 du 27 juillet 2000 applicable aux agents de l'Etat.

A titre d'illustration de cette distorsion de revenus, le salaire moyen de la CUD représentait environ 1,6 fois celui de la CUY en 2006. Le cumul des indemnités (*telles que fixées par délibérations du Conseil approuvées par la tutelle*) de logement, téléphone et eau/électricité du SG et des directeurs de la CUD, représente respectivement 6,4 fois et 4,4 fois ceux des postes correspondants de la CUY.

3.3.4 DISCIPLINE

Les deux CU sont dotées d'un Conseil de discipline et respectent le cadre réglementaire relatif aux sanctions disciplinaires. La CUD s'est en outre dotée d'un règlement intérieur, ce qui constitue un atout supplémentaire. Cependant, on observe une forte concentration du pouvoir disciplinaire entre les seules mains des DG. L'absence de délégation du pouvoir de sanction, même de manière symbolique, aux directeurs des services opérationnels, ne leur permet pas d'asseoir l'autorité nécessaire sur les personnels qu'ils encadrent.

3.3.5 FORMATION DU PERSONNEL

La formation du personnel des CU de Douala et Yaoundé ne reposent pas sur une véritable évaluation des besoins, et une planification des formations à court, moyen et long terme. Seules des actions ponctuelles, et de portée limitée ont été identifiées.

3.3.6 PROTECTION SOCIALE

Les deux CU respectent les dispositions législatives et réglementaires relatives aux congés, à la maternité, aux permissions d'absence, aux décès, aux départs en retraite, et sont pourvues d'un dispositif de couverture sociale (maladie et décès). Toutefois, le système de couverture maladie de la CUY nous paraît archaïque, car basé sur l'octroi en cas de maladie de sommes forfaitaires aux agents communaux (*200.000 Fcfa pour les cadres, 150.000 F pour les agents de maîtrise, 100.000 Fcfa pour les agents d'exécution*). Ce système est risqué, sans être forcément moins onéreux qu'un système d'assurance classique, à l'instar de ce qui est pratiqué à la CUD.

3.3.7 EFFECTIFS ET MASSE SALARIALE

L'effectif du personnel a connu une légère diminution à Yaoundé, passant de 512 personnes en 2003 à 505 au moment de notre passage en juillet 2007. La hausse de la masse salariale a été contenue à 6% en moyenne annuelle (703 millions Fcfa en 2006, contre 653 millions Fcfa en 2003).

Par contre à Douala, l'effectif a progressé de 695 en 2003 à 776 personnes en juillet 2007, soit une hausse de 11,6%. La masse salariale quant à elle a augmenté de 23% en moyenne annuelle de 2003 à 2006 (2,016 milliards Fcfa en 2006 contre 1,054 milliards Fcfa en 2007).

En 2006, le salaire moyen de la CUD (211.367 Fcfa) représente 1,67 fois celui de la CUY (126.356 Fcfa), ce qui illustre la distorsion de revenus déjà signalée plus haut.

D'une manière générale, les effectifs nous ont semblé pléthoriques, au regard de la nouvelle politique des CU orientée vers la délégation des services publics communautaires à des opérateurs des secteurs privé et associatif.

3.4 GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE

3.4.1 QUALITE DU SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE DES CU

En dépit de l'informatisation de la comptabilité administrative des deux CU avec le concours de l'AIMF, leur système d'information demeure incomplet et n'offre pas toutes les garanties de production d'une information financière exhaustive et de qualité. Les principales faiblesses identifiées concernent :

- le cloisonnement des comptabilités de l'ordonnateur et des comptables ;
- la sous-utilisation du logiciel Sim_ba ;
- l'absence de comptabilités analytique et auxiliaire ;
- l'absence d'outils de traitement informatisé des stocks, des immobilisations et des recettes.

a) Cloisonnement des comptabilités de l'ordonnateur et des comptables relevant du MINFI

Les services de l'ordonnateur utilisent le logiciel Sim_ba, tandis que ceux de la recette municipale utilisent des applications développées localement, sans aucune interface entre les deux comptabilités. Les conséquences néfastes de ce cloisonnement des comptabilités de l'ordonnateur et du receveur municipal sont nettement perceptibles :

- lourdeur dans la tenue des comptabilités, les données saisies au niveau des services financiers de l'ordonnateur étant ressaisies au niveau de la recette municipale ;
- manque de traçabilité et de fiabilité de l'information financière et comptable, illustré par les écarts observés lors du rapprochement des comptes administratifs et des comptes de gestion de la période 2004/2006 ;
- opacité et manque de transparence réciproques, l'ordonnateur n'ayant pas de visibilité sur la tenue des comptes de la recette municipale et vice versa ;
- difficultés à élaborer des états de concordance fiables entre les deux comptabilités.

Ce cloisonnement des comptabilités est également observé en matière de suivi des engagements, le Contrôle financier ayant son propre dispositif de suivi, nécessitant des traitements manuels ou ressaisies d'informations déjà disponibles dans la comptabilité Sim_ba.

b) Sous-utilisation du logiciel comptable Sim_ba de l'AIMF

Il a été constaté que le logiciel Sim_ba, tant à Douala qu'à Yaoundé, est sous-utilisé, cette sous exploitation étant particulièrement accentuée à la CUY. L'utilisation de cet outil est pour l'instant circonscrite au traitement des dépenses, alors que la bonne tenue de la comptabilité communautaire implique qu'on accorde la même attention au traitement des recettes. Le projet d'extension du logiciel Sim_ba à la recette municipale qui aurait permis d'établir le pont entre comptabilités des Ordonnateurs et des Receveurs municipaux, se serait heurté à la réticence de ces derniers, pour des raisons inexplicables.

c) Comptabilités analytique et auxiliaire inexistantes

Les deux CU ne disposent ni d'une comptabilité analytique permettant de cerner les recettes et charges par nature d'activités et par centres de coût (et/ou de profit), ni d'une comptabilité auxiliaire permettant une bonne maîtrise des dettes et créances de la CU. La mise en place de comptabilités autonomes pour le suivi des projets financés par les bailleurs de fonds extérieurs (C2D, PID, PADUDY, etc.) et pour les opérations de voiries permet de pallier en partie à cette carence, sans pour autant remédier aux besoins d'une maîtrise plus complète des recettes et dépenses inhérentes à chaque domaine d'activités des CU, ainsi que de l'évolution de leur situation patrimoniale.

d) Absence d'outils de traitement informatisé des stocks et des immobilisations

Dans les deux CU, les stocks et les immobilisations sont gérés par les comptables matières à travers des procédés archaïques hérités des pratiques de l'Administration centrale. La carence d'un outil de traitement informatisé des stocks et des immobilisations, a comme conséquence une méconnaissance en temps réel de la situation des stocks et du patrimoine mobilier et immobilier des CU, un manque de traçabilité et de transparence des opérations d'acquisitions et de maniement des biens, un mauvais partage de l'information entre les services financiers de l'ordonnateur et ceux de la comptabilité matières.

e) Absence d'outils de traitement informatisé des recettes et de gestion des valeurs inactives

Les opérations d'acquisitions/distributions des valeurs inactives, de contrôle des émissions et recouvrements des recettes communales revêtent une importance capitale pour justifier de la mise en place d'applications informatiques offrant toutes les garanties de sécurité, de transparence et efficacité en cette matière. La mission a constaté qu'aussi bien les services d'assiette relevant des ordonnateurs, que les services de recouvrement des recettes municipales, sont dépourvus d'outils modernes de traitement des recettes. Les fichiers Excel conçus pour les besoins propres de certains responsables, ne sauraient constituer une réponse satisfaisante pour la maîtrise des recettes des CU.

f) Absence de tableaux de bord de gestion

D'une manière générale, il a été observé que les CU de Douala et Yaoundé sont dépourvues de tableaux de bord, outils indispensables au pilotage des organisations modernes. Les services chargés du contrôle de gestion des deux CU dont c'est une des missions essentielles, sont quasi inactifs.

g) Procédures de gestion comptable et financière

Seule la CUD dispose d'un manuel de procédures administratives, comptables et financières.

3.4.2 MOBILISATION DES RESSOURCES DES COMMUNAUTÉS URBAINES

Les principaux constats ressortant du diagnostic effectué par la mission sont de trois ordres :

- l'absence de réconciliation entre émissions et recettes recouvrées au niveau des centres des impôts ;
- le reversement partiel et irrégulier des impôts retenus à la source par le Trésor ;
- le faible rendement des taxes communales indirectes et des produits du domaine et des services communaux.

a) Absence de réconciliation entre émissions et recettes recouvrées à travers les centres des impôts

Cette carence ne permet pas de garantir la mobilisation intégrale des ressources de cette provenance. En l'état actuel du dispositif réglementaire, les services d'assiette des impôts n'ont aucune obligation de transmission aux CU des données nécessaires au contrôle de l'adéquation entre émissions et recouvrements effectués par les agents communaux. La non systématisation de ce contrôle expose les CU à des risques de détournement.

b) Reversement partiel et irrégulier des impôts retenus à la source par le Trésor

La mission a constaté que le reversement des CAC et autres impôts locaux retenus à la source par les comptables du Trésor s'effectue mal, occasionnant un manque à gagner important aux CU et autres communes. Les principaux problèmes identifiés sont les suivants :

- éclatement non systématisé, voire dans certains cas erroné, des recettes retenues à la source, se traduisant par l'accaparement au profit de l'Etat de ressources des CU et communes ;
- retard dans le reversement des recettes en raison de l'allongement du circuit de collecte et des inconvénients découlant de la règle de l'unicité de caisse régissant la gestion des finances publiques ;
- impossibilité pour les CU et communes d'exercer un contrôle de cohérence entre les recettes perçues et les émissions correspondantes, faute de disposer d'une remontée d'information en provenance des services d'assiette des impôts.

L'inventaire des dettes croisées Etat/CU dans le cadre de l'élaboration des contrats de Ville aura permis d'évaluer et d'apurer partiellement les créances des CU résultant du non reversement des CAC et autres impôts retenus à la source par les comptables du Trésor.

Le décret récemment pris par le Premier ministre (*décret n°2007/1139 du 03/09/07*) qui prescrit un reversement mensuel au FEICOM des CAC retenus à la source par le Trésor, sur la base du solde ressortant de l'arrêté de balance du Trésor, s'il est scrupuleusement observé, devrait contribuer à améliorer la situation dans l'intérêt des CU.

c) Faible rendement des taxes communales indirectes et du produit du domaine et des services communaux

Il ressort de notre analyse que ce faible rendement résulte principalement :

- du manque d'organisation et d'efficacité des services d'assiette et de recouvrement des CU ;
- du non ajustement des tarifs des taxes indirectes aux besoins auxquels les CU doivent faire face ;
- de l'attribution des concessions de services publics marchands sur des bases non concurrentielles et sans évaluations préalables de leur potentiel marchand, ce qui ne permet pas d'en tirer la meilleure rentabilité.

3.4.3 QUALITE DES ETATS FINANCIERS

La revue analytique des comptes administratifs et de gestion de la période 2004 à 2006 a laissé apparaître certaines insuffisances, de nature à mettre en cause la fiabilité et la sincérité des comptes examinés. Parmi celles-ci, il convient de citer :

- les écarts anormaux ressortant du rapprochement des deux comptabilités ;
- les écarts ressortant du rapprochement entre journaux, grands livres, balances et états de synthèse, pour l'une et l'autre comptabilité ;
- le manque de fiabilité des comptes de situation (notamment dettes, créances, trésorerie).

Les certificats de concordance ne semblent pas élaborés à partir d'une réconciliation effective d'écritures régulièrement passées dans l'une et l'autre comptabilité et ce, d'autant que les services de l'ordonnateur ont souvent recours au compte de gestion pour la comptabilisation en fin d'année des recettes dans le compte administratif, occultant de ce fait les restes à recouvrer.

3.4.4 ÉQUILIBRE DES COMPTES COMMUNAUX

Les tableaux ci-dessous résument l'évolution de la situation des deux CU. Ils laissent apparaître que durant la période 2004-2006, les comptes de la CUY et de la CUD sont demeurés globalement excédentaires et en amélioration.

Situation des Comptes Administratifs de la CUY (en millions de Fcfa)											
Désignation	2004		2005		2006		Total		Moyen anuel	Evolution	
	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%		04/06	Moy.
Recettes d'Investissement	1 265	20%	1 002	15%	3 405	33%	5 672	24%	1 891	169%	56%
Recettes de Fonctionnement	4 907	80%	5 758	85%	7 019	67%	17 684	76%	5 895	43%	14%
Total Recettes	6 172	100%	6 760	100%	10 424	100%	23 356	100%	7 785	69%	23%
Dépenses d'Investissement	1 108	20%	1 384	23%	2 992	31%	5 485	26%	1 828	170%	57%
Dépenses de Fonctionnement	4 460	80%	4 765	77%	6 672	69%	15 897	74%	5 299	50%	17%
Total Dépenses	5 568	100%	6 149	100%	9 664	100%	21 382	100%	7 127	74%	25%
Résultat d'Investissement	157		-382		413		187		63		
Résultat de Fonctionnement	447		993		347		1 787		596		
Résultat global	604		611		760		1 974		658	26%	9%

Situation des Comptes Administratifs de la CUD (en millions de Fcfa)											
Désignation	2004		2005		2006		Total		Moy. anuel	Evolution	
	Mt	%	Mt	%	Mt	%	Mt	%		04/06	Moy.
Recettes d'Investissement	1 101	7%	12 258	52%	5 335	21%	18 694	29%	6 231	384%	128%
Recettes de Fonctionnement	13 931	93%	11 365	48%	20 302	79%	45 598	71%	15 199	46%	15%
Total Recettes	15 033	100%	23 623	100%	25 636	100%	64 292	100%	21 431	71%	24%
Dépenses d'Investissement	5 762	41%	10 687	51%	9 876	50%	26 326	48%	8 775	71%	24%
Dépenses de Fonctionnement	8 413	59%	10 340	49%	9 906	50%	28 659	52%	9 553	18%	6%
Total Dépenses	14 175	100%	21 028	100%	19 782	100%	54 985	100%	18 328	40%	13%
Résultat d'Investissement	-4 661		1 570		-4 542		-7 632		-2 544		
Résultat de Fonctionnement	5 518		1 025		10 396		16 939		5 646		
Résultat global	858		2 595		5 854		9 307		3 102	582%	194%

3.4.5 QUALITE DE LA DEPENSE

L'appréciation de la qualité de la dépense a mis en exergue deux problèmes majeurs :

- la pratique du fractionnement des dépenses ;
- Putilisation abusive de la procédure de la décision.

a) Fractionnement des dépenses

■ CUD

Il ressort de notre analyse qu'en 2004, les marchés ont été fractionnés pour un montant total estimé à 950 877 430 Fcfa, soit 30,50 % des marchés issus d'une commande. En 2005, le volume total des marchés fractionnés est évalué à 867 358 507 Fcfa, soit 24,50 % des marchés issus d'une commande. En 2006, le pourcentage est passé à 13,40 %, soit 597 241 830 Fcfa.

Le taux global de fractionnement est décroissant sur les exercices considérés : 30,50 % en 2004, 24,80 % en 2005 et 13,40 % en 2006. Cette courbe quoique décroissante demeure élevée. On pourrait dire qu'elle témoigne de la volonté de l'ordonnateur de respecter la procédure d'attribution des marchés. Néanmoins, nous devons considérer que le principe sous-tendant toute mise en concurrence, c'est à dire la recherche du meilleur rapport "coût/efficacité", n'est pas toujours appliqué.

■ CUY

Le montant des dépenses jugées fractionnées durant la période sous revue est estimé à 500 millions Fcfa. La rubrique de dépenses fractionnées la plus importante, est celle relative aux fournitures de bureau et matériel informatiques. Elle représente 19,8% du total des dépenses fractionnées durant les exercices 2004 et 2005.

b) Utilisation abusive de la procédure de la décision

■ CUD

Au total, une somme de 2 448 millions de Fcfa a été dépensée sur la période 2004/2006 à travers cette procédure qui donne lieu au décaissement de fonds sur la base de données très souvent prévisionnelles, et qui ne font pas l'objet d'une correcte justification de leur emploi comme la mission a pu le constater.

Leur engagement s'effectue sans recours à une procédure de mise en concurrence, exposant la CU à des risques de surfacturations et de détournements. Le consultant entend souligner que les reversements éventuels des reliquats des sommes ainsi décaissées pour la réalisation de certaines dépenses, ne sont pas retracés dans les comptes que nous avons examinés. Parmi les dépenses les plus importantes, il convient de citer :

- Les frais d'appui au recouvrement des créances (385 millions de Fcfa sur les trois années) ;
- Les frais d'organisations des fêtes et cérémonies officielles (258 millions de Fcfa) ;
- Les frais de douane sur le matériel de transport (195 millions de Fcfa, dont 165 millions en 2004).

Enfin, il est à signaler que ces dépenses sont souvent imputées dans des comptes qui ne correspondent pas toujours à leur objet (150 millions de frais de réception du PR engagés en 2004, sur le poste 612106 : honoraires versés ; 65 millions de frais d'appui au maintien de l'ordre, de préparatifs et d'aménagement mandatés en 2004, sur la ligne 612110 : frais de réception et de représentation).

■ CUY

L'utilisation jugée abusive de la procédure de la décision concerne environ 400 millions Fcfa de dépenses engagées en 2004 et 2005 se détaillant comme suit :

- frais d'appui au recouvrement des créances (251,4 millions de Fcfa) ;
- frais d'obsèques (60 millions de Fcfa) ;
- frais de mobilisation des populations (32 millions Fcfa) ;
- frais d'organisation de manifestations (56,7 millions fcfa).

c) Archivage des pièces comptables

L'information comptable n'est pas toujours disponible. Le classement n'est pas fait de manière efficace. Les bordereaux de dépense, pourtant pré numérotés par le système Sim_ba, ne sont pas rangés dans leur ordre numérique.

3.4.6 EXAMEN D'UN ECHANTILLON DE MARCHES PUBLICS

Les constats ressortant de nos diligences peuvent se résumer comme suit :

Acquis à préserver : Fonds utilisés aux fins prévues

Situation acceptable mais à améliorer :

- Qualité des travaux
- Programmation des travaux
- Coût des travaux
- Réactivité du maître d'ouvrage
- Prestations des maîtres d'œuvre

Points négatifs nécessitant des correctifs :

- Gestion administrative des marchés : non respect du CCAG
- Délais de procédure de passation de marchés de contrôle : ne sont pas souvent en adéquation avec les projets à contrôler
- Délais de paiement trop longs
- Etudes initiales incomplètes

Globalement le constat est mitigé mais positif dans le contexte, puisque les fonds alloués sont en général, utilisés aux fins prévues.

Le coût des travaux paraît quelque peu élevé pour le type de prestations examinées, mais reste dans l'ordre de grandeur des prix pratiqués au Cameroun. On note qu'à Douala, les entreprises vendent le revêtement de chaussée en béton bitumineux à un prix prohibitif de l'ordre de une fois et demie plus cher qu'à Yaoundé.

3.5 INFORMATIQUE

Le niveau d'informatisation des deux CU est très insuffisant. Les fonctions qui auraient nécessité l'utilisation de l'informatique pour plus d'efficacité et de productivité, et qui continue d'être traitées manuellement sont encore trop nombreuses : *gestion des recettes, gestion des stocks, gestion des immobilisations, gestion du personnel (volet carrière) ; comptabilités analytique et auxiliaire, etc.*

Le taux d'équipement des différents services en progiciel est très faible et ceux qui sont utilisés sont souvent sous-exploités (cas du logiciel Sim_ba fournit par l'AIMF). Les équipements sont situés dans des salles inadaptées, les réseaux quasi inexistantes.

On peut, sans aucun doute, attribuer une très grande partie des difficultés actuelles au caractère embryonnaire des structures informatiques prévues dans les organigrammes des deux CU. Ainsi chaque service est livré à lui-même et doit faire face à un outil qu'il ne maîtrise pas. Au mieux il délègue, au pire il se maintient dans un statut quo technique.

La mission entend souligner que l'introduction des technologies informatiques est souvent perçue à tort comme une menace par certains responsables. Le gain de productivité induit par ces technologies amène effectivement à repenser la répartition des tâches. Elles sont cependant l'occasion d'une mobilité, d'une réorientation et d'un redéploiement des effectifs, qui peuvent être profitables tant aux agents, qu'aux populations bénéficiaires des services des CU.

La seconde peur induite par l'informatisation, provient de la transparence des opérations effectuées. Si elle permet à certains opérateurs de se protéger d'erreurs par la procédure rigide qu'impose un traitement informatisé, à d'autres en revanche, elle ne permet plus aucun écart de conduite.

La particularité de la situation des CU de Yaoundé et Douala, qui constitue un sujet d'étonnement pour la mission, c'est que le retard pris dans l'informatisation des services ne peut être imputée à des moyens financiers insuffisants, ni à des carences en compétences techniques, au regard de l'apport de l'AIMF que le Consultant estime considérable, en termes de matériel, de logiciel, d'expertise, et le tout à titre gracieux.

RECOMMENDATIONS

4 RECOMMANDATIONS

Cette partie du rapport propose les recommandations du consultant, selon la thématique adoptée par le rapport de diagnostic – i.e. cadre institutionnel et juridique ; cadre organisationnel ; gestion des ressources humaines ; gestion financière et comptable ; systèmes d'information – à laquelle a été ajouté un thème complémentaire concernant des recommandations d'ordre général et/ou transversal.

Observation : les travaux du séminaire de restitution du 14 février 2008 (présentation du rapport provisoire de recommandation) sont naturellement pris en compte dans les développements ci-après qui constituent donc la version finale du rapport de recommandations.

En tout état de cause, pour chacune des recommandations, le rapport propose :

- un bref rappel du diagnostic ;
- une description argumentée des recommandations et des objectifs visés ;
- un plan d'actions regroupant les mesures et actions nécessaires à la réalisation des recommandations ; chaque fois que possible, un coût et un calendrier de mise en œuvre de ces actions est proposé.

Concernant les observations relatives à la mise en œuvre des recommandations : bon nombre des recommandations ci-après développées proposent, des actions qui s'appuient sur la création de comités ou de groupe de travail spécialisés et sur le recours à une expertise extérieure. Le consultant souhaite sur ces deux points préciser que :

- le fait de rechercher une compétence externe ne doit pas être entendu comme un déni des compétences disponibles en interne, mais comme la préoccupation : d'éviter de surcharger les services – tant des CU que des Administrations concernées – par rapport à leurs tâches courantes ; d'apporter des compétences spécifiques non disponibles en interne ; de garantir l'indépendance dans la conduite de certains chantiers, notamment dans les domaines comptables et financiers.
- La mise en place de comités ou de groupes de travail est proposée pour que soit assuré un véritable **pilotage des chantiers**, entendu comme une implication et une volonté d'appropriation des travaux et des résultats. Cependant, en termes opérationnels, il est tout à fait possible d'envisager le regroupement de ces groupes et comités et/ou l'insertion des travaux à mener, soit dans des groupes déjà constitués, soit, dans l'une ou l'autre des deux entités récemment créées, i.e. le *Conseil national de la décentralisation* et le *Comité interministériel des services locaux*.

4.1 RECOMMANDATIONS D'ORDRE GENERAL

4.1.1 ACCOMPAGNEMENT DES COMMUNAUTES URBAINES RECEMMENT CREEES

Concernant les recommandations ci-après décrites, elles ont, naturellement, été élaborées à partir du diagnostic des deux communautés urbaines de Douala et Yaoundé. Cependant, 12 nouvelles CU ont été créées (décrets 2008/015 à 2008/26 du 17 janvier 2008) et la plupart des recommandations leurs sont a priori applicables. Il en est notamment ainsi en ce qui concerne l'utilisation d'un système intégré de gestion (SIG) ou encore des schémas organisationnels types qui devront **être communs à l'ensemble des CU**.

Toutefois, l'applicabilité de ces méthodes et moyens aux nouvelles CU devra tenir compte des situations spécifiques (économiques, sociales, géographiques, etc.) des dites CU et des CA qui la constituent.

Par ailleurs, le consultant souligne que la mise en place des nouvelles CU mérite un accompagnement attentif et un appui important du MINATD au premier chef, mais également des autres Départements ministériels impliqués dans la gestion des villes. Le consultant souligne également que la CUD comme la CUY pourraient apporter, selon des formes à définir, une expertise utile aux nouvelles CU. C'est sous cet angle d'accompagnement que plusieurs des recommandations décrites infra (accompagnement de l'informatisation, orientation de la tutelle vers la notion d'appui, etc.) doivent être envisagées.

Recommandation : un comité doit être mis en place pour établir soit des TDR, en cas de recours à une expertise externe, soit une lettre de mission en cas de recours à des structures déjà en place (Inspection générale et/ou Direction des collectivités territoriales et de sa Brigade de contrôle) ; l'objectif sera de réaliser un « état des lieux », i.e. dans chaque cas :

- d'effectuer un diagnostic de la situation organisationnelle (structures, personnel, moyens), comptable et financière des communes préexistantes et devenues communes d'arrondissement ;
- d'évaluer les besoins en personnel et en moyens des CU nouvellement créées ;
- de proposer les actions nécessaires au transfert des compétences, des moyens humains et matériels ainsi que des ressources des CA vers la CU ;
- de vérifier la faisabilité de la mutualisation (pour le court ou le moyen terme) de certains moyens, notamment en termes de personnel et de locaux.

4.1.2 ANALYSE PROSPECTIVE

Dans le droit fil des TDR, l'étude a été axée essentiellement sur la situation existante à la CUD et à la CUY et, de ce fait, les recommandations ont été focalisées sur les problèmes immédiats de gestion.

Toutefois, le consultant a relevé que les CU de Yaoundé et de Douala manquent de perspectives à long terme dans lesquelles leurs actions pourraient s'inscrire. En effet :

- les objectifs généraux qui leur sont fixés (ou qu'elles même se fixent) sont par nature trop absolus et génériques – « *promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif [des] collectivités* »⁵ – pour être traduits de manière opérationnelles sur la base de choix politiques, économiques et sociaux, pour opérer des choix en termes de priorité (hiérarchie des besoins) ;
- les *Contrats de ville*, mis en place avec le concours des partenaires techniques et financiers, s'ils ont le mérite de proposer aux CU une logique de programmation, celle-ci ne propose qu'une vision à moyen terme (5 ans) ;
- les CU ne disposent pas des outils, notamment en termes statistiques (recensements, analyses sociologiques des populations, comptages routiers, etc.) et économiques (projections de taux de croissance spécifique, valorisation industrielle du terroir, etc.) pour pouvoir d'une part dessiner l'image actuelle de l'agglomération et d'autre part imaginer son devenir en fonction des tendances naturelles lourdes, de celles qu'il est possible d'infléchir, de celles qu'il convient de créer.

⁵ Article 5 de la loi 96-06

Recommandation : une vaste étude de prospective doit être mise en chantier, d'abord pour les deux principales CU (i.e. Douala et Yaoundé) et, éventuellement plus tard, pour les CU nouvellement créées. Cette étude aura pour objet :

D'abord, de procéder à une analyse en termes sociologiques (recensement de population, composition socio-économique des quartiers, etc.), urbanistiques (occupation des sols, qualité des sites, etc.) et économiques (valeurs économiques dégagées, atouts industriels, etc.) ; d'établir ainsi une base statistique objective de mesure de l'agglomération.

Ensuite, d'évaluer sur cette base, les atouts et potentialités, les manques et les risques, la sensibilité à l'environnement politique et social et notamment à ce titre les grands projets d'infrastructures portuaires, aéroportuaires, routières, sanitaires et scolaires.

Enfin, de proposer une projection du devenir des CU sur une période d'au moins trente ans, cadre dans lequel pourraient s'inscrire une programmation des actions et des projets plus anticipative et volontariste.

4.2 RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

4.2.1 MISE A JOUR DU DISPOSITIF JURIDIQUE

Le cadre juridique global doit être revu au regard de la caducité relative ou entière de certains textes et de la nécessaire harmonisation de ceux qui restent en vigueur.

Ce travail de révision devrait avoir pour objectif, sur la base d'un inventaire raisonné plus vaste que celui présenté avec le rapport de diagnostic, d'abord la mise en place des textes d'application manquants, ensuite l'abrogation expresse de tous les textes (ou parties de textes) contradictoires.

Le MINATD a d'ores et déjà en cours un important programme d'études et de travaux de rédaction de textes en vue de la rénovation du dispositif de la décentralisation.

Plusieurs Comités ont été mis en place pour le suivi de ces travaux et, à la date d'élaboration du présent rapport, des textes portés comme manquants dans le rapport de diagnostic sont maintenant pris. Il s'agit notamment de ceux concernant deux structures d'accompagnement de la décentralisation – le *Conseil national de la décentralisation* et le *Comité interministériel des services locaux*⁶ – qui ont été mises en place par, respectivement, les décrets 2008/013 et 2008/014, tous deux datés du 17 janvier 2008.

Par ailleurs, dans le même temps, un nouveau Régime financier de l'État a été adopté et ce texte devra naturellement être pris en compte dans l'élaboration du *Régime financier des collectivités locales* – texte en chantier avec l'étude sur la fiscalité locale – notamment au regard des articles 6, 7, 67 (« les fonds détenus par les Collectivités Territoriales Décentralisées [...] sont des deniers publics. Ces fonds sont déposés auprès du Trésor Public »), 68 (monopole du Trésor public sur « le recouvrement de toutes les recettes, le paiement de toutes les dépenses et la totalité de la trésorerie de l'État, des Collectivités Territoriales Décentralisées... ») et 75.

Recommandation : le processus de mise à jour du cadre juridique doit être poursuivi et accéléré. Il est donc recommandé la mise en place d'un groupe de travail spécifique, appuyé par une expertise extérieure qui, sur la base de TDR à établir, aurait pour objectifs :

- l'établissement d'un inventaire raisonné des textes existants et de ceux restant à élaborer ;

⁶ dont la création est prévue, respectivement, par les articles 78 et 79 de la loi n° 2004/17

- de procéder, concernant les premiers, à une relecture destinée à préparer, d'une part, l'abrogation formelles des dispositions caduques et, d'autre part, la clarification des textes non frappés de caducité mais présentant des ambiguïtés ;
- de s'assurer, concernant les seconds, qu'ils prennent bien en compte le nouveau contexte issu du Régime financier de l'État récemment promulgué et de ses répercussions sur la gestion comptable et financière des CU (cf. notamment l'*instruction-circulaire* n° 00001/IC/MINFI/DGB/DCOB du 4 janvier 2008).

Par ailleurs, au-delà des textes à prendre définis par la réglementation en vigueur, le groupe de travail et le consultant extérieur devront mener des travaux spécifiques pour identifier les textes complémentaires utiles au fonctionnement des CU. Devront notamment figurer à ce titre des propositions :

- pour un canevas type de règlement intérieur des Conseils de communauté (dans le même esprit que le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale) destiné à fixer les règles de fonctionnement de cette assemblée (modalités d'élaboration de l'ordre du jour, temps de paroles, votes, constitution de commissions, etc.) ;
- pour une méthodologie d'évaluation de la *dotación générale de funcionamiento* (en relation avec l'évaluation du patrimoine évoquée ci-après) et des modalités de versement de celle-ci ;
- pour une réglementation pour la mise en place de *Cadres de concertations techniques* sur les grands thèmes transversaux (Santé, éducation, sécurité, circulation, ordures ménagères) ; ces cadres devront intégrer les CU, les CA, les Services déconcentrés de l'État et les interlocuteurs de la société civile concernés.

En termes de dispositif juridique, une autre recommandation doit être faite qui concerne l'étude visant à réformer la fiscalité locale et à simplifier et moderniser les procédures d'émission et de recouvrement des recettes fiscales destinées aux CU. Cette étude, intimement liée à l'élaboration du Régime financier des collectivités territoriales doit naturellement être achevée prioritairement.

Recommandation : dans l'attente de l'aboutissement de cette étude il y a lieu de mettre immédiatement en place des mécanismes de sécurisation des recettes des CU en s'appuyant sur les dispositions du décret (n° 2007/1139/PM du 03 septembre 2007 *fixant les modalités d'émission de recouvrement de centralisation de répartition et de reversement des CAC*) récemment pris par le Premier Ministre. La recommandation spécifique sur ce point est traitée avec celles relatives à la gestion financière et comptable infra.

4.2.2 DEVOLUTION DU PATRIMOINE

Tant pour la définition que pour l'exercice des compétences transférées, le dispositif mis en place par les textes actuels est insuffisant.

D'abord, parce que le système de financement des collectivités territoriales – i.e. transfert de fiscalité plutôt que subvention⁷ – a eu pour effet d'occulter l'évaluation du coût réel des compétences transférées ; en d'autres termes les ressources fiscales transférées sont censées couvrir le coût des compétences transférées, sans référence au financement que l'État mettait en place avant le transfert.

Ensuite, parce que l'énumération proposée par les textes des compétences transférées aux CU et aux CA est source d'ambiguïtés.

Enfin, parce que les notions d'*intérêt communal* et d'*intérêt communautaire* ne sont pas réellement, et en tout état de cause pas directement, opérationnelles.

⁷ Les textes cependant n'interdisent pas la pratique de l'une et de l'autre possibilité

Dans ce contexte, l'une des clefs de l'organisation des relations entre les CU et les CA et du partage entre-elles des compétences transférées se trouve dans la définition de leurs territoires et de leurs patrimoines respectifs. Or, si la loi apporte une définition des territoires, concernant le patrimoine et les responsabilités, elle ne précise en rien les notions d'intérêt communal d'une part et d'intérêt communautaire d'autre part. À titre d'exemple, il n'est pas aisé de distinguer pour un espace vert, les critères qui le désignent comme d'intérêt communal ou d'intérêt communautaire. Pour que cette distinction soit opérante, il y a lieu de préciser les critères de cette distinction.

Recommandation : Il est préconisé la constitution d'un groupe de travail et de pilotage d'une étude spécifique destinée à procéder à l'inventaire et à l'évaluation du patrimoine et à des propositions de dévolution dudit patrimoine entre les CU et les CA.

La première tâche sera l'élaboration d'une **méthodologie générale**, i.e. applicable à toutes les collectivités territoriales et, en l'espèce, notamment au CU et CA, pour l'identification et la valorisation de leurs patrimoines.

Cette méthodologie devra définir les modalités :

- d'identification de chacun des éléments de patrimoines (meuble et immeuble) sur des bases objectives ; par exemple, plan de situation et titres de propriétés pour les immeubles ; présence à l'inventaire et/ou documents spécifiques⁸ pour les biens meubles ;
- de valorisation de ces éléments de patrimoine, requérant l'élaboration de TDR spécifiques pour le recours à des experts dans les cas où cela s'avérerait nécessaire ;
- d'enregistrement des données rassemblées (fichiers informatisés, sommiers manuels, etc.) ;
- d'élaboration des supports permettant d'acter la dévolution des patrimoines.

La seconde tâche sera, naturellement **la mise en œuvre** de la méthodologie.

Cette mise en œuvre permettra une évaluation objective :

- des charges récurrentes générées par l'entretien et la maintenance du patrimoine ainsi que,
- des recettes potentielles éventuellement générées par certains éléments dudit patrimoine.

Ces éléments, à leur tour, permettront une évaluation précise d'une partie de la *dotacion générale de fonctionnement* que la CU doit verser aux CA.

4.2.3 EXERCICE DE LA TUTELLE

La tutelle pour trouver sa pleine efficacité doit s'appuyer sur deux dimensions : **le contrôle** tel que défini par les textes et **l'assistance** sur laquelle les textes n'apportent que peu de précision. Par ailleurs, il convient de prendre en compte qu'une double tutelle est exercée sur la CU : celle du MINATD, tutelle principalement administrative et celle du MINFI, tutelle financière.

Recommandation : un groupe de travail doit être créé afin d'analyser les conditions et les moyens d'exercice de la tutelle. Ce groupe de travail constitué au sein du MINATD devra pour certains aspects de ses travaux associer à sa réflexion les structures concernées du MINFI.

S'agissant du contrôle, les travaux devront notamment préciser les fondements et les limites, non pas juridiques, mais techniques de son exercice. À titre d'exemple, concernant les budgets : la validation par l'autorité

⁸ Exemple : Cartes grises des véhicules

administrative est-elle : de formes (format de présentation, modalités de vote, etc.) et/ou de fonds (sincérité des évaluations, faisabilité des projets, etc.) ;

S'agissant de l'assistance, poursuivre les importantes actions déjà menées par le MINATD en direction des collectivités territoriales en matière d'information, de sensibilisation et de formation. Cependant, la création récente de 12 nouvelles CU (décrets 2008/015 à 2008/26 du 17 janvier 2008) nécessite la mise en place d'un appui spécifique en direction non seulement de celles-ci et des Délégués du gouvernement qui y seront nommés, mais également des Communes d'arrondissement, *de jure* également créées.

Enfin, concernant le fait que la tutelle est double, les modalités d'un exercice conjoint MINATD/MINFI tant en termes de contrôles que d'appuis doivent être recherchées. De ce point de vue, le groupe de travail et le consultant devront, entre autre, prendre en compte :

- les possibilités, pour l'exercice des contrôles a posteriori, de coordination, voire de synergie, notamment par la mutualisation des moyens et l'établissement de programmes de contrôles communs et/ou complémentaires tant du point de vue de l'objet même desdits contrôles que de la localisation géographique des interventions. Cette coordination des moyens devrait également concerner les actions de sensibilisation/formation à mettre en œuvre.
- le positionnement des agents exerçant les contrôles de finances publiques en prenant en compte, en ce qui concerne la comptabilité matière, les nouvelles dispositions du Régime financier de l'État, mais aussi le rattachement du contrôle financier et du receveur au MINFI. À ce titre tout particulièrement l'indépendance de ces derniers vis-à-vis des CU au sein desquelles ils exercent doit être mieux assurée ; notamment, la situation actuelle où, par exemple, les moyens de fonctionnement et/ou les compléments de rémunération sont apportés en tout ou partie par la CU doit être corrigée dans la mesure où cette situation crée, de fait, un lien de subordination entre le contrôleur et le contrôlé.

Concernant plus particulièrement le receveur municipal, son insertion dans le réseau du Trésor doit être réaffirmée et consolidée ; ce point est essentiel pour le respect du principe de séparation des fonctions d'ordonnateur de celles de comptable.

Naturellement, les préconisations qui seront élaborées, le seront en coordination avec les travaux en cours relatif à l'élaboration du Régime financier des collectivités territoriales.

4.2.4 REFORME DE LA FISCALITE LOCALE

Une étude est actuellement en cours sur la réforme de la fiscalité locale. Un groupe de travail est d'ores et déjà constitué par le MINATD pour l'exploitation des résultats de l'étude et la prolongation de certains travaux.

La seule recommandation du consultant en la matière, outre le fait d'insister sur l'importance de la finalisation de ce chantier, porte sur la nécessité, i.e. l'obligation légale, de tenir compte du nouveau Régime financier de l'État récemment adopté dans lequel le Régime particulier des CT doit nécessairement s'inscrire et aux principes fondamentaux duquel il ne saurait déroger (notamment pour ce qui est du « *monopole du Trésor* » posé par l'article 68 dudit Régime financier de l'État).

En revanche, dans l'attente des résultats de cette étude des actions spécifiques doivent être menées afin d'améliorer et de sécuriser les recettes telles qu'elles sont émises et recouvrées dans le dispositif actuel. Ces actions spécifiques sont décrites infra avec les recommandations relatives à la *Gestion financière et comptable* (cf. paragraphe 6.2.3).

4.3 RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CADRE ORGANISATIONNEL

Les recommandations ci-dessous visent à remédier aux principales faiblesses identifiées à l'issue du diagnostic de l'organisation des communautés urbaines de Yaoundé et Douala. Elles ont pour finalité de contribuer à terme, à l'optimisation du cadre organisationnel des CU et portent sur trois points :

- la rationalisation et l'harmonisation de l'organigramme des CU,
- l'élaboration de Plans d'Organisation et d'effectifs,
- l'élaboration de manuels de procédures.

4.3.1 RATIONALISATION ET HARMONISATION DE L'ORGANIGRAMME DES CU

La mission recommande d'harmoniser et de rationaliser l'organigramme des CU et d'une manière générale celui de l'ensemble des CTD, à travers l'élaboration d'organigrammes-types.

Le besoin d'harmonisation du cadre organique des CTD se justifie principalement par :

- l'identité des missions assignées aux CU et autres CTD qui sont fixées par voie réglementaire ;
- les disparités, dysfonctionnements et dérives ressortant du diagnostic réalisé par la mission, faiblesses appelées à s'accroître avec la création récente de douze nouvelles CU ;
- la nécessité de limiter le risque attaché à l'extension du « désordre organisationnel constaté » à l'ensemble des CTD, y compris les régions dont la création est programmée ;
- la difficulté pour l'Etat et particulièrement pour le MINATD, d'exercer efficacement sa mission de tutelle des CTD, en l'absence d'un cadre organique harmonisé.

Des arrêtés fixant les organigrammes-types des CTD seraient en cours de préparation au niveau du MINATD. Au vu des constats ressortant du diagnostic réalisé, quelques recommandations à prendre en compte dans la perspective de la rationalisation et de la réglementation du cadre organique des CU sont formulées ci-après.

Axes de réformes de l'organigramme des CU préconisés

1) Nécessité d'accorder une certaine souplesse aux organes sociaux, en vue de l'adaptation de l'organigramme-type aux particularités de certaines CTD

Afin d'éviter toute dérive, il est préconisé que les dérogations éventuelles dûment justifiées soient autorisées par le MINATD, à la demande motivée des organes sociaux des CTD.

2) Clarification et rationalisation des délégations de pouvoirs aux adjoints des DG

La mission a constaté que les arrêtés portant délégations de pouvoirs aux adjoints des DG disposent qu'ils sont autorisés à signer les correspondances n'engageant ni la politique, ni les finances de la CU, en *discriminant eux-mêmes les correspondances qui doivent être soumises à leur signature*. Une délégation aussi imprécise est lourde de conséquence, car elle ne permet pas d'asseoir la collaboration entre les Délégués et leurs adjoints sur des bases claires et sans équivoque, en raison notamment des contours flous des notions telle que *la politique et les finances de la CU*.

Dans l'optique de la clarification et de la rationalisation du mandat assigné aux adjoints des DG, il est recommandé :

- d'éviter de leur confier des tâches relevant d'attributions courantes des services fonctionnels et opérationnels, autres que de suivi de l'accomplissement des missions et de contrôle du respect des objectifs qui leur sont assignés. Par ailleurs, les unités organiques dont les activités sont suivies par tel ou tel adjoint doivent être clairement identifiées, de manière à éviter des chevauchements de compétence, source de potentiels conflits d'autorité entre adjoints ;
- de procéder à un inventaire précis des actes et correspondances que chaque adjoint peut signer, en lieu et place du DG. Ceci limitera la remontée au niveau du DG, des seuls actes et courriers qu'ils souhaitent signer, et facilitera la ventilation des dossiers transitant par le SG.

3) Allègement du Cabinet des DG

A l'instar de la réforme des organigrammes ministériels qui avait abouti au recentrage des activités des Cabinets des chefs de départements ministériels au secrétariat particulier et au suivi des affaires réservées de ceux-ci, il est recommandé d'éviter d'intégrer au sein du cabinet des DG, des structures fonctionnelles et techniques telles que le contrôle de gestion, l'informatique, etc. Les constats ressortant de nos différents audits organisationnels montrent que lorsque des tâches hautement techniques sont placées sous la supervision des Cabinets des chefs d'organes exécutifs, celles-ci tendent à être délaissées au profit des affaires particulières et/ou réservées de ceux-ci. Ce point de vue est attesté par la défaillance des structures chargées respectivement du contrôle de gestion et de l'informatique dans les deux CU.

4) Rationalisation et allègement de l'organisation interne du Secrétariat Général

La mission recommande d'éviter d'intégrer au Secrétariat Général, certaines structures fonctionnelles comme c'est le cas à la CUD où il a été constaté que trois départements constitués chacun de deux services, sont incorporés à l'organigramme du SG :

- *Département des affaires juridiques et des Marchés publics* composé du *Service des Affaires juridiques et du Contentieux* et du *Service des Marchés*,
- *Département du Contrôle de Gestion* comprenant le *Service de la Codification et de l'audit des procédures*, et le *Service de contrôle, de l'évaluation et de la gestion budgétaire et comptable* ;
- *Département Informatique* pourvu d'un *Service de la gestion informatique* et d'un *Service de la formation et de la maintenance*.

L'incorporation au Secrétariat Général des CU d'unités fonctionnelles à haute technicité a comme conséquence un accaparement de ce responsable-clé des CTD par des tâches de supervision technique particulières, au détriment de l'animation et de la coordination du fonctionnement de l'ensemble des services communaux, et particulièrement des directions opérationnelles dont les activités méritent plus d'attention en raison de leur taille et de leur dispersion.

5) Renforcement du rôle et du positionnement de la structure chargée du Contrôle de Gestion

La mission recommande de renforcer le rôle du Contrôle de gestion et son positionnement, en s'inspirant de l'exemple des Inspections Générales instituées au niveau des départements ministériels où l'on observe que les cadres chargés d'animer ces structures de contrôle ont autorité sur les directions opérationnelles et les services fonctionnels qu'ils sont appelés à contrôler et évaluer.

- *Concernant le positionnement du Contrôle de Gestion*, le Consultant entend souligner que tant à Yaoundé qu'à Douala, le responsable chargé d'animer la structure de contrôle de gestion occupe un rang inférieur à celui des directeurs des unités opérationnelles qu'il est censé évaluer et contrôler. Un tel positionnement ne permet pas au Contrôleur de gestion de disposer de l'autorité nécessaire pour exécuter efficacement sa mission.

- *Concernant les attributions dévolues au Contrôle de Gestion des CU*, la mission constate que celles-ci ne couvrent pas l'ensemble des tâches habituellement assignées à cette structure, notamment : l'élaboration des plans pluriannuels, la coordination de l'élaboration du budget et le contrôle de son exécution (analyse des écarts), la fixation des objectifs à assigner aux unités opérationnelles et l'évaluation de leurs performances, la conception et la tenue des tableaux de bord couvrant tous les domaines d'activités de la CU, l'élaboration de manuels de procédures et le contrôle de leur application, etc.
- *Concernant les moyens humains et matériels alloués à cette fonction*, il a été constaté que les départements du Contrôle de gestion des CU ne sont pas pourvus de cadres chevronnés et éprouvés aux techniques de contrôle de gestion et d'audit interne. De nombreux postes sont vacants et les outils de gestion et équipements sont par ailleurs insuffisants.

6) Rationalisation de l'organisation des services techniques

Le diagnostic réalisé a mis en exergue d'importantes disparités entre l'organisation des services techniques des deux CU qu'il convient de corriger. Alors qu'il n'existe qu'une direction des services techniques à Yaoundé constituée d'une Cellule du développement urbain et de 6 services (en excluant les Cellules spécialisées BAD et C2D), à Douala, on constate une atomisation excessive de la fonction technique. En effet, celle-ci est structurée autour de 3 directions, 6 départements, 21 services (y compris les cellules assimilées), soit plus de 19 unités organiques là où Yaoundé ne dispose que de 6 unités.

Une telle dilution de la fonction technique, conjuguée à une prolifération des services ne peut qu'être source de conflits d'attribution, d'inefficacité et de surcoûts, en raison de la démultiplication des postes de responsabilités, sans consistance réelle.

Une comparaison des effectifs permet de constater que les services techniques de la CUY emploient plus de personnes que ceux de la CUD (310 à Yaoundé correspondant à 61% de l'effectif total, contre 265 à Douala représentant 34% des effectifs). L'importance de l'effectif de la CUY s'explique principalement par le fait que de nombreux travaux qui, sur Douala ont été concédés au secteur privé, continuent d'être exécutés en régie. Les principaux écarts s'observent au niveau du garage municipal (70 personnes), du personnel d'entretien de l'Hôtel de ville (20 personnes).

Le Consultant préconise la structuration des services techniques des CU autour de deux principaux pôles d'activités, dont les missions pourraient être les suivantes :

Pôle 1	Pôle 2
<i>Principales missions:</i> Urbanisme, Constructions, Aménagements urbains et activités connexes (habitat et foncier, espaces verts, transport et circulation, permis de bâtir, etc.).	<i>Principales missions:</i> Constructions et entretien des voiries et réseaux connexes (eau, électricité, téléphone, etc), Assainissement, Gestion du Parc des engins, Gestion des décharges publiques).
<i>Moyens humains:</i> architectes, urbanistes, ingénieurs et techniciens du bâtiment, experts en transports et circulation, agents de maîtrises et ouvriers spécialisés, etc.	<i>Moyens humains:</i> Ingénieurs du génie civil, Conducteurs d'engins, techniciens en maintenance auto, agents de maîtrises et ouvriers spécialisés, etc.

7) Rationalisation de l'organisation des services administratifs

Dans les deux CU, les services administratifs sont structurés autour de deux principaux pôles, à savoir :

Pôle 1 : Une direction chargée des affaires économiques et financières.

Pôle 2 : Une direction chargée des affaires administratives, juridiques et sociales.

La mission recommande de conserver cette structuration, mais en corrigeant les disparités majeures observées lors du diagnostic, au niveau de l'organisation interne de ces directions et qui sont rappelées ci-dessous :

- Directions chargées des affaires administratives, juridiques et sociales
La Direction de l'Administration, de la Réglementation et de la Vie associative de la CUD comprend 3 départements, 7 services, 1 Cellule, 1 Centre Technique et 1 Centre médico-social pour un effectif total de 208 personnes (27% du total de la CUD) parmi lesquelles figurent 51 musiciens de la fanfare municipale intégrés au Service de la Police municipale.

La structure équivalente de la CUY dénommée Direction des Affaires Administratives et Juridiques (DAJ) est constitué de trois services (.....) et d'un effectif de 73 personnes (dont 27 agents de sécurité et 17 gardiens) contre 208 à Douala.

- Directions chargées des affaires économiques et financières

A Douala, l'organisation de la Direction des affaires économiques et financières (DEFI) est caractérisée par une démultiplication des unités (1 Direction, 3 Cellules, 3 Départements et 8 services) dont les attributions manquent de consistance, et un effectif pléthorique (117 personnes au total contre 46 à Yaoundé).

La structure équivalente de la CUY dénommée Direction des Affaires Financières et Economiques, est pourvue d'une organisation plus légère (1 Cellule et 3 Services) dont la structuration reflète mieux les missions assignées aux services financiers de la CU. L'effectif total qui, lors de notre intervention, s'élevait à 46 personnes (contre 117 à la DEFI de Douala) mériterait d'être étoffé de hauts cadres éprouvés à la gestion des finances locales. Le Consultant entend préciser que l'effectif de Yaoundé comprend 33 agents (régisseurs et percepteurs) affectés à la gestion des marchés, activité qui à Douala est concédée à des Tiers.

8) Création d'une Unité spécialisée chargée de la police municipale et de la lutte contre toutes les manifestations du désordre urbain

La mission recommande instamment de doter les CU d'une Unité spéciale chargée de lutte contre le désordre urbain qui constitue le principal fléau auquel les exécutifs communaux des principales agglomérations urbaines sont confrontés. La création de cette Unité est justifiée, notamment au regard des dispositions des articles 86, 87 et suivants de la loi n° 2004/0018 du 24 juillet 2004 régissant les communes, qui stipulent que le DG est chargé sous le contrôle du représentant de l'Etat, de la police municipale et de l'exécution des actes de l'Etat y relatifs.

Cette police municipale a pour objet *d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques*. Aux termes de l'article 87 (2) de la loi suscitée, les missions de la police municipale comprennent notamment :

- les mesures à prendre en vue de garantir la salubrité, la tranquillité et la moralité publique,
- les mesures concernant la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, en l'occurrence le nettoyage, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine ;
- les mesures concernant la gestion des personnes décédées (transport, inhumation, exhumation, gestion des cimetières...);
- l'inspection des appareils et/ou instruments pour les denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des denrées comestibles exposées à la vente ;
- la prévention des accidents et des fléaux calamiteux ainsi que des mesures à prendre envers les aliénés ;
- les mesures à prendre en matière de divagation des animaux quels qu'ils soient ;
- la lutte contre les violations des règles d'urbanisme (démolition des édifices construits sans permis de bâtir) ;
- la lutte contre les incivilités relatives à la circulation routière ;
- la sécurisation des infrastructures et mobiliers urbains, etc.

Le Consultant entend rappeler qu'au regard de la législation en vigueur, la création d'une police municipale nécessite une délibération du conseil de communauté portant création de ladite police, et l'approbation préalable du MINATD.

2) Nécessité d'établir des liens fonctionnels étroits entre la structure chargée de la Police municipale au niveau des CU et celles à instituer au niveau des Mairies d'arrondissement

Les Communes Urbaines d'Arrondissement ont, chacune en ce qui la concerne, une mission de lutte contre le désordre urbain dans le ressort de leur territoire. Le champ d'intervention de la CU en matière de police couvrant le territoire des CA, il apparaît que la mise en place de dispositifs de lutte concertés et de structures complémentaires et non concurrentes entre les Mairies d'arrondissement et la CU est indispensable pour la conduite d'actions efficaces de préventions et répressions du désordre urbain. Cette option permettrait par ailleurs d'optimiser les moyens humains et financiers alloués à l'intérieur de chaque CU, à la lutte contre le désordre urbain, en créant des synergies entre CU et CA et évitant des doublons.

4.3.2 ÉLABORATION DE PLANS D'ORGANISATION ET D'EFFECTIFS

Afin de consolider le cadre organique dont le schéma directeur sera fixé par voie réglementaire, la mission recommande de doter les CU de Douala et Yaoundé et à terme, les autres CTD, de Plans d'Organisation et des Effectifs (POE).

L'élaboration du POE vise trois principaux objectifs :

1. La description des tâches assignées à chaque poste de travail pour l'ensemble des unités organiques prévues par l'organigramme-type ;
2. La définition des profils requis pour occuper les différents postes de travail (diplômes, qualifications, expériences et aptitudes professionnelles) ;
3. La détermination des effectifs-types nécessaires au fonctionnement optimal de chaque service (effectifs minimum et maximum).

L'adoption du POE par les organes sociaux des CU et leur approbation par le MINATD devraient ensuite donner lieu à un redéploiement interne des effectifs en place, en tenant compte des profils requis pour chaque poste. Ce redéploiement, à travers l'amélioration de l'adéquation hommes/postes, permettra d'optimiser la productivité et l'efficacité des personnels des deux CU.

Le Consultant n'exclut pas que cette démarche puisse aboutir à terme, à la mise en œuvre d'un plan d'allègement et/ou de reconversion des personnels dont les profils ne correspondent pas aux emplois requis.

Le POE devra en outre faciliter l'exercice de la tutelle qui disposera d'un instrument pour apprécier objectivement les recrutements des personnels communaux qui seraient soumis à son visa préalable.

4.3.3 ÉLABORATION DE MANUELS DE PROCEDURES

Le diagnostic réalisé a montré que les activités des CU s'exercent essentiellement à travers des pratiques et règles non formalisées (sauf en ce qui concerne la DEFI de la CUD), qui diffèrent par ailleurs d'une collectivité à l'autre. Afin de pallier cette carence, source d'inefficacité et d'arbitraire dans le fonctionnement des CU, la mission recommande de compléter le cadre organisationnel des CTD, en élaborant des manuels de procédures-types couvrant l'ensemble de leurs activités.

Les personnels communaux doivent pouvoir s'appuyer sur des procédures et règles clairement explicitées, délimitant leur champ respectif d'activité et de responsabilité, en identifiant d'où vient l'information, le traitement à y apporter et son destinataire.

Les manuels de procédures devront être conçus de façon vivante et évolutive car les organisations évoluent ; ils doivent identifier systématiquement :

- des acteurs et des services ;
- des informations et des documents ;
- des traitements : réaliser une tâche, contrôler, établir une synthèse, rédiger un rapport, etc.
- les liens fonctionnels entre les services ;
- les modes de traitement de l'information.

4.3.4 DEMARCHE PRECONISEE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

L'harmonisation et la rationalisation du cadre organique appelé à régir l'organisation des CU de Yaoundé et Douala et à terme et celle des CU nouvellement créées, est un vaste chantier qui ne peut être mené avec professionnalisme et célérité, sans la contribution d'un Consultant spécialisé en matière d'organisation.

La mission recommande donc de recourir à l'appui d'un Consultant externe, pour l'élaboration des documents de base (organigrammes-types, plans d'organisations et d'effectifs, manuels de procédures-types). Le Consultant choisi devra s'appuyer sur les travaux déjà menés par les exécutifs communaux en place, pour améliorer l'organisation et le fonctionnement de leurs services. A ce titre, la mission entend préciser que les nouveaux organigrammes élaborés par les DG, qui constituent une bonne base de travail, nous ont été récemment soumis pour appréciation.

Un Comité de pilotage présidé par le MINATD et comprenant l'ensemble des parties concernées donc notamment les deux CU, devra être constitué pour la supervision et la validation des travaux du Consultant. Naturellement, l'adoption du nouveau cadre organique devra donner lieu à l'organisation de séminaires et ateliers d'information et de formation des exécutifs et personnels communaux.

4.4 RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.4.1 ACCELERATION DU PROCESSUS D'ELABORATION DU STATUT DES PERSONNELS DES CTD

La mission recommande de compléter à très court terme (horizon de 3 à 6 mois maximum), le corpus juridique régissant l'organisation des communautés urbaines (i.e. des communes), notamment à travers l'accélération de l'élaboration du statut des personnels des CTD. Le Consultant a noté que les textes ci-après sont en cours de préparation :

- décret portant statut des personnels des CTD ;
- arrêté fixant les modalités de recrutement de certains personnels ;
- arrêté fixant les modes, taux de rémunération et indemnités des personnels des CTD ;
- arrêté fixant le tableau-type des emplois communaux.

Au vu des constats ressortant du diagnostic, quelques principes directeurs susceptibles de contribuer à l'élaboration de ces textes, sont déclinés ci-après :

1. Concilier le besoin d'harmonisation du cadre régissant la gestion des personnels des CU, avec la nécessité d'accorder une marge de manœuvre aux organes sociaux des CTD pour ajuster les indemnités et avantages alloués à leurs personnels à leurs moyens et aux contraintes du marché de l'emploi.
2. La classification et les grilles de salaires de base pourraient être harmonisées, en tenant compte de la catégorisation des CTD et de leur localisation. Toute harmonisation devrait s'accompagner par le maintien des salaires acquis, une indemnité compensatrice étant allouée le cas échéant, à ceux des agents dont le salaire catégoriel échelonné varierait à la baisse.
3. La liste des indemnités et autres avantages auxquels les personnels communaux peuvent prétendre pourrait être uniformisée. Toutefois, la fixation du montant de ces indemnités et avantages devrait être laissée à la libre appréciation des organes sociaux des CTD, dans la limite de plafonds fixés par voie réglementaire.
4. Les recrutements/nominations/révocations aux principaux postes de responsabilités des CTD, devraient être soumis à l'approbation préalable des organes délibérants. Les recrutements et choix des responsables devraient obéir à un processus sélectif, les organes délibérants devant veiller à ce que les profils des responsables proposés par les exécutifs soient conformes à ceux définis dans le POE.
5. Le rôle des autorités locales des CTD devrait être allégé et circonscrit au contrôle du respect de la procédure de recrutement des personnels dont l'embauche sera réglementée. En aucun cas, les tutelles locales ne devraient interférer dans les procédures de recrutement et de gestion des personnels communaux.

Le recours à l'appui d'un Consultant externe, qui travaillerait en étroite collaboration avec les services compétents du MINATD, permettrait d'accélérer l'élaboration des projets de textes précités. L'examen et la validation des projets de textes élaborés par le Consultant retenu devraient s'inscrire dans le cadre d'une approche participative associant toutes les parties concernées (MINATD et autres ministères concernés, représentants des magistrats municipaux, associations représentatives des personnels communaux, etc.).

4.4.2 AUTRES RECOMMANDATIONS

La mission formule ci-après, une série de recommandations qui s'inscrivent dans la poursuite de la modernisation et la rationalisation de la gestion des RH des CU :

- Informatisation de la gestion du personnel (*cf. nos recommandations du volet informatique*) ;
- Elaboration d'un manuel de procédures de gestion des ressources humaines permettant une application aisée de la réglementation du travail par les services communaux ;
- Elaboration d'un règlement intérieur ;
- Mise en œuvre d'une politique de recrutement faisant systématiquement appel à des tests de sélection à l'embauche ;
- Mise en place d'un système de pointage et de contrôle des présences dans toutes les communes avec interface sur la paie ;
- Amélioration du système d'évaluation du personnel en favorisant des échanges contradictoires entre employés et notateurs, pour prévenir l'attribution de notes arbitraires et/ou fantaisistes ;
- Amélioration de la couverture et de la protection sanitaires des employés par la systématisation des visites d'embauche, l'instauration de visites préventives notamment pour les emplois sensibles ;
- Amélioration du niveau de qualification du personnel en charge de la gestion des ressources humaines par la formation et/ou le recrutement d'employés qualifiés ;

- Amélioration de la communication interne, par la tenue régulière de : (i) réunions de coordination interservices présidées par le chef de l'exécutif, à périodicité hebdomadaire ou mensuelle ; (ii) de réunions mensuelles ou trimestrielles, avec les représentants du personnel ;
- Formation du personnel des ressources humaines à la gestion prévisionnelle ;
- Renforcement du cadre disciplinaire par l'élaboration d'une chartre des sanctions et délégation d'un pouvoir de sanction aux responsables opérationnels (Directeurs des services) pour contribuer à asseoir leur autorité sur le personnel ;
- Amélioration du cadre de travail et de l'équipement des services.

En dehors de l'informatisation de la gestion du personnel qui pourrait à travers le recours à l'AIMF qui a déjà fourni un appui pour l'informatisation de la solde, les autres mesures peuvent être conduites en internes par les CU.

4.5 RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.5.1 PREAMBULE

Les recommandations qui suivent sont fondées sur les principes qui sous-tendent un système performant en matière comptable et financière : définition des objectifs attendus et de la démarche et des moyens à mettre en œuvre :

Objectifs attendus :

- Garantir un suivi complet des activités comptables et financières des CU, ce qui recouvre les domaines comptables suivants :
 - exécution du budget,
 - suivi des recettes et des dépenses,
 - suivi et prévisions de trésorerie,
 - suivi et détail des comptes de tiers (créances et dettes),
 - coût des activités / services (comptabilité analytique),
 - suivi des biens mobiliers et immobiliers (patrimoine),
 - suivi des stocks de fournitures et consommables (comptabilité-matières),
 - gestion des paies et des déclarations sociales et fiscales.
- Garantir la compatibilité et, par suite, la réconciliation des comptabilités de l'Ordonnateur et du Receveur ;
- Produire en temps opportun les états de sortie prévus par la réglementation et en garantir la fiabilité, tant en ce qui concerne la comptabilité de l'Ordonnateur (compte administratif) que celle du Receveur (compte de gestion) ;
- Garantir que le compte de gestion et ses annexes produits par le Receveur municipal peuvent être soumis à l'examen de la Chambre des comptes dans les formes requises ;
- Garantir que le compte administratif et ses annexes soumis au Conseil des communautés sont bien conformes en contenu aux prescriptions de la réglementation ;

- Mettre à la disposition de la CU les outils d'une gestion efficace sous la forme de tableaux de bord en s'assurant qu'ils répondent aux exigences de réactivité, de fiabilité des données, et en définitive d'aide à la décision ;
- Donner à la CU les moyens de rendre compte de sa gestion et de ses performances auprès des tiers extérieurs (administrations, bailleurs, société civile) ;
- Garantir la préservation des biens et des valeurs actives et une collecte efficace des recettes.

Enfin, il convient de souligner l'intérêt de la mise en place d'une *piste d'audit* qui a pour objet de permettre la justification de toute écriture comptable à partir d'un paiement ou d'un recouvrement (document justificatif) et inversement. Ainsi, le futur système devra-t-il garantir une triple intégrité entre les opérations réelles de paiement et de recouvrement et :

- 1) les documents de gestion (compte de gestion et compte administratif) ;
- 2) les documents comptables (balance, grand livre) ;
- 3) les mouvements de caisse (toute opération de caisse est justifiée).

Pour atteindre ces objectifs, il est proposé la démarche suivante.

Démarche et moyens à mettre en œuvre :

A ce jour, les deux CU disposent, à quelques variantes près, d'un dispositif comptable peu efficace comme l'a démontré le diagnostic.

Le fondement de la réflexion pour moderniser à la fois l'outil et les modes de faire s'appuient sur les observations et principes suivants :

- nécessité de partager et d'utiliser les mêmes données entre plusieurs acteurs intervenant au sein et pour le compte de la CU ;
- nécessité d'outils modernes de gestion permettant de satisfaire l'ensemble des objectifs inventoriés ci-dessus.

A l'évidence, face à ces enjeux, **la seule réponse technique possible consiste en la mise en place d'un système intégré de gestion.**

La démarche que nous proposons comporte deux grandes étapes :

1. La réalisation de conditions préalables – les pré-requis – permettant de disposer d'une base comptable assainie et fiable,
2. La mise en place du système intégré de gestion, accompagnées de la mise en œuvre d'un certain nombre d'autres actions correctives structurantes.

Le tableau ci-après présente de façon schématique les insuffisances relevées et les recommandations de nature à les résorber ; il faut noter qu'une même recommandation peut avoir un impact positif sur plusieurs insuffisances, de même qu'une même insuffisance peut être résorbée par la mise en œuvre de plusieurs recommandations.

Recommandations / Insuffisances	réalisation de pré-requis comptables, IP des immobilisations et des stocks	mise en place d'un système intégré de gestion	fiabilisation de la collecte des recettes	amélioration du cycle des marchés publics	amélioration du suivi des activités concédées	conception et mise en place de tableaux de bord	conception et mise en place de manuels de procédures	audit annuel indépendant des états financiers et des procédures
Insuffisances du système d'information financière des CU	X	X	X		X	X	X	X
Carences dans la mobilisation des ressources		X	X		X	X	X	
Manque de fiabilité et de sincérité des états financiers	X	X	X		X		X	X
Fractionnement des dépenses et usage excessif de la procédure de décision		X		X		X	X	
Défaillances dans le cycle des marchés publics				X		X	X	
Gestion défailante des activités concédées		X			X	X	X	
Difficultés du suivi comptable des opérations spéciales	X	X				X	X	

4.5.2 REALISATION DES PRE-REQUIS BUDGETAIRES ET COMPTABLES

L'objectif d'une production d'informations comptables et financières fiables ne peut être atteint que si les soldes comptables intégrés au nouveau SIG (système intégré de gestion) ont été analysés et que les corrections appropriées ont été justifiées et autorisées.

Ce serait en effet, un non sens, de parvenir à concevoir et mettre en place un nouveau système comptable – le SIG – (cf. recommandation suivante au paragraphe 4.5.3) apte à produire des données détaillées et en temps réel, et objet d'investissements importants (expertise AIMF, formation, paramétrage, etc.) en y injectant des reports à nouveaux non fiables et dès lors susceptibles de « polluer » la lecture des données financières et comptables et leur exploitation pour les besoins de cette gestion modernisée ressentie par tous comme une priorité absolue.

Il convient de préciser, qu'au cours des débats de l'atelier du 14 février 2008, le Délégué de la CUD a souligné qu'un *Comité de concordance comptable et budgétaire* a été récemment institué, aux fins d'analyser de façon périodique les écarts entre la comptabilité administrative et la comptabilité du receveur et de procéder aux corrections comptables adéquates. Pour autant, le champ d'intervention de ce comité vise la résorption des écarts sur les transactions de 2007 et de l'exercice 2008 en cours, mais n'a pas pour objet de procéder à un examen des à-nouveaux, objet de la présente recommandation. Cette précision, faite par le consultant au cours des débats de l'atelier, a été actée par les participants.

Recommandation : constitution d'un groupe de travail « états financiers » chargé d'établir les TDR pour le recrutement d'un cabinet d'expertise comptable. Il convient de noter que ce groupe de travail doit associer tous les agents ayant une action sur les comptes (services financiers de la CU, receveur municipal, comptable-matières, etc.) ainsi que les deux tutelles ; en effet, les décisions à incidence comptable résultant des corrections identifiées proposées par le cabinet d'expertise comptable, peuvent impacter significativement les arrêtés de comptes de fin d'exercice, notamment au travers de comptes spécifiques tels ceux correspondants à des « pertes ou profits sur exercices antérieurs », justifiant leur validation au sein de ce groupe de travail élargi.

Au rang des tâches confiées au cabinet d'expertise comptable, devra être menée la revue systématique des comptes constitutifs du compte de gestion et principalement, à ce titre, les comptes suivants :

- Comptes de tiers : créances et dettes
- Comptes de trésorerie : banque et caisse
- Organismes sociaux et administrations fiscales
- Comptes d'immobilisations
- Comptes de stocks et d'en cours
- Autres comptes

Le groupe de travail assurera les tâches de suivi et de validation des travaux confiés au cabinet d'expertise comptable.

Idéalement, nous suggérons que ce « chantier » comptable soit conduit dans le cadre de l'arrêté des comptes au 31 décembre 2007, ce qui justifie l'urgence évoquée ci-dessus.

Concernant les *comptes de tiers et d'organismes sociaux et fiscaux*, la méthode à mettre en œuvre devra considérer notamment les aspects suivants :

- documenter les justifications des soldes,
- justifier les corrections et les comptabiliser uniquement après autorisation,
- recourir aux circularisations auprès des tiers et rapprocher les données ainsi collectées,
- créer des comptes de « pertes & profits » spécifiques (par exercice, par type de régularisation, etc.), permettant d'héberger l'apurement des soldes anciens non justifiés,
- après analyse, créer le plan comptable auxiliaire de tous les comptes et catégories de tiers (concessionnaires, fournisseurs, centres des impôts /Etat [recettes], organismes sociaux et fiscaux, autres),
- pour chaque solde de compte, et après passation des écritures correctives, disposer d'une analyse détaillée du solde (nature et références précises de la créance ou la dette et niveau d'apurement financier partiel éventuel).

Concernant les *comptes de trésorerie*, les suggestions suivantes peuvent être faites :

- recenser tous les comptes bancaires (BEAC et autres comptes) sous signature du receveur et de l'ordonnateur et s'assurer que les opérations y afférentes sont bien retracées dans les comptes du receveur ;
- procéder à la réconciliation entre les relevés bancaires et la comptabilité ;
- inventorier toutes les opérations de débit et de crédit, (i) portées sur les relevés bancaires mais non comptabilisées, et (ii) comptabilisées mais ne figurant pas sur les relevés bancaires ;
- documenter tous les suspens requérant une régularisation comptable ;
- en cas de suspens antérieurs à l'exercice 2007, définir une méthodologie appropriée pour leur apurement, tenant notamment compte de la nature et du montant des opérations ;
- concernant le(s) compte(s) de caisse, vérifier la correspondance entre les arrêtés physiques de caisse au 31/12 et la comptabilité ; en cas d'écarts, les justifier et soumettre les corrections comptables avant passation des écritures correspondantes ;
- pour toute correction comptable, obtenir une validation préalable.

Concernant les comptes de *stocks et d'immobilisations*, il conviendra d'observer les règles suivantes :

- procéder aux inventaires respectifs des immobilisations / patrimoine (cf. notamment recommandation du chapitre traitant les aspects institutionnels et réglementaires – volet « *dévolution du patrimoine* ») et des stocks ;
- définir les règles d'évaluation tant pour les immobilisations que pour les stocks ;
- chiffrer la valeur du patrimoine et des stocks ;
- comparer les valeurs comptables actuelles et les valeurs résultant des inventaires valorisés et procéder aux ajustements comptables ; ceux relatifs au patrimoine (biens mobiliers, immobiliers, incorporels) sont subordonnés à l'achèvement des travaux visés à la section 2.2.2 *Dévolution du patrimoine*, présentée supra.
- soumettre à autorisation toutes les écritures de régularisation.

4.5.3 MISE EN PLACE D'UN SYSTEME INTEGRE DE GESTION

Les TDR ont clairement mis l'accent sur le caractère atypique des deux CU : « *Les deux communautés urbaines de Douala et de Yaoundé constituent des vitrines économiques et politiques du Cameroun, et à ce titre, doivent relever les défis de la décentralisation mais doivent également devenir des exemples dans la mise en œuvre des politiques nationales de gouvernance et de lutte contre la pauvreté* ».

La mise en place d'un SIG répond à ces attentes, car il fournira aux acteurs des CU – ordonnateurs, tutelles, organes délibérants, entre autres – les instruments d'une gestion performante et la garantie d'une gouvernance responsable à la mesure du rôle et du statut national des deux CU.

Remarque : concernant les douze nouvelles CU, récemment créées, une recommandation n° 10 spécifique est proposée infra.

Recommandation : création d'un groupe de travail / pilotage pour la mise en œuvre des étapes décrites ci-après. La démarche à adopter pour la mise en œuvre du chantier « SIG » implique les étapes suivantes :

- Recensement des fonctionnalités nécessaires – ie. coût par activités / services, différentes comptabilités auxiliaires, gestion du patrimoine, etc. – et mise en parallèle avec celles actuellement couvertes ;
- Analyse des solutions existantes permettant de faire face aux besoins identifiés : à ce jour, l'application Sim_ba proposée par l'AIMF semble pouvoir répondre à la plupart des besoins des CU ; nous suggérons, compte tenu également des conditions financières avantageuses de cette solution (gratuité du logiciel, de la formation et des équipements) de procéder à une consultation auprès de l'AIMF afin de vérifier si les évolutions apportées au produit sont bien en adéquation avec les nécessités de la gestion des CU ; nous nous permettons, compte tenu de l'urgence de ce chantier SIG, de trancher très rapidement l'éventuel débat entre, d'une part la solution AIMF et, d'autre part, le développement des modules de gestion complémentaires à ceux existant, cette seconde formule présentant à notre avis, beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages ; enfin, sur ce sujet, quelle que soit la solution qui aura été adoptée, il faut la concevoir dans la perspective d'une harmonisation des applications aux services de toutes les communautés urbaines du Cameroun (Douala et Yaoundé, et les douze nouvelles CU.) ;
- Définition des priorités et d'un chronogramme de mise en place : tous les modules ne peuvent être mis en place en même temps et au même rythme ; certains nécessitent, par exemple, le bouclage de conditions préalables (cf. point précédent « les pré-requis »), tel l'inventaire, la valorisation et la dévolution du patrimoine, ou le ré-examen du budget 2008 sous l'angle des coûts prévus par activité (comptabilité analytique) ;
- Mise en place et formation : idéalement, dès que les pré-requis définis ci-avant auront été réalisés, et que la solution logicielle aura été choisie, il sera nécessaire de mettre à profit l'exercice 2008, dont l'exécution vient de commencer, pour tester les nouvelles fonctionnalités et assurer la formation des acteurs du SIG. En fonction des choix opérés et des spécificités requises par le SIG, il est probable que des adaptations et paramétrages au logiciel choisi seront nécessaires.

La formation au logiciel pourrait être conçue en deux phases : la première délivrée hors site, sur base d'une expérience réussie dans la région, la seconde in situ en prenant les données du budget 2008 à titre d'études de cas.

L'ensemble des actions à conduire pour la mise en place du SIG nécessite de recourir à de l'expertise extérieure au CU : la mission recommande que ce chantier soit piloté grâce au concours de l'AIMF. Les actions à conduire devraient être menées en 2008, afin que la préparation du budget 2009 de même que la clôture des comptes 2008 se fassent sous l'empire de cette nouvelle gestion comptable, et que la réouverture des comptes 2009 en soit facilitée. Si la solution AIMF est retenue, et afin de parvenir à cet objectif ambitieux en termes de calendrier proposé ci-dessus, nous recommandons d'établir aussi rapidement que possible un contact avec l'AIMF afin de définir les modalités de leur intervention.

4.5.4 FIABILISATION DE LA COLLECTE DES RECETTES

A moyen terme, l'étude en cours sur la réforme de la fiscalité locale apportera les éléments nécessaires à l'amélioration des procédures d'émission et de recouvrement des recettes fiscales destinées aux CU. Cependant, dans la mesure où cette amélioration s'inscrit dans le moyen terme, des actions spécifiques doivent être immédiatement menées afin d'améliorer et de sécuriser les recettes telles qu'elles sont émises et recouvrées dans le dispositif actuel.

Recommandation : dans l'attente de l'aboutissement de l'étude sur la fiscalité locale, il est nécessaire de mettre immédiatement en place des mécanismes de sécurisation des recettes des CU en s'appuyant sur les dispositions du décret n° 2007/1139/PM du 03 septembre 2007 *fixant les modalités d'émission, de recouvrement, de centralisation, de répartition et de reversement des CAC*, récemment pris par le Premier ministre.

Un groupe de travail réunissant, outre la CU concernée, le MINATD et le MINFI (le Trésor et la DGI), doit être mis en place pour élaborer les mécanismes de sécurisation ci-dessus évoqués et qui devraient comporter :

- une procédure d'arrêté hebdomadaire (ou décadaire) et en tout état de cause contradictoire entre le responsable local des Impôts (Chef de poste) et les services financiers des CU, de la recette à reverser aux communes par les centres des impôts ;
- un mécanisme d'alerte, associé à un dispositif de contrainte et ou de sanction pour les cas de non respect des clefs de répartition et/ou le non-reversement des sommes dues.

Les mêmes mesures doivent être prises pour les recettes collectées par retenue à la source par les comptables du Trésor.

Le groupe de travail devra intégrer ces mesures dans un texte d'application (Arrêté ou circulaire d'application ou instruction) des dispositions du décret 2007/1139/PM ci-avant cité.

4.5.5 AMELIORATION DU CYCLE DES MARCHES PUBLICS

D'une façon générale, les insuffisances relevées en matière de marchés publics démontrent, comme d'ailleurs dans la plupart des administrations publiques, qu'il n'existe pas de démarche d'anticipation pour faciliter l'exécution des marchés dans le cadre annuel des budgets votés.

Le fractionnement est une des conséquences de ce défaut d'anticipation puisqu'il permet de faire face aux besoins des services et d'éviter ainsi les délais inhérents aux procédures du code des marchés publics. Mais ce recours au fractionnement, non seulement est illégal, et de plus ne constitue qu'un palliatif, et au mieux, une réponse pragmatique et instantanée, et de surcroît non structurante par rapport à un problème de fonds.

Recommandation : dans le contexte des faiblesses observées au cours de la phase de diagnostic, trois axes de recommandations nous paraissent devoir être explorés :

- la responsabilisation d'un service des marchés publics (cf. recommandations relatives à l'organisation des CU) ;
- la mise en place des procédures et des outils de façon à garantir le recours aux procédures de mise en concurrence en compatibilité avec les contraintes de l'annualité budgétaire et en conformité avec la réglementation des marchés publics ;
- la surveillance de la mise en œuvre du plan de passation des marchés publics, tant en termes de rythme d'exécution que de conformité à la réglementation.

Le service des marchés publics aura en charge la mise en place des recommandations :

a) *Mise en place des procédures et des outils* :

- respect par la CU de l'obligation de procéder, en relation avec la CPM placée auprès d'elle, à la programmation annuelle de la passation des marchés ;
- anticipation dans la réalisation des études préalables et la préparation des DAO par les services techniques ;
- utilisation judicieuse de la possibilité offerte par le code des marchés de passer, sur la base d'une bonne programmation des dépenses, des marchés pluriannuels avec tranche ferme et tranches conditionnelles ;
- possibilité de lancer une consultation avant la mise en place et la disponibilité du financement, faculté offerte par dérogation à obtenir du Premier ministre en vertu de l'article 7, alinéa (4) du code, pour les marchés pluriannuels ;
- autorisation de la passation de marchés de gré à gré, pour les acquisitions de biens et services dont la mise en concurrence des fournisseurs potentiels ne procure aucun gain à la CU en termes d'économie et d'efficacité de la dépense (biens dont les tarifs sont fixés et/ou homologués) ;
- respect de l'obligation du recours à la maîtrise d'œuvre privée pour le contrôle des marchés dont le montant excède les seuils fixés à l'article 81 du code des marchés (*100 millions pour les travaux et 500 millions pour les fournitures*) ;
- recours aux documents standard existant (notamment ceux proposés par l'ARMP) afin de faciliter la préparation des DAO et autres documents support des procédures de marchés publics ;
- établissement d'une base de données des fournisseurs (informations générales, statistiques sur commandes passées, résultats en termes de performance, prix pratiqués, etc.) ;
- établissement d'une base de données des prix unitaires obtenus sur les biens et produits de consommation courante.

b) *Surveillance de la mise en œuvre du plan de passation des marchés publics* : cette surveillance nécessite l'établissement d'un tableau de bord spécifique permettant le suivi des données suivantes (liste indicative et non exhaustive) :

- délais observés pour chacune des phases de la passation, de l'exécution financière et de l'exécution technique du marché ;
- degré d'exécution du plan et prévision du niveau probable en fin d'exécution budgétaire ;
- comparaison entre budget alloué et valeur des marchés attribués ;
- statistiques sur les anomalies / événements particuliers : AO infructueux, attribution au non moins-disant, retard d'exécution technique, retard de paiement, malfaçons, etc. ;
- avenants passés : nombre, % sur valeur du contrat initial, nature ;

- cautions et garanties obtenues : nombre, valeur, statut, en-cours / forcloses, etc.

4.5.6 AMELIORATION DU SUIVI DES ACTIVITES CONCEDEES

Les activités concédées doivent être analysées sous deux dimensions : d'une part, elles sont génératrices de ressources, d'autre part elles contribuent à l'exercice de missions de service public qui doivent donc être accomplies dans des conditions de sécurité des personnes et de satisfaction des besoins.

A Douala, où cette forme d'exercice des services publics au travers de l'intervention d'opérateurs privés est particulièrement développée, et où de notables améliorations sont attendues, la CUD a récemment mis en place un groupe de travail dédié à ce chantier « *activités concédées* ». La présente recommandation confirme donc le caractère primordial de ce chantier, dont les résultats devraient permettre un accroissement sensible des recettes tirées de la mise en concession de certains services publics. Le Délégué de la CUD a manifesté son approbation d'une expertise extérieure en appui à ce groupe de travail, pour la réalisation des réformes dans ce domaine.

Recommandation : les faiblesses identifiées dans ce domaine par le diagnostic indiquent clairement les voies d'amélioration. Il est donc préconisé la mise en place d'un comité « activités concédées » qui aura la charge d'élaborer les TDR pour un appui extérieur spécifique (juriste, cabinet d'expertise comptable, expertises techniques). Le comité assurera le pilotage et le suivi des travaux confiés à l'expertise extérieure (ou venant en appui au groupe de travail déjà constitué à Douala) et notamment à ce titre, les travaux suivants :

- inventaire exhaustif de toutes les activités donnant lieu à concessions ; une base de données sera établie ;
- examen (pour les activités concédées sans contrat ou les nouvelles concessions) ou ré-examen (pour les conventions existantes) des conditions d'évaluation des redevances et chiffrage des recettes potentielles en résultant ;
- analyse des risques liés aux activités concédées et revue des garanties à exiger des concessionnaires ;
- établissement des nouvelles conventions ou modifications, le cas échéant, par avenant des conventions existantes ;
- modifications, le cas échéant, du budget 2008.

4.5.7 CONCEPTION ET MISE EN PLACE DE TABLEAUX DE BORD

La mise en place d'un système intégré de gestion va permettre de produire un grand nombre de données de nature comptable et financière, à partir desquelles doit être conçu un **ensemble d'outils permettant le pilotage et le contrôle des activités des CU**.

En effet, cet ensemble d'outils a vocation à permettre aux différents services de la CU de contrôler le correct accomplissement des attributions qui leurs sont confiées, et aux « décideurs » de disposer des données clefs (indicateurs) pour suivre en temps réel l'exécution des missions de la CU et les guider pour la prise de décisions opportunes (pilotage).

Recommandation : création d'un groupe de travail qui aura pour tâche la mise en place d'un dispositif cohérent d'élaboration, d'exploitation des données comptables et financières nécessaires au pilotage et au contrôle. Le groupe de travail aura notamment pour tâches :

- d'identifier par service le type de données significatives des activités exercées ;
- de recenser toutes les sources possibles de production des données (comptable et extra-comptable) ;

- de déterminer la fréquence possible et le format sous lequel ces données peuvent être fournies ;
- de procéder à des tests de vérification du bien-fondé des propositions et à leur validation.

Le groupe de travail sera responsable du passage à la phase opérationnelle : interfaçage éventuel avec les données issues des états comptables informatiques, formatage définitif des tableaux de bord.

4.5.8 MANUEL DE PROCEDURES COMPTABLES ET FINANCIERES

Toute organisation complexe a besoin de structurer son fonctionnement en définissant précisément les procédures pour chacune de ses activités.

Les agents des services financiers des CU relevant de l'Ordonnateur et ceux relevant du MINFI doivent pouvoir s'appuyer sur des procédures et règles claires, délimitant leur champ respectif d'activité et de responsabilité, en identifiant d'où vient l'information, le traitement à y apporter et son destinataire :

Recommandation : Comme déjà préconisé dans le cadre de nos recommandations relatives au volet organisationnel, un consultant doit être recruté pour l'élaboration de manuels de procédures pour la totalité des services des CU.

4.5.9 AUDIT ANNUEL INDEPENDANT DES ETATS FINANCIERS ET DES PROCEDURES

L'audit annuel indépendant des états financiers (ie. compte administratif de l'Ordonnateur et compte de gestion du Receveur) et des procédures des CU apportera aux organes délibérants, aux tutelles et aux structures de contrôle, internes (DCOB, Inspections) et externe (Chambre des comptes) la garantie de fiabilité et de sincérité qui font aujourd'hui défaut à ces états.

Recommandation : la CU doit établir les TDR pour le recrutement d'un auditeur indépendant, qui sera chargé d'analyser de façon objective les systèmes et les procédures en vigueur pour apprécier dans quelle mesure ceux-ci contribuent à la production de données financières et comptables fidèles aux transactions de l'institution.

Il informera en outre sur le degré de conformité aux règles des procédures d'achat et de gestion du patrimoine.

Les résultats de cet audit devront se traduire par : a) la formulation d'une opinion sur les comptes, assortie éventuellement de réserves, b) l'élaboration d'un rapport sur le contrôle interne, c) l'établissement d'une lettre de recommandations.

Le premier audit devrait concerner les comptes 2008 et être exécuté au cours du premier semestre 2009 et avant la tenue de la séance du Conseil des communautés appelée à statuer sur les comptes de la CU. Le programme de travail de cet audit prendra largement appui sur les fonctionnalités du SIG mis en place.

Il est par ailleurs recommandé d'inscrire ce mandat dans la durée, par exemple sur une période de trois ans, afin de permettre le plein exercice d'une approche conseil – recommandations. Ce mandat n'est pas nécessairement reconductible, il a pour vocation à accompagner la CU dans la phase de réformes proposées, le relais étant ensuite assuré par un service d'audit interne / contrôle de gestion.

4.6 RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'INFORMATISATION DES SERVICES

4.6.1 STRUCTURE DE GESTION DE L'INFORMATIQUE

La CU de Yaoundé n'a pas mis en place de structure transversale permanente chargée de l'ensemble des questions liées à l'informatique ; la CU de Douala l'a fait (arrêté n° 08 du 29 décembre 2004) mais le *Département informatique* ainsi créé n'a pas eu de pérennité.

Recommandation : les deux CU doivent être pourvues d'une structure chargée de la gestion et du suivi de l'utilisation des matériels et des applications informatiques, de la formation et de l'appui aux utilisateurs.

Cette structure devra rester une structure légère ; elle ne doit pas avoir pour vocation de créer des applications et/ou d'effectuer les travaux informatiques (saisies de données notamment) des autres services ; son rôle est avant tout d'accompagner, i.e. d'apporter expertise, conseil et appui à la CU dans son utilisation présente et future de l'informatique. Elle devra par ailleurs avoir une parfaite maîtrise des fonctionnalités et de la mise en œuvre du système intégré de gestion financière et comptable. A cet égard, si la solution de l'AIMF est retenue, nous recommandons qu'un agent soit spécifiquement affecté au rôle d'administrateur du logiciel.

a) *En matière de gestion et de suivi technique, la structure aura pour tâche :*

- d'établir un inventaire des matériels et des applications en service au sein de la CU ;
- d'établir sur la base de ce recensement un plan d'équipement prenant en compte :
 - la cohérence du parc et, à ce titre, de proposer la réforme des matériels et logiciels incompatibles, obsolètes ou dépassés (voire non souhaités dans le cas de certains logiciels) ;
 - les besoins en matériels et logiciels nouveaux.

La structure aura naturellement pour tâche l'actualisation permanente de l'inventaire ainsi que la maintenance des matériels. Sur ce point, la préconisation est que la structure chargée de l'informatique des CU devant rester une cellule d'appui, la maintenance matérielle devra être externalisée.

Concernant plus spécifiquement les logiciels en usage, la structure informatique devra procéder à l'inventaire des licences, s'assurer qu'elles sont valides et le cas échéant opérer une régularisation soit par l'achat des licences commerciales, soit par l'acquisition de logiciels libres de droit.

b) *En matière d'appui aux utilisateurs*

La structure apportera son appui à l'utilisation des logiciels par les autres services. Elle veillera notamment à l'actualisation des anti-virus, au suivi des sauvegardes et d'une manière générale à une utilisation correcte des moyens.

Elle participera à la définition et à l'évaluation des besoins nouveaux, tant en termes de matériels que de logiciel.

c) *En matière de formation*

La structure chargée de l'informatique, en collaboration avec les services de personnel, élaborera un plan de formation des utilisateurs.

Pour une plus grande efficacité, ce plan devra être basé d'une part sur les choix effectués en matière de logiciel et d'autre part sur une évaluation du niveau actuel des utilisateurs de moyens informatiques. Cette évaluation, permettra de regrouper les personnels par groupes de niveaux afin de proposer des formations ciblées ; par ailleurs ce plan de formation devra être pluriannuel i.e. s'inscrire dans une logique de formation continue.

4.6.2 SECURISATION DES DONNEES

La structure informatique évoquée ci-dessus aura parmi ses tâches, celle d'assurer la sécurité informatique. Cette sécurisation informatique portera d'une part sur l'intégrité des données et d'autre part sur les sauvegardes.

Recommandation : pour ce qui est de l'intégrité des données, le point essentiel sera celui de la lutte anti-virus. À ce titre, la structure aura pour tâche de définir le (ou les) logiciel(s) nécessaire en la matière et d'en assurer la mise à jour. Elle devra également élaborer un « code de conduite » de la sécurité en ce domaine et assurer une sensibilisation des utilisateurs.

Pour ce qui est des sauvegardes, la structure aura pour mission de définir un protocole de sauvegarde i.e. choisir une application spécifique et définir des supports (disques externes, clefs USB, CD Rom, etc.), des fréquences (quotidienne, hebdomadaire, etc.) et des modalités pratiques de stockages.

Concernant la question du stockage des sauvegardes, un local spécialement équipé, devra être exclusivement dédié au stockage des sauvegardes informatiques. Ce local devra se trouver à l'écart des locaux informatiques (si possible dans un autre bâtiment) afin de ne pas encourir les mêmes risques. Il devra être équipé de dispositif de sécurité anti-intrusion et d'un coffre ignifugé, spécialement conçu pour le stockage de données informatiques. Dans ce coffre devront être déposées toutes les sauvegardes journalières et les archives.

Observation : la pratique actuelle qui veut que les agents emportent les données informatiques en dehors de la communauté urbaine doit rapidement être abandonnée.

4.6.3 ASSISTANCE DU MINATD

La nécessité d'envisager une assistance, voire une supervision, par le MINATD du développement informatique des CU est fondée sur un triple constat :

- même si les CU anciennes et nouvelles ont chacune des caractéristiques (économiques, géographiques, sociales, etc.) qui leurs sont propres, elles sont confrontées à des réalités opérationnelles de mêmes natures et *ipso facto*, leurs besoins, en termes d'utilisation de l'informatique sont proches ;
- dans les domaines comptables et financiers, une harmonisation, au moins des formats de présentation des données, apparaît nécessaire et, dès lors, l'utilisation de la même application informatique par toutes les CU (voire toutes les collectivités territoriales) apparaît comme une nécessité ; il en est de même pour la gestion des payes ;
- la ressource humaine en termes de spécialistes de haut et de bon niveau en matière informatique est concentrée dans le secteur privé, le secteur public n'étant pas assez attractif en termes de rémunération.

Dans ce contexte, et afin d'éviter des déperditions de moyens matériels, financiers et humains – telles que constatées par le diagnostic – il est préconisé que le MINATD organise un suivi/appui des CU dans leurs développements informatiques.

Recommandation : pour assurer cette tâche, le MINATD doit, d'une part organiser en son sein un Comité de coordination de l'informatisation des CTD et, d'autre part, recourir à un appui extérieur.

Concernant le Comité, il aurait pour charge :

- de préconiser des méthodologies et des applications ainsi que des options en termes de matériels ;
- de suivre les réalisations informatiques et notamment de veiller à la mise en place d'applications communes (système d'information comptable et financier) et le cas échéant à la compatibilité des systèmes qui dans d'autres domaines pourraient être mis en place ;
- le cas échéant, d'organiser des acquisitions (logiciels, matériels, consommables) groupées ;

Concernant l'appui extérieur, le Comité devra élaborer des TDR pour le recrutement d'un consultant extérieur qui sera chargé d'une part d'appuyer le MINATD dans sa tâche de coordination et, d'autre part, de mettre à disposition une équipe d'experts qui assisteront les structures informatiques des CU dont la création est ci-avant proposée.

PLAN D' ACTIONS

5 PLAN D' ACTIONS

Description actions et mesures			Coût (en millions de FCFA)		Calendrier		Acteurs concernés
			Montant	Commentaires	Début	Fin	
0	Recommandations d'ordre général						
1	Accompagnement des nouvelles communautés urbaines						
1-1	Création d'un groupe de travail au MINATD	Acte réglementaire MINATD			Dès la désignation des exécutifs	MINATD / nouvelles CU et CA	
1-2	Elaboration TDR consultant appui groupe de travail	TDR					
1-3	Sélection consultant	AO/Attribution					
1-4	Elaboration méthodologie	Rapports				MINATD / nouvelles CU et CA + expertise	
1-5	Réalisation des "états des lieux"						
1-6	Recommandations et plans d'action						
1-7	Adoption des plans d'action						
2	Etude de prospective						
2-1	Création d'un groupe de travail / pilotage	Acte réglementaire MINATD			sept-08	MINATD/CU/CA + Min concernés	
2-2	Elaboration TDR consultant	TDR			nov-08		
2-3	Selection consultant	AO/Attribution			mai-08		
2-4	Conduite des travaux	Rapports			juin-09	MINATD/CU/CA + Min concernés + consultant	
2-5	Propositions par CU	Rapport					
2-6	Concertation / validation des propositions	Atelier			oct-09		
2-7	Adoption des plans d'action				nov-09		
2-8	Formalisation en un document de référence				déc-09		

Description actions et mesures			Coût (en millions de FCFA)		Calendrier		Acteurs concernés
			Montant	Commentaires	Début	Fin	
I Cadre institutionnel et juridique							
1	Mise à jour du dispositif juridique		25,00				
1-1	Création d'un groupe de travail au MINATD	Acte règlementaire MINATD	0,00			mars-08	MINATD / DCTD / IGC
1-2	Elaboration TDR consultant appui groupe de travail	TDR				mars-08	
1-3	Sélection consultant	AO/Attribution				avr-08	MINATD / DCTD / IGC + CPM
1-4	Conduite des travaux / mise à jour	Projets de textes	25,00	Recrutement consultant, séminaires, éditions	avr-08	déc-08	MINATD / DCTD / IGC + Consultant + PM + PR
1-5	Validation interne						
1-6	Adoption						
1-7	Promulgation						
2	Dévolution du patrimoine		103,00				
2-1	Création d'un groupe de travail / pilotage	Acte règlementaire MINATD				avr-08	MINATD/CU/CA + Min concernés (Mindaf et Minduh)
2-2	Elaboration TDR consultant	TDR				avr-08	
2-3	Selection consultant	AO/Attribution				mai-08	
2-4	Conduite des travaux d'inventaire/expertise/évaluation	Inventaires valorisés	100,0	Consultant / expertise	juin-08	sept-08	Consultant / MINDAF / MINATD/CU/CA/MINFI (Compta- Mat)
2-5	Propositions de dévolutions	Rapport					
2-6	Concertation / validation des propositions	Atelier	3,00			oct-08	
2-7	Préparation des actes	Actes				nov-08	
2-8	Adoption / promulgation des actes						déc-08

Description actions et mesures			Coût (en millions de FCFA)		Calendrier		Acteurs concernés
			Montant	Commentaires	Début	Fin	
3	Exercice de la tutelle		3,00				
3-1	Création d'un groupe de travail au MINATD/MINFI	Acte règlementaire MINATD/MINFI					
3-2	Conduite des travaux	Projet d'instruction					
3-3	Validation	Atelier de validation	3,00				MINATD / Gouv. Préfet /Magistrats municipaux
3-4	Adoption d'une instruction <i>ad hoc</i>	Instruction <i>ad hoc</i>					
4	Réforme de la fiscalité locale et Régime financier des CT		0,00				
4-1	<i>Pour mémoire</i>						
5	Mesures à court terme de sécurisation des recettes		0,00				
5-1	<i>Pour mémoire</i>						

Description actions et mesures			Coût (en millions de FCFA)		Calendrier		Acteurs concernés
			Montant	Commentaires	Début	Fin	
II Cadre organisationnel et Gestion des Ressources Humaines							
1	Rationalisation et harmonisation de l'organigramme, manuels de procédures, POE		110,00				
1-1	Création d'un groupe de travail au MINATD	Acte règlementaire MINATD	0,00			mars-08	MINATD / DCTD / IGC
1-2	Elaboration TDR consultant appui grpe de trav	TDR				mars-08	
1-3	Selection consultant	AO/Attribution				mai-08	MINATD / DCTD / IGC + CPM
1-4	Conduite des travaux MAJ	Projets d'organigramme-type, manuels de procédures et POE- Textes définitifs	110,00	Recrutement consultant, séminaires, éditions	mai-08	déc-08	MINATD / DCTD / IGC + Consultant + PM
1-5	Validation interne						
1-6	Adoption						
1-7	Promulgation						
2	Elaboration du Staut des personnels des CTD et des autres textes de GRH prévus par les lois de décentralisation		40,00				
2-1	Création d'un groupe de travail au MINATD	Acte règlementaire MINATD	0,00			mars-08	MINATD / DCTD / IGC
2-2	Elaboration TDR consultant appui grpe de trav	TDR				mars-08	
2-3	Selection consultant	AO/Attribution				avr-08	MINATD / DCTD / IGC + CPM
2-4	Conduite des travaux MAJ	Projets de textes: statut du personnel et annexes (emplois-types, grilles Textes définitifs	40,00	Recrutement consultant, séminaires, éditions	mai-08	déc-08	MINATD / DCTD / IGC + Consultant + PM + PR
2-5	Validation interne						
2-6	Adoption						
2-7	Promulgation						

Description actions et mesures			Coût (en millions de FCFA)		Calendrier		Acteurs concernés
			Montant	Commentaires	Début	Fin	
III Gestion financière et comptable							
1	Réalisation de pré-requis budgétaires et comptables		80,00				
1-1	Création d'un groupe de travail "états financiers" (personnel de l'Ordonnateur, Receveur, Contrôleur financier, Comptable-matières, représentant du MINFI et MINATD)	Décision conjointe MINFI / MINATD / CU					MINFI / MINATD / CU
1-2	Elaboration TDR pour le recrutement d'un cabinet d'expertise comptable	TDR			févr-08		Groupe de travail (Tutelles + CU)
1-3	Sélection du cabinet d'expertise comptable	AO/Attribution			mars-08		CPM
1-4	Conduite des travaux de révision comptable et d'inventaire des stocks	Dont : Circularisations et exploitation des tx "dévolution patrimoine"	80,00	Travaux sous la conduite du cabinet d'expertise comptable	avr-08	sept-08	Cabinet d'expertise comptable
1-5	Présentation d'un rapport d'étape par le cabinet et validation des propositions faites	Rapport d'étape : méthodologie et calage du calendrier			mai-08	Cabinet d'expertise comptable / groupe de travail	
1-6	Présentation du rapport provisoire et validation	Rapport provisoire			juin-08		
1-7	Présentation du rapport définitif et validation	Rapport définitif			juil-08		

Description actions et mesures			Coût (en millions de FCFA)		Calendrier		Acteurs concernés
			Montant	Commentaires	Début	Fin	
2	Mise en place d'un système intégré de gestion		40,00				
2-1	Création d'un groupe de travail / pilotage	Décision conjointe MINFI / MINATD / CU			mars-08		MINATD/MINFI / CU
2-2	Contact et calendrier avec l'AIMF				mars-08		Groupe de travail / AIMF
2-3	Recensement des adaptations / ajouts au logiciel SIM_BA	Rapport et propositions			avr-08		AIMF et CU
2-4	Validation des propositions	Atelier			mai-08		Groupe de travail / AIMF
2-5	Mise en place de l'application	Travaux <i>in situ</i> +			juin-08		AIMF et CU
2-6	Formation et exploitation	formation/voyage			juin-08	juil-08	AIMF et CU
2-5	Rapport d'étape de mise en œuvre du SIG au 3ème mois	Rapport	40,00	Expertise + missions + per diem	sept-08		Groupe de travail + expertise
2-6	Rapport d'étape de mise en œuvre du SIG au 6ème mois	Rapport			déc-08		
3	Mesures à court terme de sécurisation des recettes		0,00				
3-1	Création d'un groupe de travail MINATD/MINFI/CU	Acte règlementaire			mars-08		MINATD/MINFI (DGI)/CU
3-2	Elaboration de procédures de sécurisation des recettes fiscales et des recettes retenues à la source au profit des CTD	Projets de textes sur base décret n° 2007/1139/PM du 03 septembre 2007			avr-08		
3-3	Adoption des textes	Textes définitifs			mai-08		

Description actions et mesures		Coût (en millions de FCFA)		Calendrier		Acteurs concernés	
		Montant	Commentaires	Début	Fin		
4	Amélioration du cycle des marchés publics	10,00					
4-1	Création et / ou redynamisation d'une structure de gestion des marchés publics		Décision CU		avr-08	CU / ARMP / Tutelles	
4-2	Mise en œuvre des recommandations			mai-08	déc-08	Service des MP	
4-3	Sensibilisation / formation des Cadres des CU	10,00	Travaux <i>in situ</i>		action continue	Service des MP et cadres des CU	
5	Amélioration de l'organisation et du suivi des activités concédées et des équipements marchands	100,00					
5-1	Création d'un comité "activités concédées"		Acte réglementaire CUY (<i>groupe existe déjà à la CUD</i>)		mars-08	CU et Tutelles (MINATD & MINFI)	
5-2	Elaboration TDR pour le recrutement des diverses expertises		TDR		avr-08	Comité / groupe de travail CU	
5-3	Sélection / contractualisation		AO/Attribution		mai-08	CPM	
5-4	Réalisation des travaux			mai-08	juil-08	Experts recrutés et CU	
5-5	Examen et validation des rapports	100,00	Rapport et propositions		août-08	Experts recrutés et Comité / grpe trav	
5-6	Elaboration et / ou modification des conventions		Conventions et contrats		août-08	sept-08	Experts recrutés et CU
6	Conception et mise en place de tableaux de bord	3,00					
6-1	Création d'un groupe de travail CU		Acte réglementaire CU		avr-08	CU / Tutelles	
6-2	Réalisation des travaux		Rapport		mai-08	sept-08	Groupe de travail
6-3	Validation du dispositif	3,00	Atelier		oct-08	CU / Tutelles	

Description actions et mesures			Coût (en millions de FCFA)		Calendrier		Acteurs concernés	
			Montant	Commentaires	Début	Fin		
7	Conception/mise en place de manuels de procédures budgétaires, comptables et financières		40,00					
7-1	Création d'un groupe de travail CU	Acte réglementaire CU			mars-08		CU et Tutelles (MINATD & MINFI)	
7-2	Elaboration TDR	TDR			avr-08		Groupe de travail	
7-3	Sélection / contractualisation	AO + attribution			mai-08	juin-08	CPM	
7-4	Réalisation des travaux	Rapport	40,00	Expertise, diffusion, formation	juil-08	déc-08	Experts	
7-5	Examen et validation des manuels	Ateliers						CU et groupe de travail
7-6	Formation des agents concernés	Travaux <i>in situ</i>			continue			Experts et CU
8	Audit annuel indépendant des états financiers et des procédures		25,00					
8-1	Elaboration TDR	TDR			sept-08		CU	
8-2	Sélection / contractualisation	AO/attribution			oct-08	déc-08	CPM	
8-3	Réalisation des travaux	Rapport	25,00	Coût annuel audit par CU	1er trimestre N+1 sur 3 ans		Cabinet d'audit	
8-4	Examen et validation des rapports	Atelier	3,00					
9	Accompagnement des nouvelles CU							
9-1	<i>Pour mémoire</i>							

Description actions et mesures			Coût (en millions de FCFA)		Calendrier		Acteurs concernés
			Montant	Commentaires	Début	Fin	
IV Informatisation des services							
1	Poursuite de l'informatisation des services		0,00				
1-1	Création d'un groupe de travail / pilotage	Acte règlementaire CU	0,00		mars-08		CU / Structure informatique/AIMF/Consultant externe
1-2	Inventaire des matériels et logiciels et plan d'équipements	en lien avec le SIG			avr-08	mai-08	
1-3	Préparation d'un schéma directeur d'informatisation	Schéma Directeur			action continue		
1-4	Poursuite de l'informatisation selon schéma adopté	Gestion des RH, du patrimoine, des valeurs,etc					
2	Sécurisation des données		25,00				
2-1	Choix d'une politique "anti-virus"	Note de service CU			avr-08		CU / Structure informatique
2-2	Acquisition et mise en place des logiciels anti-virus	AO/attribution	5,00		avr-08	juin-08	
2-3	Actions de sensibilisation	Documentation			action continue		
2-4	Adoption d'un protocole de sauvegarde	Note de service CU			avr-08		
2-5	Acquisition des logiciels et matériels de sauvegarde	AO/attribution	10,00		avr-08	juin-08	
2-6	Création d'un local sécurisé de stockage des sauvegardes	AO/attribution	10,00	équipement d'1 CU	action continue		
3	Assistance du MINATD		0,00				
3-1	Création du Comité de coordination de l'informatisation	Acte règlementaire MINATD	0,00		avr-08		MINATD / CU / Structure informatique
3-2	Recrutement d'une expertise	TDR /AO / attribution	PM	à définir	avr-08	mai-08	
3-3	Elaboration des préconisations	Rapport			action continue		CU / Expertise et comité
3-4	Sensibilisation et appui	Travaux <i>in situ</i>			action continue		

ANNEXES

6 ANNEXES

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1. MINADT

Ex. MARAFA HAMIDOU YAYA	Ministre d'Etat
M. NZOCKE	Inspecteur Général chargé des CTD
Mme Nathalie EPHRITIKHINE	Conseiller Technique
M. OWONO OWONO	Directeur des CTD
M. ATEBA Bernard	Préfet du Wouri
M. BETI ASSOMO Joseph	Préfet du Mfoundi

2. CUD

M. NTONE NTONE Fritz	Délégué du gouvernement
M. SAM Paul	Directeur de cabinet
M. EKWALLA Jules	Responsable service des systèmes informatiques financiers (SYFI)
M. DOUMEN Louis	Adjoint
M. PRISO Olivier	Directeur de l'urbanisme et de la construction
M. KITTE	Chargé d'étude
M. SONE MAKONGUE	Receveur municipal
M. MBASSA Lamine	DEFI
M. MAKOGUE	Receveur Municipal
M. MABOA Victor	Chef service comptabilité de la Recette Municipale
M. LIYOUCK	Comptable-Matières
M. MBIA Djemba	Comptable-Budgétaire
M. YANGO Jean	Directeur de l'Atelier de l'Urbanisme
Mme JIAGUE Bernadette	Responsable paye informatisée
M. ZONEU André	Sté Information Builders
M. MANDENG Gaétan	Chef cellule d'exécution PID
M. NKOULOU Blaise	Chef cellule d'exécution C2D
Mme SENA MOUELLE M.	Directeur de l'Administration, de la réglementation et de la vie associative

3. CUY

M. Gilbert TSIMI EVOUNA	Délégué du gouvernement
M. MBARGA Dieudonné	Quatrième adjoint au délégué du gouvernement
M. MBANG KON Paul	Secrétaire général
M. MEBENGA Emérent	Directeur des affaires administratives et juridiques
M. NDZANA Arnauld P.	Directeur des services techniques
M. NDI MBOMO Laurent	Chef de service du personnel
M. MBARGA	Receveur Municipal
M. MBIA	Chef service comptabilité de la Recette Municipale
M. ESSONO	Chef service financier
Mme TSOGO Sophie	Paye informatisée pour le personnel
Mme YAKANA Carole	Informatique
M. ERSI Gera	Chef réseau services techniques
M. MANONG Thoms	Ordonnancement, dépense, comptabilité
M. SIBENWOU Bertin	Sté SIBSNET – Tsinga
M. BALLA Paul	Chef service adjoint, Service archive et documentation de l'état.
M. AWONO	Chef service de l'urbanisme
M. MBONGO'O	DST, chargé d'étude

4. AUTRES

M. RENNO Jean-Marie	AIMF
M. SIBENWOU Bertin	Sté SIBSNET – Tsinga
M. ONGOLA OMGBA J.S.	Marie d'Arrondissement de Yaoundé 2 ^{ème}
M. MAMA FOUDA	Marie d'Arrondissement de Yaoundé 3 ^{ème}
M. NDI FOUDA Joseph	3 ^{ème} adjoint au maire de Yaoundé 3 ^{ème}

TABLE DES MATIERES DETAILLEE

1	RESUME DU RAPPORT	4
1.1	ACCOMPAGNEMENT ET PROSPECTIVES DES CU	4
1.1.1	CONSTATS	4
1.1.2	RECOMMANDATIONS	4
1.2	CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE	5
1.2.1	CONSTATS	5
1.2.2	RECOMMANDATIONS	6
1.3	CADRE ORGANISATIONNEL	6
1.3.1	CONSTATS	6
1.3.2	RECOMMANDATIONS	6
1.4	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	7
1.4.1	CONSTATS	7
1.4.2	RECOMMANDATIONS	7
1.5	GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE	8
1.5.1	CONSTATS	8
1.5.2	RECOMMANDATIONS	8
1.6	SYSTEMES D'INFORMATION	9
1.6.1	CONSTATS	9
1.6.2	RECOMMANDATIONS	9
2	RAPPEL DES TDR ET DEROULEMENT DE LA MISSION	10
2.1	BREF RAPPEL DU CONTEXTE ET DES TERMES DE REFERENCE	10
2.2	DEROULEMENT DE LA MISSION	11
2.3	APPROCHE METHODOLOGIQUE	12
3	DIAGNOSTIC	13
3.1	CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE	13
3.1.1	CORPUS JURIDIQUE INCOMPLET ET DESEQUILIBRE	13
3.1.2	PREEMINENCE DU CONSEIL DE COMMUNAUTE SUR L'EXECUTIF COMMUNAUTAIRE	13
3.1.3	AMBIGUÏTE DES NOTIONS D'INTERET COMMUNAUTAIRE ET D'INTERET COMMUNAL	14
3.1.4	COMPLEXITE ET INADAPTATION DE LA FISCALITE LOCALE	14
3.2	CADRE ORGANISATIONNEL	14
3.2.1	ORGANIGRAMME DES CU	14
3.2.2	PROCEDURES, MOYENS ET OUTILS DE GESTION	15
3.3	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	15
3.3.1	MOYENS ET OUTILS DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	15
3.3.2	RECRUTEMENT	16
3.3.3	CLASSIFICATION DES EMPLOIS ET REMUNERATIONS	16
3.3.4	DISCIPLINE	16
3.3.5	FORMATION DU PERSONNEL	16
3.3.6	PROTECTION SOCIALE	16
3.3.7	EFFECTIFS ET MASSE SALARIALE	17
3.4	GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE	17
3.4.1	QUALITE DU SYSTEME D'INFORMATION FINANCIERE DES CU	17
3.4.2	MOBILISATION DES RESSOURCES DES COMMUNAUTES URBAINES	19
3.4.3	QUALITE DES ETATS FINANCIERS	20
3.4.4	ÉQUILIBRE DES COMPTES COMMUNAUX	20
3.4.5	QUALITE DE LA DEPENSE	21

3.4.6	EXAMEN D'UN ECHANTILLON DE MARCHES PUBLICS	22
3.5	INFORMATIQUE	22
4	RECOMMANDATIONS	24
4.1	RECOMMANDATIONS D'ORDRE GENERAL	24
4.1.1	ACCOMPAGNEMENT DES COMMUNAUTES URBAINES RECEMMENT CREES	24
4.1.2	ANALYSE PROSPECTIVE	25
4.2	RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	26
4.2.1	MISE A JOUR DU DISPOSITIF JURIDIQUE	26
4.2.2	DEVOLUTION DU PATRIMOINE	27
4.2.3	EXERCICE DE LA TUTELLE	28
4.2.4	REFORME DE LA FISCALITE LOCALE	29
4.3	RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CADRE ORGANISATIONNEL	30
4.3.1	RATIONALISATION ET HARMONISATION DE L'ORGANIGRAMME DES CU	30
4.3.2	ÉLABORATION DE PLANS D'ORGANISATION ET D'EFFECTIFS	34
4.3.3	ÉLABORATION DE MANUELS DE PROCEDURES	34
4.3.4	DEMARCHE PRECONISEE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS	35
4.4	RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	35
4.4.1	ACCELERATION DU PROCESSUS D'ELABORATION DU STATUT DES PERSONNELS DES CTD	35
4.4.2	AUTRES RECOMMANDATIONS	36
4.5	RECOMMANDATIONS RELATIVES A LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE	37
4.5.1	PREAMBULE	37
4.5.2	REALISATION DES PRE-REQUIS BUDGETAIRES ET COMPTABLES	39
4.5.3	MISE EN PLACE D'UN SYSTEME INTEGRE DE GESTION	41
4.5.4	FIABILISATION DE LA COLLECTE DES RECETTES	42
4.5.5	AMELIORATION DU CYCLE DES MARCHES PUBLICS	42
4.5.6	AMELIORATION DU SUIVI DES ACTIVITES CONCEDEES	44
4.5.7	CONCEPTION ET MISE EN PLACE DE TABLEAUX DE BORD	44
4.5.8	MANUEL DE PROCEDURES COMPTABLES ET FINANCIERES	45
4.5.9	AUDIT ANNUEL INDEPENDANT DES ETATS FINANCIERS ET DES PROCEDURES	45
4.6	RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'INFORMATISATION DES SERVICES	46
4.6.1	STRUCTURE DE GESTION DE L'INFORMATIQUE	46
4.6.2	SECURISATION DES DONNEES	47
4.6.3	ASSISTANCE DU MINATD	47
5	PLAN D' ACTIONS	49
6	ANNEXES	59